

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Politique commerciale et développement agricole au Sénégal

L'Institut Allemand de Développement (DIE)

L'Institut Allemand de Développement (DIE) est un institut pluridisciplinaire œuvrant dans les domaines de la recherche, du conseil et de la formation pour la coopération bilatérale et multilatérale de l'Allemagne en matière de développement. S'appuyant sur des travaux de recherche indépendants, il fait fonction de consultant pour les institutions publiques allemandes et étrangères sur les questions actuelles de coopération entre pays développés et pays en développement. Grâce à son programme de formation de 9 mois, l'Institut Allemand de Développement prépare les diplômés des universités allemandes et européennes à une carrière dans le domaine de la politique de développement.

Michael Brüntrup est chargé de recherche auprès de l'Institut Allemand de Développement depuis 2003. Son activité est principalement axée dans le domaine des politiques agricole et commerciale en Afrique subsaharienne.

Dr Michael Brüntrup

Courriel: michael.bruentrup@die-gdi.de

Politique commerciale et développement agricole au Sénégal

Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international

Michael Brüntrup

Ursula Hönich

Christian Kaps

Thao Nguyen

Leontine von Richthofen

Andreas Wille

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Brüntrup, Michael: Politique commerciale et développement agricole au Sénégal: Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international / Michael Brüntrup – Bonn: DIE, 2008. – (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; 36)

ISBN 978-3-88985-369-2

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Préface

Cette étude menée sur le thème « Politique commerciale et développement agricole au Sénégal » entre dans le cadre du programme d'études post-grades de l'Institut Allemand de Développement (DIE). Elle a été conduite entre novembre 2004 et mai 2005. L'équipe pluridisciplinaire – couvrant les domaines de l'économie, la jurisprudence, la géographie et la politologie – se composait de cinq jeunes professionnels, sous les conseils éclairés de Michael Brüntrup, membre de l'équipe centrale du DIE. L'étude a été réalisée en collaboration avec l'ENDA Tiers-Monde. Les principaux résultats ont été restitués à une cinquantaine de personnes de diverses institutions concernées, à l'occasion d'un séminaire organisé le 27 avril 2005 à Dakar.

L'étude a bénéficié du soutien d'un certain nombre de personnes et d'organisations. Il convient dans un premier temps de remercier deux personnes d'ENDA Tiers-Monde, qui ont appuyé l'équipe tant dans la préparation que dans l'exécution sur le terrain – Taoufik Ben Abdoullaye et Cheikh Tidiane Dieye du programme SYSPRO (Système et Prospective) II. Markus Faschina, du bureau national de la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), a également apporté un soutien très précieux. La GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), notamment Ulrich Hoesle, Michael Siebert, Aboubacry Atchie et les membres du programme du bassin arachidier à Kaolack, ont également assuré pour nous un grand nombre de services logistiques. Jean-René Cuzon, de la plate-forme pour le développement rural et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre, nous a fourni tous les documents requis. Et au sein du DIE, ce sont essentiellement Klaus Liebzig et Susanne Neubert qui ont apporté de précieux feedbacks.

Il convient également d'adresser un grand remerciement à tous les interlocuteurs dans les différents ministères, dans le secteur privé, les ONG, les organisations paysannes, les organisations de recherche, ainsi qu'à tous les individus qui ont partagé leurs connaissances et leurs avis avec notre équipe. Les noms de ces personnes, mentionnés dans les notes de bas de page de la présente étude, témoignent de leur importante contribution. Un sujet complexe comme la politique commerciale, présentant des intérêts contradictoires au sein d'un même pays, ne saurait satisfaire aux attentes de tous les lecteurs, mais nous espérons avoir évoqué tous les arguments.

Table des matières

Liste des acronymes et abréviations

Sommaire	1
1 Introduction	15
Partie I Cadre conceptuel, juridique et agricole de la protection commerciale au Sénégal	21
2 Relation entre développement agricole et politique commerciale	21
2.1 L'importance du secteur agricole dans les PED pour la lutte contre la pauvreté, le développement rural et la sécurité alimentaire	21
2.2 Les mesures de protection comme constituant élémentaire du « traitement spécial et différencié » de l'OMC	25
3 Produits spéciaux et mécanisme de sauvegarde spéciale: analyse des concepts et de leur applicabilité juridique dans le cas du Sénégal	28
3.1 Produits spéciaux : arrangements et fonctionnements proposés	31
3.2 Le mécanisme de sauvegarde spéciale : arrangements et fonctionnements proposés	36
3.2.1 Mesures de protection correctives à l'OMC	36
3.2.2 Faiblesses des mesures de sauvegarde comparables au MSS, du point de vue des PED	37
3.2.3 Le MSS : arrangements et fonctionnements proposés	41

3.3	La politique commerciale sénégalaise dans le cadre des accords régionaux et de l'OMC: aperçu des barrières tarifaires et non-tarifaires, et des taxes appliquées	42
3.4	Applicabilité juridique des mesures de protection prévues	47
3.5	Conclusions partielles sur le cadre juridique des mesures de protection du Sénégal	54
4	Le secteur agricole sénégalais	55
4.1	Conditions générales et aspects historiques du secteur agricole	55
4.2	Les acteurs du secteur agricole sénégalais	62
4.2.1	Les organisations de producteurs	63
4.2.2	Les organisations de l'agro-industrie et du commerce agricole	65
4.2.3	Les organisations de consommateurs	65
4.2.4	Organisations interprofessionnelles	66
4.2.5	L'État	67
4.2.6	Le Comité National des Négociations Commerciales Internationales et son sous-comité du commerce des produits agricoles	70
4.2.7	Les ONG	71
4.2.8	Les bailleurs de fonds	71
Partie II	Études de cas au Sénégal – les filières riz et arachide/huiles végétales	73
5	La filière riz	73
5.1	La structure du secteur rizicole	73
5.1.1	Le riz dans l'économie sénégalaise	73
5.1.2	Protection du riz et importations	76
5.1.3	L'organisation de la filière riz	82

5.2	Les principaux défis de la filière riz	86
5.3	Critères pour une protection particulière de la filière riz	92
5.4	Conclusions	100
6	La filière arachide et huiles végétales	102
6.1	La structure de la filière	102
6.1.1	L’arachide et les huiles végétales dans l’économie sénégalaise	102
6.1.2	Protection et importations dans le secteur des huiles végétales	105
6.1.3	Organisation de la filière arachide / huiles végétales	109
6.2	Les défis principaux de la filière arachide / huiles végétales	113
6.3	Critères pour une protection particulière de la filière arachide / huiles végétales	120
6.4	Conclusions	126
	Partie III Conclusions et recommandations	129
7	Conclusions sur la politique commerciale du Sénégal et des PMA en général	129
7.1	Nécessité d’intégration de la politique commerciale agricole dans des stratégies de développement cohérentes	130
7.2	11 questions d’orientation quant à l’application de mesures de protection dans le secteur agricole des PED	134
7.3	Le potentiel sénégalais de formulation et de négociation des politiques commerciales agricoles	140

8	Recommandations pour la coopération en matière de développement	145
----------	--	------------

	Références bibliographiques	147
--	------------------------------------	------------

Liste des tableaux

Tableau 1:	Entretiens menés pendant la phase de recherche au Sénégal	20
Tableau 2:	Critères potentiels permettant de déterminer les PS	33
Tableau 3:	Les taxes ordinaires du tarif extérieur commun de l'UEMOA	43
Tableau 4 :	Origine des importations de riz au Sénégal (1996–2002, exprimées en tonnes)	78
Tableau 5:	Problèmes identifiés par des acteurs de la filière riz	87
Tableau 6:	Les sous-produits de l'arachide et leur commercialisation	104
Tableau 7:	Les importations d'huiles végétales du Sénégal en 2003	107
Tableau 8:	Problèmes identifiés par des acteurs de la filière arachide / huiles végétales	113

Liste des figures

Figure 1:	Évolution de la production locale par rapport aux importations du riz (1961–2004), en tonnes	74
Figure 2:	La structure de la filière riz dans la vallée du fleuve Sénégal	82
Figure 3:	Production d'arachide et importations d'huiles végétales (1961-2005), exprimées en tonnes	103

Figure 4:	Structure de la filière arachide / huiles végétales au Sénégal	110
-----------	--	-----

Liste des encadrés

Encadré 1:	Sécurité alimentaire au niveau national et commerce international – concepts visant à la classification des PED	24
Encadré 2:	Propositions clés concernant les modalités d'accès au marché dans les négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture	35
Encadré 3:	La confrérie des Mourides	58
Encadré 4:	Caractéristiques du marché international du riz	77
Encadré 5:	Deux tentatives de protection du riz local pendant la libéralisation	80
Encadré 6:	Options de protection du riz évoquées lors des entretiens	94
Encadré 7:	La filière arachide / huiles végétales après la privatisation de la SONACOS	112

Liste des acronymes et abréviations

ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ANCAR	Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural
APE	Accords de Partenariat Économique
ASCOSEN	Association des consommateurs du Sénégal
ASESCAW	Amicale Socio Économique Sportive et Culturelle des Agriculteurs du Walo Sénégal
ASPRODEP	Association Sénégalaise pour la Promotion du Développement à la Base
ASS	Afrique subsaharienne
BM	Banque Mondiale
CCPA	Cadre de concertation des producteurs d'arachide
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRIZ	Comité Interprofessionnel du Riz
CNCAS	Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal
CNCR	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CNIA	Comité national interprofessionnel de l'arachide
CNNCI	Comité National des Négociations Commerciales Internationales
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COSEC	Conseil Sénégalais des Chargeurs
CPSP	Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix
CRRCR	Cadre régional de concertation et de coopération des ruraux

CREA	Centre de recherches économiques appliquées
DAPS	Directeur de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Institut Allemand de Développement)
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EC	European Commission
ECOWAP	Agricultural Policy of ECOWAS
ECOWAS	Economic Community of West African States
FANOPS	Fédération Nationale des Opérateurs, Transporteurs, Stockeurs
FAO	Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FMI	Fonds Monétaire International
FONGS	Fédération des ONG sénégalaises
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GP	Grand Périmètre
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development (Centre International pour le Commerce et le Développement Durable)
IFAD	International Fund for Agricultural Development (FIDA – Fonds international du développement agricole)
ISRA	Institut Sénégalais de Recherches Agricoles
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Institut de crédit pour la reconstruction)
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MSS	Mécanisme de sauvegarde spéciale
NFIDC	Net Food Importing Developing Countries

NOVASEN	Nouvelle Valorisation d'Arachide du Sénégal
NPA	Nouvelle Politique Agricole
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONCAD	Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OP	Organisation Paysanne
OPS	Opérateurs Privés Stockeurs
OPB	Organisation Paysanne de Base
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PASA	Programme d'Ajustement Structurel Agricole
PCR	Président du Conseil rural
PCS	Prélèvement Communautaire de Solidarité
PED	Pays en voie de développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PDINPA	Pays en Développement Importateurs Net de Produits Alimentaires
PFRDV	Pays à Faible Revenu et à Déficit Vivrier
PIP	Périmètres irrigués privés
PIV	périmètres irrigués villageois
PMA	pays les moins avancés
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PS	Produits spéciaux
ROPFA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest

SAED	Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal
SAPCA / EGAS	Société Coopérative Agricole – Entente des Groupements Associés du Sénégal
SDT	Traitement Spécial et Différencié
SENARH	Sénégalaise des Arachides de bouche Huiles
SH	Système Harmonisé
SODAGRI	Société de Développement Agricole et Industriel
SONACOS	Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal
SONAGRAINES	Société Nationale des Graines
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SSG	Special Agricultural Safeguard (sauvegarde spéciale pour l'agriculture)
SVC	Sections Villageoises de Coopérative
SYSPRO	Système et Prospective
TCI	Taxe Conjoncturelle à l'Importation
TDP	Taxe Dégressive de Protection
TEC	Tarif Extérieur Commun
TS	Taxe Spécifique
TSD	Traitement Spécial et Différencié
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNACOIS	Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal
UNCAS	Union Nationale des Coopératives Agricoles du Sénégal
UE	Union européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNIS	Union nationale interprofessionnelle des semences

Sommaire

La problématique

La politique commerciale internationale joue un rôle toujours plus important pour les pays en voie de développement (PED). L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui compte désormais plus de 150 membres, constitue la plate-forme la plus importante de négociation sur ce thème. Les pays membres, de même que les accords commerciaux établis entre eux, sont tenus d'obéir aux règles de l'OMC.

L'agriculture est un secteur particulièrement affecté par l'OMC, et ce pour plusieurs raisons:

- Le secteur agricole est un secteur clef pour beaucoup de pays en voie de développement (PED) en général, et plus spécifiquement pour les pays de l'Afrique subsaharienne, compte tenu de sa dominance pour les revenus des ménages, l'emploi, la sécurité alimentaire, les revenus en devises et l'utilisation des ressources naturelles.
- Les marchés internationaux peuvent exercer une grande influence sur les secteurs agricoles des PED, au travers de l'exportation ou de l'importation de produits agricoles. Ces marchés sont généralement caractérisés par une baisse des prix réels à long terme et des fluctuations importantes en termes de volume et de prix. Ces caractéristiques découlent pour une bonne partie d'entre elles des politiques agricoles nationales, notamment de la protection et des subventions accordées dans les pays industrialisés.
- Cependant, d'autres facteurs sont également responsables des conditions particulières au sein des secteurs agricoles des PED, à l'instar des conditions naturelles qui sont à l'origine de risques élevés sur le plan de la production, des faiblesses des principaux acteurs – les petits paysans – liés au manque de formation et d'information, de capital, de technologie, d'organisation, ainsi que des faiblesses des marchés qui composent le secteur. Ces facteurs requièrent souvent des réponses politiques particulières à apporter dans le respect des règles de l'OMC.

Cependant, les politiques agricoles dans les PED se voient de plus en plus confrontées à la pression d'une libéralisation selon les règles de l'OMC. Bien que cette libéralisation soit accueillie favorablement par les PED

dans le cas des pays industrialisés, ils réclament pour leurs propres économies un besoin envers et un droit à une protection spéciale. L'OMC accepte cette position dans une certaine mesure dans le cadre du « traitement spécial et différencié » (TSD) des PED, qui prévoit entre autres la réduction généralement moins forte et plus étalée dans le temps de leurs tarifs. Cependant, le degré nécessaire et acceptable du TSD reste fortement débattu.

Dans le cadre des négociations actuelles de l'OMC, le Cycle de Doha, deux mesures de TSD sont particulièrement discutées:

- Les *produits spéciaux* (PS), produits agricoles sélectionnés avec une considération particulière « sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural » (OMC 2004b), pour lesquels une protection particulière permanente peut être accordée.
- Le *mécanisme de sauvegarde spéciale* (MSS) pour les PED, qui consiste à appliquer des droits de douane supplémentaires temporaires pour un nombre restreint de produits en cas de poussée soudaine des importations ou d'effondrement des prix à l'importation lesquelles importations placent les producteurs nationaux sous pression.

Nombreuses sont les variantes proposées à ces mécanismes, pour ce qui concerne le choix des produits, le niveau de protection, la périodicité, les mécanismes de déclenchement, les procédures, etc. Les diverses propositions de mécanismes font l'objet de controverses en raison des effets secondaires négatifs et variés qu'elles entraînent, tels que de nouvelles barrières pour les exportateurs, une augmentation des prix pour les consommateurs qui porterait particulièrement préjudice aux plus pauvres, des possibilités d'abus politique. On s'attend toutefois à une acceptation de ces mécanismes par l'OMC ; leurs spécifications techniques et économiques conditionneront fortement la satisfaction véritable de leur fonction ou la prédominance des effets négatifs.

La conception de l'étude

L'objectif central de cette étude est d'apporter une contribution au débat international sur la capacité des mesures de protection à l'importation à soutenir des stratégies de développement des PMA. La question centrale

de recherche est la suivante: Les mesures de protection à l'importation sont-elles des instruments appropriés dans la lutte contre la pauvreté et le développement rural? L'étude ne vise pas à explorer les détails de la formulation des PS et des MSS, mais elle se fonde sur ces exemples pour aborder plus généralement la question de savoir si et/ou dans quelles conditions une politique de protection est en mesure de générer les impacts positifs requis.

Le cas du Sénégal se prête volontiers à une analyse des impacts et intérêts conflictuels des mesures de protection aux importations agricoles. Les importations de produits agricoles représentent environ un quart des importations totales du pays. Le Sénégal a engagé un dialogue intensif afin de déterminer si ces importations réduisent les prix agricoles et les revenus des producteurs sénégalais, empêchant ainsi l'instauration d'une agriculture intensive, surtout dans le domaine de l'irrigation. Le pays est en avance sur d'autres pays d'Afrique subsaharienne en termes d'importations agricoles, d'orientation commerciale de l'agriculture, de commercialisation de l'économie rurale et d'urbanisation. Il appuie du reste l'introduction des deux mécanismes PS et MSS, mais en tant que Pays Moins Avancé (PMA), il ne serait pas directement obligé de réduire ses tarifs suite à un accord dans le cadre du Cycle de Doha.

L'établissement d'une politique de protection entraîne dans la majeure partie des cas des effets contradictoires sur différents groupes d'acteurs, et définit systématiquement des gagnants et des perdants. Les effets consolidés dépendent fortement du nombre et de la répartition des producteurs et des consommateurs, de leur comportement, de leurs revenus et de leurs actifs, des options alternatives qui s'offrent à eux de même que des marchés et institutions privés et étatiques qui règlent les interactions entre les différents acteurs. Il est difficile d'établir une quantification au vu de la complexité des filières analysées et du manque de données. Par ailleurs, évaluer les effets dépasse souvent la simple addition de valeurs monétaires et de changements à court terme, et certains arguments ne sont pas quantifiables.

Ainsi, cette étude n'aspire pas à modéliser et quantifier les effets directement estimables de la protection de certaines filières, mais elle vise davantage à examiner un plus grand nombre de facteurs influençant la prise de décision dans le cadre d'une telle politique, compte tenu des différentes

conséquences qu'ils sont susceptibles (ou non) d'entraîner. La question de recherche sera abordée au travers d'une analyse des dimensions légales, économiques, politiques, techniques et sociales de la protection autour de deux filières (riz et arachide/huiles oléagineux) au Sénégal, en mettant l'accent sur les acteurs des filières. Cette approche permet une vision des effets de la politique commerciale plus complète que les approches unidimensionnelles généralement adoptées dans les analyses de politique commerciale. Considérer les fondements légaux de la protection au sein de l'OMC permet de garantir une réponse aux questions de protection dans la réalité des accords commerciaux (multilatéraux comme bilatéraux et régionaux), en tenant compte des exigences de celle-ci en matière de politique commerciale, et sans être confronté à un vide légal et institutionnel.

Le concept de filière est un concept économique d'origine française présentant nombre de similarités avec le concept de « value chain ». Une filière comprend l'ensemble des étapes de production, de transformation et de commercialisation d'un produit du stade de matière de base au stade final. Dans le contexte de cette étude, le concept fait fonction de cadre analytique permettant d'examiner les dimensions économiques comme politiques de la protection à l'importation pour les deux secteurs.

Les acteurs visés par l'analyse répondent à deux critères de sélection: ils sont dans un premier temps économiquement impliqués dans les filières ou dans l'encadrement macroéconomique ou politique agricole. Dans un second temps, ils disposent, tout du moins théoriquement, d'un certain poids politique leur permettant d'influencer le développement des filières agricoles et la politique commerciale.

Les deux filières citées en exemple, à savoir le riz et l'arachide/huiles oléagineux, ont été choisies parmi plusieurs options (sucre, oignons, pommes de terre, viande de poulet ou bœuf, lait) sur base de différents critères, notamment le potentiel de production pour le Sénégal, la pertinence en termes de pauvreté (taille des industries et nombre de ménages affectés, importance pour les revenus et/ou les dépenses des pauvres), le développement rural (zones où se situent les industries et ménages affectés), le statut d'ancienneté des industries (pour les industries naissantes, la justification de la protection et les moyens de protection sont différents des PS). De même, à l'occasion du voyage de préparation, plusieurs interlocuteurs ont été interrogés sur le choix des produits à étudier. En dépit du

caractère *a priori* imprécis des informations, essentiellement pour les produits secondaires, le choix du riz et de l'arachide était révélateur de la problématique choisie. Il s'agit en outre de deux filières assez bien documentées, ce qui n'est pas le cas pour certains autres produits cités.

La structure de l'étude est la suivante: à l'issue d'une introduction sur la problématique et la présentation de la conception de l'étude, le Chapitre 2 établit des liens théoriques entre la politique commerciale et le développement agricole. Le Chapitre 3 présente une introduction sur les mesures de protection et une explication de leur mode de fonctionnement, afin de mieux comprendre l'enjeu pour un pays qui aspire à se protéger sur la base des critères discutés pour les PS et MSS. Le cas du Sénégal est ensuite examiné plus en détails dans le Chapitre 4, en présentant dans un premier temps les réformes engagées dans le secteur agricole depuis les programmes d'ajustement structurel des années quatre-vingt jusqu'à nos jours, tout en mettant l'accent sur la politique commerciale (agricole), puis en décrivant les acteurs impliqués et concernés. Suivent alors des analyses portant sur les deux cas choisis comme références, les filières riz (Chapitre 5) et arachide / huiles végétales (Chapitre 6). Les réflexions amorcées sur les avantages et les désavantages des mesures de protection dans ces deux filières entraînent des conclusions plus générales pour le Sénégal et les PMA, présentées au Chapitre 7 de l'étude.

La politique commerciale du Sénégal

La politique commerciale du Sénégal est largement déterminée par l'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine) et le sera à l'avenir par la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) du fait de son appartenance à ces deux communautés économiques. En raison des obligations prises par les pays membres suite à l'intégration régionale, ils ne sont plus autorisés à profiter directement et aisément des concessions accordées par l'OMC aux PED et aux PMA dans le cadre du TSD. Il revient au TEC de l'UEMOA et aux instruments qui l'accompagnent actuellement, ainsi qu'au TEC de la CEDEAO à l'avenir, de définir le niveau de protection appliqué et potentiel du Sénégal. Bien entendu, une union douanière peut en principe adapter le niveau de protection en fonction de ses besoins, mais les règles de l'OMC en limitent la marge de manœuvre. De plus, les besoins des pays membres sont très

variés, voire contradictoires, selon leurs structures économiques, ce qui restreint également l'espace politique de protection de certains secteurs.

Par conséquent, une contradiction évidente apparaît entre le TSD dont le Sénégal profite et souhaite profiter au niveau de l'OMC, et les contraintes auxquelles il est soumis dans le cadre de l'intégration régionale. Les limitations de la marge de manœuvre devraient se refléter dans la stratégie poursuivie par le Sénégal dans le cadre des négociations à l'OMC. Il lui faudrait investir son « capital de négociation » dans les domaines les plus profitables à l'UEMOA ou à la CEDEAO compte tenu des réalités économiques et politiques.

Ainsi, indépendamment des contraintes politiques et juridiques décrites ci-dessus, il est important d'examiner les effets potentiels des mesures de protection. Si l'analyse de ces effets semble prometteuse, les PED peuvent avancer de meilleurs arguments en faveur d'une modification du cadre juridique. Les chapitres suivants de l'étude se consacrent à une telle analyse dans le cas des filières riz et huiles végétales. Il est alors indispensable d'observer de prime abord le contexte plus général.

Le secteur agricole sénégalais et la sécurité alimentaire

Bien que l'agriculture ne contribue qu'à 11,1 % du PIB (2003), elle occupe un rôle prédominant dans la vie socio-économique du Sénégal. Même s'il s'agit du pays d'Afrique subsaharienne le plus avancé en termes d'urbanisation, 50 % environ de la population vit encore en milieu rural et le travail dans le secteur agricole représente la source principale de revenus pour environ 70 % de cette population rurale. Le taux de pauvreté selon le seuil national est de 33,4 %, le taux d'enfants en dessous de 5 ans dont le poids est insuffisant est de 17 %. La répartition des ménages affectés par la pauvreté contraste entre villes et campagnes : l'incidence de la pauvreté en 2003 était de 72-88 % en milieu rural, contre 44-59 % dans les zones urbaines.

Les principales productions agricoles sont l'arachide, les céréales – essentiellement le mil et le sorgho, puis le maïs et le riz – et le coton. L'élevage bovin joue en outre un rôle important. La production est marquée par de fortes fluctuations imputables aux aléas climatiques des régions sahéliennes, mais aussi à l'absence d'irrigation et à la faible proportion d'intrants externes.

Les exportations sont dominées par les produits alimentaires, notamment les produits halieutiques frais et les huiles végétales (huile d'arachide). Pour chacun de ces produits principaux, le Sénégal a perdu une part de marché importante au cours des dix dernières années, tandis que la croissance de ses nouvelles exportations est restée timide.

En matière de sécurité alimentaire, les besoins nutritionnels ne sont pas satisfaits par la production nationale. La production agricole par tête diminue depuis les années 60 (au moins), en affichant toujours une grande variabilité. Face à cette situation le Sénégal est obligé d'importer des denrées alimentaires, notamment le riz, dans des quantités croissantes, et ce également depuis les années 60.

L'analyse du contexte historique du développement du secteur agricole au Sénégal met en relief des faiblesses dans les stratégies et politiques économiques et leur mise en œuvre, tout autant que des limitations écologiques. La stratégie initiale qui visait à transformer l'industrie arachidière en monoculture a stimulé l'économie sénégalaise pendant une période relativement importante, mais elle s'est en fait révélée être un handicap lourd à très long terme, surtout pour les régions de production laissées en retrait et qui présentent aujourd'hui des ressources naturelles et des infrastructures fortement dégradées. En revanche, les structures et l'économie urbaines, souffrant également de graves problèmes, n'ont pas pu absorber de manière satisfaisante l'exode rural consécutif à la dégradation écologique et économique rurale. Les deux premières décennies suivant l'indépendance ont été marquées par un modèle d'économie fortement orienté par l'État. Depuis 1980 environ, les programmes d'ajustement structurel ont tenté de libéraliser l'économie, rencontrant un succès médiocre quant aux résultats en termes de développement rural.

L'agriculture est considérée comme un pilier dans la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Le gouvernement reconnaît que beaucoup reste à faire dans ce secteur, y compris procéder à des réformes structurelles. En y regardant de plus près, on observe cependant des divergences sur le plan des priorités et des modalités de réforme. Les bailleurs de fonds exigent une poursuite des réformes libérales, notamment dans l'industrie de l'arachide et du coton. Pour d'autres, et particulièrement pour les organisations paysannes, l'État doit se rediriger vers une politique plus interventionniste, notamment en ce qui concerne la protection et les services ainsi

que le crédit agricole. D'autres acteurs ont également des intérêts et idées divergents sur les stratégies à adopter pour l'agriculture. Cette divergence augmente encore davantage pour des filières particulières présentant des structures et des problèmes spécifiques. Le gouvernement ne semble pas disposer de réponses claires quant à ces demandes.

La filière riz

Une observation approfondie des caractéristiques de la filière riz au Sénégal montre qu'une politique de protection entraîne des effets complexes, parfois contradictoires et souvent incertains. On relève certes de bons arguments en faveur d'un appui à la production locale, notamment la grande vulnérabilité de la sécurité alimentaire du Sénégal par rapport aux importations, les risques consécutifs pour la stabilité sociale et les coûts élevés des importations en dépit d'un potentiel de production indéniable. Dans ce contexte, on peut comprendre que soit sollicitée une protection tarifaire plus élevée.

Il convient toutefois également de considérer les effets négatifs d'une protection. Dans un premier temps, la substitution du riz importé par du riz local (et du mil en milieu rural) consécutivement à une augmentation des droits de douane serait loin de constituer la solution idéale car les produits ont des caractéristiques différentes par rapport aux préférences nutritionnelles des sénégalais; la hausse des prix locaux s'en trouverait donc mitigée. Pour mener une action efficace et pertinente, il conviendrait essentiellement d'établir une protection contre le riz de pauvre qualité, et les exportateurs asiatiques seraient les principaux concernés. On relève ensuite toute une série de problèmes internes qui freinent la compétitivité et l'augmentation de la production rizicole. On se demande si une protection est en mesure de stimuler la production de manière substantielle. Il semble plus urgent et plus important de résoudre ces problèmes internes que d'établir une protection contre la concurrence internationale : augmentation des rendements, orientation par rapport au marché et qualité conforme aux besoins des consommateurs, commercialisation, crédit, organisation de la filière, etc., de manière ciblée, efficace et sans revenir aux approches dirigistes adoptées auparavant. Car en effet, durant la période de protection, la filière était très peu performante et ce n'est qu'à l'issue de la libéralisation et de la dévaluation que certains systèmes de production sont

parvenus à devenir compétitifs, et ce en raison des efforts des acteurs de la filière.

Les effets d'une protection du riz sur la pauvreté ne sont pas évidents non plus: les producteurs de riz y gagnent, et principalement les grands producteurs en zones irriguées. On peut réduire cet écart en améliorant les contraintes citées. La grande masse de petits producteurs de subsistance ne profitera cependant guère de cette protection. Et les consommateurs urbains ainsi qu'une grande partie des ménages ruraux y perdront si le prix de leur aliment de base augmente; ces effets affecteront proportionnellement davantage de ménages pauvres que de ménages aisés.

Il est évident que la marge de manœuvre politique pour augmenter le prix du riz est limitée en raison de l'importance du riz dans la consommation alimentaire, surtout en ville. Le prix du riz est un prix politique et social. Par ailleurs, les expériences acquises au travers des deux lois portant sur la protection du riz local ont montré que le puissant « lobby » des importateurs et la capacité de la douane à mettre en application une protection complexe constituent des obstacles. Certaines raisons macro-économiques plaident également à l'encontre d'une protection substantielle. L'applicabilité de ces mesures est en outre limitée par les contraintes juridiques internationales (voir ci-dessus).

La mise en œuvre de stratégies cohérentes en vue d'améliorer la production alimentaire au Sénégal, surtout pour les petits exploitants, demeure néanmoins une nécessité. Dans le cas du riz, d'autres mesures sont probablement plus conseillées en termes d'applicabilité, d'efficacité et d'efficience qu'une forte protection tarifaire supplémentaire.

La filière arachide / huiles oléagineux

Les analyses suggèrent que la haute protection de la filière arachide / huiles végétales, qui existait encore très récemment sous la forme de la TS et de la TCI, a surtout contribué à maintenir un niveau élevé d'interventionnisme de l'État. Les huiles végétales non raffinées et importées proviennent surtout d'autres PED (Argentine, Indonésie) en raison de leur coût moins élevé, les huiles raffinées non concernées par les droits de douane proviendraient aussi très probablement de ces mêmes pays. Le bénéficiaire principal était la société monopolistique SONACOS, et no-

tamment les activités de raffinage, et seulement en second lieu les producteurs, qui profitaient d'un prix subventionné de l'arachide en contrepartie d'un manque d'efficacité dans l'ensemble de la filière. La production et la vente d'huile d'arachide artisanale sur le marché national n'étaient pas souhaitées car elles entraient en concurrence avec l'approvisionnement des usines paraétatiques, et étaient par conséquent réprimées par l'État.

De manière générale, les effets de la forte protection des huiles / oléagineux ne se sont pas révélés très positifs, l'on peut même dire qu'ils étaient plutôt négatifs. La filière arachide / huiles oléagineux souffre surtout de contraintes institutionnelles et organisationnelles ainsi que des interventions politiques *ad hoc*; la politique de « protection indirecte / subvention croisée » a permis de masquer les insuffisances auprès des producteurs et de les pérenniser.

Avec la libéralisation de l'importation, ce système de « protection indirecte / subvention croisée » va perdre de son importance, la privatisation de la SONACOS va réduire l'équilibre de pouvoir au détriment des « protectionnistes ». Cette tendance ne se révélera pas automatiquement en la défaveur des producteurs – l'État peut décider de maintenir le soutien en utilisant des ressources d'origines différentes. Mais le soutien apporté devrait aller en direction des investissements institutionnels plutôt que des subventions, et suivre une stratégie à long terme dénuée d'interventions *ad hoc* contradictoires aux réformes.

Quoi qu'il en soit, la libéralisation de la filière facilite la diversification au-delà de l'huile d'exportation et même au-delà de la filière arachide. Autrefois, la sous-filière était affectée négativement par les désagréments rencontrés par la SONACOS sur le plan de l'approvisionnement de ses usines et de l'exportation de l'huile, et qui dominaient la politique de développement de la filière.

Une option de diversification au sein de la filière arachide consisterait à développer davantage le marché de l'huile d'arachide (au Sénégal et au niveau régional), en principe tant artisanal qu'industriel. Le problème de l'aflatoxine (voir Chapitre 6.2) pourrait freiner le développement du sous-secteur artisanal si l'on n'y trouve pas de solution technique, et ultérieurement si aucun soutien n'est mis en place afin rendre ce problème plus populaire. La situation actuelle de la filière arachide offre une bonne op-

portunité pour exploiter ce potentiel ; la libéralisation de celle-ci va bien progresser avec la privatisation de la SONACOS.

Si l'on interprète le potentiel du marché sénégalais pour l'huile d'arachide de manière similaire au potentiel d'une nouvelle industrie, l'argument de protection d'une industrie naissante serait alors justifiable si la nouvelle industrie avait besoin de protection temporaire. Cependant, une protection élevée et durable ne semble pas être la forme de soutien la plus appropriée et surtout, le plus grand défi de la filière ne repose pas sur les importations bon marché. Ce constat se justifie déjà en observant que même avec la très forte protection accordée par le passé, le marché local ne s'est guère développé (l'obstruction de l'État étant une autre raison). L'analyse des contraintes de la filière arachide appuie ce constat ; accorder à l'huile d'arachide un avantage artificiel trop important par rapport aux huiles plus compétitives ne va pas contribuer à résoudre ses problèmes, au contraire, la même erreur risque de se répéter – créer une filière non compétitive sensible aux aléas politiques. En outre, la protection de l'huile de consommation nationale serait partiellement acquittée au travers du recul des exportations, réduisant ainsi les effets positifs pour les producteurs.

Pour ce qui concerne l'effet d'une protection de l'huile d'arachide sur la lutte contre la pauvreté, il convient d'équilibrer les revenus (nets) additionnels des producteurs et des transformateurs par rapport aux dépenses additionnelles des consommateurs pour un produit alimentaire de base – cet équilibre se répercutera très probablement de manière négative sur une protection, surtout si on ajoute les risques mentionnés de perte d'efficacité et de sensibilité aux aléas politiques.

Pour conclure, on peut constater que les gains escomptés d'une protection durable élevée contre les huiles végétales importées ne se réalisaient pas dans le passé et ne sont pas évidents en général, au vu des répercussions complexes sur l'ensemble de la filière arachide. Il est donc conseillé de n'envisager une telle protection que sur la base des études d'impact qui prennent en compte les effets économiques, sociaux, structurels et institutionnels dans leur ensemble. En revanche, on peut toujours recommander des mesures de sauvegarde temporaires afin de contrecarrer les effets négatifs des fluctuations conjoncturelles de prix et de volumes. Globalement, on suppose que la protection jouera un rôle secondaire dans le développement de la filière.

Conclusions et recommandations

Les deux études de cas ne soutiennent pas les arguments selon lesquels une protection spéciale (au travers des PS et des MSS, par exemple) serait bénéfique aux fins déjà évoquées – elles sont au contraire décourageantes. Cependant, l'étude a également démontré que ces résultats plutôt négatifs en termes de protection (comme pour d'autres phases de protection dans les PED) s'expliquaient par des circonstances particulières – l'histoire, la culture, le climat, la géographie, le cadre économique et politique en général et pour la filière concernée – qui n'ont probablement pas permis à la protection d'entraîner les effets désirés. Il paraît donc peu approprié alors de considérer une généralisation, mais l'on peut toutefois tirer des leçons à partir des facteurs clés mis en relief.

Ces leçons peuvent être résumées au travers de onze questions formulables dans un contexte d'application des mesures de protection dans le secteur agricole des PMA (faisant abstraction des options juridiques):

1. Quelle est la filière, quels sont les acteurs que l'on protège en appliquant un tarif douanier particulier?
2. Quelle forme de substitution existe-t-il entre produits importés et produits locaux?
3. Quelle est la capacité pour une production supérieure de produits locaux (élasticité de l'offre)?
4. Quelles inefficacités sont à craindre au travers du protectionnisme?
5. Quelle est l'importance d'une protection pour la sécurité alimentaire au sens moderne du terme?
6. Comment la protection va-t-elle influencer les possibilités d'évolution structurelle de l'économie?
7. Comment la répartition du pouvoir va-t-elle influencer les décisions de mise en œuvre des options d'une politique protectrice?
8. Comment la protection va-t-elle influencer le commerce sud-sud?
9. Quelle marge de manœuvre l'OMC et la politique régionale laissent-elles?
10. Le niveau d'information est-il suffisant pour décider de manière rationnelle des politiques commerciales à engager?
11. Le système douanier et administratif est-il apte à mettre en œuvre une politique de protection?

Recommandations pour la coopération en matière de développement

L'étude a montré que des stratégies de développement rural et agricole nécessitent une cohérence entre les instruments internes et la politique commerciale. Dans le même temps, compte tenu des situations de concurrence entre différents types d'acteurs, notamment entre producteurs, industrie et consommateurs, la politique commerciale agricole entraîne des répercussions complexes non seulement pour le secteur agricole mais aussi pour d'autres secteurs et politiques. Cela concerne non seulement l'application des barrières à l'importation, mais aussi la libéralisation du commerce. Ci-après, quelques implications pour la coopération en matière de développement:

- Intégrer la politique commerciale dans les stratégies sectorielles et globales.
- Renforcer l'intégration régionale qu'offre la politique du commerce international dans les concepts de développement.
- Renforcer la promotion des analyses d'impact traitant des effets potentiels de la politique commerciale agricole sur des critères clés tels que la fiscalité, la distribution de gains et pertes, les risques pour l'efficacité du secteur, la dynamique institutionnelle, les investissements, etc.
- Promouvoir le renforcement des capacités concernant la politique commerciale nationale, régionale et internationale.
- Compléter l'assistance au développement grâce au dialogue politique autour de la politique commerciale agricole.

1 Introduction

La politique commerciale internationale joue un rôle toujours plus important dans le cadre de la politique de développement. Compte tenu de la dominance des secteurs agricoles nationaux pour les revenus des ménages, l'emploi, la sécurité alimentaire, les revenus en devises et l'utilisation des ressources naturelles, la politique commerciale agricole est particulièrement importante pour les pays en voie de développement (PED) en général, et plus spécifiquement pour les pays de l'Afrique subsaharienne.

Les marchés agricoles internationaux sont pour la plupart fortement marqués par des interventions politiques, et notamment par la protection et les subventions accordées dans les pays industrialisés mais également, et dans une moindre mesure, dans les PED. Ces marchés agricoles sont de plus généralement caractérisés par des fluctuations importantes en termes de volume et de prix. Les distorsions et la variabilité sur les marchés agricoles mondiaux se révèlent problématiques pour tous les pays qui dépendent du commerce international, mais elles s'avèrent particulièrement graves pour les pays les moins avancés (PMA). Ces derniers sont couramment confrontés à des problèmes structurels, une compétitivité internationale limitée et un manque de moyens afin de soutenir leur production agricole et leurs producteurs à l'image des pays industrialisés. En conséquence, les producteurs des PMA n'ont pas accès à divers marchés d'exportation. Les producteurs locaux se voient par ailleurs confrontés, sur leurs propres marchés nationaux, à des importations à bas prix bénéficiant fréquemment de subventions.

Les négociations agricoles au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) constituent la plate-forme la plus importante de négociation des politiques commerciales agricoles, mais plus généralement des diverses politiques agricoles souvent sources de conflits. Toutes les politiques agricoles nationales des pays membres, de même que les accords commerciaux établis entre eux, sont tenues d'obéir aux règles de l'OMC.

La position défendue par les PED dans les négociations internationales sur le commerce agricole consiste généralement pour eux à réclamer la réduction des aides agricoles dans les pays industrialisés ainsi qu'une ouverture de leurs marchés dans le but d'accélérer les exportations et per-

mettre ainsi une hausse des prix pour leurs producteurs sur les marchés mondiaux. Cependant, compte tenu de la faible probabilité de voir les réductions des aides suffire à créer un véritable « champ de concurrence équitable », et dans le but de conserver des « espaces politiques » perçus comme nécessaires afin de déterminer leurs voies de développement, ils revendiquent également le droit de protéger leurs marchés, par exemple afin de protéger leurs petits producteurs contre les caprices des marchés internationaux. Ces droits à la protection comptent parmi les règles les plus disputées au sein des négociations agricoles.

Les mécanismes de protection les plus importants discutés dans le cadre du cycle actuel de négociations de l'OMC, le Programme de Doha pour le développement, sont les suivants:

- les *produits spéciaux* (PS), produits agricoles sélectionnés avec une considération particulière « sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural » (OMC 2004b), pour lesquels une protection particulière permanente peut être accordée.
- le *mécanisme de sauvegarde spéciale* (MSS) pour les PED, qui consiste à appliquer des droits de douane supplémentaires temporaires pour un nombre restreint de produits en cas de poussée soudaine des importations ou d'effondrement des prix à l'importation, qui placeraient ainsi les producteurs nationaux sous pression.

Nombreuses sont les **variantes proposées** à ces mécanismes, pour ce qui concerne le choix des produits, le niveau de protection, la périodicité, les mécanismes de déclenchement, les procédures, etc. Les divers mécanismes font l'objet de controverses en raison des effets secondaires négatifs et variés qu'ils entraînent, tels que de nouvelles barrières pour les exportateurs, une augmentation des prix pour les consommateurs qui porterait particulièrement préjudice aux plus pauvres, des possibilités d'abus politique, etc. On s'attend toutefois globalement à une acceptation de ces mécanismes par l'OMC; leurs spécifications techniques et économiques conditionneront fortement la satisfaction véritable de leur fonction ou la prédominance des effets négatifs.

L'objectif central de cette étude est d'apporter une contribution au débat international sur la capacité des mesures de protection à l'importation à soutenir des stratégies de développement des PMA. La question centrale de recherche est la suivante: Les mesures de protection à l'importation

sont-elles des instruments appropriés dans la lutte contre la pauvreté et le développement rural?

Le cas du Sénégal se prête volontiers à une analyse des impacts et intérêts conflictuels des mesures de protection aux importations agricoles. Les importations de produits agricoles représentent environ un quart des importations totales du pays. Le Sénégal a engagé un dialogue intensif afin de déterminer si ces importations réduisent les prix agricoles et les revenus des producteurs sénégalais, empêchant ainsi l'instauration d'une agriculture intensive, surtout dans le domaine de l'irrigation. Le Sénégal est en avance sur d'autres pays d'Afrique subsaharienne en termes d'importations agricoles, d'orientation commerciale de l'agriculture, de commercialisation de l'économie rurale et d'urbanisation. Il appuie du reste l'introduction des deux mécanismes PS et MSS.

L'établissement d'une **politique de protection entraîne** dans la majeure partie de cas **des effets contradictoires** sur différents groupes d'acteurs, et définit systématiquement des gagnants et des perdants. Les effets consolidés dépendent fortement du nombre et de la répartition des producteurs et des consommateurs, de leur comportement, de leurs revenus et de leurs actifs, des options alternatives qui s'offrent à eux de même que des marchés et institutions privés et étatiques qui règlent les interactions entre les différents acteurs. Il est difficile d'établir une quantification au vu de la complexité des filières analysées et du manque de données. Par ailleurs, évaluer les effets dépasse souvent la simple addition de valeurs monétaires, et certains arguments ne sont pas quantifiables.

Ainsi, cette étude n'aspire pas à modéliser et quantifier les effets directement estimables de la protection de certaines filières, mais elle vise davantage à examiner un plus grand nombre de facteurs influençant la prise de décision dans le cadre d'une telle politique, compte tenu des différentes conséquences qu'ils sont susceptibles (ou non) d'entraîner. La question de recherche sera abordée au travers d'une **analyse des dimensions légales, économiques, politiques, techniques et sociales** de la protection autour de deux filières (riz et arachide/huiles oléagineux) au Sénégal, en mettant l'accent sur les acteurs des filières. Cette approche permet une vision des effets de la politique commerciale plus complète que les approches unidimensionnelles généralement adoptées dans les analyses de politique commerciale. Considérer les fondements légaux de la protection au sein de l'OMC permet de garantir une réponse aux questions de protection dans la

réalité des accords commerciaux (multilatéraux comme bilatéraux et régionaux), en tenant compte des exigences de celle-ci en matière de politique commerciale, et sans être confronté à un vide légal et institutionnel.

Le **concept de filière** est un concept économique d'origine française présentant nombre de similarités avec le concept de « value chain ». Une filière comprend l'ensemble des étapes de production, de transformation et de commercialisation d'un produit du stade de matière de base au stade final. La littérature sur les fondements théoriques de ce concept et ses applications est abondante.¹ Dans le contexte de cette étude, le concept fait fonction de cadre analytique permettant d'examiner les dimensions économiques comme politiques de la protection à l'importation pour les deux secteurs cités en exemple.

Les **acteurs visés** par l'analyse répondent à deux critères de sélection: ils sont dans un premier temps économiquement impliqués dans les filières ou dans l'encadrement macroéconomique ou politique agricole. Dans un second temps, ils disposent, tout du moins théoriquement, d'un certain poids politique leur permettant d'influencer le développement des filières agricoles et la politique commerciale.

Les deux filières citées en exemple, à savoir le **riz et l'arachide/huiles oléagineux**, ont été choisies parmi plusieurs options (sucre, oignons, pommes de terre, viande de poulet ou bœuf, lait) sur base de différents critères, notamment le potentiel de production pour le Sénégal, la pertinence en termes de pauvreté (taille des industries et nombre de ménages affectés, importance pour les revenus et/ou les dépenses des pauvres), le développement rural (zones où se situent les industries et ménages affectés), le statut d'ancienneté des industries (pour les industries naissantes, la justification de la protection et les moyens de protection sont différents des PS). De même, à l'occasion du voyage de préparation, plusieurs interlocuteurs ont été interrogés sur le choix des produits à étudier. En dépit du caractère *a priori* imprécis des informations, essentiellement pour les produits secondaires, le choix du riz et de l'arachide était révélateur de la problématique choisie. Il s'agit en outre de deux filières que l'on connaît bien, ce qui n'est pas le cas pour certains autres produits cités.

1 Voir par exemple Duteurtre et al. (2000); Griffon et al. (2001); Raikes (2000)

Le **riz** est un aliment de base pour la population rurale tant qu'urbaine; il s'agit en outre d'un produit vivrier pour de nombreux ménages ruraux. La production rizicole sous irrigation bénéficie d'une aide massive de la part du gouvernement, pourtant le Sénégal importe tout de même 80 % de sa consommation. Les mesures de protection à l'importation appliquées par le passé n'ont pas engendré de résultats significatifs.

Les enjeux pour la filière **arachide / huiles oléagineux** dans le commerce international sont plus complexes que pour la filière riz. L'huile d'arachide représente l'une des principales exportations du Sénégal. Pour soutenir ces exportations, le pays importe des huiles végétales afin de satisfaire la demande nationale, et la taxation des importations sert à subventionner la filière arachide. L'industrie de raffinage des huiles brutes bénéficiait jusqu'à récemment encore d'un monopole étatique protégé par une taxe spécifique sur les importations des huiles raffinées. À la période où l'étude a été menée, la situation connaissait de profonds bouleversements avec la privatisation de ce monopole étatique et la suppression de la taxe spécifique, laissant ainsi le champ libre à de nouveaux concurrents, parmi lesquels les acteurs dynamiques du secteur informel.

Dans le cadre de la méthodologie proposée, la **méthodologie de recherche** incluait les étapes suivantes:

- On a d'abord procédé, entre décembre 2004 et mi-février 2005, à une analyse de la littérature relative aux deux mécanismes de protection PS et MSS, ainsi qu'à une analyse du cadre législatif et réglementaire au niveau national, sous-régional et international, qui influence l'application de ces mécanismes de protection. Dans un second temps, une analyse des structures de production et de commerce, suivie d'une analyse de la politique agricole commerciale et de sa mise en œuvre, ont été conduites. Et l'on a par ailleurs exploité de nombreuses études portant sur la structure des prix, la transmission des prix, la rentabilité de la production agricole et l'importance pour la consommation des produits sélectionnés. Des entretiens ont été menés avec des personnes clés à Genève.
- Au cours de la phase de recherche au Sénégal, de mi-février à fin avril 2005, des entretiens individuels ont été conduits avec les représentants des principaux groupes d'acteurs, les producteurs, les commerçants, les transformateurs, les consommateurs, l'Etat, certains bailleurs de fonds, des conseillers techniques et des organisations non gouvernementales (ONG) (cf. Tableau 1). On a ainsi pu étoffer la do-

cumentation par d'importantes sources de « littérature grise » non disponibles en Allemagne. Le dépouillement des informations a été réalisé au Sénégal, et un atelier de restitution incluant une quarantaine d'acteurs a été organisé à Dakar en fin de séjour.

Acteurs et groupes d'acteurs interrogés	Nombre d'entretiens
Producteurs et organisations paysannes	21
Organisations de consommateurs	2
Commerçants et organisations de commerçants	8
Transformateurs et prestataires de services	12
Société civile et ONG	6
Etat et organisations étatiques	7
Conseillers techniques et bailleurs de fonds	10
Total	66
Source: enquête propre	

La **structure de l'étude** est la suivante: l'introduction (représentée par ce premier chapitre), est suivie du Chapitre 2 qui établit des liens théoriques entre la politique commerciale et le développement agricole, lui-même suivi d'une introduction sur les mesures de protection et d'une explication de leur mode de fonctionnement, afin de mieux comprendre l'enjeu pour un pays qui aspire à se protéger sur la base des critères discutés pour les PS et MSS (Chapitre 3). Le cas du Sénégal est ensuite examiné plus en détails dans le Chapitre 4, en présentant dans un premier temps les réformes engagées dans le secteur agricole depuis les programmes d'ajustement structurel des années quatre-vingt jusqu'à nos jours, tout en mettant l'accent sur la politique commerciale (agricole), puis en décrivant les acteurs impliqués et concernés. Suivent alors des analyses portant sur les deux cas choisis comme références, les filières riz (Chapitre 5) et arachide / huiles végétales (Chapitre 6). Les réflexions amorcées sur les avantages et les désavantages des mesures de protection dans ces deux filières entraînent des conclusions plus générales pour le Sénégal et les PMA, présentées au Chapitre 7 de l'étude.

Partie I Cadre conceptuel, juridique et agricole de la protection commerciale au Sénégal

2 Relation entre développement agricole et politique commerciale

2.1 L'importance du secteur agricole dans les PED pour la lutte contre la pauvreté, le développement rural et la sécurité alimentaire

À la différence des pays industrialisés, le secteur agricole occupe une position particulière dans les économies de la plupart des PED où il contribue en grande partie au produit national brut (PNB) et représente la source de revenus majeure pour une large part de la population. Le développement du secteur agricole revêt ainsi une grande importance pour le développement d'un pays, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire.

Pauvreté et économie rurale

Les trois quarts des populations les plus pauvres (1,2 milliards d'individus), c.-à-d. des personnes qui disposent de moins d'un dollar par jour, vivent et travaillent dans les zones rurales (IFAD 2001, 15). On note globalement que jusqu'à 80 % de la population des PMA vit dans le milieu rural et dépend directement ou indirectement de l'agriculture. Les conditions de vie des personnes concernées sont souvent marquées par de faibles revenus, la malnutrition, une infrastructure sociale insuffisante et d'autres aspects de la pauvreté.

Dans ces sociétés, l'agriculture doit jouer un rôle de moteur pour le développement économique et social, rôle considéré comme théoriquement fondé et empiriquement validé (BMZ 2001, 8; Ashley / Maxwell 2001, 402-403). La croissance dans le secteur agricole se répercute sur les revenus de la population de trois manières: premièrement, par un effet direct sur les revenus des paysans et des personnes employées dans le secteur agricole, deuxièmement, par des effets de revenus indirects suite à une offre d'emploi en amont et en aval de la production agricole, comme la fourniture d'intrants, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, et troisièmement, par des effets de revenus généraux pro-

voqués par la croissance de l'économie, et la demande rurale locale notamment. Ainsi, le nombre des personnes affectées par les développements dans le secteur agricole dépasse largement les seuls individus employés directement dans l'agriculture (BMZ 2001, 14-16; CIDA 2003, 4-8).²

La sécurité alimentaire

Garantir la sécurité alimentaire est un important défi pour beaucoup de PMA. Le Plan d'action du *Sommet mondial de l'alimentation* des Nations Unies en 1996 définit comme suit le concept de sécurité alimentaire, qui intègre une dimension quantitative, qualitative et socioculturelle (FAO 1996):

« Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. »

Cette définition est aujourd'hui largement acceptée – notons qu'elle ne précise pas l'origine (nationale ou importée) de la nourriture.

Le secteur agricole se répercutait auparavant de manière directe sur la sécurité alimentaire d'un pays en déterminant la disponibilité des produits alimentaires à des prix abordables, un fait particulièrement important pour les couches sociales les plus pauvres.

Pour ce qui concerne la disponibilité des produits alimentaires au travers du commerce international, la situation alimentaire des PED a connu une amélioration générale au cours des dernières décennies. Cette tendance résulte de la baisse moyenne des prix mondiaux à long terme liée à une augmentation de la production mondiale d'aliments plus rapide que l'accroissement de la demande. Dans les cas où l'efficacité de la production alimentaire a été plus importante que la baisse des prix et où les reve-

2 Il convient cependant de tenir compte du fait que le développement rural comporte plus de composantes que l'agriculture en termes d'activités économiques, et encore d'avantage en ce qui concerne d'autres aspects tels que le transport, l'éducation, la santé, la gestion des ressources naturelles ou la décentralisation. En conséquence, les concepts de promotion du secteur rural doivent se fonder sur une approche globale incluant la dimension écologique, sociale et institutionnelle, et viser non seulement l'agriculture mais aussi les secteurs secondaires et tertiaires, qui contribuent à un rééquilibrage entre les agglomérations urbaines et le milieu rural.

nus (ou les systèmes de distribution) – hors revenus agricoles – ont augmenté, les consommateurs et les producteurs de produits alimentaires ont également profité de cette évolution. Cette dernière s'est toutefois révélée moins favorable dans certaines régions, et notamment en Afrique subsaharienne (Diaz-Bonilla et al. 2002a, 5-6; DFID 2004, 8-10). Le manque de produits alimentaires n'est pas la cause de l'insécurité alimentaire dans ces régions, il s'agit davantage d'un manque de possibilités de revenus.

Si, en théorie, le marché mondial d'aliments est suffisamment vaste et stable pour approvisionner tous les pays, nombre de PMA (et leurs populations pauvres) manquent cependant de moyens pour prendre part à ce marché. La raison de cet état de faits démontre le lien entre sécurité alimentaire et développement agricole: l'agriculture et les secteurs liés à l'agriculture représentent la principale source d'emploi pour les pauvres et influencent ainsi de façon pertinente leur accès aux produits alimentaires au travers de leurs revenus et de leur pouvoir d'achat (DFID 2004, 10). Par conséquent, en dépit de la réorientation de la sécurité alimentaire de la production vers l'accès aux produits alimentaires et de l'abondance de ces produits en général, elle demeure pour la plupart des PMA et des populations pauvres liée au développement rural et, dans la mesure où l'agriculture reste le secteur principal de revenus et d'emploi, au développement agricole.

La sécurité alimentaire peut être analysée à différents niveaux, à savoir au niveau mondial, national, régional ainsi qu'au niveau des ménages et des individus. Le niveau national est au cœur des discussions internationales au sein de l'OMC, puisqu'il est directement concerné par la politique commerciale (Diaz-Bonilla et al. 2000, 4-5). L'Encadré 1 offre un aperçu des différents concepts de classification des pays selon les problèmes de sécurité alimentaire. Dans ce contexte, il est important de noter que le niveau national ne permet pas d'analyser la distribution des gains et pertes entre les différentes régions ou les différents groupes d'acteurs dans un pays, qui peuvent être le fruit de la politique commerciale.

Cependant, les problèmes de sécurité alimentaire au Sénégal apparaissent comme évidents: le pays relève des catégories « PMA » et « PDINPA » (pays en développement importateurs nets de produits alimentaires) de l'OMC, de la catégorie PFRDV (pays à faible revenu et à déficit vivrier) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

(FAO) ainsi que du groupe de pays concernés par l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité commerciale.³

Encadré 1: Sécurité alimentaire au niveau national et commerce international – concepts visant à la classification des PED

La FAO, l'organisation des Nations Unies responsable de la sécurité alimentaire, utilise le concept de *pays à faible revenu et à déficit vivrier* (PFRDV) basé sur une combinaison entre le PIB par personne et le commerce net de produits alimentaires, mesuré en calories.

L'OMC a introduit la classification « pays en voie de développement importateur net de produits alimentaires » (*Net Food Importing Developing Countries* - NFIDC) pour les PED dont les importations de produits alimentaires dépassent les exportations. La déclaration de Marrakech, composante essentielle du Cycle d'Uruguay achevé en 1994, prend en compte les doutes des PMA et des PDINPA, notamment par rapport aux effets négatifs qui pourraient être entraînés à moyen terme par la libéralisation du commerce agricole.

On critique pourtant fréquemment l'insuffisance de cette catégorisation par l'OMC. Diaz-Bonilla et al. (2002a) soutiennent que la part des importations de produits alimentaires dans les revenus totaux à l'exportation permet de bien mieux établir la vulnérabilité d'un pays que le seul fait de constater si le pays est un exportateur ou un importateur net de produits alimentaires, dès lors qu'elle donne une idée quantitative des conséquences éventuelles des nouveaux résultats de négociation sur la sécurité alimentaire. Ces auteurs appliquent cinq indicateurs (outre le rapport entre les importations de produits alimentaires et les exportations totales de productions d'aliments par personne, ils appliquent la consommation de calories par personne, la consommation de protéines par personne et le pourcentage de la population urbaine) afin d'évaluer la vulnérabilité des pays dans le domaine de la sécurité alimentaire, indépendamment des catégories PMA et PDINPA. Ils subdivisent ainsi 167 pays en 12 groupes en adoptant une classification allant de 1 = haute insécurité alimentaire à 12 = haute sécurité alimentaire.

Sources: Diaz-Bonilla et al. (2002a); Pingali / Stringer (2003); Ruffer (2002); OMC (1994)

3 « Food insecure countries with trade vulnerability » (Diaz-Bonilla et al. 2000, 10; voir aussi Encadré 1). cf. Ruffer (2002) pour de plus amples explications quant aux différen-

2.2 Les mesures de protection comme constituant élémentaire du « traitement spécial et différencié » de l'OMC

Commerce et développement: Orthodoxie libérale contre besoins spécifiques?

Le commerce (libre-échange) n'est pas un objectif en soit, mais il doit contribuer au bien-être humain, de même que le plein emploi, un niveau élevé de revenu, l'utilisation optimale des ressources, etc. Ces objectifs sont reconnus par le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) de 1947, repris par les documents à l'origine de la création de l'OMC en 1994 et acceptés en principe par la grande majorité des pays signataires d'accords commerciaux et par les observateurs et chercheurs qui les suivent.

Si les objectifs ne sont généralement pas contestés, des désaccords considérables subsistent néanmoins quant à savoir s'ils sont atteints de manière systématique et quasi automatiquement au travers de « la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits (...) sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international », comme le stipule le préambule du GATT (OMC 1994b). L'orthodoxie veut que ces principes profitent surtout aux partenaires commerciaux faibles. Pour ne citer que les règles les plus fondamentales : le principe de « nation la plus favorisée » (Art. I GATT, OMC 1994b) garantit que des pays membres, moins puissants sur les plans économique et politique, puissent automatiquement profiter des conditions favorables que les grands pays industrialisés s'accordent mutuellement. Le principe du « traitement national » (Art. III GATT) garantit que le pays importateur ne traite pas d'une façon moins favorable le produit importé que le produit national similaire.

Ces principes assurent en fait que tous les membres abaissent leurs barrières douanières de manière continue en se rapprochant de l'idéal économique classique du libre-échange. L'OMC convertit les motifs mercantiles et

tes classifications et indicateurs et pour une comparaison internationale des indicateurs concernant le Sénégal.

économiquement « myopes » des pays membres, qui souhaitent « gagner » de nouveaux marchés d'exportation en abaissant les tarifs des partenaires commerciaux, en un libre-échange général, en conduisant ces pays à accepter des « pertes » à l'ouverture de leurs propres marchés (réciprocité). En revanche, l'économie classique établit que les importations représentent un gain en elles-mêmes (souvent plus importantes que les exportations), en diminuant les prix à la consommation, en étendant les options des consommateurs et des industries et en créant de la concurrence. Les projections les plus positives des gains apportés par le libre-échange et le Cycle de Doha à l'aide des modèles d'équilibre général sont basées sur les prémisses de l'économie classique (p.ex. Banque Mondiale 2003a; Anderson / Martin 2005).

Mais la théorie du libre-échange présente toutefois des faiblesses, surtout si l'on compare les hypothèses sous-jacentes avec la situation réelle. La théorie ne voit des effets positifs qu'au travers d'hypothèses rigides (marchés fonctionnant de manière optimale et informations parfaites, etc.), ce qui ne correspond guère à la réalité, et encore moins dans les PED où le marché se caractérise par de multiples imperfections.⁴ La théorie des industries naissantes (*infant industry*) ainsi que d'autres développements apportés par l'économie classique (incorporation du risque, de coûts d'ajustement, de rigidités, d'économies d'échelle, etc.) fournissent certains arguments théoriques permettant de justifier des exceptions au libre échange comme étant bénéfiques sur le plan économique. Ajoutons que les économies, les marchés et les institutions qui dominent le système du commerce (y compris l'OMC) sont soumis à des pressions et font l'objet de rancunes politiques, tendant ainsi à favoriser les pouvoirs économiques plus puissants. Certaines critiques avancent même que les règles de l'OMC servent à maintenir la position des pays avancés et retarder le développement des PED (Chang 2002; South Centre 2005). La tendance affichée par l'OMC, qui vise à dépasser les politiques commerciales externes et régulariser également les politiques dites internes, accroît la réticence à l'égard d'une approche identique pour tous (« *one size fits it all* »). Les réalités divergentes en fonction des pays, des marchés, des appréciations de ces réalités et des concepts visant à y remédier en recourant à

4 Les échecs de la gouvernance publique ne sauraient être contestés, et par conséquent les imperfections du marché ne peuvent mener automatiquement à un plaidoyer en faveur des interventions de l'État.

l'intervention de l'État aboutissent en conséquence à des divergences par rapport aux politiques de commerce libérales, tant au sein de l'OMC qu'ailleurs.

Afin d'éviter de mettre en question sa légitimité, l'OMC est tenue d'assurer que les priorités divergentes ou même contradictoires résultant de ces divergences soient conciliées. On consent largement à reconnaître qu'un ensemble uniforme de droits et d'obligations multilatéraux pour des pays membres aussi différents ne sert pas les intérêts de tous les pays (Keck / Low 2004, 3). Ainsi, le GATT et, plus tard, l'OMC, ont quasiment d'emblée accordé un « traitement spécial et différencié » (TSD) aux PED. La mise en application concrète du concept plutôt vague de TSD était par le passé soumise à des changements profonds. Avec l'adoption de la Partie IV du GATT (Commerce et Développement), la non-réciprocité devenait le principe essentiel du TSD. En vertu de l'Art. XXXVI : 8 GATT, « les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées », dans le cas où les engagements réciproques pris par les PED ne seraient pas conformes à leurs besoins spécifiques.⁵

Bien que cette Partie IV de l'Accord général affiche davantage de bonnes intentions qu'elle n'a de force juridique (Keck / Low 2004, 4), l'approche des PED a clairement évolué depuis cette époque. Beaucoup d'entre eux et de PMA ont rejoint l'OMC. Au cours du Cycle d'Uruguay, les « ambitions » (le niveau des réductions tarifaires etc.) des PED se sont déjà révélées inférieures à celles des pays industrialisés, bien qu'ils aient pris des engagements forts, notamment au niveau de l'agriculture, et qu'ils se soient complètement intégrés dans le cadre juridique de l'OMC. Faisant référence au TSD, les PED demandent aujourd'hui une certaine flexibilité et la modification des règles substantielles afin de les adapter davantage à

5 Il paraît évident que ces principes de traitement spécial et différencié sont également controversés. De nombreux économistes avancent que les principes généraux de l'OMC sont (en règle générale) valables pour toutes les économies, et en réduisant la pression pesant sur la libéralisation de leurs propres barrières douanières, les PED ne profitent pas des effets les plus positifs (p.ex. Özden / Reinhardt 2003; Banque Mondiale 2003a; Anderson 2004).

leurs besoins individuels, en soulignant que le Cycle de Doha a été baptisé « cycle du développement » (OMC 2001a).

3 Produits spéciaux et mécanisme de sauvegarde spéciale: analyse des concepts et de leur applicabilité juridique dans le cas du Sénégal

Les demandes relatives aux PS et au MSS au sein des négociations actuelles s'intègrent au concept de TSD. L'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture (OMC 1994c) leur fournit un cadre de négociation. On peut l'expliquer par le fait que la plupart des pauvres vivent en milieu rural, ils dépendent de l'agriculture pour une large partie de leur revenus directs et indirects, et par les conditions particulièrement âpres induites par l'agriculture en termes de risques et problèmes ainsi que de coûts d'ajustement (cf. Chapitre 2.1).

Bien qu'il n'existe encore aucun accord sur le Cycle de Doha (et qu'il n'a pas encore été établi si un tel accord sera trouvé ou non), on observe déjà une certaine structuration préalable qui indique tant la direction générale acceptée que les points clés sur lesquels le débat est encore ouvert : fin juillet 2004, les pays membres de l'OMC s'étaient accordés sur les résultats intermédiaires des négociations agricoles et les avaient résumés dans un accord cadre (OMC 2004b) constituant une base pour les négociations actuelles et les quelques points déjà acceptés par l'ensemble des membres.

Les deux mesures de protection sont acceptées dans cet accord cadre. Elles poursuivent des buts complémentaires.

- Le concept de *produits spéciaux* vise à permettre aux PED de déterminer certaines filières qui présentent une grande importance pour la sécurité alimentaire, le développement rural et la garantie des moyens d'existence. Le concept prévoit que les PED ne seront pas obligés de réduire les droits de douane consolidés sur les produits indiqués (ou de les réduire seulement faiblement) et de ne pas élargir les contingents tarifaires (cf. Chapitre 3.1). Cette protection à moyen ou à long terme pourrait permettre aux PED de restructurer des filières agricoles clés et de les préparer à un processus graduel de libéralisation.⁶

6 Le concept de PS est différent du concept de produits sensibles avec lequel il est souvent confondu : les produits sensibles sont accessibles à tous les pays, incluant les PED,

- L'introduction du *mécanisme de sauvegarde spéciale* (cf. Chapitre 3.2) vise à offrir une protection à court terme contre des poussées soudaines des importations et contre la volatilité des cours internationaux des produits agricoles. La justification est la même que pour les PS: répondre aux besoins des agriculteurs des pays en développement, à savoir les besoins en matière de développement rural, de sécurité alimentaire et de garantie des moyens d'existence. Le MSS devrait permettre d'atténuer les effets des chocs exogènes et d'éviter que des producteurs normalement compétitifs fassent faillite en raison de perturbations de court terme des débouchés du marché.⁷

Ainsi, notons bien que la catégorie des PS n'apportera aucune protection supplémentaire aux tarifs consolidés tandis que le MSS prévoit une augmentation des droits de douane pendant une période très limitée. Les deux mesures s'insèrent dans le système existant de règlements relatifs aux mesures de protection exceptionnelles et ne mettent pas en question la tendance générale à la libéralisation et au libre-échange de l'OMC.

L'introduction des PS et du MSS constitue l'un des principaux points des négociations dans le Cycle de Doha. Un grand nombre de PED et PMA s'est prononcé en faveur des PS et du MSS, et le Sénégal en fait partie.⁸ Les demandes relatives aux nouvelles mesures de protection apparaissent dans les Communiqués de l'« Alliance for Strategic Products and Special Safeguard Mechanism » à la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun (OMC 2003b), du Groupe 33 (G-33), du Groupe Africain, du Groupe 20 (G-20) et du Groupe ACP.⁹

Conformément à l'exemple du G-20, de grands exportateurs de produits agricoles parmi les PED se sont ralliés aux demandes relatives aux PS et aux MSS. Ce fait mérite de retenir l'attention dès lors que des mesures de

bien que ceux-ci bénéficient d'un SDT (traitement spécial et différencié : nombre de produits et obligations de réductions tarifaires), et ils ne nécessitent aucune justification en termes de développement mais leur désignation reste plutôt vague pour le moment (« *compte tenu des engagements existants pour ces produits* », OMC 2004b).

7 Le concept de MSS est différent des autres mécanismes de sauvegarde disponibles à l'OMC, voir Chapitre 3.2.

8 En 2001, le Sénégal demandait déjà « *the right of access to appropriate special and appropriate safeguard measures* » (OMC 2001b).

9 Cf. OMC (2001c), Third World Network (2004), ICTSD (2004a), OMC (2004a). Le Sénégal est membre du G33, du Groupe ACP et du Groupe Africain.

protection constituent des barrières potentielles aux produits agricoles exportés par des pays exportateurs comme le Brésil. Il semble que des délibérations tactiques aient motivé les pays exportateurs parmi les PED et les nouveaux pays industrialisés à appuyer les demandes relatives aux PS et aux MSS dans les négociations. Bien entendu, ces pays comptent davantage sur une alliance stable entre les PED au cours des négociations que sur un rejet des PS et du MSS. Il demeure tout de même fort probable que les intérêts divergents se dessinent de manière plus évidente dans les négociations sur les détails concernant les PS et le MSS, une fois définies les grandes lignes des modalités.¹⁰

Parmi les pays industrialisés et les pays exportateurs nets de produits agricoles, seul le *Groupe de Cairns* (dont plusieurs pays membres appartiennent également au G20 et/ou au G33) s'oppose ouvertement à l'introduction des PS (ICTSD 2004a). Selon lui, exempter des secteurs agricoles des engagements de réductions tarifaires pourrait avoir des répercussions négatives à long terme sur le commerce international. L'Union européenne (UE) s'est ouverte à l'introduction des PS et du MSS et accepte la raison d'être des deux concepts. Elle revendique traditionnellement dans les accords bi- et multilatéraux des catégories de produits sensibles et des mesures de sauvegarde. L'assentiment de l'UE pourrait être motivé également par l'hypothèse selon laquelle l'extension des mesures de protection pourrait diminuer la pression internationale pesant sur l'UE afin qu'elle réduise la protection de ses marchés agricoles. Les États-Unis acceptent les deux catégories sur le principe, mais demandent tout de même de limiter strictement le nombre de PS.

Les deux mesures de protection feront par après l'objet d'analyses plus détaillées. Leur applicabilité juridique sera alors examinée, dans la mesure où cela est déjà envisageable compte tenu du faible niveau d'entendement entre les membres de l'OMC, essentiellement en matière de protection agricole.

10 Entretien avec F. Wolter (OMC), 10.01.2005.

3.1 Produits spéciaux : arrangements et fonctionnements proposés

L'accord cadre de juillet 2004 n'apporte pas beaucoup de détails sur les PS (OMC 2004b):

« Les pays en développement Membres auront la flexibilité de désigner un nombre approprié de produits en tant que produits spéciaux (PS), sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire de garantie des moyens d'existence et de développement rural. Ces produits seront admis à bénéficier d'un traitement plus flexible. Les critères et le traitement de ces produits seront spécifiés plus avant pendant la phase de négociation et reconnaîtront l'importance fondamentale des produits spéciaux pour les pays en développement. »

Les négociations sur les PS ont débuté en décembre 2004 et on ne connaîtra probablement aucun résultat avant la fin du Cycle. Il reste à clarifier trois points principaux au cours des négociations: le nombre de PS auxquels les PED auront droit; les critères selon lesquels les PS seront sélectionnés; et le traitement des PS qui va résulter de l'adoption des nouvelles mesures. Nombre de propositions existent, qui feront l'objet de discussions ultérieures.

Les critères de sélection des produits spéciaux et leur nombre

La question des critères de sélection des PS est au centre du débat politique et scientifique. Le choix des critères joue un rôle important puisqu'il détermine la dimension selon laquelle les PS restreignent l'accès au marché. Trois variantes sont discutées (Ruffer 2003, 9-15):

- La première variante prévoit que les pays membres eux-mêmes statuent sans aucune restriction sur la sélection des PS, en tenant compte des buts fixés. Ce procédé équivaut à établir un chèque en blanc et entraîne le risque de voir quelques pays profiter des PS à des fins purement protectionnistes. Pour cette raison, il semble improbable que cette variante soit adoptée par les pays membres.
- La seconde variante vise à sélectionner un nombre limité de PS à l'aide du code du Système harmonisé (Code SH) en utilisant 4 ou 6

chiffres.¹¹ Dans cette variante, le nombre et le niveau choisi au sein du Code SH déterminent dans quelle mesure l'introduction des PS limite l'accès au marché. Cette variante se révèle généralement problématique car de fortes divergences entre les niveaux de protection des différents pays pourraient en résulter. Si un nombre très limité de produits spéciaux prédomine dans les importations agricoles d'un pays, l'application du Code SH pourrait permettre à ce pays de protéger la quasi totalité de son marché agricole contre des importations.

- La troisième variante propose de sélectionner les PS à l'aide de critères objectifs agréés. Les critères servent d'indicateurs afin de déterminer si une filière mérite d'être protégée en fonction des objectifs acceptés. Cette variante assure l'objectivité de la sélection des PS, mais elle souffre de l'insuffisance des stocks de données dans les PED. Le nombre de producteurs dans une filière, par exemple, pourrait constituer un critère sensé afin d'évaluer les conséquences sociales de la libéralisation dans un secteur agricole. Mais ces données ne sont pas disponibles de façon à pouvoir être adaptées au Code SH. Le Tableau 2 présente une liste de critères souvent discutés pour lesquels un stock de données suffisant serait disponible.

Ainsi que le laisse supposer la liste, le nombre de produits protégés peut fortement varier selon le critère choisi. Il convient d'examiner les critères de manière approfondie pour déterminer les plus appropriés afin d'identifier les PS. La force probante de certains critères reste tout de même limitée, et leur choix semble davantage motivé par leur applicabilité dans le cadre juridique de l'OMC que par leur utilité du point de vue du développement. Il existe quelques doutes quant au fait que l'application rigide des critères puisse respecter de façon adéquate les besoins individuels de développement des pays concernés (Third World Network 2004).

11 Le Code SH (système harmonisé) est un système international permettant d'indiquer et de codifier des produits. Ce système assure l'identification précise des produits et le regroupement de produits similaires qui sont ensuite traités de façon identique. Plus le niveau du Code SH est élevé, plus l'indication du produit est détaillée (p. ex. 4 chiffres jus, 6 chiffres jus de pomme, 10 chiffres jus de pomme à base de concentré). L'OMC utilise ce système SH.

Tableau 2: Critères potentiels permettant de déterminer les PS		
	Critère	Explication
1	Les exportations du produit Y représentent moins de X % des exportations mondiales	Indique que la production du produit Y dans le pays n'est pas fortement compétitive sur le marché international et que, pour cette raison, le produit requiert une protection
2	Le pays n'est pas un exportateur net du produit	Indique que la production du produit Y dans le pays n'est pas fortement compétitive sur le marché international et que, pour cette raison, le produit requiert une protection
3	Les importations du produit Y représentent X % de la consommation totale	La quantité des importations est relativement élevée, ce qui pourrait justifier une protection
4	La consommation du produit dépasse la production nationale	Le pays est un importateur net - Indique que la production du produit Y dans le pays n'est pas fortement compétitive sur le marché international.
5	La consommation du produit représente plus de X % de la consommation locale totale	Le produit est très important pour l'alimentation locale et, de ce fait, mérite d'être protégé
6	La production représente plus de X % de la valeur dans le secteur agricole (ou du PNB)	Importance stratégique du produit dans le secteur agricole (ou dans l'économie nationale)
7	La totalité des PS représente moins de X % de la totalité des importations agricoles (ou des importations générales)	Le nombre de produits protégés est limité par rapport au volume total des importations agricoles (de toutes les importations)
Source: Ruffer (2003)		

Dans le cadre des négociations actuelles au sein de l'OMC, le mode de sélection n'a pas encore été clairement établi. Il faudrait en tout cas permettre aux PED d'identifier les PS en harmonie avec leurs plans nationaux

de développement à moyen et à long terme, car le nouvel accord sur l'agriculture régira le commerce agricole international pendant les deux décennies à venir. Les PED devraient par conséquent entrevoir clairement les rôles que les divers sous-secteurs pourraient jouer d'ici quelques années, en tenant en compte du caractère ambivalent du droit de protection. Face aux sous-secteurs à fort potentiel, les délibérations pourraient d'une part mettre en avant la nécessité de les protéger afin d'assurer leur développement, et l'on pourrait d'autre part en conclure que le pays concerné aspire à exporter un produit prometteur dans un proche avenir. Si l'introduction des mesures de protection affecte un partenaire commercial de façon négative aujourd'hui, celui-ci risque de se fermer aux importations ultérieurement, en choisissant un produit sensible ou spécial identique.

Le traitement des produits spéciaux

Outre le nombre de PS et les critères relatifs à leur sélection, on se doit encore de clarifier dans le cadre des négociations actuelles le traitement qui sera accordé aux PED *via* la nouvelle mesure. Les PED exigent de pouvoir maintenir le statu quo par rapport à la protection des produits qu'ils déclarent comme PS (Third World Network 2004). Cela se réfère aux engagements de réduction tarifaire aussi bien qu'aux contingents tarifaires.¹² Il est toutefois probable que les pays exportateurs demandent au moins une faible réduction des droits de douane (environ 10 %) appliqués aux PS. Il serait de même envisageable de protéger les PS de façon dégressive et d'augmenter les obligations de réductions tarifaires (même si cette augmentation reste faible) après quelques années. Toutes les demandes émanant des pays exportateurs auraient un caractère essentiellement symbolique et contrarieraient, au vu du processus politique dans les pays industrialisés, l'impression selon laquelle les PED ne doivent plus entreprendre d'efforts de libéralisation dans certains secteurs à l'avenir.¹³

12 Un « contingent tarifaire » est une quantité prédéterminée d'un produit donné qui peut être importée à un taux réduit de droits de douane, tandis que les importations dépassant ce contingent sont soumises à un taux plus élevé. Ainsi, une augmentation du contingent signifie qu'un plus grand volume de produits peut être importé en acquittant des droits de douane moins élevés.

13 Entretien avec F. Wolter (OMC), 10.01.2005.

Finalement, l'importance de la nouvelle mesure pour les PED dépend également de la réduction tarifaire agricole générale actuellement négociée à l'OMC. Même si les propositions relatives aux modalités se sont entre-temps concrétisées, comme en attestent les propositions avancées par le Président des négociations sur l'agriculture, M. l'Ambassadeur Falconer (OMC 2007b, cf. Encadré 2), aucun texte n'a encore été approuvé.

Encadré 2: Propositions clés concernant les modalités d'accès au marché dans les négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture

Les droits consolidés représenteront la base des réductions. Les tarifs des pays développés seraient répartis selon quatre fourchettes de prix (<20, 20-40, 40-75, >75). Les réductions augmentent de 48-52 % à 66-73 % de la fourchette 1 à 4. Les fourchettes des PED seraient plus élevées (<30 %, 30-80, 80-130, >130) et les réductions dans ces fourchettes seraient 2/3 de l'abaissement pour les pays développés. La réduction moyenne maximale des droits consolidés des PED ne doit pas dépasser 36-40 % ; dans le cas contraire, le PED concerné aura la flexibilité d'appliquer des réductions moindres, de manière proportionnelle entre les fourchettes. Certaines petites économies vulnérables bénéficieront de SDT (traitements spéciaux et différenciés) supplémentaires.

Chaque pays développé pourra désigner comme « produits sensibles » jusqu'à 4-6 % des lignes tarifaires passibles de droits. Pour ces produits, des contingents tarifaires d'au moins 3-6 % de la consommation nationale seront imposés, dépendant également de l'abaissement choisi. Les PED jouiront d'un tiers de lignes supplémentaires. Les abaissements correspondront entre un à deux tiers des produits normaux dans le groupe tarifaire correspondant. Plusieurs clauses de modification régiront des conditions particulières.

Les autres points mentionnés, mais non encore clarifiés, concernent: la progressivité des tarifs; les règles particulières pour les produits de base; la simplification des tarifs (spécifiques et composés); les contingents tarifaires; le mécanisme de sauvegarde spéciale pour l'agriculture; divers SDT dont les PS, les MSS, le commerce des produits tropicaux et des produits de diversification, l'érosion des préférences; les membres ayant accédé récemment au marché; les pays les moins avancés; l'accès aux marchés pour le coton et les petites économies vulnérables.

Sources: OMC (2007b)

Mais il semble très probable qu'il en résulte une formule étagée qui laisserait moins de marge que la formule d'Uruguay (mais davantage que la formule suisse qui était également discutée) afin de maintenir des pics tarifaires visant à protéger certains secteurs. Les produits sensibles offrent

une certaine flexibilité, mais sont également soumis à des contraintes. Par conséquent, si les modalités convenues fluctuent finalement dans le cadre des propositions mentionnées, les PS constitueront un moyen de recours important si un pays veut maintenir la protection des produits qu'il juge importants dans le cadre des objectifs liés aux PS – la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et le développement rural.

3.2 Le mécanisme de sauvegarde spéciale: arrangements et fonctionnements proposés

Le MSS est un instrument également destiné à répondre aux besoins particuliers des agriculteurs des pays en développement. Son utilité à cette fin dépendra toutefois, et dans une plus vaste mesure que pour les PS, de la technicité établie par les textes juridiques. Il est utile de le répertorier d'abord parmi les autres mesures de protection « correctives » (outre les barrières normales, les droits de douane et contingents tarifaires) afin de mieux comprendre les rôles et exigences théoriques et pratiques auxquels doit répondre une mesure de sauvegarde.

3.2.1 Mesures de protection correctives à l'OMC

Les mesures de protection correctives se divisent généralement en deux grandes catégories remplissant des fonctions différentes.

- On retrouve d'une part les mesures antidumping et les mesures compensatoires (dans le cas des subventions), qui sont des mécanismes permettant aux pays de se défendre contre des pratiques déloyales. Dumping et subventions permettent de vendre la marchandise sur les marchés d'exportation à un prix inférieur à sa « valeur normale » (prix ordinaire sur le marché national du pays exportateur). Tandis qu'à l'OMC le dumping est, par définition, implanté par des entreprises privées, les subventions constituent quant à elles des mesures gouvernementales. Ces pratiques risquent de fausser la concurrence internationale car le prix de marchandise ne reflète plus les avantages comparatifs réels des pays où elle est produite et incite des producteurs compétitifs à quitter le marché. Les mesures antidumping et compensatoires permettent des actions de rétorsion et visent à mettre un terme à l'application de mesures déloyales par d'autres pays dans

le but de rétablir un « champ de concurrence équitable » entre les partenaires commerciaux (Jackson 2000, 248).

- D'un autre côté, les mesures de protection permettent d'amortir les fluctuations des marchés et les difficultés résultant de la libéralisation et des processus d'ajustement (Ruffer / Vergano 2002, 11-14), sans pousser les partenaires commerciaux à l'infraction. Les mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers (*Escape Clause* Art. XIX GATT (OMC 1994b), l'Accord sur les Sauvegardes (OMC 1994e), les mesures de protection des *industries naissantes* (Art. XVIII GATT), les restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements (Art. XII GATT) et les Mesures de Sauvegarde Spéciales pour l'Agriculture (SSG, Art. 5 de l'Accord sur l'agriculture (OMC 1994c) s'inscrivent dans cette catégorie.

On comprend d'ores et déjà sur la base de cette liste que les mesures de protection exceptionnelles sont destinées à répondre à des circonstances et des exigences bien définies. Des procédures détaillées expliquent comment activer chaque mesure, ce qui inclut une négociation avec les partenaires commerciaux tout en étant soumis aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC. Tous cela simplifie la tendance générale à la réduction des barrières commerciales, en fournissant des instruments dédiés à la gestion des circonstances exceptionnelles, des imprévus ou des infractions des partenaires, tout en évitant que ces mêmes instruments soient utilisés pour se décharger des obligations convenues.

3.2.2 Faiblesses des mesures de sauvegarde comparables au MSS, du point de vue des PED

Parmi les mesures énumérées ci-dessus, on retrouve deux mesures dont le but est comparable à celui du MSS. On se demande par conséquent pour quelle raison de nombreux pays jugent ces mesures insuffisantes et exigent l'application de MSS, fournissant ainsi également des indications quant aux attentes et aux exigences envers ceux-ci:

La clause de sauvegarde du GATT

Tous les pays membres sont autorisés à adopter la clause de sauvegarde énoncée à l'Art. XIX du GATT et applicable à tous les produits. Cette clause de sauvegarde permet aux pays membres de protéger des secteurs temporairement, sous la forme de droits de douane supplémentaires ou de

restrictions quantitatives (quotas) ou en combinant ces deux options (contingents tarifaires). La clause vise à accorder un temps suffisant au secteur local pour lui permettre d'ajuster ses structures aux évolutions des conditions générales dans une période restreinte.

Les règles permettant l'application de l'Art. XIX du GATT sont relativement strictes afin de limiter le recours abusif aux mesures d'urgence. Les pays membres doivent prouver que les importations du produit en question augmentent de façon relative ou absolue, et que cette augmentation est due à des évolutions imprévues et aux obligations prises dans le cadre du GATT. Ils doivent également montrer qu'il est gravement porté atteinte à la branche de production nationale concernée ou qu'elle est menacée par une telle atteinte résultant de l'augmentation des importations.

Les membres de l'OMC rechignent à adopter cette clause de sauvegarde (Sykes 2003) car des investigations de ce type entraînent des coûts importants et exigent des capacités administratives considérables. Dans les PED notamment, il est quasiment impossible de prouver l'existence d'un rapport de causalité entre l'augmentation des importations et l'atteinte réelle ou menaçante, en raison du manque de données statistiques nécessaires et d'autant plus que le secteur agricole n'est pas dominé par un petit nombre de grands producteurs mais caractérisé par une multitude de petits agriculteurs du secteur informel. Soulignons un autre désavantage du système existant au sein de l'OMC, à savoir la longueur de l'exposé des preuves. Avant qu'un pays soit en mesure d'appliquer les mesures de protection, il est fort possible que les entreprises à protéger aient déjà fait faillite. En outre, les mesures d'urgence prévues par l'article XIX du GATT n'offrent qu'une protection contre les pics d'importations, faisant fi de la volatilité des prix (Third World Network 2004). Ajoutons que lorsqu'un pays limite les importations dans le but de sauvegarder ses producteurs nationaux, il se doit en principe d'opérer des compensations. L'Accord précise que le pays ou les pays exportateurs peuvent demander une compensation par voie de consultation. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, le pays d'exportation peut prendre une mesure de rétorsion équivalente (OMC 2005b). Une telle disposition n'a toutefois pas encore été appliquée et la clause de sauvegarde se révèle en fait inapplicable par les PED.

Les mesures de sauvegarde spéciales de l'Accord sur l'agriculture

On relève, outre la clause de sauvegarde évoquée, les mesures de sauvegarde spéciales (SSG) pour l'agriculture, énoncées à l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture (OMC 1994c). Les dispositions spécifiques relatives aux SSG dans le domaine agricole diffèrent de celles qui s'appliquent aux mesures de sauvegarde normales. Contrairement à la clause de sauvegarde, il n'est pas nécessaire de démontrer qu'une atteinte grave est causée à la branche de production nationale, et le recours à la protection s'en trouve donc simplifié. L'application de tarifs de sauvegarde plus élevés peut être déclenchée automatiquement lorsque le volume des importations excède un certain niveau ou que les prix tombent en deçà d'un certain seuil (OMC 2005a). Ainsi, en appliquant les SSG, les pays membres peuvent se protéger non seulement contre les poussées des importations mais aussi contre le déclin rapide des prix.

Ces SSG entraînent cependant un certain nombre de problèmes touchant notamment les PED (Third World Network 2004). Les mesures ne peuvent pas être appliquées sur tous les produits agricoles; elles peuvent être invoquées uniquement pour des produits pour lesquels il a été procédé à une « tarification » (détermination du tarif consolidé par des calculs de conversion de l'ancienne protection et non par une fixation simple) dans le cadre du Cycle d'Uruguay, et à condition que le gouvernement se soit réservé le droit d'y procéder dans sa liste d'engagements dans le domaine de l'agriculture (OMC 2005a). À l'image de la plupart des PED, le Sénégal ne remplit ces conditions pour aucun produit. Par conséquent, le recours aux SSG se révèle de facto discriminatoire dès lors qu'il n'est quasiment applicable que par les pays industrialisés.

Même si un PED est autorisé à adopter de telles mesures sur certains produits sélectionnés, il se voit confronté à de graves difficultés:

- Du point de vue des PED, les mécanismes de déclenchement prévus par l'article 5 ne respectent pas les besoins particuliers de ces pays (Third World Network 2004).
 - Pour ce qui concerne les prix, la sauvegarde est déclenchée si le prix nominal d'importation selon la devise locale chute en deçà d'un prix de référence spécifique. Le prix de référence est tout de même basé sur le prix moyen de la période de 1986 à 1988. Cette période était caractérisée non seulement par des prix agricoles extrêmement bas à l'international, mais aussi par une forte suréva-

luation des monnaies de beaucoup de PED (FAO 2003, 18). Ainsi, compte tenu du taux d'inflation élevé et de la dévaluation des monnaies de nombreux PED, le prix de déclenchement prévu à l'article 5 s'avère très peu élevé par rapport aux prix actuels, rendant ainsi difficile l'adoption des SSG.

- Concernant le volume des importations, le seuil de déclenchement pose également quelques problèmes pour les PED. Le déclenchement fondé sur le volume est évoqué de manière détaillée à l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture. Ce niveau de déclenchement est déterminé sur la base des possibilités d'accès au marché définies comme le pourcentage des importations de la consommation intérieure correspondante pendant les trois années précédentes (OMC 1994c). Ainsi, les pays où la production locale assure une grande partie de l'alimentation des populations peuvent adopter ces mesures seulement dans le cas d'une forte hausse des importations.
- Les SSG prévoient des droits additionnels, mais pas de restrictions quantitatives. Dans le cas du volume de déclenchement, les droits supérieurs ne peuvent être imposés que jusqu'à la fin de l'année visée et ne pourront être perçus qu'à un niveau qui n'excédera pas un tiers du niveau du droit de douane proprement dit, applicable pendant l'année où la mesure est prise (OMC 1994c). Par conséquent, les mesures n'offrent qu'une faible protection pour les PED présentant un taux de protection relativement bas (Third World Network 2004).
- La mise en pratique des règles détaillées nécessite de grandes capacités administratives et douanières, que l'on retrouve rarement dans les PED.

En résumé, on constate qu'il existe déjà des mesures de sauvegarde dont les objectifs sont comparables aux MSS. Mais les barrières à l'application de l'Art. XIX du GATT sont si strictes que les PED ne peuvent guère en profiter. Dans le cas des SSG, la plupart des PED ne sont pas autorisés à les appliquer et, même si certains peuvent y avoir recours, ils se voient confrontés à des difficultés et des limitations d'ordre pratique.

3.2.3 Le MSS: arrangements et fonctionnements proposés

L'arrangement concret relatif au MSS apparaîtra uniquement au cours des négociations. L'accord cadre de juillet 2004 ne donne aucune indication concrète quant à l'arrangement futur du MSS, mais se limite dans le paragraphe 42 à la déclaration suivante: « *Un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) sera établi pour utilisation par les pays en développement Membres* » (OMC 2004b). Les partisans du MSS se sont prononcés en faveur d'un mécanisme simple et transparent. Les points suivants sont encore ouverts au stade actuel des négociations: le mode de déclenchement, le nombre de produits admis pour l'application du mécanisme, la durée et fréquence de l'application, et le niveau de protection.

Concernant le mécanisme de déclenchement du MSS, le G33 avait sollicité un niveau de déclenchement fondé sur les prix¹⁴ aussi bien que sur le volume, et la déclaration du Conseil des Ministre de Hongkong en 2005 l'a accepté (OMC 2007b). Dès lors que les partisans du MSS visent une simplification significative par rapport aux mesures de sauvegarde en vigueur (cf. Chapitre 3.2.2), le nouvel accord pourrait prévoir un mode de déclenchement fondé sur le volume plus simple que celui qui règle le déclenchement des mesures de protection pour l'agriculture de l'article 5 de l'Accord sur l'Agriculture. Dans le cas du déclenchement fondé sur les prix, il s'agit de choisir une période de référence appropriée pour déterminer le prix de déclenchement et de l'adapter périodiquement afin de redresser les fluctuations des cours de change. Il est probable que le MSS ne nécessitera ni preuve d'atteinte, ni compensation des partenaires commerciaux.

En ce qui concerne la durée d'application des SSG, elle est limitée de manière stricte: les tarifs de sauvegarde ne peuvent être perçus qu'à la fin de l'année marquant l'adoption des SSG. Il est probable que les PED demanderont une période d'application plus étendue pour le MSS. Les sauvegardes générales ont une durée maximale de trois ans.

14 Quelques pays membres s'étaient prononcés contre un seuil de déclenchement fondé sur les prix car il risquerait de manquer de transparence et de laisser la voie libre à la corruption (Valdés / Foster 2003, 11).

3.3 La politique commerciale sénégalaise dans le cadre des accords régionaux et de l'OMC: aperçu des barrières tarifaires et non-tarifaires, et des taxes appliquées

Avant d'examiner les effets potentiels des mesures de protection dans les filières riz et huiles végétales, l'étude aspire à vérifier l'applicabilité juridique des deux mesures de protection PS et MSS pour le Sénégal, qui représentent la base de départ pour les délibérations. À cette fin, l'étude présente dans un premier temps les mesures tarifaires et non-tarifaires, ainsi que les taxes en vigueur au Sénégal qui déterminent finalement l'applicabilité des catégories PS et MSS.

Les instruments de taxation de la politique commerciale sénégalaise

Le Sénégal est membre de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). L'affiliation du pays à cette communauté régionale détermine largement les droits de douane et les taxes que le Sénégal est autorisé à percevoir.

Le Sénégal fait également partie de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le processus d'intégration de la CEDEAO connaît actuellement une progression impressionnante, à tel point que les règles et les structures tarifaires de cette communauté seront déterminantes dans un proche avenir.¹⁵

Tous les pays membres ont adopté le **tarif extérieur commun (TEC)** de l'UEMOA (UEMOA 1997). Il se compose d'un droit de douane qui se subdivise selon les quatre catégories suivantes, ainsi que « d'autres droits » (Tableau 3).

Le Sénégal bénéficie en outre du prélèvement communautaire de solidarité CEDEAO de 0,5 % et du prélèvement COSEC (Conseil Sénégalais des Chargeurs) au taux de 0,2 %. Le taux maximal des droits de douane s'élève donc à 22,7 % sur le plan formel. Notons que seul le TEC repré-

15 Cette remarque évoquée en 2005 reste valable en 2007. Il semble que la CEDEAO se destine à adopter dans leurs grandes lignes les règles de l'UEMOA, en instaurant des discussions sur des tarifs plus élevés pour certains produits sensibles, essentiellement des produits agricoles et agro-industriels, mais il est peu probable qu'une décision soit adoptée avant décembre 2007 (Hazard 2007).

sente le tarif de base à caractère permanent. Les autres droits à l'exception du TEC constituent une distorsion du tarif commun et ne sont pas autorisés par l'UEMOA (FAO / UEMOA 2004, 19).

Le Sénégal perçoit tout de même des **surtaxes** sur certains produits, par exemple les oignons et les pommes de terre. Compte tenu de leur non conformité au TEC, le Sénégal opère une suspension progressive de ces taxes (OMC 2003a, 40).

Tableau 3: Les taxes ordinaires du tarif extérieur commun de l'UEMOA	
Catégorie et niveau du TEC et autres droits	Nature des produits
Niveau TEC:	
0 = 0 %	Produits à caractère social (produits pharmaceutiques, livres etc.)
1 = 5 %	Produits de première nécessité (matières premières de base, biens d'équipement et intrants spécifiques)
2 = 10 %	Produits intermédiaires
3 = 20 %	Biens de consommation finale
Taxes additionnelles :	
Redevance statistique = 1 %	Tous les produits importés
Prélèvement communautaire de solidarité = 1 %	Tous les produits importés
Source: d'après FAO/UEMOA (2004)	

Depuis 1998, l'UEMOA permet à ses membres d'appliquer des **mesures de sauvegarde** dans des conditions strictes (UEMOA 1998c). L'État membre doit être « ...confronté ou menacé d'être confronté à des difficultés graves dans un ou plusieurs secteurs de son économie, du fait de la mise en œuvre des règles générales de l'Union Douanière et de la politique commerciale commune... » (UEMOA 1998c, Art. 3). Pour prouver l'existence d'une telle situation, il lui faut introduire une demande de dé-

rogation auprès de la Commission de l'UEMOA qui « ...contient une description détaillée des raisons qui la motivent, des mesures de sauvegarde que l'Etat membre se propose de prendre et des objectifs spécifiques qu'il compte réaliser à travers ces mesures... » (UEMOA 1998c, Art. 6). La Commission évaluera tous les facteurs pertinents, et il lui incombe d'autoriser les mesures de sauvegarde, tant dans leur durée que dans leur contenu; elle doit également autoriser des mesures de sauvegarde provisoires.

La taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) est un mécanisme de taxation communautaire mais d'application nationale (UEMOA 1999c). Il est en principe destiné à amortir les effets des variations erratiques des prix internationaux de certains produits agricoles sur la production communautaire, et à contrecarrer les pratiques déloyales. La TCI se dit combiner des mesures de sauvegarde à des mesures anti-dumping et se présente comme une taxe temporaire. Selon le règlement (UEMOA 1999c), la TCI

« ...s'applique à l'importation de produits dont la branche est menacée d'un préjudice grave, la notion de 'menace de préjudice grave' s'entendant comme une chute des cours mondiaux d'un produit de l'agriculture, de l'agro-industrie, de l'élevage ou des pêches, susceptible de provoquer une dégradation majeure de la situation de la branche concernée ».

La TCI poursuit des objectifs réglementés par les accords respectifs de l'OMC et se doit par conséquent de s'y conformer. Le gouvernement espère qu'elle pourra être compatible avec la clause spéciale de sauvegarde.¹⁶ Cependant, la fixation du prix de déclenchement soulève certaines questions par rapport à la conformité de la TCI vis-à-vis des règles de l'OMC (FAO / UEMOA 2003, 66). Le prix de déclenchement de la TCI est fixé par la Commission de l'UEMOA, par voie de décision, et ajusté tous les 6 mois. La procédure distingue deux types de produits : pour les produits à « prix garantis » aux pays exportateurs, le prix de déclenchement est la moyenne du prix garanti à l'UE, du prix garanti aux États-Unis et du prix du marché spot, en sus des frais d'approche. Pour les autres produits, le prix de déclenchement est calculé sur la base du cours mondial du produit et des coûts de production intérieurs du produit (moyenne nationale). Les coûts de production intérieurs entrent dans ce calcul selon un

16 Entretien avec M. Bâ (MEF), 21.04.05

taux de 70 % (UEMOA 1999c, Annexe n° 1). Le calcul du prix de déclenchement, notamment le poids élevé des coûts de production intérieurs, fait que la TCI est en réalité applicable de façon permanente. Pour citer l'une des personnes interrogées dans le cadre de nos enquêtes : « *On trouvera toujours une raison d'appliquer la TCI* ». Il semble donc que la TCI constitue en fait un droit de douane permanent qui donne aux pays membres la possibilité de remplacer les surtaxes suspendues, risquant ainsi de violer les règles de l'OMC. Cette protection se limite tout de même à un taux de 10 %.

À l'instar de la TCI, **la taxe dégressive de protection (TDP)**, instituée par le règlement de l'UEMOA en 1999 (UEMOA 1999a), est une « mesure d'accompagnement au TEC » (FAO / UEMOA 2003, 20). La taxe vise en premier lieu à compenser l'allègement des droits de douane dans quelques filières lourdement affectées par l'introduction du TEC. De plus, elle est officiellement destinée à permettre aux activités de l'industrie et de l'agro-industrie concernées de se restructurer, pendant une période provisoire (FAO / UEMOA 2003, 21). Les taux de la taxe dégressive sont successivement abaissés de 10 % à 2,5 % pour la TDP basse (des activités nécessitant une protection complémentaire faible) et de 20 % à 5 % pour la TDP haute (des activités nécessitant une protection plus importante). La TDP a expiré fin 2005 (UEMOA 2003). Le Sénégal a demandé l'introduction de la taxe, mais ne l'a jamais appliquée.

L'application des valeurs de référence sur des produits importés représente une (autre) forme de protection indirecte. Le Sénégal évalue les marchandises sur la base de la valeur minimale (UEMOA 1999b). Ce mécanisme des valeurs de référence consiste pour le service des douanes à utiliser une valeur minimale comme assiette des droits d'entrée lorsque le prix facturé pour le produit importé est inférieur à cette valeur minimale (FAO / UEMOA 2003, 22). La valeur de référence est déterminée par l'administration nationale. Le système des valeurs de référence remplit trois fonctions différentes. Il est destiné à protéger une filière industrielle, à assurer la collecte des recettes fiscales et à palier la difficulté à évaluer correctement un produit importé. Concernant sa troisième fonction, on relève quelques similitudes évidentes avec la TCI. La lutte contre les fausses déclarations de valeur, les pratiques commerciales déloyales et les subventions sont des objectifs identiques à ceux assignés à la TCI. Dans tous les cas, l'application de valeurs de référence aboutit finalement à une

taxation plus élevée et par conséquent à une hausse des prix des produits importés. À l'image de la constatation établie dans le cadre d'une étude FAO / UEMOA (2003), « ...la plupart des États membres qui appliquent les valeurs de référence les ont indirectement converties en mécanismes de protection pour les industries frappées par la concurrence internationale ».

L'application des valeurs de référence pose certains problèmes par rapport à l'Accord sur l'évaluation en douane, qui concerne la mise en œuvre de l'Article VII du GATT (OMC 1994d). Le Sénégal a indiqué avoir mis en œuvre l'Accord à partir du 1^{er} juillet 2001, mais il avait déjà fait prévaloir les dispositions relatives au TSD en faveur des PED afin de différer sa mise en application (prévue à l'origine pour le 1^{er} janvier 2000) pour une période de 18 mois (OMC 2003a, 19). En juin 2002, le Sénégal a déposé une demande de dérogation conformément à l'Article IX de l'Accord sur l'OMC (OMC 1994a) afin d'instaurer des valeurs minimales sur plus de 29 produits (dont le riz brisé) pendant une période transitoire de trois ans à compter de cette date (OMC 2003a, 19). Cette liste a été modifiée en 2004 et ne contient plus de produits agricoles (République du Sénégal 2004c). La dérogation est arrivée à échéance en juin 2005 et l'on n'a pas clairement déterminé si la valeur de référence restait applicable après cette date.

L'examen de la **fiscalité intérieure** s'avère également important car l'application de taxes intérieures plus élevées sur les produits émanant des pays tiers que sur la production nationale constitue une violation au principe du traitement national et revêt un caractère protectionniste.

La réglementation de l'UEMOA prévoit un taux unique de **la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, suivant une base commune et un taux convergent, à l'exception des exonérations communes (UEMOA 1998a). Le taux général de la TVA au Sénégal est de 18 %; les produits alimentaires non transformés et de première nécessité en sont exonérés (OMC 2003a, 44), mais pas les intrants agricoles, et notamment les engrais (Inter-Réseaux 2003, 13). Le Sénégal perçoit de façon non-discriminatoire la TVA sur les huiles végétales importées et l'huile d'arachide nationale. Soulignons tout de même que la collecte des taxes est nettement plus simple dans le cas de produits importés que dans le cas de produits nationaux, particulièrement lorsqu'il s'agit du secteur informel. Pour cette raison, la TVA peut constituer une forme de protection indirecte.

C'est sous la dénomination « **taxe spécifique** » que le Sénégal perçoit des **droits d'accises** sur un certain nombre de produits, par exemple les boissons alcoolisées et non alcoolisées à l'exception de l'eau, les tabacs ou le parfum (UEMOA 1998b ; OMC 2003a, 43). Ainsi que l'observe l'étude FAO/UEMOA, « *il subsiste dans certains pays membres, en matière de droits d'accises, des discordances préjudiciables à l'harmonisation recherchée, dans lesquelles les taxes appliquées sont plus des taxes de protection complémentaires pour la filière locale concernée que des taxes de consommation* » (FAO / UEMOA 2003, 26-27). Cet exemple correspond à la taxe spécifique que le Sénégal percevait sur les huiles végétales raffinées, qu'elles résultent de la production nationale ou des importations, au taux de 15 %. Mais l'huile d'arachide était exonérée de la taxe spécifique et, de cette façon, bénéficiait d'une protection par rapport aux huiles végétales importées (FAO / UEMOA 2003, 27). Il semble donc que la taxe spécifique sur les huiles végétales raffinées constituait une mesure de protection, remplaçant le prélèvement sur les huiles végétales qui était suspendu au cours de la mise en place du TEC et complétant ainsi la TCI de seulement 10 %. La taxe spécifique sur les huiles végétales raffinées a été abandonnée récemment.

En conclusion, il convient de souligner qu'aucun des trois mécanismes (TCI, TDP et valeur de référence) ne saurait être applicable à titre définitif. Leur caractère provisoire est spécifié dans les actes qui les instituent. Par conséquent, le TEC constitue la seule barrière tarifaire permanente vis-à-vis des importations. On relève cependant certaines observations qui amènent à conclure que d'autres instruments du régime commercial ont été et sont encore appliqués de manière protectionniste et ne traduisent plus l'intention initiale des règles; cette tendance concerne souvent des produits agricoles.

3.4 Applicabilité juridique des mesures de protection prévues

Ce chapitre analyse l'applicabilité des PS et du MSS face au système tarifaire décrit dans le chapitre précédent.

Problèmes d'applicabilité des produits spéciaux face au système tarifaire de l'UEMOA et Article 15 de l'Accord sur l'agriculture

Obéissant à l'idée de TSD, l'introduction des PS à l'OMC vise à accorder aux PED une plus grande marge de manœuvre dans le protection de sous-secteurs agricoles. Si un pays en voie de développement a consolidé un taux élevé de 60 % par exemple sur un produit qu'il juge spécial, il pourra maintenir ce pic tarifaire dans les années à venir grâce à la nouvelle mesure.

Mais la possibilité pour le Sénégal de profiter de la mesure prévue reste fortement limitée. Au cours du Cycle d'Uruguay, le Sénégal a consolidé à 30 % dans sa Liste de Concessions (N° XLIX) annexée au GATT de 1994 l'ensemble des lignes tarifaires portant sur les produits agricoles relativement bas. Un autre dispositif de prélèvement de taxes plus élevées sur les importations est contestable.¹⁷ Le pays applique le TEC qui est, avec un taux maximal de 20 %, encore inférieur au taux consolidé de tous les pays membres (le taux suivant le plus faible étant celui du Bénin avec 60 %¹⁸). Pour dépasser le tarif maximum du TEC, deux options s'offrent au Sénégal, toutes deux difficiles à réaliser pour des raisons politiques et juridiques: déroger au TEC ou modifier ce dernier.

Déroger au TEC

Déroger au TEC est difficile pour deux raisons essentiellement:

- Premièrement, comme expliqué au Chapitre 3.3, aucune dérogation permanente du TEC ne serait conforme à l'UEMOA. Ainsi, outre l'application problématique de la TCI, la structure tarifaire de l'UEMOA ne permet pas de cibler certains produits spéciaux et de les protéger de façon permanente. Si un ou même plusieurs pays mem-

17 Selon l'OMC, « les autorités sénégalaises précisent qu'elles se sont réservées le droit de mettre en place d'autres droits et taxes en inscrivant un taux de 150 % dans la colonne 'Autres droits et impositions' de la Liste XLIX, et elles considèrent par conséquent être habilitées à appliquer une marge de protection totale sur les produits agricoles allant jusqu'à 180 % » (OMC 2003). Il a tout de même été contesté que le Sénégal puisse épuiser cette marge maximale de 180 % (FAO 2000), et les listes modifiées contiennent des 'Autres droits et impositions' élevés allant jusqu'à 85 % (OMC 2007a).

18 Entretien avec R. Cuzon (HUB), 12.04.2005.

bres y dérogeaient, un tarif commun extérieur n'aurait plus de raison d'être à long terme.

- Deuxièmement, c'est l'OMC qui limite la marge de manœuvre du Sénégal dans le cadre de toute dérogation au TEC. Le paragraphe 8 a) de l'Article XXIV du GATT stipule:

« ... On entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence ... (ii) [et] que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance » (OMC 1994b).

Ainsi, avant qu'un pays membre de l'Union puisse déroger au TEC, il convient d'abord de vérifier si les droits de douane susmentionnés sont encore « identiques en substance » à l'issue de la dérogation.

Par conséquent, l'introduction des produits spéciaux n'apportera aucun bénéfice immédiat au Sénégal. La seule option permettant d'élever la protection permanente au sein de l'UEMOA serait d'augmenter le TEC.

Modifier le TEC

Même si une telle étape était souhaitable, des barrières politiques et juridiques subsistent:

- Le Sénégal devrait dans un premier temps obtenir l'accord des autres pays membres de l'Union. L'UEMOA réunit des pays de niveau économique et de région agro-écologique différents. Le niveau intermédiaire du TEC actuel permet de concilier les intérêts de tous les pays membres, même si certains avaient souhaité un TEC plus élevé au moins pour certains produits manufacturés (p.ex. les pays industrialisés comme le Sénégal et la Côte d'Ivoire ou ceux dotés de capacités de production comme le Mali pour le riz), tandis que les pays membres qui importent une grande partie des produits espéraient un TEC plus bas (comme le Togo ou la Guinée-Bissau).¹⁹ Par conséquent, l'augmentation du TEC se heurtera toujours aux intérêts contraires d'autres pays membres de l'UEMOA.

19 Entretien avec Cheikh Tidiane Guèye (ENDA), 12.04.2005 et Jean-René Cuzon (HUB), 12.4.2005.

- Le GATT limite la marge d'augmentation du TEC. Le paragraphe 5 (a) de l'Article XXIV du GATT définit comme suit le niveau maximal des droits de douane appliqués dans le cadre d'une union douanière:²⁰

« ...les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à de tels unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ou la conclusion de l'accord, selon le cas » (OMC 1994b).

Le paragraphe 2 relatif à « L'interprétation de l'article XXIV du GATT » (OMC 1994f) explique de quelle manière sera évaluée l'incidence générale des droits de douane et autres réglementations commerciales applicables avant et après l'établissement d'une union douanière. En règle générale, le GATT ne permet ainsi à une union douanière de renégocier les droits de douane appliqués et d'augmenter le TEC que si les conditions décrites ci-dessus sont remplies.

- Une fois ces contraintes évoquées, gardons à l'esprit l'influence de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International qui recommandent une libéralisation maximale du marché commun et, par conséquent, un TEC plutôt bas (Dembele 2003).

La transposition du TEC à la CEDEAO – une opportunité?

Face aux évolutions récentes concernant l'introduction d'un TEC à la CEDEAO (cf. Chapitre 3.3), le niveau de protection du Sénégal et des autres pays membres sera déterminé dans un très proche avenir par la CEDEAO. Il semble donc pertinent d'examiner la marge de manœuvre par rapport à une protection permanente plus élevée au sein de la CEDEAO que le niveau du TEC de l'UEMOA. Les négociations en cours au sein de la CEDEAO représentent une rare occasion de dresser un bilan des expériences acquises avec le système tarifaire de l'UEMOA et de réfléchir sur

20 Il s'agit bien entendu des droits de douane appliqués, et par conséquent les tarifs consolidés élevés des autres pays membres de l'UEMOA ne facilitent pas une modification du TEC.

le niveau de protection optimal.²¹ Les pays membres de la CEDEAO n'ont pas encore pris de décision définitive quant au futur niveau du TEC, et certains membres tels que le Nigeria sollicitent des droits de douane plus élevés. La Gambie, la Guinée et la Sierra Léone ont toutefois déjà approuvé l'introduction des quatre catégories du TEC, qui correspondent au TEC de l'UEMOA, et il ne reste qu'un semestre pour achever les négociations.

Conformément aux descriptions données dans le présent chapitre, les négociations du TEC de la CEDEAO sont bien entendu soumises aux mêmes contraintes politiques et économiques que dans le cadre de l'UEMOA. Néanmoins, l'expérience montre qu'il est plus facile d'obtenir des réformes radicales pendant la constitution d'une nouvelle institution, que d'obtenir des modifications après son établissement.

Le plaidoyer pour la protection - un gaspillage du capital de négociation du Sénégal?

On pourrait en revanche argumenter que le Sénégal gaspille un « capital de négociation » rare en demandant l'introduction d'une mesure dont il ne peut pas profiter directement. La logique des négociations à l'OMC suit le principe de « l'engagement unique ». Pour obtenir des concessions par rapport à un sujet pertinent, un pays membre doit faire des concessions vis-à-vis des autres sujets (principe « Do ut des », je donne pour que tu me donnes). Pour cette raison, les pays membres doivent bien réfléchir afin d'accorder l'investissement du « capital de négociation » aux demandes les plus importantes.²² Si le Sénégal requiert de nouvelles mesures de protection, son pouvoir de pression à l'encontre de l'accès aux marchés des pays industrialisés ou de la réduction de leurs subventions s'en trouve amoindri.

21 Entretien avec Jean-René Cuzon (HUB), 12.04.2005.

22 Entretien avec F. Wolter (OMC), 10.01.2005. Mais l'approche « do ut des » n'est pas précisément applicable aux petits membres parmi les PED, pour lesquels une autre logique semble prévaloir : i) ne pas interférer avec les intérêts importants des principaux membres, ii) revendiquer des arguments d'ordre moral et iii) utiliser les procédures de prise de décision afin de (menacer de) bloquer les négociations (Jensen 2007).

Le mécanisme de sauvegarde spéciale: une simplification importante des procédures conditionnée par un système douanier efficace

En règle générale, l'examen visant à déterminer l'existence de graves difficultés dans un secteur de l'économie est difficile à mener et demande un temps considérable, surtout dans le secteur agricole (cf. Chapitre 3.3). La clause de sauvegarde de l'UEMOA (Chapitre 3.3) n'a été appliquée que très rarement, ce qui est entre autres imputable au fait que les pays membres ne peuvent pas prendre de mesures sans l'autorisation de la Commission (OMC 2003a, 48). Ainsi, l'introduction d'un MSS dans la réglementation de l'UEMOA en accord avec les règles de l'OMC permettrait une simplification de cette mesure. Même s'il ne vise pas directement au renforcement de la compétitivité d'une filière, il contribue sans nul doute à sa stabilité.

Le succès de l'application du mécanisme présuppose tout de même un déclenchement rapide et précis des mesures. Si un certain laps de temps s'écoule jusqu'au déclenchement de la sauvegarde, il est bien possible que les dégâts se soient déjà produits en termes de pertes économiques des producteurs et ouvriers, de manque de moyens pour assurer la sécurité alimentaire ou même de faillite d'une filière. De plus, le déclenchement tardif peut entraîner des effets non souhaités. Des pénuries pourraient résulter d'une application des tarifs de sauvegarde au moment où les poussées d'importations sont déjà en phase de retomber. Il est donc très important que l'administration politique et la douane fonctionnent correctement et que le système puisse garantir une réaction rapide.

Au cours des années passées, l'Administration des Douanes du Sénégal a mis en œuvre des réformes qui aspirent à établir un système douanier performant. Ainsi que le montre le Plan Stratégique de la Douane Sénégalaise 2003-2005, l'administration douanière poursuit ses efforts dans le but d'adapter et de mettre à jour les technologies de l'information et atteindre ainsi un niveau de standard international (République du Sénégal 2003d; OMC 2003a). La formation des ressources humaines joue également un rôle important.

Toutefois, des droits de douane élevés du fait des mesures de protection incitent encore davantage aux versements frauduleux de marchandises, au Sénégal comme dans d'autres PED (Stasavage / Daubrée 1998). Pour cette raison, la lutte contre la fraude et la contrebande constitue une condition

préalable pour assurer le succès des mesures de protection ; il s'agit d'un cercle interdépendant. Notons en tout cas que la corruption et le manque de transparence risquent d'affaiblir la performance de la Douane en général et des mesures de protection en particulier. Dans ce contexte, on ne saurait surestimer l'importance du respect des règles de transparence et de bonne gouvernance.

Le Sénégal doit tenir compte de ce que l'introduction du MSS pourrait entraîner un effet secondaire pour l'UEMOA par rapport à la TCI. Selon l'article 4 du règlement de l'UEMOA, la TCI reste en vigueur jusqu'à la mise en œuvre des mécanismes de sauvegarde de l'OMC (UEMOA 1999b). L'introduction du MSS pourrait avoir pour conséquence l'abandon de la TCI ou son adaptation aux règles de l'OMC et, par conséquent, ne pourrait plus être appliquée en tant que protection permanente (cf. Chapitre 3.3).

Exemption pour les PMA de l'obligation d'abaissement des droits de douane imposée par l'OMC

À l'exception des contraintes décrites ci-dessus, on relève une seconde raison expliquant l'impossibilité pour le Sénégal de profiter directement de l'introduction de la catégorie des PS. L'article 15 de l'Accord sur l'agriculture stipule que les pays les moins avancés (PMA) ne sont pas obligés de réduire leurs droits de douane (OMC 1994c). L'accord cadre de juillet 2004 propose le maintien de cette exemption dans le nouvel accord (OMC 2004b), lequel maintien devrait d'ailleurs être accepté. Par conséquent le Sénégal, répertorié en tant que PMA depuis 2001 conformément à la classification des Nations Unies,²³ bénéficiera d'une marge de manœuvre pour tous les produits, que l'introduction des PS aurait accordée pour une sélection de produits seulement.

Compte tenu de ces éléments, on se demande alors pour quelle raison le Sénégal sollicite l'introduction des PS. Ainsi que le souligne M. Oulare de la Délégation permanente du Sénégal à Genève, ce sont des délibérations stratégiques à long terme qui ont motivé le pays dans cette direction.²⁴ En

23 La classification des PMA par l'OMC se conforme à celle des Nations Unies et diffère de la classification des PED.

24 Entretien avec M. Oulare (Délégation permanente du Sénégal à Genève), 11.01.2005.

suivant ce raisonnement, et compte tenu de l'importance des filières vivrières, la raison politique requiert que l'on exige une garantie de protection à long terme plutôt que de se fier à la classification en tant que PMA. D'autres interlocuteurs s'en réfèrent au bénéfice dont jouit le Sénégal au travers des alliances stratégiques avec d'autres pays de la région et les PED en général.²⁵ Si l'introduction des PS contribue au développement économique des partenaires commerciaux de la région, le Sénégal profitera de l'essor du commerce intra-africain à long terme. Et, plus important encore, la création d'alliances autour d'intérêts communs représente quasiment la seule opportunité de débat sur un pied d'égalité avec les membres puissants de l'OMC. Il paraît donc raisonnable que le Sénégal ne mette pas trop en avant ses intérêts immédiats et supporte davantage les intérêts des partenaires de la région. On peut argumenter de façon similaire vis-à-vis des grandes alliances entre les PED sur les forums internationaux, où leurs intérêts communs sont multiples.

3.5 Conclusions partielles sur le cadre juridique des mesures de protection du Sénégal

La politique commerciale du Sénégal est largement déterminée par l'UEMOA et la CEDEAO du fait de son appartenance à ces 2 communautés économiques. En raison des obligations prises par ce pays suite à l'intégration régionale, il n'est plus autorisé à profiter directement et aisément des concessions accordées par l'OMC aux PED et aux PMA dans le cadre du TSD. Il revient au TEC de l'UEMOA et aux instruments qui l'accompagnent actuellement, ainsi qu'au TEC de la CEDEAO à l'avenir, de définir le niveau de protection appliqué et potentiel du Sénégal. Bien entendu, l'union douanière peut généralement adapter le niveau de protection en fonction de ses besoins, mais notons tout de même que, d'une part, les besoins des pays membres sont très variés, voire contradictoires, selon leurs structures économiques et que d'autre part les règles de l'OMC à l'égard des unions douanières limitent la marge de manœuvre relative à l'augmentation du TEC.

Par conséquent, une contradiction évidente apparaît entre le TSD dont le Sénégal profite et souhaite profiter au niveau de l'OMC, et les contraintes

25 Entretien avec Cheikh Tidiane Guèye (ENDA), 12.04.2005.

auxquelles il est soumis dans le cadre de l'intégration régionale. Les limitations de la marge de manœuvre devraient se refléter dans la stratégie poursuivie par le Sénégal dans le cadre des négociations à l'OMC. Il lui faudrait investir son « capital de négociation » dans les domaines les plus profitables à l'UEMOA ou à la CEDEAO compte tenu des réalités économiques et politiques.

Les PED sont cependant majoritaires au sein de l'OMC, et l'attachement de ces pays à cette organisation dépend, à long terme, des bénéfices qu'ils tirent du système commercial mondial. Ainsi, indépendamment des contraintes politiques et juridiques décrites ci-dessus, il est important d'examiner les effets potentiels des deux mesures de protection. Si l'analyse de ces effets semble prometteuse, les PED peuvent alors avancer des arguments convaincants en faveur d'une modification du cadre juridique. Les chapitres suivants de l'étude se consacrent à une telle analyse dans le cas des filières riz et huiles végétales.

4 Le secteur agricole sénégalais

Le chapitre suivant examinera le secteur agricole sénégalais ainsi que le contexte politique, afin de mieux comprendre le cadre au sein duquel agissent les mesures de protection à l'importation et d'en apprécier les effets potentiels. Plusieurs aspects seront mis en exergue – les aspects socio-économiques, historiques et institutionnels. La seconde partie du chapitre offrira une analyse des différents acteurs politiques et discutera des structures et formes d'organisations les concernant, ainsi que de leurs principaux intérêts vis-à-vis de la politique commerciale agricole.

4.1 Conditions générales et aspects historiques du secteur agricole

L'importance du secteur agricole dans la lutte contre la pauvreté

Bien que l'agriculture ne contribue qu'à 11,1 % du PIB (2003), elle occupe un rôle prédominant dans la vie socio-économique du Sénégal. Même s'il s'agit du pays d'Afrique subsaharienne le plus avancé en termes d'urbanisation, 50 % environ de la population vit encore en milieu rural et le travail dans le secteur agricole représente la source principale de reve-

nus pour environ 70 % de cette population rurale (Banque Mondiale 2003b).

Les principales productions agricoles sont les suivantes (Cadre Intégré 2003, Tome 1):

- l’arachide, surtout destinée à l’exportation et en second lieu à la consommation nationale (cf. Chapitre 6);
- les céréales, essentiellement le mil et le sorgho, puis le maïs et le riz (cf. Chapitre 6), tous destinés à la consommation nationale;
- le coton destiné à l’exportation;
- des fruits et légumes principalement destinés à la consommation nationale, dont une faible mais importante fraction destinée à l’exportation.

L’importance des fluctuations de la production est imputable aux aléas climatiques des régions sahéliennes, mais on l’explique également par le fait que l’agriculture se réalise en première ligne sans irrigation et avec peu d’intrants externes.

Les exportations sont dominées par les produits alimentaires: les produits halieutiques frais (44 % des exportations totales), les huiles végétales (20 %), les aliments pour bétail (6 %) et le poisson en conserve (5 %). Un tiers des recettes totales en devises provient des services, essentiellement du tourisme (Cadre Intégré 2003).

En matière de sécurité alimentaire, les besoins nutritionnels ne sont pas satisfaits par la production nationale (République du Sénégal 1999). La production agricole par tête diminue depuis les années 60 (au moins), en affichant toujours une grande variabilité. Face à cette situation le Sénégal est obligé d’importer des denrées alimentaires, notamment le riz, dans des quantités croissantes et ce également depuis les années 60.²⁶

26 Le fait que le Sénégal ne produise pas sa propre nourriture et préfère produire pour l’exportation n’indique pas nécessairement qu’il néglige sa sécurité alimentaire. Au contraire, Pingali / Stringer (2003) proposent des analyses démontrant que les pays affichant une plus grande ouverture au commerce agricole (exportations et importations en relation avec le PIB agricole) font état d’une sécurité alimentaire significativement plus élevée que les pays plus autarciques. Les auteurs annoncent toutefois qu’une augmentation du commerce agricole n’améliorera pas nécessairement la sécurité alimentaire pour un pays donné, car on ne connaît pas les relations sous-jacentes à une corrélation positive.

Outre la disponibilité, l'accessibilité aux denrées alimentaires constitue une condition nécessaire pour la sécurité alimentaire. La pauvreté est le premier obstacle à cette accessibilité ; les ménages pauvres consacraient 70 % de leurs revenus à l'alimentation. La répartition des ménages affectés par la pauvreté contraste entre villes et campagnes. L'incidence de la pauvreté est de 72-88 % en milieu rural, contre 44-59 % dans les zones urbaines (République du Sénégal 2002).²⁷ Par conséquent, le nombre absolu tout comme la proportion des individus pauvres sont plus élevés en milieu rural. Ces populations se concentrent dans le centre, le sud et le nord ouest du pays, ainsi que dans les régions dominées par l'agriculture (République du Sénégal 1999).

Le contexte historique de la politique agricole sénégalaise

Pour mieux comprendre la structure de l'agriculture sénégalaise et son importance dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il est indispensable de passer en revue le contexte historique depuis la période coloniale. Seule cette analyse permet de comprendre les structures actuelles.

La commercialisation de l'agriculture traditionnelle de subsistance n'a pas débuté avec la colonisation. L'arachide était déjà exportée du Sénégal depuis le début du XIX^e siècle, et elle a gagné en importance avec l'abolition du commerce d'esclaves, atteignant quelque 25 000 tonnes en 1885 et 135 000 tonnes en 1900 (cf. Geist 1989, 229; Chapitre 6). La confrérie des Mourides (cf. Encadré 3) s'est trouvée fortement impliquée dans l'expansion de la production d'arachide – jusqu'à nos jours.

Durant la période coloniale, et surtout au cours de la dernière décennie, les productions agricoles à l'exportation, notamment l'arachide, ont encore été soutenues par la construction d'infrastructures de transport, la production forcée, l'organisation des paysans, un mode de commercialisation organisé, la mobilisation des migrations internes saisonnières et permanentes, l'accès au crédit, des technologies innovant la culture attelée et, ultérieure-

27 Les chiffres diffèrent relativement selon d'autres sources, p.ex. 70 % en milieu rural contre 20 % à Dakar et 37 % dans les autres villes (Cadre Intégré 2003, Tome 1, 99). Gardons néanmoins à l'esprit que « Poverty in Senegal is located for a large part in the rural areas » (« la pauvreté au Sénégal concerne principalement les milieux ruraux ») (République du Sénégal 2002, 9). Des statistiques récentes sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD 1.1) indiquent un taux de pauvreté de 33,4 %, et un taux de sous poids des enfants en dessous de 5 ans (OMD 1.2) de 17,3 % (PNUD 2007).

ment, les engrais chimiques (Geist 1989; Kelly et al. 1996). L'arachide a connu un succès écrasant, gagnant successivement les terres cultivables occupées jusqu'alors par les céréales traditionnelles et notamment le mil. En 1960 en France, 60 % de la consommation d'huiles végétales provenaient de l'arachide sénégalaise (Casswell 1984). Pour ne pas menacer l'exportation d'arachide, l'approvisionnement en aliments de base était préconisé par des importations de riz brisé en provenance d'Indochine.²⁸

Après l'indépendance gagnée en 1960, le Sénégal a poursuivi pendant 20 ans environ cette stratégie qui lui assurait une augmentation de production et des recettes importantes, en devises et recettes pour l'État qui avait alors nationalisé plusieurs organisations opérant dans ce secteur. Au début des années 60, l'industrie arachidière constituait environ 40 % du chiffre d'affaire de l'industrie sénégalaise et 80 % des exportations (Casswell 1984; Kelly et al. 1996).

« ...le secteur arachidière fournissait une partie substantielle des recettes budgétaires de l'Etat, et, jusqu'au milieu des années soixante-dix, alors que les prix payés aux producteurs étaient, en termes réels, inférieurs à ceux de la décennie précédente, les bénéfices de l'ONCAD ont été systématiquement utilisés pour subventionner le prix du riz et, par là, les salaires urbains, ceci par l'intermédiaire de la Caisse de stabilisation des prix ». (Casswell 1984, 44).

Cependant, la productivité agricole connaissait déjà un fléchissement depuis le milieu des années 60. Cette tendance s'est expliquée par la crise de l'arachide en 1968, consécutive à l'abandon du soutien français porté à l'arachide et ce en raison de l'instauration du marché commun agricole qui a engendré une forte baisse (25 %) du prix à l'exportation. Les problèmes internes d'ordre politique et administratif rencontrés par un régime économique centré sur l'État et des organisations para-étatiques ont beaucoup influencé sur la performance du secteur, et une période de sécheresse entamée en 1968 a ensuite aggravé la situation (Rashkov 2001).

28 L'afflux de grandes quantités de riz brisé a fait évoluer les habitudes de consommation que l'on se doit de considérer dans le cadre des options des politiques agricole et commerciale (cf. Chapitre 5).

Encadré 3: La confrérie des Mourides

Au XI^{ème} siècle, l'islam s'installa en Afrique de l'Ouest, laissant tout de même une certaine marge aux religions indigènes. Au cours des siècles suivants, il adopta sa configuration actuelle: les disciples s'organisèrent en confréries. Ces confréries existent dans la quasi totalité des pays islamiques, mais leur importance ailleurs n'est pas aussi grande qu'au Sénégal (Freitag 1998). La majorité de la population musulmane sénégalaise appartient à l'une des deux confréries les plus importantes, à savoir les mourides et les tidjanes. La confrérie des Mourides étant considérée comme la plus importante au Sénégal, elle sera étudiée plus en détails dans les pages suivantes.

Fondée au milieu du XIX^{ème} siècle par Cheikh Amadou Bamba, la confrérie des Mourides devint rapidement un acteur politique majeur de la région. Les colonisateurs français, voyant croître son importance et son influence, ont vite compris qu'il était dans leur intérêt de la soutenir et non de s'y opposer. Depuis cette époque, la confrérie joua un rôle toujours plus déterminant dans l'agriculture sénégalaise, essentiellement dans la culture de l'arachide et l'occupation de nouveaux terrains. Les Mourides bénéficièrent bientôt du monopole dans la production d'arachides, produit d'exportation déjà antérieur à la colonisation et fortement soutenu par les Français. Par ailleurs, leur rôle dans le secteur commercial ne fut pas pour autant négligeable, et leur importance en tant qu'acteur politique s'accrût dans le même temps. Ils devinrent des partenaires incontournables dans le cadre de la formulation de la politique en matière d'agriculture et de commerce, avec les Français dans un premier temps, puis avec les gouvernements succédant aux colonisateurs après l'indépendance .

Aujourd'hui, la confrérie des Mourides connaît une phase de transition. Les Mourides se distinguent par un enracinement local considérable, mais aussi par une internationalisation croissante ainsi qu'une capacité d'adaptation aux innovations. L'intérêt des Mourides dans d'autres secteurs en dehors du secteur agricole et du commerce augmente. Leur influence s'accroît dans le domaine du commerce international, mais également dans celui des prestations de services.

Acteurs plutôt individuels occupant de nombreuses professions dans des domaines très diversifiés, ils ne présentent aucune position commune en matière de mesures de protection ou encore de politique commerciale internationale. On ne peut pas parler dans ce contexte d'association ou d'organisation représentant les intérêts de ses « membres ». Ce qui est vrai pourtant, c'est que les Mourides occupent bien des postes importants dans les différents domaines politiques, et se trouvent ainsi souvent dans une position favorable pour imposer leurs intérêts, quels qu'ils soient. Mais il s'agit là d'un phénomène qui s'applique à tous les domaines dans lesquels les Mourides sont impliqués et on ne peut pas parler de particularité les distinguant d'autres acteurs ayant la même position.

Sources: Geist (1989); Diop / Diouf (1992); Gning (2004)

À la fin des années 70, la situation économique du Sénégal, à l'image de celle de la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, a du faire face à de graves déséquilibres. Les tentatives initiées afin de remédier à ces problèmes par des réformes partielles et autogérées n'ont pas eu les effets escomptés. Par conséquent, en tant que premier pays de la région, le Sénégal a conclu en 1980 un accord avec la Banque mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI) portant sur un Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Plusieurs PAS se sont succédés jusqu'à aujourd'hui, et tous visaient globalement à réduire le rôle de l'État dans la production et dans le contrôle de l'activité privée (Bélières / Touré 1999, 18).

Dans le cadre du premier PAS, la réforme de la politique agricole, connue sous le nom de Nouvelle Politique Agricole (NPA), a été instaurée en 1984. Les principales orientations de la NPA étaient identiques aux orientations générales du PAS: désengagement de l'État, privatisation, restructuration des entreprises publiques restantes, transfert des responsabilités aux producteurs et libéralisation des marchés et des prix. Cependant, à l'instar des PAS dont elle fait partie intégrante, la NPA constitue un processus continu qui a été modifié à plusieurs reprises et a connu une accélération dans les années 90.

La dévaluation de 50 % du franc CFA (FCFA, franc de la Communauté Financière Africaine), monnaie commune de l'UEMOA, intervenue en janvier 1994 suite à un fort déséquilibre monétaire et une crise économique, devait en principe accroître la compétitivité de la production nationale. Cette dévaluation s'est accompagnée d'un nouveau Programme d'Ajustement Structurel dans le secteur agricole (PASA), qui avait pour objectif de consolider des réformes dans le secteur agricole.

En dépit de toutes les réformes entreprises, les résultats se sont révélés mitigés dans les meilleurs des cas, et se sont souvent écartés de ce que l'on attendait: la libéralisation n'a pas affecté tous les segments, et les entreprises des sous-secteurs de l'arachide et du coton ont été les grandes oubliées de ces réformes; le secteur privé n'a pas repris certaines responsabilités abandonnées par l'État, notamment dans la fourniture de services et d'intrants en amont (Kelly 2003, 18). Le taux d'échange entre produits locaux et produits importés a progressé, engendrant avec lui une hausse des prix des intrants importés, et l'inflation ainsi que la réduction de la protection tarifaire et non-tarifaire ont porté atteinte à l'effet global. La croissance tant dans l'économie globale qu'agricole s'est avérée médiocre,

la production et la productivité agricole ont stagné (Cadre Intégré 2003, 40). Entre 1990-1999, ses exportations traditionnelles ont stagné tandis que la croissance de ses nouvelles exportations est restée timide (Cadre Intégré 2003).

En conclusion, le développement du secteur agricole sénégalais a rencontré peu de succès. La stratégie initiale qui visait à transformer l'industrie arachidière en monoculture a stimulé l'économie sénégalaise pendant une période relativement importante, mais elle s'est en fait révélée être un handicap lourd à très long terme, surtout pour les régions de production laissées en retrait et qui présentaient des ressources naturelles et des infrastructures fortement dégradées. En revanche, les structures et l'économie urbaines, souffrant également de graves problèmes, n'ont pas pu absorber de manière satisfaisante l'exode rural consécutif à la dégradation écologique et économique rurale. Dans un même temps, le Sénégal connaît aujourd'hui une forte dépendance aux importations alimentaires, qui influe lourdement sur le compte devises. Les résultats d'ensemble sont très médiocres – le revenu par tête du début des années 60 était similaire à celui de la Thaïlande et de la Corée – 40 ans plus tard, le fossé est immense.²⁹

Les déséquilibres ruraux-urbains, la pauvreté rurale et la relance de l'agriculture restent cependant des piliers importants pour les stratégies nationales de développement (République du Sénégal 2002), même en admettant avec réserve que « le capital naturel limité des sols et de l'eau est dépensé » (Banque Mondiale 2003c). L'agriculture seule est budgétisée à 20 % dans la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et 44 % dans le volet « création de richesses » (Banque Mondiale 2003c). D'autres volets importants comme l'infrastructure ou l'appui aux groupes vulnérables vont bénéficier à l'agriculture selon leur nature spécifique et leur allocation spatiale.

Le gouvernement reconnaît également que beaucoup reste à faire dans le secteur agricole (République du Sénégal 2003b; République du Sénégal 2004a), y compris procéder à des réformes structurelles. En y regardant de plus près, on observe cependant des divergences sur le plan des priorités et

29 Il est évident que les résultats ne sont pas seulement attribuables aux stratégies et aux politiques engagées sur le papier, mais également (et/ou surtout) à leur mise en application et aux facteurs externes.

des modalités de réforme. Les bailleurs de fonds exigent une poursuite des réformes libérales, notamment dans l'industrie de l'arachide et du coton. Pour d'autres, et particulièrement pour les organisations paysannes, l'État doit se rediriger vers une politique plus interventionniste, notamment en ce qui concerne la protection et les services ainsi que le crédit agricole. Le gouvernement ne semble pas disposer de réponses claires quant à ces demandes. Les acteurs et leurs intérêts divergents seront abordés au chapitre suivant.

4.2 Les acteurs du secteur agricole sénégalais

Le chapitre précédent a montré que des réformes politiques au niveau du secteur agricole se sont traduites par une tendance au désengagement de l'État et à la privatisation des entreprises publiques à partir des années quatre-vingt. De cette tendance sont nées de nombreuses organisations socioprofessionnelles au sein de ce même secteur. Elles sont le résultat de nouvelles opportunités, de nouveaux défis et nouvelles formes d'organisation introduites ou acceptés par l'État. Beaucoup d'organisations tentent de reprendre les fonctions abandonnées par l'État: intermédiation financière, commercialisation, fourniture d'intrants (achats groupés), formation, etc. (PNUE 2004), d'autres agissent en tant que représentants des groupes ou intermédiaires dans un paysage économique et institutionnel marqué par des réformes continues et la recherche de nouveaux équilibres de fonctions, de pouvoirs et d'orientations politiques et économiques. La démocratisation successive du Sénégal a également contribué à augmenter le nombre d'acteurs dans le monde rural et la politique agricole.

Dans les chapitres suivants seront présentés les groupes d'acteurs les plus importants, de même que d'autres acteurs intervenant dans le secteur agricole, tels que les bailleurs de fonds (notamment la Banque Mondiale) et les ONG internationales. Cette présentation, plutôt générale, aidera à mieux situer les acteurs des deux filières affectées par et impliquées dans les débats autour de l'introduction des mesures de protection.

4.2.1 Les organisations de producteurs

Les organisations paysannes (OP)³⁰ sénégalaises sont des organisations établies de longue date. Les différentes ethnies avaient instauré de multiples formes de coopération, le plus fréquemment des jumelages entre les activités sociales, économiques et agricoles (Geist 1989, 211ff.). Les groupements réunis autour des leaders religieux occupent un rôle particulier (Encadré 3).

Les groupements de prévoyance depuis 1910 puis les coopératives agricoles ont constitué les premières formes d'organisations paysannes établies par les services publics. Dans les années 60-80, le mouvement coopérative était fortement appuyé par l'État, et avait pour vocation d'organiser le monde rural, faciliter l'accès aux paysans, nationaliser le commerce, mais aussi faciliter l'extraction des richesses rurales et l'influence politique (Janvry / Sadoulet 2004, 13); une étroite coopération entre État et mouvement coopérative en a découlé. Mais les mauvaises pratiques discréditent les coopératives auprès des paysans. Avec la Nouvelle Politique Agricole, l'État tente d'apporter un nouveau dynamisme aux coopératives à partir de 1983, mais les résultats restent limités. Les coopératives continuent de souffrir de discrédit et restent peu appréciées par les producteurs, malgré le renouvellement des instances dirigeantes en 1995.

Apparaissent alors des alternatives aux coopératives. Les groupements de producteurs à l'échelle du village font leur arrivée au début des années 1970. Quelques années plus tard, d'autres formes d'organisations de producteurs (groupements, associations, fédérations d'associations, ententes et unions) naissent aux côtés des groupements initiés par l'État. Depuis 1984, les coopératives sont plus fortement concurrencées par une nouvelle forme légale d'organisation, le Groupement d'Intérêt Économique (GIE) qui permet à un petit groupe de personnes de s'associer pour des activités économiques tout en offrant des avantages similaires à ceux des coopératives. Les GIE disposent d'un statut juridique leur permettant d'accéder au crédit et de mettre en œuvre des activités (République du Sénégal 1984).

30 OP est également l'acronyme d'organisation de producteurs (agricoles), bien que les deux concepts producteur et paysan soient utilisés dans des contextes différents. Ainsi, le réseau régional ROPPA signifie « Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest ».

La prédominance des GIE est surtout due aux demandes de financement faites auprès de la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS), qui font d'elle le point focal de l'offre de crédit.

En 1993, une autre structure importante du mouvement paysan se crée d'après une initiative de la Fédération des ONG sénégalaises (FONGS) : le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR). Le CNCR regroupe les unions de coopératives, les GIE et les fédérations d'associations. Il se veut « *le représentant unique des mouvements et fédérations d'associations de paysans, assumant les fonctions d'interlocuteur et de porte-parole face à l'État, à ses services et partenaires extérieurs sur les questions de développement rural* » (Janvry / Sadoulet 2004, 15). Le CNCR a également pour objectif de favoriser la réflexion et le partage des expériences ainsi que la mise en commun des ressources, des capacités et des informations (Bingen 2004, 10-11). Entre-temps, il est devenu un partenaire incontournable de l'État dans la formulation de la politique agricole et de la politique sur le commerce international.

Le CNCR se trouve tout de même confronté à de nombreux problèmes. Il se veut l'unique représentant des producteurs, mais nombre de fédérations ne sont pas associées à des groupements membres du CNCR. De plus, la circulation de l'information entre la base et le sommet de cette organisation semble rencontrer des difficultés.³¹ Cet état de fait affaiblit le CNCR, car les positions défendues par ses responsables ne résultent pas toujours de décisions prises au sein des instances de l'organisation, et il est difficile de communiquer et de faire respecter les décisions.

Concernant la politique du commerce international, le CNCR représente les intérêts des ruraux en tant que producteurs. Il demande la mise en place de mesures et instruments politiques visant à rendre les filières du secteur agricole plus compétitives et plus attrayantes. La position du CNCR est très complexe et ne consiste pas uniquement à solliciter une protection, notamment au travers des PS et des MSS au sein de l'OMC. Il demande également la suppression de la TVA sur tous les intrants, l'augmentation du TEC au niveau de l'UEMOA et le renforcement de la TCI (Chapitre 3.3) en tant que mécanisme de protection de la production locale (PNUE 2004).

31 Entretien avec S. Ka (CRCR Kaolack) 10.03.2005; Entretien avec M. Ndiaye (PCR Kaolack) 09.03.2005.

4.2.2 Les organisations de l'agro-industrie et du commerce agricole

Les organisations de l'agro-industrie et du commerce agricole regroupent des acteurs importants en amont et en aval du secteur agricole. Les intérêts sont très variés selon leurs positions dans les filières, le secteur ou l'économie. Les commerçants de produits agricoles à destination des usines de transformations et des centres de consommation affichent des intérêts assez différents des importateurs de denrées alimentaires, les petits transformateurs se distinguent des grandes agro-industries, etc. Les études de cas sur les deux filières souligneront encore ces différences qui entraînent des répercussions réelles dans la configuration politique.

La chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture englobe (en théorie) tous les acteurs et intérêts. Dans la pratique, elle ne peut guère servir de plate-forme aux négociations politico-économiques car les intérêts des acteurs sont trop divers et du fait de son manque d'indépendance. Ce sont davantage les organisations plus partiales telles que les OP spécialisées (cf. chapitre ci-dessus), les organisations des importateurs de riz, des transporteurs, des moulins, etc. qui assument ce rôle. Il convient de remarquer que les grands acteurs individuels, comme la SONACOS ou la Compagnie de Sucrierie du Sénégal, ont un accès direct aux domaines politiques.

4.2.3 Les organisations de consommateurs

Il existe près de huit organisations de consommateurs au Sénégal. Les deux organisations les plus importantes et les plus renommées sont l'ASCOSÉN (Association des consommateurs du Sénégal) et SOS-Consommateurs; leurs objectifs sont plus ou moins similaires. Elles aspirent dans un premier temps à éduquer et informer le consommateur en vue de le préparer à mieux connaître et défendre ses intérêts, mais également à sensibiliser l'État et les pouvoirs publics sur les conditions des consommateurs dans le but de favoriser des décisions opportunes qui tiendront compte de leurs préoccupations. Ils veillent à la qualité, au prix, au conditionnement et à la régularité des approvisionnements en produits de consommation. Comme dans beaucoup d'autres structures, le manque de ressources financières et humaines se manifeste.

Bien que le Sénégal compte de nombreuses associations, leur coopération est peu importante. Pour le moment, les différentes organisations ne sont pas fédérées, mais on décèle la volonté d'organiser une coopération nationale et même interafricaine avec des institutions et associations de même nature œuvrant pour les mêmes objectifs.³² N'étant pas fédérées, elles ne présentent aucune position commune par rapport à la politique du commerce international au Sénégal.

Soulignons néanmoins que les associations de consommateurs sont très engagées dans la discussion sur l'introduction de mesures de protection et d'autres mesures visant à développer les *filères* riz et huiles d'arachides. Suite aux entretiens menés, il ressort que les deux associations favorisent une protection des filières au travers de droits de douane supplémentaires ou même de restrictions quantitatives (sachant bien que ceci est impossible dans le cadre de l'OMC).³³ Elles approuvent par ailleurs des subventions à long terme des filières par l'État.

Cependant, dans le cadre des enjeux politiques ayant trait à la libéralisation de la filière riz, et notamment en ce qui concerne l'échec de l'introduction des lois de protection du riz, l'intérêt des consommateurs à jouir de prix bas à la consommation a joué un rôle décisif (cf. Chapitre 5.1). Les personnes interrogées ont également expliqué que les organisations de consommateurs sont bien conscientes que la forte dépendance avec l'extérieur comporte des risques pour leur clientèle, et il paraît par conséquent acceptable dans leur intérêt à long terme de profiter d'un appui qui n'augmenterait pas le prix de manière excessive.

4.2.4 Organisations interprofessionnelles

Les organisations interprofessionnelles représentent des cadres d'échange et de concertation centrés autour d'une filière donnée, opérant soit au niveau d'une zone de production (cas du Comité Interprofessionnel de la filière Riz (CIRIZ) pour la vallée du fleuve Sénégal), soit au niveau national (cas de l'Union nationale interprofessionnelle des semences (UNIS) et

32 Entretiens avec M. Seck (ASCOSEN), 04.03.2005, et avec M. Kane (SOS Consommateurs) 14.04.2005.

33 Entretiens avec M. Seck (ASCOSEN), 04.03.2005, et avec M. Kane (SOS Consommateurs) 14.04.2005.

du Comité national interprofessionnel de l'arachide (CNIA)) et regroupant l'ensemble des acteurs intervenant à tous les niveaux de la filière (producteurs, transformateurs, prestataires de services, commerçants, fournisseurs d'intrants et de crédits, consommateurs, transporteurs, etc.).

Ces cadres symbolisent le transfert de la gestion des filières agricoles de l'État vers les opérateurs (organisations paysannes, secteur privé). Ils sont les interlocuteurs de l'État et des bailleurs de fonds pour ce qui concerne l'ensemble des décisions politiques et économiques à prendre selon leurs différents champs d'interventions (République du Sénégal s.d.).

Consécutivement à la nouvelle orientation de l'État des années quatre-vingt dans le secteur agricole, les organisations interprofessionnelles occupent une place toujours plus importante (République du Sénégal 2004a). Elles représentent des cadres d'échange et de formulation d'opinions pour tous les aspects des filières, mais se trouvent pourtant confrontées à de nombreux problèmes qui seront illustrés dans les chapitres se rapportant aux deux filières (Chapitres 5.2 et 6.2). Plus particulièrement, elles regroupent des intérêts très divergents sous un seul et même toit, ce qui rend très difficile l'élaboration de positions communes. Compte tenu de ces problèmes, le potentiel des interprofessions dans la formulation des politiques commerciales se révèle restreint. Ces formes d'organisation possèdent toutefois généralement un fort potentiel afin de résoudre les problèmes rencontrés par les filières dans des conditions de structures étatiques et de marchés faibles, mais elles ne l'exploitent pas suffisamment.

4.2.5 L'État

Le rôle de l'État dans la politique agricole et commerciale a beaucoup évolué depuis les années quatre-vingt (cf. Chapitre 4.1). Son rôle d'acteur économique a nettement reculé, bien qu'il soit encore fortement présent dans certains secteurs et certaines fonctions. Toutefois, les intérêts de l'État à l'égard du secteur agricole et du monde rural sont complexes et marqués par des dilemmes et des contradictions considérables.

La protection agricole et notamment l'introduction de nouvelles mesures de protection illustrent parfaitement ces dilemmes. L'État, en tant que promoteur du développement, est responsable de la lutte contre la pauvreté, de la croissance économique, de la protection des écosystèmes et de la

stabilité économique, écologique et sociale. Mais la « recette » n'est pas simple pour la protection agricole, car les intérêts des producteurs agricoles (prix hauts) et des consommateurs (prix bas) en matière de prix alimentaires sont opposés (cf. texte ci-dessus); seule la stabilité des prix constitue un intérêt commun aux deux parties. La réalité est encore plus complexe: ces deux parties ne sont pas véritablement distinctes car elles sont liées par de multiples mécanismes tels que les liens au sein des filières agro-industrielles, l'emploi agricole, les revenus et salaires agricoles utilisés dans la consommation de produits non-agricoles et dans l'investissement hors agriculture. En outre, les producteurs ne sont pas toujours des ruraux (agriculture urbaine, investisseurs urbains), et les consommateurs pas toujours des urbains (la plupart des ruraux achètent des produits alimentaires – une certaine proportion des ménages ruraux dépendant des structures agricoles et patrimoniales sont même des acheteurs nets). En somme, le niveau des prix alimentaires et la protection agricole demeurent *globalement* une source de dilemme pour « l'État de développement », qui se doit d'accorder sa préférence à la population rurale ou urbaine.³⁴

Au-delà des considérations « objectives », le positionnement de l'État dépend aussi des enjeux politiques. Le nombre de votants et leurs intérêts par rapport aux prix agricoles s'inscrivent certainement dans le cadre de ces considérations, et la faible démocratisation du Sénégal au cours des dernières décennies devrait accroître le poids des votes ruraux et des ménages agricoles. Cependant, l'économie politique de la politique agricole enseigne que le poids politique des groupes de pression ne s'explique pas simplement par le nombre des adhérents à ces groupes, mais plutôt par leur capacité à capter l'attention des politiciens et faire pression sur eux. On observe ici une relation inverse entre nombre de producteurs et protection agricole - ce sont les PED qui assurent le sous-financement du secteur agricole et les pays développés qui y apportent le plus grand soutien.

Les autres aspects de la politique commerciale ne sont pas moins délicats à aborder: les taxes à l'importation représentent 22 % du budget, dont 50 % du commerce agricole (Cadre Intégré 2003). Ainsi, l'État présente un intérêt budgétaire dans la taxation des importations. On peut dire également que la réalisation des objectifs généraux de développement (cf. ci-

34 Les différentes théories économiques et expériences pratiques quant à la protection agricole ne plaident pas unanimement en faveur d'une de ces options (cf. Chapitre 2).

dessus) est indirectement liée aux revenus douaniers, car ces revenus sont en principe destinés aux dépenses.³⁵

La politique commerciale se caractérise également par le fait que les droits de douane élevés créent des espaces rentiers et incitent ainsi davantage à la corruption douanière (Chapitre 3.4). Certaines composantes de « l'État patrimonial » qui profitent de ces espaces se prononceront (tout du moins tacitement) contre l'ouverture des marchés qui les priverait de revenus illégaux.

Mis à part les aspects de politique interne, la politique commerciale joue un rôle important dans les affaires étrangères. Deux considérations partiellement contradictoires se dégagent de la position adoptée par le Sénégal:

- S'agissant de l'un des pays les plus urbanisés et industrialisés de l'Afrique de l'Ouest, le Sénégal affiche surtout des intérêts dans des secteurs non-agricoles par rapport aux autres pays de la région, regroupés dans l'UEMOA et la CEDEAO (Chapitre 3.4). Il peut également utiliser ces regroupements régionaux sur la scène internationale, notamment dans le cadre de l'OMC, afin de poursuivre ses intérêts.
- Le Sénégal pourrait d'autre part devenir le porte-parole des intérêts des pays de la sous-région concernée. L'importance régionale du Sénégal a notamment gagné en importance suite aux problèmes politiques rencontrés par la Côte d'Ivoire ces dernières années. Son importance en Afrique de l'Ouest est reconnue par d'autres pays en voie de développement, comme le Brésil, qui lui a demandé de rejoindre le Groupe des 33 (G33) à l'occasion des négociations organisées à Cancun. En cette qualité, il doit aussi prendre en compte les intérêts des alliés qui se révèlent d'avantage d'ordre agricole. La défense de la protection agricole s'explique ainsi partiellement au travers de ces considérations géostratégiques (Chapitre 3.5).

35 Cette relation résulte d'un argumentaire populaire dirigé contre les Accords de Partenariat Économique (APE) entre les pays ACP et l'Union européenne: la réduction des revenus douaniers empêcherait les États de poursuivre l'investissement et la lutte contre la pauvreté (p.ex. ACP-EU JPA2004).

4.2.6 Le Comité National des Négociations Commerciales Internationales et son sous-comité du commerce des produits agricoles

Le Comité National des Négociations Commerciales Internationales (C>NNCI) offre une plate-forme de discussion et de préparation des positions destinée aux intérêts des différents acteurs par rapport à la politique commerciale sénégalaise. Ce comité a été mis en place au sein du Ministère chargé du commerce dans le cadre des négociations de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC; il regroupe les différentes institutions et acteurs intéressés, et est présidé par le Ministre du Commerce en personne. Le rôle du C>NNCI est de:

- contribuer à la définition des objectifs des négociations commerciales dans le cadre de l'OMC;
- formuler et harmoniser les positions nationales en matière de négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales;
- faciliter la gestion et la mise en œuvre des accords commerciaux;
- suivre et superviser les travaux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et ceux des autres instances traitant des questions commerciales;
- évaluer périodiquement l'application des accords ainsi que leur impact.

Parallèlement, des sous-comités ont été établis avec pour objectif fondamental de préparer et d'élaborer les différentes positions et modalités dégagées par le pays. Il convient ici de noter que le premier sous-comité était celui du « Commerce des Produits Agricoles », présidé par le Directeur de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques (DAPS) du Ministère de l'Agriculture (Diène 2002). Le sous-comité reprend une initiative du directeur lui-même, aux côtés de deux autres experts dans le domaine du commerce international. Ce n'est qu'après le succès de cette initiative individuelle que le C>NNCI et les autres sous-comités ont été institués en 2001 et légitimés par un décret présidentiel.³⁶ Pour chaque filière concernée, des séries de rencontres ont été conduites avec la participation de tous

36 Décret n° 1072 (2001); entretien avec E. Hazard (ENDA Diapol), 28.03.2005.

les acteurs directement ou indirectement impliqués dans les différentes filières, afin de mieux prendre en compte leurs préoccupations.

Le concept d'aménagement du CNNCI et de ses sous-comités est particulier en Afrique de l'Ouest et dégage un fort potentiel dans la formulation d'une politique commerciale internationale cohérente. De même, cette initiative pourrait faire fonction de modèle pour les autres pays d'Afrique subsaharienne.

4.2.7 Les ONG

Il est important de bien différencier les ONG nationales actives dans le secteur agricole des ONG internationales comme OXFAM et ENDA Tiers Monde.

Les ONG nationales œuvrant dans le monde rural assurent notamment des fonctions de soutien technique et institutionnel au niveau des communautés de base. Elles ont développé des relations de partenariat avec les OP par le biais de méthodes et d'outils participatifs de diagnostic, de programmation et de conseil agricole et rural. Outre les services de conseil agricole et rural proposés par l'État, elles constituent les principales structures exerçant les fonctions de conseil et de soutien aux paysans (République du Sénégal s.d.).

Les ONG internationales, en revanche, aident le Sénégal à se positionner dans les négociations sur le commerce international. Elles sont à l'origine d'études sur les enjeux politiques et agissent en tant qu'assistants techniques pour divers acteurs nationaux. Elles s'inscrivent par ailleurs au sein de cadres de concertation, et notamment du sous-comité agricole (chapitre ci-dessus). Elles jouent donc un rôle important dans la diversification des opinions relatives à la politique commerciale internationale et le renforcement des capacités dans ce domaine, et constituent en outre des acteurs importants pour la mobilisation des populations (comme en atteste l'exemple du Forum mondial social).

4.2.8 Les bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds jouent un rôle considérable dans la formulation de la politique sénégalaise et dans l'appui apporté par le gouvernement. Les

PAS en sont l'exemple le plus évident; le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) insiste d'ailleurs fortement sur l'influence des bailleurs de fonds (Chap. 4.1). Des tables rondes sont régulièrement organisées à Dakar afin de coordonner les activités des bailleurs. On peut ainsi éviter de voir se glisser dans les programmes d'éventuelles incohérences et doublons (Gning 2004).

La position des bailleurs de fonds vis-à-vis des mesures de protection discutées au sein de l'OMC n'est guère homogène. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international acceptent une politique commerciale libérale, toujours soutenue par le consensus de Washington des années quatre-vingt, mais peut-être plus prudente et en acceptant que le Sénégal applique les instruments de protection de l'UEMOA (TEC/TCI) mais de manière plus appropriée. D'autres bailleurs affichent une position apparemment moins déterminée mais suivent généralement les deux organisations de Bretton Woods.³⁷

37 Entretien avec Cuzon (HUB) 12.04.2005 ; entretien avec Bâ (CE) 31.03.2005. Cf. Dembele (2003), Banque Mondiale (2003a), ICTSD (2004b), cf. aussi Chapitres 3.4. et 4.1.

Partie II Études de cas au Sénégal – les filières riz et arachide/huiles végétales

Les chapitres précédents ont analysé le cadre et les conditions d'applicabilité des produits spéciaux et du mécanisme de sauvegarde spéciale pour le Sénégal, du point de vue de la politique commerciale et agricole. Les deux études de cas suivantes portant sur la filière riz et la filière arachide / huiles végétales aspirent à examiner plus profondément les arguments avancés en faveur ou à l'encontre d'une protection à l'importation. Ces deux (classes de) produit(s) ont un impact capital sur la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté au Sénégal.

Chaque chapitre aborde dans un premier temps l'historique et l'importance de la filière pour l'économie sénégalaise. On reprend ensuite la politique de protection, la structure de la filière, les contraintes et défis les plus importants en s'appuyant sur la littérature correspondante et les résultats des entretiens, puis les enjeux d'une protection de la filière sont discutés en conclusion.

5 La filière riz

5.1 La structure du secteur rizicole

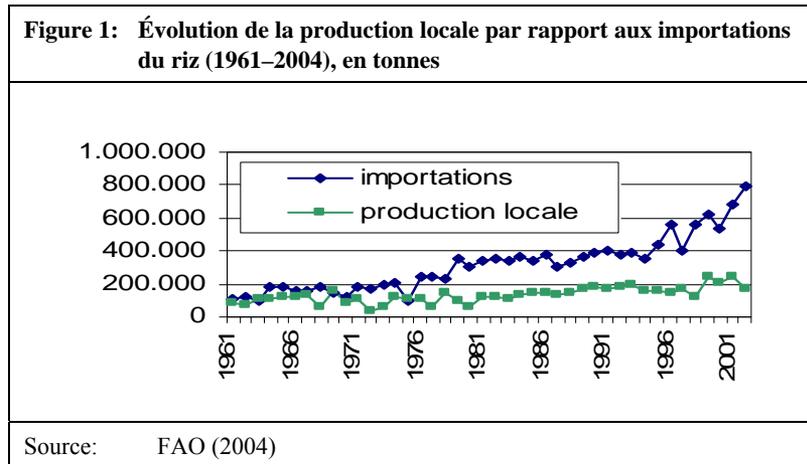
5.1.1 Le riz dans l'économie sénégalaise

Le riz est un produit traditionnel en Afrique de l'Ouest et au Sénégal, mais la production était auparavant faible, concentrée dans le sud du pays et l'aliment était plutôt réservé aux jours de fête. Au cours des périodes coloniales et post-coloniales, le riz brisé a été importé d'Indochine dans le but de promouvoir la production et développer l'export d'huile d'arachide qui était alors un élément stratégique central de l'industrialisation sénégalaise (Chapitre 4.1).

Les importations de riz et la dominance de l'arachide dans les exploitations ont entraîné le recul des cultures vivrières telles que le mil et le sorgho, en faveur du riz comme aliment de base. La demande en riz a augmenté plus rapidement que la croissance démographique, d'autant plus facilement que les habitudes alimentaires encourageaient la substitution du mil

par le riz, qui était déjà cultivé localement et recommandé pour les repas de fête. Aujourd'hui, le riz représente 34 % du volume de la consommation céréalière sénégalaise (PNUE 2004, 15), la consommation de riz dépasse les 72 kg/personne/an (années 60: 55 kg/personne/an, 1995: 60 kg/personne/an; Tardif-Douglin et al. 1998; Yamdiou 2003a).

La production nationale moyenne ne représente que 180 000 t de paddy, soit 110 000 t de riz blanc, ce qui couvre 20 à 30 % de la demande intérieure (Guèye 2004, 6). Depuis l'indépendance en 1960 et jusqu'à 2004, la production rizicole a environ doublé (cf. Figure 1), tandis que les importations se sont multipliées par 8. Ces dernières ont connu une forte augmentation depuis les grandes réformes du milieu des années 90 essentiellement, et le Sénégal est devenu le plus grand importateur de brisure de riz sur le marché international (PNUE 2004, 15).



Les deux grandes zones de production rizicole sont la Casamance et la vallée du fleuve Sénégal (ci-après désignée « la vallée »), dotées de systèmes de production très différents: tandis qu'en Casamance le riz est essentiellement cultivé par les femmes dans le cadre de systèmes de production caractérisés par la culture sous pluie extensive et un faible recours aux intrants externes, le système de production rizicole dans la Vallée est irrigué, intensif et souvent géré par des hommes. Les autres zones de production exploitées par des systèmes pluviaux, Fatick, Kaolack et Tambacoun-

da, sont de moindre importance et le riz y est destiné à l'autoconsommation (ISRA 2004, 4).³⁸

La riziculture dans la vallée du fleuve Sénégal

Étant donné que la politique de protection directe concerne surtout la concurrence entre le riz local destiné à la commercialisation et le riz importé, l'accent est mis sur la production de la vallée. Notons toutefois que le riz pluvial présente probablement un potentiel supérieur, bien que moins intensif et moderne, mais plus rentable car moins exigeant en moyens de production (Dia et al. 1998; PNUE 2004).

Sur le plan écologique, la vallée est considérée comme l'une des zones les plus favorables au monde pour la production de riz. Jusqu'à la fin des années 90, l'État et les bailleurs de fonds se sont engagés dans cette région et particulièrement dans les aménagements (cf. p.ex. KfW 1992).³⁹ Hirsch (1998) déplore le manque d'orientation stratégique (place du riz dans la stratégie alimentaire, capacité hydraulique et coût de production réaliste, production de subsistance ou commerciale, petits producteurs ou grands producteurs, crédit agricole), de cohérence et de coordination entre les unités de l'État et les bailleurs de fonds. « *La vallée du Sénégal fournit, encore une fois, un exemple de ces erreurs* » (Hirsch 1998, 57). En raison des faiblesses multiples de la filière puis des résultats décourageants, la Banque mondiale, suivie des autres bailleurs, se sont retirées de la vallée.

Elle reste cependant la principale zone de production rizicole et fournit en moyenne 65 % de la production nationale de riz paddy sur 34 % des superficies cultivées en riz (Guèye 2004, 16). Les rendements moyens de ce système sont de 5,5 t/ha; environ 20 % de la production de la vallée réali-

38 À l'exception du riz blanc, le riz fournit aussi des sous-produits qui présentent une certaine valeur additionnelle. Il s'agit de la paille de riz (25 FCFA/kg) destinée à l'alimentation du bétail, du son de riz (60 FCFA/kg) pour la volaille et le bétail, des balles de riz (100 FCFA/sac) destinées à divers usages (charbon de biomasse, combustibles divers, etc.) (ONRS 2004, 5). D'après des comptes d'exploitation types, les deux derniers sont produits pendant la transformation et ne représentent cependant pas plus de 5-8 % de la valeur du riz blanc (Liagre 1997, 80).

39 Plus de 60 % des fonds investis dans le secteur agricole ont été alloués à l'irrigation, la région du fleuve absorbant une bonne partie du financement (Cadre Intégré 2003).

sent même un rendement de 8 à 10 t/ha grâce à l'introduction d'un nouveau matériau végétal et un meilleur respect des itinéraires techniques.

La majorité de la population de la vallée est impliquée dans la production du riz irrigué. Le secteur rizicole joue, avec 89 % du revenu régional agricole, un rôle central dans cette zone (PNUE 2004, 62). Au delà, la filière riz dégage un effet multiplicatif en amont et en aval: 10 FCFA entraînent 100 FCFA de transactions économiques⁴⁰ en impliquant de nombreux autres acteurs de la filière en tant que prestataires de services, transformateurs, fournisseurs d'intrants et commerçants (Chapitre 5.1.3 ci-dessous).

5.1.2 Protection du riz et importations

Le niveau de protection du riz de tout type au Sénégal est de 12,7 % (cf. Chapitre 3.4). On y trouve assez d'acteurs qui estiment que la forte concurrence entre le riz importé et le riz local est à la base des problèmes de la filière riz (PNUE 2004, 48), et qu'une protection est justifiée et nécessaire. Afin d'établir si une protection tarifaire (additionnelle) constitue une mesure capable de développer la filière riz, la partie suivante de l'étude examinera la preuve historique des effets d'une protection sur la production nationale ainsi que la situation de concurrence entre le riz local et le riz importé.

Le Sénégal importe en moyenne 80 % de son riz (cf. Figure 1) à l'année, pour un coût (en devises) de près de 100 milliards FCFA (PNUE 2004, 15), soit environ 12 % des importations de marchandises et 40 % des produits alimentaires. La sécurité alimentaire a ainsi eu tendance à dépendre toujours davantage des conditions du marché mondial, aux caractéristiques spécifiques (cf. Encadré 4).

La dépendance s'est accentuée par le fait que les devises nécessaires pour les importations sont rares et instables. Dans le cas du Sénégal (et encore davantage pour d'autres pays sub-sahariens), compte tenu du faible niveau de diversification des exportations, les revenus en devises dépendent fortement de certains produits et marchés internationaux, souvent des matières premières. Pour aggraver encore la situation, le statut du Sénégal en tant que membre de l'UEMOA lui impose d'ajuster le cours de change de

40 Entretien avec M. Sarr (SAED), 05.04.2005.

sa monnaie uniquement en concertation avec les autres pays de l'union et la France (cf. Chapitre 4.1). Un déséquilibre du taux de change entraîne de graves répercussions sur la compétitivité des différents secteurs, y compris l'agriculture, sur le taux d'échange entre produits nationaux (agricoles) et internationaux, sur la disponibilité des devises et sur le pouvoir d'achat (en monnaie locale) sur les différents marchés internationaux.⁴¹

Encadré 4: Caractéristiques du marché international du riz

Le marché international du riz présente certaines caractéristiques particulières. Figurant au troisième rang de la production de céréales après le blé et le maïs, le riz est toutefois peu commercialisé à l'échelle internationale, représentant moins de 4 % de la production mondiale. Ainsi, la plupart du riz est consommé dans les pays où il est produit, et l'étroitesse d'un marché le rend plus volatile.

La production et le commerce de riz sont avant tout un phénomène asiatique: l'Asie représente en effet près de 90 % de la production, 70 % des exportations mondiales et plus de 50 % des importations. Le marché résiduel s'en trouve encore davantage amoindri.

D'autres facteurs agissent dans la même direction: le riz est l'un des produits agricoles les plus protégés (jusqu'à 800 % de droits de douane), les subventions internes sont souvent extrêmement hautes ; le marché international du riz se désagrège en de nombreux marchés partiels composés par les produits qui sont à peine échangeables (brisure et/ou riz de grain entier, odeur, collage, formes longues à rondes, couleurs différentes, qualités organoleptiques) et qui montrent souvent aussi des constellations tout à fait différentes en termes de politique commerciale. Le développement futur en Chine, en particulier, soulève des incertitudes par rapport aux marchés du riz.

Source: Wailes (2005)

En ce qui concerne les importations de riz au Sénégal, elles se composent à 95 % de riz brisé et à 100 % en provenance d'Asie. De 1995 à 2002, les importations de riz ont augmenté de près de 63 %, passant de 435 500 tonnes à 709 575 tonnes soit, en valeur, de 59 à 110 milliards de francs CFA. Le riz importé provient principalement de Thaïlande, d'Inde et du Vietnam (cf. Tableau 4). Pour le riz brisé, un TEC de 10 % est appliqué, les autres taxes s'élèvent à 2,7 %.

41 Considérant ces faits, la classification du Sénégal dans la catégorie « insécurité alimentaire avec vulnérabilité commerciale » (Chapitre 2.1) paraît plus que justifiée.

An-née	Impor-tation	Thaï-lande	Inde	Viet-nam	Autre pays
1996	627.247	122.297 19 %	325.577 52 %	73.102 12 %	106.271 11 %
1997	452.076	147.568 33 %	128.212 28 %	123.375 27 %	52.921 12 %
1998	535.272	285.906 53 %	113.591 21 %	45.302 8 %	90.473 17 %
1999	658.078	310.455 47 %	173.222 26 %	123.325 19 %	51.076 8 %
2000	501.658	295.978 59 %	-	185.613 37 %	20.067 4 %
2001	632.253	493.157 78 %	-	82.193 13 %	56.903 9 %
2002	709.575	466.170 66 %	144.250 20 %	62.405 9 %	36.750 5 %

Source: ONRS (2004)

Les importations, et plus particulièrement la structure des importations, sont fortement liées aux grandes réformes du PAS (cf. Chapitre 4.1) et représentent même un des leurs composantes centrales. Avant la libéralisation, la Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix (CPSP) avait le monopole des importations depuis 1980 et veillait aussi bien à la commercialisation qu'à la fixation des prix du riz importé (Guèye 2004). Cependant, la commercialisation du riz local était assurée par la SAED qui s'occupait de la vente de riz blanc à la CPSP. Le riz local était vendu au même prix que le riz importé, et le gouvernement subventionnait l'écart entre les coûts de production et le prix à la consommation au travers d'un système de péréquation (Niang 2003, 15).

Le système de péréquation constituait en moyenne une importante subvention au riz local, financée par les revenus des importations, et par conséquent une taxation à l'égard des consommateurs ainsi qu'un écrémage en faveur de l'État estimé à quelque 30 milliards de FCFA en 15 ans (Gaye 1997, 5). Cependant, et conformément à l'objectif central du système qui visait à stabiliser les prix, certaines années étaient marquées par des pertes

considérables. Le manque de réserves financières, la mauvaise gérance des institutions publiques et une tendance à la détérioration entre prix mondial et prix national (surévaluation du FCFA, prix mondiaux en baisse) entraînaient des crises successives accompagnées de répercussions négatives (paiement des producteurs de riz et d'arachide, systèmes de crédit).

Entre 1994 et 1996, deux événements ont bouleversé la filière du riz : la forte dévaluation du franc CFA et le désengagement accentué de l'État, entamé avec la NPA (cf. Chapitre 4.1). La dévaluation du FCFA en janvier 1994 devait rendre le riz local plus compétitif, dès lors que le prix du riz importé avait augmenté de près de 50 % (et même davantage dans les 2-3 premières années). Cependant, les coûts des intrants relatifs à la production rizicole avaient tant augmenté que les effets de la dévaluation ont été écartés.⁴² La CPSP abandonnait par ailleurs ses fonctions de collecte, de décorticage et de distribution du riz local (Liagre 1997, 9) et s'écarterait en 1995 pour permettre une totale libéralisation de la fixation des prix nationaux et de l'importation de riz.

Selon la majorité des personnes interrogées, la libéralisation constituait (et constitue encore) un défi majeur pour la production de la vallée, surtout si l'on met en évidence les faiblesses de la filière (cf. Chapitre 5.2). La vitesse des changements a représenté un handicap particulier: la dévaluation a été opérée soudainement, la phase de transition n'a duré que 18 mois au total même si les négociations du PASA se sont avérées plus longues.

On relève un nombre suffisant d'arguments en faveur d'une protection à l'importation dans des situations similaires à celle du Sénégal au milieu des années 90, et effectivement, deux mesures visaient à protéger les producteurs (cf. Encadré 5).

42 Entretien avec M. Sarr (SAED), 09.04.2005, entretien avec A. Guèye (ASPRODEB), 04.03.2005. Voir aussi Chapitre 5.2 pour une appréciation des coûts de production et de la compétitivité de la filière riz après la dévaluation.

Encadré 5: Deux tentatives de protection du riz local pendant la libéralisation

La **première loi n° 95-26** de 1995 visait protéger le marché local par un prélèvement variable sur le riz brisé, mais elle n'a jamais été appliquée. La taxe rencontrait des difficultés pratiques dans la fixation d'une valeur de référence représentative. Le mécanisme était basé sur la cotation du riz thaï A1 Spécial comme prix de référence, alors que les variétés d'autres provenances n'étaient pas soumises à cette cotation, mais les importateurs ont finalement trouvé des stocks de riz indien à très bas prix.⁴³

Après révision, la **deuxième loi n° 96-35** fut adoptée: le riz brisé était taxé selon la valeur CAF réelle des produits importés. Un mécanisme de fourchette de prix compris entre 120 000 et 153 000 FCFA/t appliquait un prélèvement sur le prix CAF de chaque stock selon un barème prévu par la loi. Pour les valeurs CAF inférieures ou égales à 120 000 FCFA/t, le taux de taxation était de 30 %. Le seuil de 0 % augmentait à partir de 153 000 FCFA/t. Cette loi posait deux problèmes pratiques: premièrement, les importateurs contournaient la loi en important davantage que le seuil prescrit. « Le riz était importé au-dessus de 153 000 FCFA/t avec des fausses déclarations de douanes. Après, il était vendu moins cher sur le marché (au prix qui ne constituait pas la valeur de l'importation). » (Entretien avec A. Guèye). En second lieu, la taxation variable ne pouvait pas être intégrée au système informatisé de déclaration de douane et les douaniers devaient ainsi traiter la taxe variable manuellement.

Sources: Hirsch (1996); Liagre (1999); SAED (2001)

Ces deux tentatives ont échoué de manière quasi totale. Deux groupes de facteurs se sont dessinés – les difficultés d'ordre technique / administratif et les difficultés d'ordre politique (cf. Encadré 5). Les problèmes d'ordre administratif et technique semblent surmontables si la volonté politique d'imposer la loi prévaut; mais c'est justement cela qui fait défaut : plusieurs personnes interrogées ont déclaré percevoir un manque de volonté politique à taxer les importations de riz et augmenter les prix.

La littérature de l'époque soutient cette impression: Liagre (1997) remarque que « *sa lenteur de réaction [de l'État] pour mettre en place la seconde loi de protection du riz local laisse penser qu'un certain nombre*

43 En 1996, le marché sénégalais était inondé par le riz indien alors constitué par le stock de très mauvaise qualité de l'armée indienne, entraînant ainsi une forte baisse du prix du riz. Entretien avec S. Sarr (CIRIZ), 25.02.05.

d'intérêts sont passés avant ceux de la région du delta ». Tardif-Douglin et al. (1998, 57) mentionnent que « *des pressions politiques intérieures visant à maintenir le niveau bas des prix (...) ont été exprimées en plusieurs occasions par des importateurs de riz qui ont déclaré leur intention de ne pas importer plutôt que de payer le prélèvement* ». Hirsch (1998, 35) se montre plus explicite en déclarant que « *la taxe variable constitue un échec total qui traduit, en outre, une absence de volonté politique forte de la faire appliquer* ». Le Ministère des Finances n'avait prévu aucune recette pour cette taxe (pensant qu'elle ne serait pas appliquée).⁴⁴

Cependant, les réformes ont aussi entraîné des effets positifs : la filière riz a beaucoup évolué en termes de productivité et de qualité. Elle a contribué à faire évoluer le comportement des producteurs ainsi qu'une structure considérablement inefficace. Il convient d'ailleurs de noter que la production moyenne n'a pas diminué, mais bien au contraire elle a connu une augmentation conséquente au cours des dernières années (Figure 1). Elle est peut-être toutefois devenue moins stable (si ce constat n'est pas un artefact statistique). L'irrégularité des premières années suivant la dévaluation s'explique par le sentiment d'incertitude et les vides organisationnels. Il est clair que la réorganisation de la filière n'est pas encore achevée, les résidus des anciennes structures sont encore présents et l'on fait face aux nouveaux problèmes liés à la libéralisation d'une filière (cf. Chapitre 5.2).

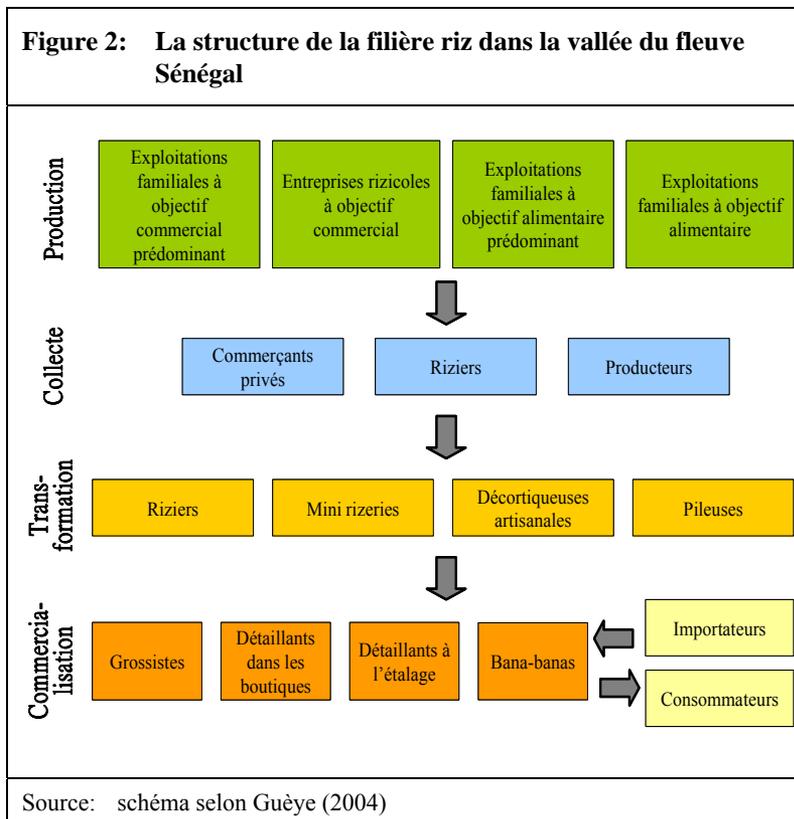
Les expériences acquises au travers des tentatives de protection ne contestent aucunement la nécessité des mesures de protection, mais elles laissent planer des doutes quant à la volonté (ou la capacité) politique de les accorder. Ces expériences sont incontournables si l'on souhaite aborder les possibilités de protection tarifaire des denrées alimentaires au Sénégal; elles seront reprises au Chapitre 5.3. Mais comme la protection de la filière riz représente surtout un enjeu politique, l'organisation de la filière riz sera approfondie dans un premier temps, en présentant les acteurs les plus importants qui déterminent cet enjeu.

44 Hirsch (1998) donne un aperçu de plusieurs autres pays de l'UEMOA qui, dans des circonstances différentes, ont aussi échoué dans la protection de leurs filières riz (1998).

5.1.3 L'organisation de la filière riz

Les intérêts des acteurs à l'égard d'une protection tarifaire sont très divergents, ainsi que nous l'avons déjà exposé dans les grandes lignes au Chapitre 4.2. Concernant la filière riz, la Figure 2 détaille les principaux types d'acteurs.

Ces acteurs sont regroupés en organisations à différents niveaux et degrés. Au niveau national, tous se retrouvent au sein du Comité Interprofessionnel du Riz (CIRIZ).



Les producteurs

On distingue les groupes d'exploitations rizicoles selon les objectifs principaux des exploitants à l'égard de la satisfaction des besoins céréaliers et monétaires (Niang 2004). On peut les caractériser comme suit (SAED 2001, 7):

- L'entreprise rizicole à objectif commercial dégage une marge brute permettant tout au plus d'amortir l'investissement initial ou le remboursement du prêt correspondant (exploitation de 15 ha et 4,2 t/ha en moyenne);
- L'exploitation familiale à objectif commercial prédomine sur une parcelle (5 ha) de grand périmètre. Elle permet d'atteindre tant bien que mal son double objectif alimentaire et monétaire avec un rendement moyen de 4,5 t/ha;
- L'exploitation familiale à objectif alimentaire prioritaire, sur grand périmètre. Elle permet de couvrir les besoins de la consommation familiale en céréales (1,1 ha et 5,7 t/ha);
- L'exploitation familiale à objectif strictement alimentaire, située sur un périmètre villageois. Elle ne couvre qu'un tiers des besoins céréaliers de la famille. La taille moyenne des parcelles est de 0,4 ha, avec un rendement moyen de 4 t/ha.

Les exploitants commerciaux font majoritairement état d'un niveau d'éducation supérieur, parmi eux se trouvent des anciens fonctionnaires des organisations rizicoles. Par rapport aux autres riziculteurs, les producteurs de la vallée sont davantage organisés en OP et constituent par conséquent une certaine force de lobbying.

Les transformateurs

Les transformateurs se subdivisent en décortiqueuses artisanales et rizeries – les riziers gèrent des unités industrielles et semi-industrielles (Guèye 2004, 26). La part annuelle du riz paddy transformé dans les rizeries et mini-rizeries représente seulement 25 % de la production totale de la région, bien que les capacités dépassent largement ce chiffre avec environ 120 000 t/an. Conséquence de leur faible taux d'utilisation, le nombre des rizeries en activité et le taux de fonctionnement des rizeries existantes est en forte diminution depuis les réformes (SAED 2001).

Environ 80 % de la production nationale est transformée par des décortiqueuses artisanales,⁴⁵ qui ont une capacité de transformation globale estimée à 150 000 tonnes (PNUE 2004, 53). Les rendements obtenus par les décortiqueuses villageoises varient entre 55 et 65 % selon la qualité et la variété du riz paddy, soit un résultat mauvais à médiocre. Le succès de cette catégorie de transformateurs n'est pas seulement imputable à leur performance, beaucoup d'entre eux ont été établis par l'intermédiaire d'une aide au développement mal coordonnée, à l'origine de surcapacités et d'une concurrence déloyale (Hirsch 1998).

Les commerçants

Les commerçants se distinguent selon les catégories suivantes (Guèye 2004, 27):

- Les grossistes: ils s'approvisionnent en riz local directement auprès des riziers ou des producteurs et transforment leur paddy *via* les décortiqueuses artisanales. Leurs clients sont les boutiquiers des quartiers et ceux installés dans les marchés;
- Les « détaillants dans les boutiques »: ils se ravitaillent généralement auprès des grossistes et quelquefois directement auprès des producteurs qui viennent leur proposer le produit à des prix plus compétitifs que ceux pratiqués par les grossistes;
- Les « détaillants à l'étalage »: ce sont des commerçants qui ne vendent que du riz et ont la particularité de tamiser le riz brisé « tout venant » pour le séparer en plusieurs calibres homogènes qu'ils écoulent à des prix différenciés;
- Les « bana-banas »: ce sont des commerçants du secteur informel dont l'activité principale est la collecte des produits dans les zones de production pour les acheminer vers les zones de consommation. Ils règlent leurs transactions au comptant, ce qui leur confère un atout majeur par rapport aux riziers.

Les commerçants bénéficient de marges de 4 à 7 % sur le prix de détail. Les marges des importateurs apparaissent comme particulièrement variables (PNUE 2004, 57).

45 Entretien avec Ndiaye (SAED / Nianga), 09.04.2005.

Les commerçants de riz sont représentés au sein de l'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS, cf. ci-dessous).

Les importateurs

Depuis la libéralisation, le nombre d'importateurs est passé de 43 en 1996 à cinq ou six en 2000. Les quatre plus importants comptabilisaient 63 % du volume total (PNUE 2004, 73); ils n'ont pas l'intention de s'investir dans la production rizicole et ne s'engagent pas dans la commercialisation de riz local (PNUE 2004, 46).

Cette concentration crée une possibilité d'entente parmi les importateurs pour imposer des prix sur le marché, bien que cela vienne contredire la critique selon laquelle les importateurs feraient pression sur les producteurs en vue d'une baisse des prix (voir ci-dessus).

L'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS)

L'UNACOIS regroupe des acteurs assez différents de la vie économique. Elle a vu le jour en 1989 et regroupe, selon les statistiques disponibles, quelque 150 000 membres, dont la majorité évolue dans le commerce et le secteur informel. Mais on y retrouve également de grands acteurs économiques.

L'UNACOIS a joué son rôle dans la libéralisation de la filière riz : « L'organisation n'est pas peu fière d'avoir cassé le monopole sur le riz en 1994, lutté pour la libéralisation totale des importations des produits de consommation courante » (Orange s.d.). L'UNACOIS importait aussi du riz. À la fin des années 90, elle a été divisée en deux unités rivales, affaiblissant largement son poids politique et économique.

Les consommateurs

Ainsi que cela a déjà été décrit au Chapitre 4.1, le riz est devenu un aliment de base au Sénégal. La consommation urbaine varie entre 60-80 kg/personne/an, tandis que la population rurale consomme 65 kg/personne/an (Yamdjeu 2003a, 1). Cela correspond à 54 % des céréales consommées en milieu urbain et 24 % en milieu rural (PNUE 2004, 15). La clé de ces changements dans les habitudes alimentaires repose sur la

politique coloniale, ces changements s'étant à nouveau nettement intensifiés au cours de ces dernières années (cf. Chapitre 4.1).

Le passé a laissé son empreinte non seulement sur la quantité, mais aussi sur la qualité du riz consommé. Les consommateurs sénégalais ont développé une préférence pour les brisures de riz. Le repas national⁴⁶ est préparé à base de ces brisures qui, dans leurs pays d'origine, sont considérées comme de moindre qualité, voir comme des déchets.

Compte tenu de ce statut d'aliment consommé en masse, le prix du riz est, selon plusieurs observateurs, un facteur social et politique:

« Au niveau actuel de dépendance extérieure du pays, tout renchérissement durable ou même momentané du prix des brisures importées serait une source potentielle d'instabilité sociale au Sénégal » (Yamdiou 2003b).⁴⁷

5.2 Les principaux défis de la filière riz

Si une protection tarifaire de la filière riz est justifiable et acceptée, elle est étroitement liée à la question de savoir si la production nationale présente un potentiel afin de remplacer le riz importé et de se montrer compétitive. Concernant la première partie de la question, on s'accorde à dire que le potentiel de la production de riz n'est pas encore épuisé: les planifications initiales dans le cadre des grands barrages du fleuve Sénégal prévoyaient une surface aménageable de 240 000 ha, suffisant pour couvrir les besoins internes et exporter (KfW 1992), sans aborder le potentiel de la Casamance au sud.

Les raisons à la non réalisation éventuelle de ces plans (mise à part la concurrence sur le marché mondial) sont multiples. Suite aux résultats de nos entretiens, les principaux problèmes mis en relief sont résumés dans le Tableau 5.

46 On prépare le Thiéboudienne en cuisinant le poisson, le riz et les légumes à la vapeur. Le riz est censé absorber une quantité maximale d'huile et de jus.

47 Cette déclaration contredit dans une certaine mesure nos entretiens (voir à ce sujet l'interprétation de ces positions au Chapitre 4.2.3)

Tableau 5: Problèmes identifiés par des acteurs de la filière riz	
<i>Acteurs</i>	<i>Problèmes principaux</i>
Producteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Commercialisation et écoulement (ventes et marketing) • Manque de liquidités, système de crédit • Qualité de la transformation • Concurrence du riz importé • Forte puissance économique et politique des importateurs • Organisation de la filière
Transformateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Commercialisation • Manque de liquidités des producteurs • Accès au crédit de commercialisation • Organisation de la filière • Équipements vétustes
Commerçants	<ul style="list-style-type: none"> • Système de crédit • Organisation de la filière
CNCAS	<ul style="list-style-type: none"> • Commercialisation • Stockage
Organisations publiques et parapubliques	<ul style="list-style-type: none"> • Commercialisation et marketing (disponibilité et régularité de l’approvisionnement en riz local) • Manque de moyens • Organisation de la filière • Modernisation des équipements des services de prestataires
Source: enquêtes propres	

Les principaux problèmes identifiés par nos interlocuteurs, les rendements ou plus généralement les coûts de production et donc la compétitivité du riz local, la commercialisation, le système de crédit et l’organisation de la filière, seront discutés ci-après.

La compétitivité du riz selon la matrice d’analyse des politiques

En dépit de la dévaluation du FCFA, dont on attendait une hausse pour la compétitivité du riz national, la filière riz a rencontré de sérieux problèmes

pour se maintenir sur le marché national (cf. Chapitre 5.1.2). Hormis les problèmes organisationnels que l'on abordera ultérieurement, des doutes ont plané sur la compétitivité de la filière.

De récents calculs montrent que la compétitivité a été atteinte dans la vallée, avec un coefficient de Coûts en Ressources Intérieures⁴⁸ de 0,67 (PNUE 2004, 87).⁴⁹ Ainsi, la filière riz de la vallée apparaît comme compétitive, malgré les coûts élevés de production, notamment les frais liés à l'irrigation et aux services de production tels que les travaux du sol et de récolte.

Ces calculs dépendent toutefois de plusieurs hypothèses – à l'origine d'importantes marges d'incertitude – incluant le produit comparable sur le marché mondial (riz brisé ou entier), le traitement des coûts d'aménagement qui sont souvent très chers sur le plan historique et particulièrement lorsqu'ils sont établis par l'État (Liagre 1997), ainsi que la conversion des frais des services locaux en coûts économiques. Ainsi par exemple, si 65 % du riz national est valorisé par le riz entier importé à la place de brisures (hypothèse sensée), le coefficient évolue de plus de 20 %, et si les coûts d'investissement sont considérés comme amortis, le coefficient évolue de 100 % ou plus. L'inclusion des frais d'aménagement vise à apprécier la compétitivité des nouveaux périmètres; sans cette inclusion, les structures existantes apparaîtraient au premier plan.

Par conséquent, plutôt que de s'appuyer sur ces résultats théoriques, il convient de s'attarder davantage sur les facteurs qui affaiblissent la filière riz.

Commercialisation, qualité et prix du riz national

L'un des principaux problèmes de la filière riz, mentionné surtout par les producteurs, concerne le complexe commercialisation, qualité et prix. Les trois facteurs sont étroitement liés et il est impossible de les séparer, tout du moins si l'on ne conduit pas d'études approfondies à ce sujet.

48 Le coefficient exprime l'utilisation des ressources nationales pour produire une unité du produit en question. Un nombre inférieur à 1 indique un avantage comparatif.

49 Tel n'était pas le cas dans les années précédentes, avec par exemple pour 1996/97 un coefficient compris entre 1,3 et 1,9 pour divers systèmes de production de riz de la vallée (Tardif-Douglin 1998, 56).

L'écart de prix traduit généralement l'infériorité du riz local. Dans les régions où les deux types de riz sont présents en milieu urbain, à St. Louis, le riz brisé importé bénéficie presque toujours d'un avantage de prix, entre 5 et 40 FCFA/kg (Nippon Koei 2005, 4-15). Cette différence peut être interprétée comme une prime préférentielle pour le riz brisé de triage homogène, et de bonne qualité (cf. Chapitre 5.1.2),⁵⁰ mais d'autres explications ont également été avancées.

Un facteur à forte influence sur le prix peu élevé du riz local serait la qualité médiocre, principalement « 'le riz de l'Union' destiné au remboursement du crédit de campagne ne se vend pas, ou se vend mal, car son prix n'est pas compétitif, compte tenu d'une qualité qui laisse beaucoup à désirer » (SAED 2002, voir ci-dessous). Ce concept de qualité inclut (autre que la brisure, cf. ci-dessus) des éléments comme l'humidité, le degré d'homogénéité de couleur et de taille, la propreté, etc. Ces problèmes résultent entre autres de la transformation et de la commercialisation peu structurées, de l'inexpérience des acteurs et de l'insuffisance des équipements (cf. Chapitre 5.1.3). Ainsi par exemple en raison du manque de trieuses, le riz local transformé par les décortiqueuses artisanales reste mélangé, entraînant une cuisson inégale. Il est évident également que la mauvaise réputation du riz local remonte encore à la période de la CPSP (cf. Chapitre 5.1).⁵¹

Beaucoup estiment que le riz local manque de disponibilité et de régularité sur les marchés des consommateurs, à l'exception de la zone de production (vallée et St. Louis). Selon cette analyse, le manque de commercialisation structurée et de présence permanente serait à l'origine de la pénurie des demandes et donc du prix faible du riz local (Inter-Réseaux 2003, 16). En revanche, la distance par rapport aux grands centres de consommation, notamment Dakar, et les frais de transport ne peuvent pas expliquer l'absence du riz local sur ces marchés – les coûts de commercialisation vers les grandes villes du Sénégal sont minimes (3 % du prix du riz hors usine, SAED 2002).

50 Entretien avec A. Guèye (ASPRODEB), 04.03.2005.

51 Entretiens avec plusieurs interlocuteurs.

Au cours des dernières années, plusieurs efforts ont été entrepris pour améliorer la qualité et la commercialisation du riz local.⁵² Les produits de niche de haute qualité ont permis de réaliser des progrès, mais il reste beaucoup à accomplir. Notons que le riz est un produit hautement différencié et que la logique d'adaptation aux exigences du marché n'est pas encore suffisamment enracinée chez la majeure partie des producteurs, tout du moins dans les discours et propositions politiques (Inter-réseaux 2003).

Le système de crédit

Le système de crédit, lié aux problèmes de commercialisation, constitue une autre contrainte souvent évoquée en tant que problème de la filière. Les producteurs, qui bénéficient d'une durée de crédit de seulement 9 mois, n'ont pas assez de temps pour produire et vendre le paddy. Globalement, la durée de préparation du sol, la période de production, la récolte et le battage nécessitent sept à huit mois (de juillet à décembre),⁵³ il ne reste donc plus qu'un mois pour transformer et vendre le paddy. Les producteurs n'arrivent pas à écouler la totalité leur récolte, ou alors à des prix dérisoires. Ils nécessitent en outre des moyens financiers à court terme pour payer la main d'œuvre ou pour les besoins de leur trésorerie.

Le schéma du système de vente établi afin de répondre à cette situation est le suivant: les producteurs répartissent leur récolte de paddy en trois parties,

- le premier tiers (35 %) est prévu pour l'autoconsommation,
- le deuxième tiers (30 %) pour le remboursement du crédit, et
- un dernier tiers (35 %) pour la commercialisation.⁵⁴

Les producteurs écoulent sur le marché parallèle la partie destinée à la commercialisation, immédiatement après la récolte et pour un prix « bradé » avoisinant les 55-60 FCFA (60 % du prix quelques mois plus tard). Le riz destiné au remboursement du crédit est livré aux Unions de Producteurs selon un prix hypothétique, défini par rapport au prix importé. Il est

52 Entretien avec Seck (ASCOSEN), 04.03.2005.

53 Entretien avec S. Sarr (CIRIZ), 25.02.2005.

54 Entretien avec D. Diao (ASESCAW), 30.03.2005.

donc suffisamment haut (90-100 FCFA) et concurrence le prix « bradé ». « *Le producteur se concurrence alors soi-même en essayant de vendre le même riz à deux différents prix.* » (Entretien avec D. Diao, ASESACAW). La qualité est par ailleurs souvent médiocre. Alternativement, les producteurs spéculent en attendant le mois de juin où le prix est censé augmenter, mais il est trop tard alors pour rembourser le crédit.⁵⁵

Par conséquent, le riz destiné au remboursement des crédits se vend difficilement et entraîne des invendus, des crédits non remboursés et un handicap financier causé aux Unions et à la CNCAS. Cela freine la dynamique de la filière toute entière qui dépend, plus encore que d'autres produits, de l'investissement en capital. Sans une séparation nette des circuits bancaires et commerciaux, ce problème paraît difficilement surmontable. La CNCAS est la seule banque agricole, et d'autres formes de financement sont encore rares – il semblerait que de nouveaux systèmes de microcrédit fonctionnent relativement bien, mais leur volume est loin d'être suffisant.⁵⁶

Organisation de la filière riz

La mauvaise gestion politique et institutionnelle de la filière riz représente une contrainte plus générale de la filière qui a été citée par les personnes interrogées et qui se répercute sur les différents problèmes d'ordre technique, économique et financier. Compte tenu des multiples interactions entre les différents acteurs, des marchés et des flux d'informations imparfaits, de la nécessité d'une cohérence entre acteurs privés et étatiques (cf. Chapitre 5.1), il est nécessaire d'instaurer une meilleure concertation entre acteurs et une meilleure coordination des interventions.

On percevait en principe ce problème relativement tôt. L'interprofession CIRIZ qui regroupe tous les acteurs leur a pour l'essentiel permis de comprendre qu'il était nécessaire d'organiser leur filière. Le CIRIZ est né sous l'impulsion de l'État par l'intermédiaire de la SAED, consécutivement au recul de la place et du rôle de l'État dans ce secteur. Ce comité a été conçu pour permettre une prise en compte concertée des problèmes de la filière riz au Sénégal.

55 Entretien avec G. Ndong (CNCAS), 07.04.2005.

56 Entretien avec D. Diao (ASESACAW), 30.03.2005.

« Le CIRIZ est une association à but non lucratif dont le siège est basé à Saint-Louis. ... L'assemblée générale est formée par les représentants des collèges dont la désignation se fait par lettre au président du conseil d'administration. Le conseil d'administration est composé de 23 membres dont 12 représentants des producteurs, 3 représentants des institutions publiques et 1 représentant de chacun des autres collèges. » (Broutin 2005).

La composition du conseil d'administration révèle un premier problème: la représentation des membres n'est pas équitable. Les producteurs dominent au sein de cette structure et il va de soi que leurs intérêts s'imposent aux intérêts des autres membres.⁵⁷ D'autres problèmes émergent du fonctionnement inefficace de l'organisation: les réunions se tiennent de manière irrégulière, elles sont souvent repoussées sans qu'une nouvelle date soit fixée, le travail se fait sur la base du volontariat.⁵⁸ Comme dans beaucoup d'autres structures, le manque de ressources financières et humaines se manifeste fortement.

La nécessité de re-dynamiser le CIRIZ est évoquée à maintes reprises (p.ex. Gaye 2003), ce qu'ont confirmé la plupart des personnes interrogées au cours de la phase de recherche dans le pays. Il semble en effet que le CIRIZ soit peu actif actuellement (ou en tout cas, son action à travers les médias et les publications est peu visible) et qu'il n'y ait pas encore eu de réformes, mais il a tout de même été représenté lors de l'atelier national de concertation sur la politique agricole de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) en novembre 2004 (CEDEAO 2004).

5.3 Critères pour une protection particulière de la filière riz

Les chapitres précédents ont montré l'importance du riz dans l'économie et dans la société sénégalaise, ils ont présenté les problèmes internes de la filière riz, ainsi que la protection dont elle a bénéficié et bénéficie actuellement. Cette section discutera des arguments en faveur et à l'encontre d'une protection tarifaire particulière.

57 Entretien avec A. Fall, 07.04.2005.

58 Entretien avec UNACOIS/St. Louis, 08.04.2005; entretien avec UNIS/Ross Bethio, 06.04.2005.

Les arguments en faveur d'une protection du riz dépassant le tarif actuel de 12,7 % résident surtout dans la forte dépendance du Sénégal par rapport au riz importé, dont la disponibilité n'est pas toujours garantie. Nombre de Sénégalais, dont le gouvernement, souhaitent une réduction de la dépendance au riz importé. Ajoutons en outre que le riz est une source de revenus et de sécurité alimentaire importante pour la population rurale. Les deux lignes d'arguments rejoignent le raisonnement en faveur des PS (cf. Chapitre 3.1).

Ainsi, si l'on poursuit cet argumentaire, le Sénégal devrait établir une politique stimulante et cohérente afin d'augmenter sa production de riz. Mais une protection à l'importation du riz pourrait-elle s'inscrire dans le cadre d'une telle politique?

Intérêts et positions sénégalaises envers la protection

Beaucoup de Sénégalais se prononcent en faveur d'une protection du riz local. Bien entendu, parmi les producteurs et une large part des petits transformateurs, les demandes de protection sont unanimes, même si la conception et les arguments à l'appui ne sont pas toujours très différenciés.⁵⁹ Les avis divergent cependant à l'égard d'un mécanisme concret. On remarque souvent que les mécanismes de protection concrets ne sont pas connus et sont parfois confondus avec les subventions. Pour des raisons techniques et juridiques, les options concrètes proposées ne sont pas toujours applicables (cf. Encadré 6), ce qui laisse supposer un manque d'information. Les demandes de protection parviennent fréquemment accompagnées d'autres demandes d'intervention de l'État, concernant p.ex. les semences, les intrants, le crédit et la commercialisation.

En revanche, la concurrence du riz importé n'est pas le problème principal des transformateurs les plus importants rencontrés. Pour eux, la vente du riz transformé ne pose aucun problème, ils éprouvent davantage de difficultés à satisfaire la demande.⁶⁰ Mais la situation peut se révéler différente pour d'autres transformateurs, principalement des coopératives qui luttent

59 Entretien avec Seck (Comité de Gestion Grand Digue) et Décortiqueur Artisanal à Ross Bethio, 06.04.2005; Unions Paysannes du Bas Delta (Pont Gendarme et Debi Tiguet), 07.04.2005

60 Entretien avec M. Ndiaye (Delta Linguère) et Rizerie Mbaye Fall, 06.04.05

contre les effets de la commercialisation du « riz de l'Union » (Chapitre 5.2). Malgré son rôle passé dans la libéralisation de la filière riz et son inclination envers un libre marché en général, certaines personnes au sein de l'UNACOIS se prononcent en faveur d'un appui au riz local.⁶¹ Elles

Encadré 6: Options de protection du riz évoquées lors des entretiens

Pour apprécier en détails les effets d'une protection sur une filière et ses acteurs, il convient d'identifier les mécanismes qui sont applicables selon les conditions cadres existantes (cf. Chapitre 3.5) ou bien demander à modifier ces conditions. Sous cet angle, on a relevé certaines propositions douteuses évoquées à plusieurs reprises par différentes personnes interrogées:

1. Une application de la TCI sur le riz importé;
2. Une application des quotas pour les importateurs de riz;
3. Une application des normes et standards de qualité pour bloquer le riz importé.

Concernant le point 1: beaucoup de personnes interrogées aimeraient voir appliquer la TCI. Mais la difficulté du calcul des coûts intérieurs de production (qui s'explique déjà par la grande diversité des systèmes de production, cf. Chapitre 5.2) a empêché l'application de la TCI par le passé. Une adaptation de cette taxe serait possible, mais une réforme exigerait très probablement la conformité avec les règles de l'OMC, ce qui exclurait la TCI sous forme de mesure de protection permanente (cf. Chapitre 3.5).

Concernant le point 2: l'application des quotas est impossible en raison des contraintes juridiques liées à l'affiliation du Sénégal à l'OMC qui interdit cette mesure (cf. Chapitre 2.2).

Concernant le point 3: le but des normes de qualité est de protéger les consommateurs; les appliquer sous forme de mesure de protection pour la filière détourne leur usage. Par ailleurs, le riz brisé pose certainement moins de problèmes de santé que certains types de riz local. Instrumentaliser les standards à des fins économiques particulières entraînera leur discrédit à long terme.

Au vu de ces différents mécanismes de protection, il semble que l'élévation du TEC soit le seul mécanisme en mesure d'accorder une protection à long terme pour la filière riz (cf. Chapitre 3.6).

Source: recherche propre

61 Entretien avec M. Bâ (UNACOIS Kaolack), 11.03.2005. En effet, à la date de la dernière rédaction, l'UNACOIS s'est réunie et a proposé un effort national afin de stimuler

considèrent la concurrence du riz importé comme suffisamment forte et les besoins alimentaires du Sénégal comme suffisamment importants pour justifier une protection, même celle-ci ne suffirait pas à elle seule pour résoudre tous les problèmes de la filière (cf. Chapitre 5.2). Les organisations de consommateurs se prononcent également en faveur d'un appui à la filière riz et d'une protection, bien que leur position réelle à l'égard de mesures concrètes puisse être différente (cf. Chapitre 4.2.3).

Nombre d'experts de la filière riz au sein des organisations gouvernementales, non gouvernementales et de recherche, comme p.ex. la SAED, l'ISRA ou Oxfam, se montrent également en faveur d'une protection.⁶² Dans le cadre de cette étude, la seule position clairement établie à l'encontre d'une protection de la filière riz était adoptée par la Banque Mondiale.⁶³

Vont être considérés les effets hypothétiques d'une augmentation permanente du type TEC en tant que forme de protection la plus réaliste (voir Encadré 6) de la filière riz.

Effets potentiels d'une protection

Le prix du riz local

La logique de protection tarifaire précise que le renchérissement des produits importés augmente le prix des produits locaux concurrentiels. En effet, l'impact d'une protection sur le prix d'un produit donné dépend de quatre conditions: les marges des importateurs et leur capacité à les maintenir ou à les imposer, l'existence et l'étendue de la contrebande, la substitution du riz et l'élasticité de la production locale. Les deux premières conditions déterminent le prix du produit importé, les deux dernières affectent le prix du produit local. Ces conditions seront ensuite examinées afin d'apprécier si effectivement la protection de la filière riz augmenterait le prix du riz local:

la production nationale de riz, considérant qu'une « réticence » de ses producteurs à exporter rend « *aléatoire toute consommation de riz au Sénégal* » (Orange 2007).

62 Entretien avec L. Ndiaye (Oxfam), 07.03.2005; M. Sarr (SAED), 05.04.2005; C. Fall (ISRA), 07.04.2005

63 Entretien avec A. Touré (Banque Mondiale), 21.04.2005

- Les marges des importateurs de riz au Sénégal sont assez faibles (Guèye 2004, 40), ils ne peuvent donc pas supporter longtemps les coûts additionnels d'un tarif et les répercutent ainsi sur les consommateurs. Le prix du riz importé augmente. On peut aussi envisager que les prix payés aux exportateurs asiatiques diminuent, car ces revenus issus de produits « déchets » ne contribuent que faiblement à la rentabilité de la production de riz dans ces pays. La fixation des prix s'avère donc flexible.
- Mais la hausse des prix en général dépend aussi de l'obligation ou non des importateurs à payer la taxe, et par conséquent de l'efficacité de l'administration douanière. Les options de contournement ou de corruption des douanes résultent en une augmentation du prix inférieure à la valeur calculée. L'étendue de cet effet dépend des quotes-parts officielles et clandestines, ainsi que des coûts de transaction supplémentaires. Il semble que l'efficacité de la douane Sénégalaise soit faible (cf. Chapitre 3.4), comme en attestent les tentatives de protection initiées dans les années 90 (cf. Chapitre 5.1.2). L'ouverture plus efficace des marchés régionaux dans les années à venir permettra de se protéger encore plus efficacement contre les importations illégales.
- Si, en dépit des restrictions ci-dessus, le prix du riz importé s'en trouve effectivement affecté, il va influencer la décision d'achat du consommateur. On note deux effets probables, le second étant conforme au but souhaité par l'État: les consommateurs acceptent le nouveau prix et maintiennent leurs habitudes de consommation, ou ils remplacent le riz importé par d'autres produits, préférablement par le riz local. La comparaison et la discussion sur les relations entre riz local et riz importé (cf. Chapitre 5.2) semblent indiquer que la substitution du riz importé par le riz local est loin d'être parfaite. Il convient en outre de considérer une autre piste de substitution, à savoir le « retour » aux autres céréales, et notamment le mil (cf. Chapitre 4.1).⁶⁴
- Enfin, en supposant que le riz importé est remplacé par du riz local, la demande en riz local augmente et entraîne par là-même une hausse du prix. Le niveau de hausse du prix d'une demande additionnelle don-

64 M. Guèye du journal sénégalais « Le Quotidien » est d'avis que les consommateurs urbains pourraient accepter une hausse de prix de 25 FCFA/kg de riz importé sans changer d'habitude alimentaire tandis que les consommateurs ruraux passeraient du mil au riz. (Entretien avec Guèye, 13.04.2005)

née dépendra de l'élasticité de la production par rapport au prix: plus l'offre est rigide, moins la production – et par conséquent le nouveau prix d'équilibre – est flexible. Dans le cas du Sénégal, cette élasticité est probablement assez réduite (voir ci-dessous).

En résumé, on peut estimer qu'une augmentation de la protection du riz d'ordre restreint (inférieure à 20 %) n'entraînera pas un effet de substitution intense auprès de la population urbaine, tandis que la population rurale se tournera plus rapidement vers le riz local et le mil, qui est le produit le plus disponible et le mieux accepté. Seuls des tarifs plus élevés provoqueraient une substitution massive dans les centres urbains. On évalue ainsi un transfert plutôt faible de la protection sur le prix du riz local.

Productivité et production

La capacité de la production locale de riz à assurer la relève à un prix abordable dépend de l'élasticité de l'offre par rapport au prix, et donc des capacités et potentialités de production. On peut spéculer sur ces capacités en se basant sur les catégories suivantes (cf. Chapitre 5.1.3):

- Dans le sud du Sénégal, la production rizicole n'obéit pas à des mécanismes d'offre simples car la production est principalement destinée à l'autoconsommation. La production est compétitive, mais une extension et une intensification substantielle nécessitent des modifications profondes des systèmes de production et de commercialisation. Très peu d'efforts ont été entrepris dans ce sens.
- La production de riz irrigué n'est plus une « industrie naissante » qui nécessite une protection substantielle pour atteindre des économies d'échelle. La période post-libéralisation a connu une nette amélioration de la compétitivité du riz local (cf. Chapitre 5.2).
- Au niveau des exploitations agricoles individuelles, la capacité des zones de riz irrigué à répondre aux signaux de prix dépend des systèmes de production et des moyens de production - la terre, les moyens de production flexibles, la main d'œuvre, l'accès au crédit, et leurs capacités de gestion. Ce sont surtout les grands producteurs qui profiteront de la protection, mais compte tenu des problèmes structurels de la filière, notamment le crédit agricole, ceux-ci seront également confrontés à d'importantes contraintes. Les producteurs petits et moyens nécessitent davantage de mesures complémentaires afin que leur production soit en mesure de répondre de manière conséquente à une hausse des prix.

- Cependant, les structures inefficaces dans l'organisation d'une filière semblent toujours représenter les obstacles les plus importants à une mise à l'échelle.
- Étant donné le coût élevé de l'aménagement, il n'est toujours pas prévu d'exploiter les nouvelles terres sous irrigation, hormis en présence de signaux de prix substantiels et/ou de subventions à l'investissement. On assisterait à une réaction intermédiaire si la hausse des prix était suffisante pour inciter à produire le riz pendant la saison sèche, entravée par des rendements plus modestes.
- Le mil pourrait aussi profiter de la protection du riz. Cependant, les capacités des producteurs de mil sont encore plus limitées que celles des petits producteurs rizicoles, car la technologie, les systèmes d'approvisionnement en intrants et le risque de production et donc d'endettement sont plus élevés dans ces systèmes de production pluviale et sur des terres dégradées. Il s'agit souvent également de producteurs d'arachide (cf. Chapitre 6).
- On peut douter des effets positifs d'une hausse de la production de riz sur le développement d'autres types de culture dans les systèmes d'irrigation. À l'inverse, la diversification souhaitable pourrait être retardée si le riz permet d'éviter les efforts qui s'y rattachent.

En somme, la capacité à répondre à une hausse modeste du prix du riz semble médiocre dans le cas des contraintes actuelles. Les mesures complémentaires, principalement le crédit agricole et l'organisation de la filière, sont la clé d'une augmentation de la production de riz local. Une protection du riz risque de freiner les réformes structurelles et la diversification. Des efforts et des investissements très importants seraient nécessaires pour une forte augmentation de la production qui garantirait au pays l'autosuffisance alimentaire. Comme vous pourrez le constater dans la suite du document, la marge de manœuvre pour la protection de la filière reste toutefois limitée.

Les effets sur la pauvreté

Les effets consolidés d'une protection de la filière riz sur le développement rural et la lutte contre la pauvreté, à travers une éventuelle hausse des prix et une augmentation de la production, ne sont *a priori* pas évidents, en raison de leur caractère divergent, parfois contradictoire (cf. Chapitre 2.1), sur les différentes couches socio-économiques. Compte tenu des informations limitées dont nous disposons, il était impossible de procéder à une

analyse quantitative dans le cadre de ce projet de recherche. Cependant, les grandes lignes apparaissent clairement comme suit:

- Les prix élevés du riz favorisent fortement un petit groupe de producteurs dotés de moyens de production et d'accès au crédit. Un autre groupe beaucoup plus important en nombre, mais toujours limité aux périmètres irrigués, essentiellement dans la vallée, en profite de manière restreinte. Dans les cas où des appuis additionnels et des réformes institutionnelles pourraient être mis en place selon une logique de marché, les effets sur la production et les revenus pour ce groupe seraient certainement substantiels. Les producteurs de riz de subsistance et de mil ne profitent en revanche que très légèrement de la vente en petites quantités, du fait des contraintes absolues en matière d'augmentation de la production. Ces derniers peuvent par ailleurs en profiter en fournissant de la main d'œuvre salariée aux grandes exploitations.
- Outre les producteurs agricoles, la longue chaîne des acteurs économiques en amont et en aval de la production profite d'une hausse de la production de riz local.
- En revanche, les prix plus élevés touchent négativement une grande partie des consommateurs urbains mais aussi ruraux, car le riz est devenu un aliment de base dépassant largement les zones rizicoles. Le nombre de ces ménages est nettement plus élevé que celui des producteurs de riz à orientation commerciale.
- Instaurer un prix substantiellement plus élevé pour le premier aliment de base local par rapport au prix mondial nuirait à la compétitivité des autres industries du pays, et notamment à celles recourant fortement à la main d'œuvre non qualifiée, au travers de salaires plus élevés nécessaires pour renouveler la main d'œuvre.

Les effets d'une protection du riz sur la pauvreté paraissent en somme controversés. Des gains substantiels sont concentrés sur un groupe d'exploitations relativement limité. Les effets de distribution dépassent la simple dichotomie urbain-rural, car l'achat de riz en tant qu'aliment de base s'est déjà fortement établi en milieu rural. Cette analyse ne considère toutefois pas une précarité du prix du riz importé, et à plus long terme le Sénégal se devra soit de fortement diversifier ses sources de revenus en devises ainsi que les revenus des ménages, soit de tenter d'augmenter la production alimentaire. Mais la protection ne peut jouer qu'un rôle secondaire dans de telles circonstances, les efforts doivent se concentrer sur l'amélioration de l'efficacité des technologies et des marchés.

Considérations politiques

Comme décrit précédemment (cf. Chapitre 5.1.3), une hausse substantielle du prix du riz au travers d'une protection n'est pas imposable politiquement dans un pays comme le Sénégal, qui est fortement urbanisé et où le riz s'est enraciné dans les habitudes alimentaires des vastes couches de la population. Dans le contexte sénégalais tout du moins, la population urbaine (étudiants, petits cadres, ouvriers, pauvres urbains) joue un rôle essentiel pour la stabilité politique. Il n'est pas envisageable d'augmenter sous une impulsion politique le prix plus que minime du riz, un appui direct est plus aisé sur le plan politique.

Considérations internationales

Aux enjeux nationaux d'une politique de protection discutés ci-dessus et placés au centre de cette étude, s'ajoutent des enjeux internationaux. Ainsi, dans le cadre de l'intégration régionale, une protection régionale des importations de riz des zones plus compétitives (p.ex. le Mali) aurait un effet positif pour les pays voisins. Une telle politique de solidarité présente certes des limites, mais l'intégration régionale prendra certainement la voie d'une approche équilibrée entre les pays, avec des systèmes de protection qui respectent les sensibilités et les potentiels divers.

Les dommages causés aux pays exportateurs, surtout aux PED asiatiques, seraient limités dans le cas du riz brisé, qui ne constitue qu'une infime partie de la valeur de la production et de l'exportation rizicole.

5.4 Conclusions

Un débat approfondi sur les caractéristiques de la filière riz au Sénégal a permis de montrer qu'une politique de protection entraîne des effets complexes, parfois contradictoires et souvent incertains. On relève certes de bons arguments en faveur d'un appui à la production locale, notamment la grande vulnérabilité de la sécurité alimentaire du Sénégal par rapport aux importations, les risques consécutifs pour la stabilité sociale et les coûts élevés des importations en dépit d'un potentiel de production indéniable. Dans ce contexte, on peut comprendre que soit sollicitée une protection tarifaire plus élevée, mais il convient également de considérer les effets négatifs.

On argumente en premier lieu que la substitution du riz importé par du riz local (et du mil en milieu rural) consécutivement à une augmentation des droits de douane ne serait pas parfaite car les produits ont des caractéristiques différents par rapport aux préférences nutritionnelles des sénégalais; la hausse des prix locaux s'en trouverait donc mitigée. On relève ensuite toute une série de problèmes internes qui freinent la compétitivité et l'augmentation de la production rizicole. On se demande si une protection est en mesure de stimuler la production de manière substantielle. Il semble plus urgent et plus important de résoudre ces problèmes internes que d'établir une protection contre la concurrence internationale : augmentation des rendements, orientation par rapport au marché et qualité conforme aux besoins des consommateurs, commercialisation, crédit, organisation de la filière, etc., de manière ciblée, efficace et sans revenir aux approches dirigistes adoptées auparavant. Car en effet, durant la période de protection, la filière était très peu performante et ce n'est qu'à l'issue de la libéralisation et de la dévaluation que certains systèmes de production sont parvenus à devenir compétitifs, et ce en raison des efforts des acteurs de la filière.

Les effets d'une protection du riz sur la pauvreté ne sont pas évidents non plus: les producteurs de riz y gagnent, et principalement les grands producteurs. On peut réduire cet écart en améliorant les contraintes citées. La grande masse de petits producteurs de subsistance ne profitera guère de cette protection. Et les consommateurs urbains ainsi qu'une grande partie des ménages ruraux y perdront si le prix de leur aliment de base augmente; ces effets affecteront proportionnellement davantage de ménages pauvres que de ménages aisés.

Il est évident que la marge de manœuvre politique pour augmenter le prix du riz est limitée en raison de l'importance du riz dans la consommation alimentaire, surtout en ville. Le prix du riz est un prix politique. Par ailleurs, les expériences acquises au travers des deux lois portant sur la protection du riz local ont montré que le puissant « lobby » des importateurs et la capacité de la douane à mettre en application une protection complexe constituent des obstacles. Certaines raisons macro-économiques plaident également à l'encontre d'une protection substantielle. L'applicabilité de ces mesures est en outre limitée par les contraintes juridiques internationales (cf. Chapitre 3).

La mise en œuvre de stratégies cohérentes en vue d'améliorer la production alimentaire au Sénégal, surtout pour les petits exploitants, demeure néanmoins une nécessité. Dans le cas du riz, d'autres mesures sont probablement plus conseillées en termes d'applicabilité, d'efficacité et d'efficience qu'une forte protection tarifaire supplémentaire.

6 La filière arachide et huiles végétales

6.1 La structure de la filière

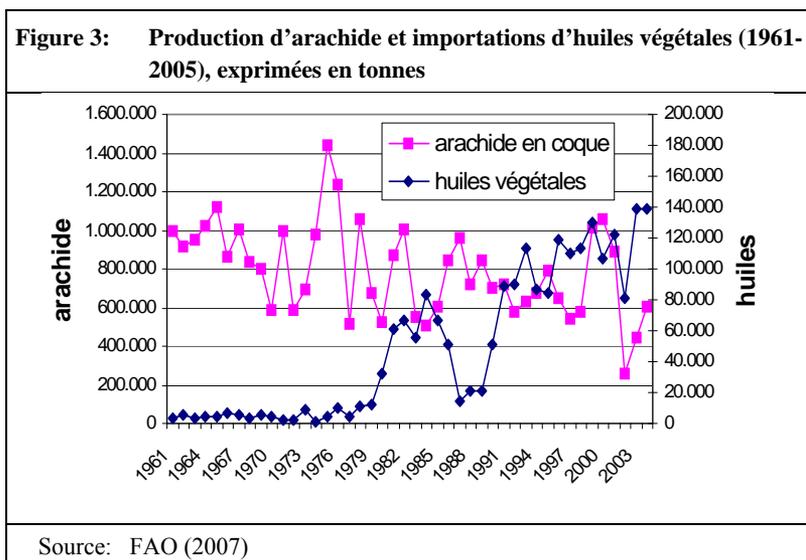
6.1.1 L'arachide et les huiles végétales dans l'économie sénégalaise

Aujourd'hui encore, après un fort déclin de l'importance de l'arachide (cf. Chapitre 4), celle-ci continue de jouer un rôle clé dans l'économie sénégalaise et ce pour trois raisons (cf. Casswell 1984; Freud et al. 1997; Gaye 1998): il s'agit premièrement de la source de revenu principale pour une grande partie de la population rurale. En second lieu, les produits arachidières s'inscrivent parmi les aliments de base des Sénégalais. Et enfin, la filière joue un rôle important dans la conjoncture économique du pays, dans le cadre des activités du secteur formel tant que du secteur informel. Les exportations de produits arachidières comptent parmi les quatre premiers produits exportés du Sénégal et représentent donc une importante source de devises.

Le développement de la filière a un impact considérable sur la lutte contre la pauvreté au Sénégal, qui se concentre en milieu rural (Gouvernement du Sénégal 2003, 2). Environ deux tiers des pauvres vivent en milieu rural (cf. Chapitre 4.1) où plus de 50 % des revenus proviennent de l'arachide (République du Sénégal 2003c, 2). La zone de production principale se situe dans le bassin arachidier au centre du pays. Outre les producteurs, beaucoup d'autres Sénégalais tirent leurs revenus de la filière, sous forme d'emplois formels dans la transformation industrielle, dans la commercialisation et le stockage, la trituration artisanale ou la vente des cacahuètes grillées. La production annuelle est irrégulière, ce qui pose de graves problèmes de planification. Entre 1990 et 2003, la production annuelle variait

entre 500 000 t et 1 000 000 t, avec des récoltes conséquentes dans les années 1999 à 2001 (cf. Figure 3).

Ces fluctuations ne permettent pas de garantir l'approvisionnement des huileries, le maintien des stocks de semences et la quantité nécessaire à l'autoconsommation pendant des campagnes de basses récoltes. Ainsi, le rôle de l'arachide dans la constitution du revenu des paysans est instable: la part de l'arachide dans les revenus des ménages ruraux variait entre 6 % en moyenne dans les années 1993-99 et 17 % en 2001. Au cours de la campagne fructueuse de 2001, l'arachide seule contribuait pour 1,4 % à la croissance totale de l'économie sénégalaise qui était alors de 6 %. Au vu de ces années de récoltes records, il est difficile de maintenir, conformément aux tendances observées jusqu'à la fin des années 1990, que le rôle de l'arachide dans l'économie sénégalaise a fortement diminué (ADE 2002, 79).⁶⁵ Cependant, en raison de la dégradation des surfaces de production et de la dépendance à l'égard d'une pluviométrie favorable, l'arachide ne saurait être considérée comme une source de revenus garantie pour le monde rural.



65 Voir à ce sujet Freud et al. (1997) pour des indications plus détaillées.

Contrairement aux idées reçues, l'arachide est une culture vivrière, ce qui signifie qu'elle n'a pas seulement une valeur monétaire pour les paysans, mais elle sert aussi de nourriture et d'intrant pour d'autres activités économiques. La transformation de l'arachide crée en fait de nombreux sous-produits présentant des débouchés différents (schéma présenté au Tableau 6). Les différents produits et débouchés se distinguent en de multiples sous-filières parfois concurrentielles, parfois complémentaires (cf. Chapitre 6.1.3).

<i>Sous-produit</i>	<i>Débouché</i>		
	Vente marché informel et autoconsommation	Vente marché formel	Exportation
Huile	●	●	●
Arachide de bouche	●	●	●
Tourteau	●	●	●
Semences	●	●	
Pâte d'arachide	●	●	
Coque	●		
Fane	●		
Source: présentation propre			

Pour mieux apprécier l'importance des différents débouchés, les sources officielles estiment la collecte d'arachide d'huilerie de la SONACOS à environ 60 % de la production totale annuelle et les ventes dans les circuits parallèles et l'autoconsommation autour de 30 % et 10 % respectivement sur une moyenne de 15 ans (République du Sénégal 2003a, 3).

Afin d'établir une stratégie de développement de la filière, il est indispensable de tenir compte des liens entre les sous-filières de même que des relations entre l'arachide et d'autres secteurs. Ainsi par exemple le niveau de production de l'arachide a un impact direct sur l'élevage à travers la quantité disponible en tourteau et fane, qui sont utilisés comme aliments pour bétail. Cet aspect est important pour la comparaison de la rentabilité de l'arachide par rapport aux cultures alternatives. Selon plusieurs obser-

vateurs, la multiplicité des sous-produits constitue un argument très puissant en faveur de la production d'arachide.⁶⁶

L'importance de l'arachide pour l'économie sénégalaise favorise les arguments en faveur de son soutien général, d'autant plus que dans les décennies précédant 1970 environ, cette culture a financé une bonne partie du développement du pays (cf. Chapitre 4.1.2). Les personnes interrogées pour tous les segments de l'étude défendaient certains soutiens spécifiques de l'État dont jouit traditionnellement l'arachide.

Pourtant, la situation de la filière arachide et plus généralement des régions arachidières est médiocre (voir ci-dessus et Chapitre 4.1). Plusieurs réformes ont déjà été entreprises et davantage devraient encore être lancées. Par conséquent, concernant le choix des mesures de soutien appropriées aux besoins de la filière, il semble nécessaire d'analyser soigneusement lesdites mesures afin d'apprécier les effets de chacune. Dans le cadre de cette étude, on se demande si une protection à l'importation constitue une mesure appropriée pour la filière arachide. La première phase de réponse à cette question consiste à observer la situation de concurrence avec les importations et le régime douanier appliqué dans le secteur.

6.1.2 Protection et importations dans le secteur des huiles végétales

Dans la filière arachide, la situation de concurrence avec les importations est plus complexe que dans la filière riz. Quelques produits, comme la pâte d'arachide, un aliment de base au Sénégal, ne sont pas concurrencés par les importations. Dans le cas de l'arachide de bouche, une bonne partie des produits de qualité supérieure est exportée. Les tourteaux de fabrication industrielle sont également en grande partie exportés, les importations d'aliments pour bétail ne jouent pas encore un grand rôle et sont plutôt complémentaires que concurrentielles. Ces produits ne nécessitent bien évidemment aucune protection douanière.

La seule sous-filière qui soit effectivement concurrencée par des importations est l'arachide d'huilerie, la sous-filière dominante en termes de valeur et de quantité. La situation devient ici plus complexe car une grande

66 Entretien avec Matar Gaye 22.02.2005; Cadre Intégré (2003, 15-16).

partie de l'huile d'arachide produite au Sénégal est destinée à l'exportation et ne vient pas, de prime abord, concurrencer directement les huiles végétales importées en volumes considérables. En étudiant la situation plus en détails, on s'aperçoit que cette non-concurrence résulte d'interventions massives de l'État (voir ci-dessous), sans lesquelles elle serait probablement nettement plus intense.

Cette structure dans le cadre de laquelle le Sénégal exporte son huile d'arachide et consomme des huiles végétales importées est le résultat d'un long passé de domination de la filière arachide par l'État (cf. Chapitre 4.1), et notamment par la Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SONACOS). Cette entreprise parapublique qui, depuis 1976, a successivement hérité d'une bonne partie des activités arachidières des grandes organisations de développement agricole intégrées des années 60 et qui jouit notamment d'un quasi-monopole sur la filière d'exportation d'huile d'arachide, a eu une grande influence sur les divers sous-secteurs. On ne sait pas si cette influence a suivi une stratégie à long terme ou si elle a obéi à des besoins et décisions *ad hoc*.

Qu'il y ait eu stratégie ou non, ses opérations lui ont permis de faire évoluer les habitudes de consommation de la population sénégalaise. Auparavant, l'huile d'arachide était la principale huile consommée au Sénégal, mais c'est en réaction à une augmentation des prix sur le marché international et face à des risques de sous-approvisionnement des raffineries que la gérance de l'entreprise a décidé de développer le raffinage d'huiles importées pour le marché local.⁶⁷ Cette décision a permis d'approvisionner le marché local en huiles végétales moins chères, de réduire la consommation locale d'arachide, d'augmenter le volume d'arachides livrées aux usines et de stabiliser la production d'huiles en diversifiant les produits de base. Les revenus de la transformation des huiles végétales brutes, gonflés par une politique commerciale qui visait à assurer des marges confortables aux raffineries (voir ci-dessous), étaient (en principe) destinés à stabiliser voire augmenter le prix d'achat de l'arachide auprès des producteurs.

En 2003, les huiles végétales représentaient 3 % des importations totales du Sénégal. Les importations d'huile de soja tant brute que raffinée avaient une valeur de 55 millions US\$ et arrivaient au sixième rang des produits importés selon la classification du Code SH à quatre chiffres. L'huile de

67 Entretien avec M. Diop (SENARH), 29.03.2005

soja, provenant essentiellement d'Amérique du Sud, représente 75 % des huiles importées. Il s'agit majoritairement d'huile brute raffinée par la SONACOS en vue d'être vendue sur le marché local. Les huiles végétales importées au Sénégal « prêtes à la consommation » sont surtout l'huile de palme en provenance de Malaisie et de Côte d'Ivoire (cf. Tableau 7).

La politique commerciale a accordé son soutien à la SONACOS, les huiles végétales raffinées étaient parmi les produits les plus protégés du pays (OMC 2003a). La structure de la protection douanière des huiles fait l'objet d'une escalade des tarifs à l'application du TEC, de 10 % sur les huiles brutes et 20 % sur les huiles raffinées. Les droits de douane et autres

Description	Importations (1.000 US\$)	Part dans les importations		TEC (%)	Origine (%)
		totales d'huiles végétales (%) *	totales (%)		
Huile de soja brute	49.713	67,8	2,1	10	Brésil (76), Argentine (12), Portugal (9)
Huile de palme raffinée	12.209	16,7	0,5	20	Côte d'Ivoire (77), Malaisie (12), Togo (5)
Huile de soja raffinée	5.327	7,3	0,2	20	Allemagne (38), Brésil (37), Argentine (19), France (3)
* Les huiles végétales correspondent aux chapitres HS 1507-1514 et 1518 Source: COMTRADE (2004)					

taxes sont applicables aux huiles raffinées en provenance des pays non-membres de l'UEMOA (République du Sénégal 2003a, 7):

- le TEC au taux de 20 %;
- la Redevance Statistique (RS) de 1 %;
- le Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS) de 1 %;
- le prélèvement au profit du Conseil sénégalais des Chargeurs (COSEC) de 0,20 %;

- le prélèvement communautaire prévu pour la CEDEAO de 0,5 %;
- la TVA au taux de 18 %.

Par ailleurs, deux autres taxes ont été introduites en décembre 2002:

- la Taxe Spécifique (TS) sur les corps gras, au taux de 15 %, ⁶⁸ et
- la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) au taux de 10 %, valable pendant une période de six mois.

Cette dernière s'appliquait effectivement en tant que protection permanente, même si sa légitimité par rapport aux règles de l'OMC était douteuse (cf. Chapitre 3.3). « *Au total, l'effet des droits et taxes de porte augmente le prix de l'huile végétale raffinée de 82,9 %.* » (OMC 2003a, 67). Comme évoqué au Chapitre 3, les deux dernières taxes ont été suspendues en 2004.

Outre la politique commerciale, d'autres mécanismes protègent la sous-filière formelle huile d'arachide. Ainsi, la transformation et la commercialisation de l'arachide ainsi que le commerce international *via* les circuits informels sont officiellement interdits. À petite échelle, ces activités continuent d'exister, principalement dans la région de Touba (capitale de la confrérie mouride, voir Encadré 3), mais on relève certains obstacles pour la filière locale d'huile. Une campagne a d'ailleurs été lancée contre l'utilisation de l'huile d'arachide artisanale en raison de sa forte teneur en aflatoxine (cf. Chapitre 6.2).

Par conséquent, les questions mises en relief par rapport à la filière arachide / huiles végétales dans le cadre de la présente étude sont les suivantes: pourquoi les huiles végétales ont-elles fait l'objet d'une protection généralement basse des produits alimentaires, et quelles leçons peut-on en tirer? La protection de la filière a-t-elle contribué à son développement global et quels sont les acteurs de cette même filière qui en ont bénéficié? Quels effets peut-on attendre de la suppression de la TCI et de la TS pour la filière et aurait-elle besoin de nouvelles formes de protection? Quelles formes de protection seraient applicables dans le cadre des accords de commerce internationaux auxquels appartient le Sénégal?

68 La taxe spécifique était applicable à toutes les huiles à l'exception des huiles d'arachide et des huiles mélangées contenant au moins 60 % d'huile d'arachide.

Pour répondre à ces questions, il convient de mieux comprendre les enjeux de la filière, notamment les acteurs et leurs intérêts, les pouvoirs et les relations qui se sont développés dans le temps. La structure de la filière sera donc présentée dans la partie suivante de l'étude.

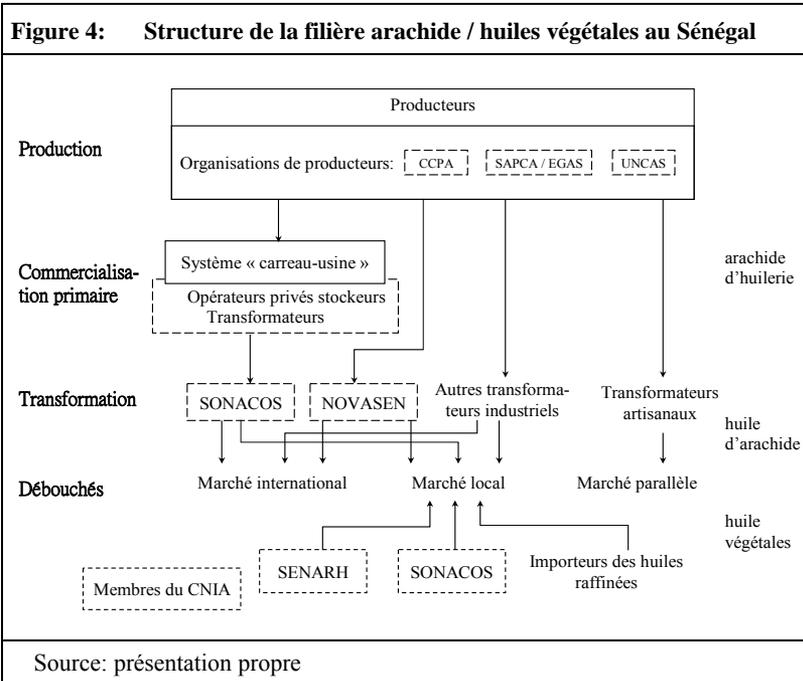
6.1.3 Organisation de la filière arachide / huiles végétales

La Figure 4 présente l'organisation des acteurs impliqués dans la filière huiles végétales. L'accent est mis sur la concurrence entre les huiles végétales importées et l'huile d'arachide, les autres sous-filières de l'arachide ne sont pas incluses dans le graphique.

La commercialisation vers les usines

La suppression de la SONAGRAINES fait également partie des réformes du gouvernement pour améliorer l'efficacité de la gestion de la filière. Dès lors, les producteurs ont le choix de commercialiser l'arachide sur le circuit officiel carreau-usine, de le vendre à la NOVASEN, aux autres huileries privées ou sur le marché informel. Le système carreau-usine autorise tout opérateur économique qui remplit les conditions convenues à acheter les graines des producteurs et les revendre à la SONACOS. Il a remplacé l'ancien système de commercialisation géré par la SONAGRAINES, qui appartenait à la SONACOS et était responsable de la collecte de l'arachide et de l'acheminement à la SONACOS jusqu'à 2001.

En effet, la dissolution de la SONAGRAINES a introduit un changement important dans l'environnement des acteurs et le fonctionnement de la commercialisation en offrant aux acteurs privés, commerçants comme OP, de s'impliquer et de tirer davantage profit de la vente de l'arachide (Sagne 2002, 29-31). À l'origine cependant, le désordre qui régnait dans l'organisation de la commercialisation, des crédits et du paiement a entraîné pour beaucoup de paysans des méventes et des pertes de revenus considérables, s'accompagnant de conséquences néfastes (protestations des producteurs, perte de confiance, absence de livraisons au cours des années consécutives, pénurie de semences, etc.). Pour permettre aux OP de réaliser ce potentiel, il convient de satisfaire certaines conditions qui posent encore problème, ainsi par exemple un accès sécurisé au crédit ou l'amélioration de la gestion et de la logistique.



La privatisation de la SONACOS

La privatisation de la SONACOS, une étape décisive, est en cours de réalisation. Entreprise parapublique à la position monopolistique, la SONACOS était l'acteur central de la filière depuis 30 ans (Cadre Intégré 2003, 15). Après deux tentatives infructueuses en 1995 et 1996, le gouvernement a finalement pu satisfaire une exigence clé des bailleurs de fonds en attribuant l'entreprise au consortium Advens en décembre 2004, qui regroupe des investisseurs nationaux comme internationaux.

Le preneur de la SONACOS devait accepter de maintenir une responsabilité envers la filière arachide mentionnée dans le contrat de privatisation. Au terme de cette recherche, les modalités finales relatives aux futures obligations de la SONACOS n'avaient pas encore été convenues, mais l'attribution était subordonnée à deux conditions: la SONACOS devait rester active dans la filière arachide et ne pas se concentrer uniquement sur les activités de raffinage des huiles importées. Les questions laissées en

suspens concernent la compensation pour la suppression de la taxe spécifique, le mécanisme de fixation des prix, le rôle du CNIA et l'obligation pour l'ancienne société monopolistique d'acquiescer l'ensemble de l'offre qui lui était faite. Selon un employé de la SONACOS, une entreprise privée qui remplit une mission de service public devrait être rémunérée par l'État pour sa prestation de service social.⁶⁹

L'État a cédé 10 % des actions aux acteurs de la filière et 5 % au personnel de la SONACOS. Les producteurs tout comme les travailleurs de la société se plaignent de ne pas être suffisamment informés et consultés dans le cadre du processus de privatisation.⁷⁰

En dépit de ces changements importants dans l'organisation de la filière arachide, il convient de constater qu'elle rencontre toujours des contraintes majeures dans les domaines économiques, organisationnels et politiques; ces contraintes seront abordées et discutées au chapitre suivant. L'Encadré 7 témoigne de la persistance des problèmes rencontrés par la filière même 2 ans après la privatisation de la SONACOS.

69 Entretien avec M. Ndoye (SONACOS), 14.04.2005

70 Entretien avec les Présidents des conseils ruraux de Ndiébel et Keba Fall, 09.03.2005 et autres; articles parus dans des journaux sénégalais sur le thème de la privatisation.

Encadré 7: La filière arachide / huiles végétales après la privatisation de la SONACOS

Jusqu'à la rédaction finale de ce rapport, les conditions cadres de la filière arachide n'ont connu aucune évolution, au contraire il semblerait que la privatisation de la SONACOS ait accentué les problèmes, comme l'indique cet extrait tiré d'un blog paru récemment dans le journal Le Monde (2007):

« Au niveau financier, l'État n'a rien gagné dans la vente de la SONACOS. Il a même perdu dans l'opération, car il a perçu, pour l'instant, 5 milliards de FCFA et a déboursé 13,68 milliards de FCFA (9,18 milliards de FCFA pour soutenir le prix d'achat aux producteurs et 4 milliards de FCFA comme contribution au plan social mis sur pied par le repreneur).

Au niveau économique, la filière vit une situation d'incertitude à plusieurs niveaux:

- *aucun signe de stimulation du développement de l'arachide n'est constaté, alors que le repreneur s'y était engagé;*
- *les paysans rencontrent d'énormes difficultés pour obtenir des semences en quantité et en qualité suffisantes et pour écouler leur production;*
- *les ventes extérieures évoluent de manière peu dynamique. La reprise de la collecte de graines en 2004/05, obtenue avant l'arrivée du repreneur (228.000 tonnes sur une production estimée à 572.000 tonnes), a principalement généré une augmentation des stocks au niveau de la société;*
- *la SONACOS rencontre une forte concurrence sur le marché intérieur de l'huile, consécutivement à la libéralisation des importations, et elle a du faire appel à l'État pour la mise en place d'une nouvelle protection tarifaire;*
- *la restructuration de l'entreprise (plan social) tarde à se faire;*
- *le dialogue est totalement bloqué entre la SONACOS et les producteurs. »*

Source: Moubarak (2007)

6.2 Les défis principaux de la filière arachide / huiles végétales

Afin de mieux comprendre les enjeux des mesures de protection pour la filière arachide et huiles végétales, il est nécessaire de connaître les contraintes auxquelles la filière est confrontée. Selon le gouvernement sénégalais, les problèmes principaux de la filière sont des contraintes naturelles et structurelles. Il constate dans la « Lettre de Politique de Développement de la Filière Arachide (LPD) » que

« La baisse tendancielle de la production d'arachide résulte principalement des perturbations climatiques, de la dégradation des sols, des déficiences dans l'approvisionnement en intrants, particulièrement en semences, de l'absence de renouvellement et d'entretien du parc de matériel, de l'insuffisance de l'appui/conseil aux producteurs et de l'accès au crédit. » (République du Sénégal 2003a, 3).

La littérature disponible sur le sujet ainsi que les entretiens menés ont servi de base à la systématisation des problèmes principaux de la filière. Le Tableau 8 reprend les problèmes le plus souvent cités par les trois groupes d'interlocuteurs.

Tableau 8: Problèmes identifiés par des acteurs de la filière arachide / huiles végétales	
<i>Acteurs</i>	<i>Problèmes principaux</i>
Paysans ou représentants des organisations paysannes	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnement de la commercialisation et problèmes d'écoulement • Politique de semences • Manque de diversification • Problèmes de qualité sur le marché parallèle (aflatoxine) • Subventions insuffisantes de l'État: manque de crédits, intrants, aide technique • Contraintes naturelles: accès à l'eau, accessibilité du village
Commerçants et transformateurs industriels	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence des huiles importées • Fonctionnement de la commercialisation • Politique des semences • Mécanisme de fixation des prix au producteur
Chercheurs et experts	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence des huiles importées • Mécanisme de fixation des prix au producteur • Problèmes de qualité sur le marché parallèle (aflatoxine)
Source: enquêtes propres	

Le mécanisme de fixation des prix

Le mécanisme de fixation des prix administré par le CNIA constitue l'un des problèmes clés du système en vigueur. En fonction de la personne interrogée, les perceptions varient entre un abandon complet ou une modification de ce système, qui est venu se substituer à l'ancien système de péréquation en 1995. Actuellement, le CNIA fixe un prix au producteur au travers de négociations annuelles, tenues entre mars et mai et par conséquent avant que les paysans ne décident de semer. À cette fin, il applique un calcul entre le prix de revient de huileries et l'évolution du prix sur les trois années précédentes, afin d'obtenir le prix au producteur pour la campagne en vue. L'État a fixé un prix minimum de 120 FCFA, faisant office de seuil de sauvegarde.

Un fonds de stabilisation géré par le CNIA et soutenu par la Commission européenne (CE) est destiné à combler un écart éventuel entre le prix minimum et le prix du marché.⁷¹ Ce fonds permet à l'État de financer la différence entre le prix au producteur fixé par le CNIA (p.ex. 150 FCFA en 2003), qui est en général inférieur aux cours mondiaux, et le prix payé par la SONACOS (p.ex. 120 FCFA en 2003). Le gouvernement admet que « *la complexité du mécanisme de détermination du prix garanti rend le système globalement peu efficace ; il n'a pu prévenir une grave crise financière de la filière en 2001 et a conduit à une stérilisation des ressources mises à sa disposition les autres années* » (République du Sénégal 2003a, 7).

Tandis que les producteurs jugent le prix au producteur trop bas,⁷² les industriels ne souhaitent pas supporter ce coût sans que l'État paie la différence existant entre prix au producteur et prix du marché.⁷³ On doute que le CNIA dispose de moyens permettant de calculer le prix de façon appropriée; le prix risque par conséquent d'être « déconnecté » du marché et de ne pas respecter les variations de qualité.⁷⁴

71 Avant la suppression de la TS, ce fonds s'alimentait via les prélèvements sur les huiles raffinées importées.

72 Entretien avec les Présidents des conseils ruraux de Ndiébel et Keba Fall, 09.03.2005.

73 Entretiens avec les responsables de la SONACOS, 10.03.2005; M. Fall (NOVASEN), 9.03.2005; Moustapha Sene, 11.03.2005.

74 Entretiens avec Amadou Ba (CE), 31.03.2005 et Matar Gaye, 22.02.2005.

Un autre aspect problématique concernant ce fonds réside dans l'utilisation qui en est faite à des fins détournées: après le scandale des bons de paiement en 2003 (suite à la liquidation de la SONAGRAINES (cf. Chapitre 6.1), les producteurs se voyaient remettre par les Opérateurs Privés Stockeurs (OPS) des bons de caisse en échange de leur production) les moyens du fonds destinés aux producteurs sont restés aux mains de la SONACOS et des OPS.⁷⁵

La libéralisation de la fixation des prix constitue un engagement du gouvernement sénégalais inscrit dans la LPD, mais aucun nouveau mécanisme n'est prévu.⁷⁶ Il est clair cependant que la subvention du prix de l'arachide ou sa substitution par un autre mécanisme de stabilisation des revenus est un facteur politique formidable et d'importance primordiale pour toute la population dans le bassin arachidier. La politique commerciale autour des huiles végétales a permis de créer des recettes rentières pour la SONACOS afin de financer la subvention, mais la réduction de cette protection différenciée et la privatisation de la SONACOS posent le problème de la recherche de fonds nécessaires pour poursuivre les subventions, si celles-ci sont souhaitées.

Problèmes organisationnels, incluant l'interprofession

La filière connaît également d'autres problèmes politiques et organisationnels. On relève notamment les plaintes de nombreuses personnes interrogées pour ce qui concerne la commercialisation. Un des problèmes récurrent concerne les conflits réguliers entre les producteurs et la SONACOS au sujet de l'abattement, en d'autres termes au sujet de la part de déchets dans les livraisons de graines.⁷⁷ Quelques années après l'introduction du système carreau-usine, beaucoup de paysans ont une mauvaise image des nouveaux intermédiaires et du fonctionnement de la commercialisation en

75 Le dénouement dresse un obstacle à la coopération entre le Sénégal et l'UE dans la filière arachide. Entretiens avec Amadou Ba (CE), 31.03.2005 et M. Ndoye (SONACOS), 14.04.2005

76 Entretien avec M. Ndoye (SONACOS), 14.04.2005. Pour le moment l'État continue à subventionner le prix de l'arachide même après la privatisation de la SONACOS: pour 2007, le CNIA a fixé le prix à 110 FCFA/kg mais le gouvernement maintient 150 FCFA/kg avec une subvention de 8,2 milliards de FCFA.

77 Entretien avec les responsables du CRCR, 11.03.2005, et les producteurs de Keur Baka, 13.03.2005

général.⁷⁸ L'existence de retards de paiement et l'obtention de bons (et non d'argent) en échange des productions pendant la campagne 2003 n'a pas contribué à instaurer un climat de confiance dans un système privatisé. Les commerçants souhaitent aussi la création d'une organisation chargée de superviser la commercialisation. Pour eux, le temps d'attente des camions aux portes de la SONACOS constitue un problème majeur.⁷⁹

Les missions du CNIA le confrontent à de nombreux défis car il se doit de satisfaire les attentes souvent divergentes des différents acteurs de la filière. Outre la gestion du mécanisme de fixation des prix et la coordination des acteurs au niveau de la commercialisation, l'interprofession se fixe pour objectif principal la relance de la filière arachide; elle est donc responsable de la coordination des actions de relance financées entre autres par la CE (CNIA 2004). Pourtant, depuis sa création, le CNIA a subi de multiples changements, suite aux critiques répétées de différents acteurs de la filière et observateurs.⁸⁰ La non-représentativité du CNIA représente un problème particulier, qui pose des questions quant à la légitimité de l'interprofession.

Ces observations montrent que le CNIA n'a pas encore atteint un niveau qui lui permet d'organiser et de gérer la filière arachide de façon optimale. Un audit récent a été initié et conduit par les autorités sénégalaises et la CE dans le but de « *comprendre ce qui a fonctionné, n'a pas fonctionné ou a créé des motifs d'insatisfaction chez les membres* » (Délégation de la Commission européenne 2004, 30). Ces observations ont mené à un objectif de restructuration du CNIA. Les recommandations mises en relief par l'audit devraient permettre d'aboutir à des solutions et des recommandations favorisant la mise en place d'une interprofession renouée, crédible, performante et transparente.⁸¹

Un nouvel équilibre entre l'État et le secteur privé

Les problèmes du CNIA posent plus généralement la question d'un nouvel équilibre stable entre le secteur privé et l'État. On observe très souvent une

78 Entretien avec Ibrahim Niass (CCPA), 28.02.2005; cf. Baconnier (2002, 4).

79 Entretien avec Mamadine Gumbalay (FANOPS), 10.03.2005, et M. Ba (UNACOIS), 10.03.2005

80 Entretien avec Amadou Ba (CE), 31.03.2005; cf. Broutin (2005).

81 Entretien avec Amadou Ba (CE), 31.03.2005

approche contradictoire de libéralisation et de dirigisme. L'UEMOA (2002, 72) note par rapport à la politique agricole sénégalaise que:

« L'action inappropriée de l'État est une des causes de toutes ces insuffisances dans la mesure où trop d'importance est donnée aux interventions sur les marchés et pas assez à l'amélioration aux infrastructures physiques et aux institutions. »

L'approvisionnement des producteurs en semences de bonne qualité peut servir d'exemple. Les semences en quantité et qualité suffisantes sont un élément d'importance exceptionnelle de la production d'arachide (Kelly et al. 1996; Gaye 1998). Tous les acteurs exigent des améliorations. La production même des semences de base a été accordée au secteur privé sous la forme de l'Union Interprofessionnelle des Semences (UNIS). Plusieurs interventions de l'État ont toutefois contribué à perturber les efforts de relance de la production de semences, par exemple des interventions sur le prix et des importations de semences (cf. Djigo 2005).

L'exemple des semences montre les difficultés à trouver des types de réformes successives qui soient appropriés pour la coexistence entre État et secteur privé. Le crédit est un autre point extrêmement important et sensible, sans oublier les aspects du marché des intrants, la recherche et le conseil agricole, le marketing, le transport ou l'appui aux sous-filières alternatives (voir ci-dessous). Cependant, les solutions envisageables gardent les traces du passé et sont affectées par les limitations des (groupes d') acteurs dans un contexte d'instabilité, de marchés imparfaits, de chevauchement entre intérêts privés et publics, de coûts de transaction élevés en milieu rural, de manque d'institutions fiables et de limitations des ressources à tous les niveaux.

Notons que ce sont principalement les producteurs et les OP qui exigent une forme de soutien de l'État – protection, subventions des intrants, engrais, crédit, aide technique, formation⁸² (cf. Inter-Réseaux 2003). Tel est certainement l'héritage laissé par une longue tradition d'interventions publiques dans le secteur agricole, même si les intentions ont souvent été supérieures aux effets obtenus. Les exemples de soutien apporté aux paysans dans la quasi totalité des pays industrialisés ne sont pas susceptibles de faire reculer une telle attitude.

82 Entretien avec les Présidents des conseils ruraux de Ndiébel et Keba Fall, 09.03.2005

La transformation artisanale d'huile d'arachide

La transformation artisanale d'huile d'arachide offre une possibilité de diversification et d'ajout de valeur à la production. En milieu rural, l'huile artisanale est préférée aux huiles importées si son prix est compétitif. Ainsi, la présence d'un marché pour le produit dépend de la volonté des transformateurs, traditionnellement des femmes, à s'engager dans la trituration.

La transformation artisanale a longtemps été interdite par l'État pour des raisons d'hygiène et afin de garantir l'approvisionnement de la SONACOS en arachide pendant des années de récoltes faibles. Mais cette interdiction n'a en rien empêché le maintien de cette activité, surtout dans les centres religieux du pays comme Touba.⁸³ En effet, l'utilisation de l'arachide dans les circuits informels s'est développée avec l'évolution démographique (Freud et al. 1997, 28ff.). Le renforcement de la sous-filière huile d'arachide artisanale pourrait considérablement contribuer à la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Récemment, plusieurs initiatives ont été lancées afin de promouvoir la trituration artisanale.⁸⁴

Malheureusement, le développement de cette sous-filière semble rencontrer des problèmes de qualité et d'hygiène, notamment du fait de l'existence d'un groupe de substances cancérigènes appelées « aflatoxines » dans l'huile brute et essentiellement dans la pâte d'arachide artisanale. On n'est pas parvenu à clarifier dans le cadre de cette étude les risques sanitaires et les aspects techniques relatifs à l'aflatoxine.⁸⁵ Une importante désinformation semble s'exercer quant à l'ampleur et aux circonstances qui rendent les produits artisanaux malsains. De même, nous ne

83 Touba accueille également la nouvelle concurrence industrielle de la SONACOS, par exemple l'huilerie Complexe Agro-Industriel de Touba. Entretien avec Moustapha Sene, 11.03.2005.

84 On peut citer en exemple la coopérative de femmes à Taiba Niassène dans la région de Kaolack, qui est soutenue par la CCPA. La coopérative offre aux femmes de plusieurs villages une opportunité de diversifier leurs activités et de vendre leur huile sur les marchés hebdomadaires, bien qu'elles soient confrontées à de nombreux problèmes de qualité et d'écoulement des produits. Entretien avec Ibrahim Niass (CCPA), 28.02.2005 et les femmes de Taiba Niassène, 13.04.2005.

85 La plupart des personnes interrogées n'ont pas donné de réponse définitive mais ont fait part de leur scepticisme quant aux solutions peu élaborées. Une seule personne a indiqué qu'il existait un moyen simple de supprimer l'aflatoxine en chauffant l'huile, voir l'entretien avec M. Dione (ANCAR), 10.03.2005

sommes pas parvenus à obtenir des informations univoques au sujet des méthodes permettant de supprimer l'aflatoxine de la production artisanale.

La diversification vers l'arachide de bouche a déjà été entamée en 1996 avec l'établissement de la NOVASEN (voir Figure 4). Le marché international concernant ce segment est très dynamique, contrairement à l'huile. Cependant, la NOVASEN rencontre des problèmes sur lesquels on peut s'appuyer pour démontrer les interactions entre les sous-filières de l'arachide. Elle est d'une part exposée aux mêmes défis structurels que l'ensemble de la filière (cf. Chapitre 6.3), et d'autre part confrontée au problème particulier lié à l'orientation du développement de la production arachidière au Sénégal, axé depuis toujours sur le besoin de la sous-filière huile, c'est-à-dire de petites graines à haute teneur en huile. En l'absence de graines de qualité convenable, elle a été contrainte de s'orienter au cours de ces dernières années vers la sous-filière huile, en concurrence directe avec la SONACOS.

La diversification de l'agriculture

La diversification est très utile mais également complexe pour les systèmes de production et les revenus des ménages de la région. La plupart des paysans adoptent une rotation de la culture de l'arachide et du mil, en destinant ce dernier de manière quasi exclusive à l'autoconsommation.⁸⁶ Beaucoup de paysans optent également pour une pratique limitée de l'élevage extensif.

En raison des nombreux problèmes rencontrés dans la production de l'arachide, il semble très raisonnable d'adopter une stratégie permettant de réduire la dépendance des producteurs par rapport à cette filière. Ainsi par exemple, le maraîchage donne des résultats prometteurs dans des régions qui disposent d'un accès à l'eau en contre-saison. Le maïs, la pastèque, le fonio, le coton et le manioc sont d'autres alternatives, tout comme les produits forestiers tels que le baobab, l'anacardier, la gomme arabique.⁸⁷ Après avoir négligé la diversification au profit de l'approvisionnement en arachide de la SONACOS, souci principal avant les récoltes records de

86 Entretien avec les producteurs de Keur Birane, 12.03.2005 ; cf. Cadre Intégré (2003, 15).

87 Entretiens avec les producteurs de Keur Birane et Keur Baka 12.-13.03.2005 et avec P. Trenchard (USAID), 4.3.2005

1999-2000, l'État recommande désormais une stratégie de diversification.⁸⁸ Le développement de ces filières doit toutefois se faire selon les principes du marché – pour éviter de rencontrer à nouveau des problèmes comme dans le cas du maïs en 2003, alors qu'une production record de 400 % supérieure aux années précédentes avait été réalisée à grands renforts de soutien, mais n'avait trouvé aucun débouché adéquat (Latreill et al. 2004, 68). Néanmoins, l'expérience du maïs montre que le potentiel de production sénégalais n'est pas encore épuisé.

6.3 Critères pour une protection particulière de la filière arachide / huiles végétales

Les observations précédentes ont montré la diversité des multiples défis de la filière arachide. La taxation des importations d'huiles végétales était parmi les plus élevées du pays. Cette protection ne visait pas à soutenir, en premier lieu, le développement de la production d'huile d'arachide pour le marché national (qui s'est au contraire heurté à des barrières administratives), mais plutôt à générer des revenus pour la SONACOS; l'objectif de hausse du prix de l'arachide et des revenus des producteurs d'arachide n'était que secondaire.

Ainsi, les objectifs de protection obéissent à ceux des PS, bien que le mécanisme soit plus complexe (protection indirecte / subvention croisée). Seront ensuite abordées les leçons tirées du cas précis de la filière arachide / huiles végétales au Sénégal, moins complexes que dans le cas du riz car il n'est pas nécessaire de spéculer autant et les résultats sont observables.

Intérêts et positions sénégalaises par rapport à la protection

La pauvreté des producteurs et le rôle de l'arachide en tant que moteur de l'économie de toute la région centrale du Sénégal sont les raisons officielles principales à l'appui dont elle bénéficie. De plus, le poids politique de la population concernée et certainement aussi une certaine dette historique envers eux jouent un rôle dans la protection de l'arachide et constituent probablement l'espoir de relance de la filière.

88 Entretien avec M. Dione (ANCAR), 10.03.2005

Le degré très élevé de protection des huiles végétales, et surtout des produits raffinés, est une réalité. Cependant, le défi que représente pour la filière la concurrence des huiles raffinées importées n'était que rarement évoqué par des interlocuteurs économiquement actifs dans cette même filière, et davantage par des chercheurs et experts. Les paysans considèrent la production d'huile d'arachide artisanale comme une production de niche. Les industriels craignent la concurrence des huiles raffinées pour leurs industries de raffinage d'huiles végétales brutes. Cela indique que la production pour le marché local n'est guère envisagée comme une option intéressante. En revanche, quelques experts attendent des effets négatifs de la suppression de la TS⁸⁹ ou la jugent tout du moins néfaste pour la lutte contre la pauvreté.⁹⁰

L'enjeu des intérêts s'est révélé à l'encontre des consommateurs et en faveur de l'industrie, et en second lieu en faveur des paysans. On note que la protection s'est effondrée à l'approche de la privatisation de la SONACOS, ce qui permet de conclure que la protection a principalement été favorisée par la présence des entreprises paraétatiques.

Effets possibles d'une protection

Le prix des produits locaux

Au cours de ces dernières années, le prix de l'arachide destinée aux huileries industrielles a été subventionné directement par la SONACOS. Il résulte cependant aussi des coûts de revient de l'huile d'arachide. Il est évident que la filière est inefficace et que ces coûts sont donc plus élevés que nécessaire ; le prix de l'arachide proposé aux paysans est ainsi plus bas qu'en présence de meilleures conditions. En somme, dans le cadre de ce système de filière intégrée et dirigée par l'État, les deux influences exercées sur le prix de l'arachide sont contradictoires. On peut difficilement établir si les subventions dépassent le manque d'efficacité, mais il est certain que la subvention effective est beaucoup moins élevée que la subvention nominale.

Indirectement, certes, la taxation des huiles importées a également profité au secteur artisanal d'huile d'arachide, alors que les intentions politiques

89 Entretien avec Amadou Ba (CE), 31.03.2005

90 Entretien avec Matar Gaye, 22.02.2005

avaient tenté d'empêcher le développement de cette sous-filière au travers de barrières diverses (cf. Chapitre précédent).

On note en outre que les gains réalisés dans la transformation artisanale n'ont pas suffi pour approvisionner la sous-filière toute l'année en produits de base. Les subventions des prix de l'arachide destinée aux huileries industrielles et les achats sur le marché parallèle destinés aux centres urbains et aux pays voisins épuisent régulièrement les stocks locaux. Par conséquent, les moyens de stockage local et/ou les coûts d'opportunités du capital bloqué dans les stocks favorisent la vente précoce de l'arachide et la rendent indisponible durant toute l'année pour la production d'huile artisanale.

Productivité et production

L'industrie de raffinage des huiles brutes importées ne peut guère justifier une protection. Elle apparaît clairement comme peu efficiente, et la protection a largement contribué à maintenir cet état. L'effet de la protection sur une industrie privée serait probablement moins décourageant, mais le degré d'inefficacité entraîné par la protection reste pure spéculation car les entreprises parapubliques sont affectées par de multiples facteurs.

Le prix artificiellement élevé de l'arachide, subventionné jusqu'à récemment par la SONACOS grâce aux recettes directes et indirectes de la taxation des importations d'huiles végétales (Chapitre 6.1.2), n'a pas contribué à augmenter la productivité et la production d'arachide. Les récoltes records des dernières années ne sont pas des indicateurs de la réussite de cette politique, dès lors qu'elles ne se sont pas accompagnées d'une intensification de l'utilisation des moyens de production et ne se sont pas répétées régulièrement. À l'inverse, les surproductions ont encore affaibli le système qui ne s'est montré incapable de digérer la variabilité de la production. Les autres facteurs limitant la production (crédit, semences, commercialisation, organisation) ont dominé la filière.

Dans la situation actuelle où l'huile d'arachide produite n'est pas destinée au marché national, on n'attend aucun effet positif pour la filière d'une protection à l'importation plus élevée, qui présente en revanche des répercussions négatives sur les consommateurs en rendant les produits plus chers.

On s'interroge toutefois sur l'existence d'un potentiel afin de développer davantage le marché de l'huile d'arachide au Sénégal. Notre étude permet de conclure, en s'appuyant sur deux observations, que ce potentiel est loin d'être suffisamment exploité:

- Premièrement, une grande partie des consommateurs sénégalais préfère l'huile d'arachide aux huiles végétales et ce pour des raisons de qualité et de tradition.⁹¹ Ceci paraît évident car la consommation a évolué il y a peu de temps avec la réorientation de la stratégie de la SONACOS (cf. Chapitre 6.1.2). L'huile d'arachide est plus adaptée aux habitudes culinaires des Sénégalais que les huiles de soja, de colza et de palme, mais ces dernières sont consommées parce qu'elles sont moins chères et que l'offre en huile d'arachide n'est pas suffisante sur le marché local. À prix et disponibilité comparable, l'huile d'arachide serait privilégiée, conformément aux observations faites en milieu rural pendant une partie de l'année.
- Deuxièmement, il est probable que les coûts de production au Sénégal soient réduits. Jusqu'à présent, la SONACOS n'était pas contrainte de produire de manière optimale, réfrénant ainsi le développement de la production artisanale et empêchant par là-même d'atteindre une taille permettant de réaliser des économies d'échelle (voir chapitres précédents). Il est peut-être impossible de vendre l'huile d'arachide de production industrielle, qui est une huile haut de gamme, au même prix que les huiles végétales importées. Plusieurs des personnes interrogées ont déclaré que la production pour le marché local n'était pas rentable.⁹² Mais avec une stratégie de différenciation de prix et de segmentation de marché, la SONACOS pourrait répondre aux différents besoins des consommateurs sénégalais.⁹³ Une telle stratégie rendrait l'huile d'arachide accessible pour une plus grande partie de la population.⁹⁴

91 Ce constat a été établi par toutes les personnes interrogées.

92 Entretiens avec Gabriel Bassen (DAPS), 21.02.2005; M. Fall (NOVASEN), 09.03.2005; M. Diop (SENARH), 29.03.2005.

93 La SONACOS étudie déjà le potentiel de formes de vente alternatives, c'est-à-dire des emballages accessibles aux pauvres, tels que les micro-doses ou les fûts. Entretien avec M. Ndoye (SONACOS), 14.04.2005.

94 Les industriels à l'origine des nouvelles huileries à Touba sont d'ailleurs également convaincus de l'existence de ce potentiel. Entretien avec Moustapha Sene, 11.03.2005.

Le marché sénégalais présente un autre avantage: il fait fonction de tampon et d'alternative à la demande du marché international, ce qui est vrai pour l'huile d'arachide comme pour l'arachide en coque (cf. Chapitre 6.1.3). Lorsque les années de récoltes sont bonnes, le marché parallèle devient un débouché important; lorsqu'elles sont mauvaises, il permet aux paysans d'obtenir un prix plus élevé que le prix fixé par le CNIA (bien que cela pose un problème pour les huileries). Mais les possibilités du marché parallèle sont limitées car seuls les commerçants disposant d'un certain pouvoir politique (cf. Encadré 3) sont en mesure d'exporter l'arachide sur les chemins parallèles. L'État est sollicité afin de légaliser cette vente.⁹⁵

Les effets sur la pauvreté

La production d'arachide et le devenir de la filière ont sans doute des répercussions extrêmement importantes sur le bien-être d'une grande partie de la population pauvre au Sénégal, tout du moins à court et à moyen terme. À long terme, la diversification sera probablement le facteur clé de la lutte contre la pauvreté, bien qu'elle soit difficile à atteindre dans cette région (cf. Chapitre 6.2). Sur ce plan, un soutien de l'arachide paraît donc tout à fait justifié. Du point de vue de la durabilité également, l'arachide ne pose pas de problème fondamental selon les conditions données de la région, si elle est bien intégrée à un système de maintien de la fertilité du sol.

Cependant, des doutes ont déjà été émis ci-dessus quant à savoir si une protection constitue le bon moyen pour parvenir à un tel soutien. Il est évident que le système actuel n'a pas bien servi l'intérêt des paysans (cf. Chapitre 6.2), même si les intentions de ces dernières décennies se sont écartées de la politique d'écroulement de la valeur ajoutée sur l'activité rurale, initiée à l'origine (cf. Chapitre 6.1). Mais même si l'efficacité de la filière peut être rehaussée de façon significative (sous un régime étatique ou, de façon plus réaliste, un régime privé mais institutionnellement renforcé), une protection ou une subvention des prix au sein de la filière ne semble pas être le mode de soutien le plus adéquat. Mis à part les doutes quant au fait qu'un système bénéficiant d'un soutien aussi intense puisse atteindre ou maintenir l'efficacité, celui-ci devrait surtout inhiber ou freiner la diversification requise.

95 Entretien avec les Présidents des conseils ruraux de Ndiébel et Keba Fall et Saliou Mbodj, 09.03.2005.

Le soutien apporté doit donc principalement s'orienter vers un développement rural qui utilise au maximum les ressources rares étatiques comme privées, et mette à disposition les diverses options. Il convient en conséquence de privilégier l'investissement dans les infrastructures et institutions multifonctionnelles. Au sein de la filière arachide, les interventions entraînant un bénéfice maximal ne seront pas les subventions, mais plutôt la recherche et le développement des innovations techniques et institutionnelles. La stabilité des solutions et des politiques doit être prioritaire.

Considérations politiques

Tous les débats lancés jusqu'à présent ont montré que la protection de la filière arachide / huiles végétales représente surtout un enjeu politique. Contrairement à la filière riz, les intérêts des bénéficiaires d'une protection ont jusqu'à présent prévalu, essentiellement grâce à la présence d'entreprises paraétatiques et à l'importance considérable de l'arachide pour une grande partie de la population sénégalaise.

Avec la privatisation de la SONACOS, l'équilibre politique semble évoluer en faveur des consommateurs et d'une filière libéralisée. Cependant, compte tenu de l'ampleur des effets entraînés pour la filière par toute solution sur la population rurale, l'État ne pourra pas se retirer complètement et rapidement, et il devra veiller à la souplesse des transitions dans le cadre d'une stratégie à long terme pour le développement et la diversification de toute la région arachidière.

Considérations internationales

La protection des huiles végétales touche des marchés internationaux très complexes, avec des produits comme le colza, l'huile de palme, le soja, le coton, la coco, l'olive et même le beurre, qui peuvent se substituer à des degrés variables en fonction des utilisations, des utilisateurs, des technologies, des prix etc.. La complexité est encore plus importante car la plupart de ces cultures présentent des sous-produits connexes (protéines, fibre, viande etc.). Les pays industrialisés produisent et subventionnent certains de ces produits, mais ils sont globalement des importateurs à l'instar de l'Inde et de la Chine. Les exportateurs dynamiques les plus importants se retrouvent parmi certains PED, notamment l'Argentine, la Malaisie et l'Indonésie, et l'on peut dire au final que la protection des huiles végétales au Sénégal touche plusieurs intérêts d'autres PED de manière différenciée.

6.4 Conclusions

Les observations précédentes suggèrent que la haute protection de la filière arachide / huiles végétales, qui existait sous la forme de la TS et de la TCI, a surtout aidé à maintenir un niveau élevé d'interventionnisme de l'État. Le bénéficiaire principal était la société monopolistique SONACOS, et notamment les activités de raffinage, et en second lieu les producteurs, qui profitaient d'un prix subventionné de l'arachide en contrepartie d'un manque d'efficacité dans l'ensemble de la filière. La production et la vente d'huile d'arachide artisanale sur le marché national n'étaient pas souhaitées car elles entraient en concurrence avec l'approvisionnement des usines paraétatiques, et étaient par conséquent réprimées par l'État.

De manière générale, les effets sur la filière arachide et les autres sous-filières ne se sont pas révélés très positifs, l'on peut même dire qu'ils étaient plutôt négatifs. Celle-ci souffre surtout de contraintes institutionnelles et organisationnelles ainsi que des interventions politiques *ad hoc*; la politique de « protection indirecte / subvention croisée » a permis de masquer les insuffisances auprès des producteurs et de les pérenniser.

Avec la libéralisation de l'importation, ce système de « protection indirecte / subvention croisée » va perdre de son importance, la privatisation de la SONACOS va réduire l'équilibre de pouvoir au détriment des « protectionnistes ». Cette tendance ne se révélera pas automatiquement en la défaveur des producteurs – l'État peut décider de maintenir le soutien en utilisant des ressources d'origines différentes. Mais le soutien apporté devrait aller en direction des investissements institutionnels plutôt que des subventions, et suivre une stratégie à long terme dénuée d'interventions *ad hoc* contradictoires aux réformes.

Quoi qu'il en soit, la libéralisation de la filière facilite la diversification au-delà de l'huile d'exportation et même au-delà de la filière arachide. Autrefois, la sous-filière était affectée négativement par les désagréments rencontrés par la SONACOS sur le plan de l'approvisionnement de ses usines et de l'exportation de l'huile, et qui dominaient la politique de développement de la filière.

Une option de diversification au sein de la filière arachide consisterait à développer davantage le marché de l'huile d'arachide (au Sénégal et au niveau régional), en principe tant artisanal qu'industriel. Le problème de

l'aflatoxine pourrait freiner le développement du sous-secteur artisanal si l'on n'y trouve pas de solution technique, puis un certain soutien qui permettrait de populariser ce problème. La situation actuelle de la filière arachide offre une bonne opportunité pour exploiter ce potentiel; la libéralisation de celle-ci a bien progressé avec la privatisation de la SONACOS.

Si l'on interprète le potentiel du marché sénégalais pour l'huile d'arachide de manière similaire au potentiel d'une nouvelle industrie, l'argument de protection d'une industrie naissante serait alors justifiable si la nouvelle industrie avait besoin de protection temporaire. Cependant, une protection élevée et durable ne semble pas être la forme de soutien la plus appropriée⁹⁶ et surtout, le plus grand défi de la filière ne repose pas sur les importations bon marché. Ce constat se justifie déjà en observant que même avec la très forte protection accordée par le passé, le marché local ne s'est guère développé (l'obstruction de l'État étant une autre raison). L'analyse des contraintes de la filière arachide appuie ce constat; accorder à l'huile d'arachide un avantage artificiel trop important par rapport aux huiles plus compétitives ne va pas contribuer à résoudre ses problèmes, au contraire, la même erreur risque de se répéter – créer une filière non compétitive sensible aux aléas politiques. En outre, la protection de l'huile de consommation nationale serait partiellement acquittée au travers du recul des exportations, réduisant ainsi les effets positifs pour les producteurs.

Pour ce qui concerne l'effet d'une protection de l'huile d'arachide sur la lutte contre la pauvreté, il convient d'équilibrer les revenus (nets) additionnels des producteurs et des transformatrices par rapport aux dépenses additionnelles des consommateurs pour un produit alimentaire de base – cet équilibre se répercutera très probablement de manière négative sur une protection, surtout si on ajoute les risques mentionnés de perte d'efficacité et de sensibilité aux aléas politiques.

Pour conclure, on peut constater que les gains escomptés d'une protection durable élevée contre les huiles végétales importées ne se réalisaient pas dans le passé et ne sont pas évidents en général, au vu des répercussions

96 Nonobstant les arguments juridiques avancés au Chapitre 3. En outre, même sans les options TS et TCI, la protection appliquée sur les huiles raffinées importées est toujours de haut niveau : le TEC est à 20 %, soit une protection totale de 22,70 % avec les droits additionnels. La TVA sur les produits du secteur formel (importés ou locaux) procure encore un avantage fiscal (non voulu) pour les transformatrices artisanales.

complexes sur l'ensemble de la filière arachide. Il est donc conseillé de n'envisager une telle protection que sur la base des études d'impact qui prennent en compte les effets économiques, sociaux, structurels et institutionnels dans leur ensemble.⁹⁷ En revanche, on peut toujours recommander des mesures de sauvegarde temporaires afin de contrecarrer les effets négatifs des fluctuations conjoncturelles de prix et de volumes. Globalement, on suppose que la protection jouera un rôle secondaire dans le développement de la filière.

97 Plusieurs interlocuteurs déploraient le manque d'études d'impact tant pour la suppression de la TS que pour les négociations du TEC dans le cadre de l'UEMOA et actuellement de la CEDEAO. Entretiens avec Jean-René Cuzon, 12.04.2005; Cheikh Thioune (DAPS) 16.03.2005.

Partie III Conclusions et recommandations

7 Conclusions sur la politique commerciale du Sénégal et des PMA en général

Les deux études de cas ne soutiennent pas les arguments avancés par les PED et selon lesquels une protection spéciale (au travers des PS et des MSS, par exemple) serait bénéfique aux fins déjà évoquées – elles sont au contraire décourageantes. Cependant, l'étude a également démontré que ces résultats plutôt négatifs en termes de protection (comme pour d'autres phases de protection dans les PED) s'expliquaient par des circonstances particulières, l'histoire, la culture, le climat, la géographie, le cadre économique et politique en général et pour la filière concernée, qui n'ont probablement pas permis à la protection d'entraîner les effets désirés. Il paraît donc peu approprié alors de considérer une généralisation, mais l'on peut toutefois tirer des leçons à partir des facteurs clés mis en relief.

La demande envers une protection plus importante des filières agricoles au travers de mesures tarifaires au sein des PED s'explique en considérant les facteurs suivants:

- La dépendance aux importations: les pays comme le Sénégal sont de plus en plus vulnérables aux chocs exogènes car ils sont des importateurs nets de produits alimentaires qui n'ont pas pu diversifier suffisamment leurs recettes en devises.
- L'importance du secteur agricole: dans beaucoup de PED, ce secteur est encore le plus vaste de l'économie, en termes de valeur du PIB, si ce n'est en termes de main d'œuvre. Ces pays bénéficient souvent aussi d'avantages comparatifs pour la production de produits agricoles – et dans ce cas l'agriculture devrait être un moteur de développement.
- L'incidence de la pauvreté: la plupart des pauvres vivent dans les régions rurales, et la plupart des pauvres ruraux assurent leur survie grâce à l'agriculture. Un soutien à l'agriculture se justifie donc au travers des effets positifs entraînés pour les populations pauvres. Il est clair que la politique commerciale ne peut pas être la seule mesure de soutien, mais elle est à première vue la plus abordable.
- Le degré de distorsion des marchés sous l'effet des politiques agricoles des pays industrialisés: aucun secteur de l'économie ne connaît un

niveau d'interventionnisme et de soutien étatique similaire au secteur agricole, avec une pression massive sur les produits agricoles des marchés internationaux.

Cependant, la politique commerciale de protection des produits agricoles est complexe. Elle entraîne très souvent des effets contradictoires pour les différents acteurs d'une filière donnée, et elle risque de par sa nature de faciliter le manque d'efficacité et les interventions néfastes consécutives. En conséquence, la politique commerciale doit être appliquée avec diligence, et il convient de la considérer systématiquement dans le cadre des stratégies plus complexes des politiques de développement du secteur agricole et rural (et même au-delà, par exemple dans le cadre du secteur agro-industriel).

7.1 Nécessité d'intégration de la politique commerciale agricole dans des stratégies de développement cohérentes

Les études de cas ont mis en évidence l'importance d'établir des politiques globales et cohérentes pour le développement du secteur agricole, industriel et de l'espace rural. La réduction de la pauvreté paysanne en est un des objectifs principaux; la transformation des produits agricoles et la création de valeur ajoutée, qui offrirait des chances de croissance pour le développement rural et industriel, pourraient constituer un autre objectif.

L'exportation, mais aussi la production pour les marchés nationaux, fournissent des opportunités de rapprochement entre ces deux objectifs dans un contexte d'agriculture commerciale et dynamique:

- Au cours de la transformation d'une économie (rurale vers urbaine, pauvre vers riche), les produits alimentaires restent pour une longue période dominants dans les budgets des ménages, bien que la composition évolue des produits de base vers des produits raffinés, transformés et accompagnés de services supplémentaires qui réduisent le temps et la pénibilité de la préparation.
- De plus, avant que les PED et surtout les PMA ne parviennent à un certain niveau de sécurité alimentaire basée sur une économie diversifiée, à des revenus stables et des mécanismes de redistribution opérationnels (par conséquent, il n'importe plus alors de savoir si cette sécurité est atteinte au travers des importations ou de la production na-

tionale), il convient également d'escompter sur une longue période de transition et de vulnérabilité.

La politique doit accompagner ces transitions et tenter de concilier les différents objectifs avec une vision à long terme, une utilisation soignée des moyens disponibles et en évitant les effets néfastes des interventions.

Ceci dit, la nécessité de cohérence entre une politique commerciale et d'autres politiques paraît évidente. L'exemple du Sénégal a montré qu'il était délicat de parvenir à une cohérence et une coordination entre les différentes politiques. Les réformes de la filière riz tant que de l'arachide (et longtemps l'absence de réformes dans ce secteur) font apparaître un manque de vision et de cohérence politique: sur l'ensemble des objectifs agricoles, industriels et sociaux; sur la compétitivité des sous-filières; sur les rôles de l'État et du secteur privé; et sur la voie à suivre. Ci-après, un résumé de certaines faiblesses:

- Dans le cas de la filière riz: la place (voire la compétitivité) du riz local (prochainement, des différents types de riz) dans la consommation et la sécurité alimentaire n'était pas bien établie; la libéralisation de la commercialisation n'était pas préparée *via* un programme de renforcement de la filière conformément aux nouvelles conditions; le soutien à l'industrialisation de la transformation (décortiqueuses artisanales) non conforme à la production de riz de qualité; le système de crédit agricole et son rapport avec la commercialisation du riz, marqué par un manque d'orientation vers le marché; le soutien à la filière toujours dirigé unilatéralement vers les systèmes irrigués qui ont bénéficié d'un soutien massif par le passé, tandis que l'intensification des systèmes pluviaux – plus efficaces mais moins modernes, moins conformes aux anciennes visions et avec un lobbying moins intense – n'est pas encore entamée de façon similaire.
- Dans le cas de la filière arachide: l'orientation vers l'approvisionnement des usines au détriment d'une diversification de l'économie rurale, qui empêche notamment la création d'une filière interne d'huile d'arachide; une politique de subvention plutôt que d'investissement; des privatisations mal conçues et préparées, et sujettes à des pressions constantes des interventions étatiques imprévisibles; des liens fatals entre politique de prix et de crédit agricole; une politique commerciale de protection / subvention croisée qui cimente les problèmes au lieu de les résoudre; le manque de capacités des OP à s'organiser elles-mêmes.

Il convient de noter que le développement et les alternatives réalistes dépendent fréquemment de la voie suivie par le passé. Les politiques et les structures coloniales et post-coloniales ont souvent eu un impact sur les chemins à emprunter – p.ex. les habitudes de consommation, le discrédit des coopératives, l’engouement des OP pour certains types d’appui tels que le crédit agricole orienté, etc.

Les faiblesses et inconsistances politiques dans les deux filières analysées résultent souvent aussi des enjeux de pouvoir. Dans ce contexte, l’interaction entre politique nationale et bailleurs de fonds (notamment les institutions de Bretton Woods, mais beaucoup d’autres se sont alignées sur celles-ci) a joué un rôle particulièrement défavorable: d’un côté, le manque de volonté ou de capacité de la politique nationale à formuler une vision claire et suffisamment radicale et instituer des réformes en conséquence, influencé par des groupes de pression importants qui tentent de conserver leurs avantages rentiers. De l’autre côté, les bailleurs avec des visions très (peut-être trop?) claires mais peu de compréhension à l’égard des difficultés et des interdépendances des filières complexes ainsi que de la nécessité d’un soutien pendant la phase de transition. Les réformes émanent donc d’enjeux de force, les différentes phases n’obéissent souvent à aucune stratégie mais résultent plutôt d’opportunités accidentelles – voire de périodes de faiblesse de la politique nationale et des filières telles qu’en cas de dévaluation, de crise financière, etc. – que d’une stratégie dont les différentes étapes ont été soigneusement synchronisées, et sont par conséquent dénuées de tout accompagnement cohérent. Les enjeux nationaux internes ont également eu des conséquences similaires.

Finalement, on remarque que très souvent les « stratégies » ainsi établies sont contrecarrées par des interventions *ad hoc*. Cela est d’une part certainement imputable au manque de conviction de certaines conditionnalités, mais on relève d’autre part des faiblesses internes qui favorisent un tel comportement – le manque d’analyses et de visions claires, le changement fréquent des individus responsables, un manque d’institutionnalisme en faveur d’une pratique politique personnalisée.

Améliorer la formulation de politiques cohérentes et intégrer davantage la politique commerciale à de telles stratégies représente certainement un travail conséquent. On ne peut pas nier que les intérêts divergents et les enjeux politiques sont des éléments constitutifs de toute politique et ne peuvent pas être simplement évincés. Les stratégies agricoles et industriel-

les réalistes ne peuvent être élaborées qu'en concertation entre l'État et tous les acteurs concernés, y compris les bailleurs de fonds. L'art de la « bonne politique » consisterait à ne pas permettre que des intérêts particuliers s'imposent et soient à l'origine de rentes, de solutions inefficaces et incohérentes.

Le concept de filière peut faciliter la formulation des politiques et stratégies sous-sectorielles car il prend en compte tous les acteurs, de la fourniture des facteurs de production jusqu'à la consommation, ainsi que les interactions entre ces acteurs. Il convient d'identifier, en amont de la formulation de stratégies de filières particulières, celles qui ont une importance pour la sécurité alimentaire, où il est important de garantir des moyens de subsistance, et qui jouent un rôle décisif pour le développement rural.

L'intégration de la politique commerciale dans des stratégies globales doit prendre en considération plusieurs aspects. Il convient dans un premier temps de connaître les règles nationales, régionales et internationales, puis d'identifier les effets et les risques liés aux options politiques commerciales, et les complémentarités avec les autres instruments politiques. Enfin, l'on se doit également de comprendre les enjeux politiques internationaux – la politique commerciale n'est pas simplement une affaire nationale, elle touche aussi aux affaires étrangères. Par la suite, les nécessités liées à ces secteurs sur le plan de la politique commerciale doivent être effectivement communiquées à la politique commerciale et des compromis sont alors négociés. Bien qu'une approche par filière soit plus appropriée que des approches plus restreintes, une approche sectorielle ne prend pas forcément en compte certains intérêts, par exemple les intérêts des consommateurs ou des considérations macro-économiques.

Ces aspects seront encore discutés plus avant, sans donner de recommandations générales ou de critères spécifiques en faveur ou à l'encontre d'une protection commerciale de certains produits agricoles, que ce soit en termes de développement agricole, de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté ou pour d'autres raisons.

7.2 11 questions d'orientation quant à l'application de mesures de protection dans le secteur agricole des PED

Les leçons tirées de l'étude peuvent être résumées au travers de onze questions formulables dans un contexte d'application des mesures de protection dans le secteur agricole des PMA.

1. *Quelle est la filière, quels sont les acteurs que l'on protège en appliquant un tarif douanier particulier?*

La question semble banale mais l'étude a montré que les ramifications liées à la protection d'un produit en particulier ne sont toujours pas évidentes. L'approche par filière permet d'identifier systématiquement les flux du produit importé et des produits de substitution, les acteurs de la production jusqu'à la consommation, les contraintes de production auxquelles ils font face, les relations entre les différents acteurs, y compris en amont et en aval de la filière, etc. Telle est la base relative à une analyse différenciée des effets d'une protection et une identification des mesures à considérer pour rendre une protection favorable au développement ou comme alternatives à une telle protection. Elle peut surtout servir à mieux connaître les effets sur la pauvreté en caractérisant les différents acteurs et leur degré d'implication dans la filière.

2. *Quelle forme de substitution existe-t-il entre produits importés et produits locaux?*

Avant d'appliquer une protection sur des importations dans le but de protéger un sous-secteur en particulier, il convient de se demander si les produits importés seront effectivement remplacés par des produits locaux. Si un tarif n'a pas l'effet escompté de substitution, il ne sert qu'à augmenter le prix du produit importé. Dans ce cas, la sécurité alimentaire pourrait même souffrir de l'accès réduit au riz importé. L'existence de produits de substitution n'est pas toujours évidente dans le secteur agricole, même quand les produits locaux et importés présentent le même Code SH (question de qualité). En revanche, il est également possible qu'une relation de substitution existe au travers de Codes SH relativement différents (p.ex. riz – mil). Une politique commerciale de protection devrait alors évaluer dans un premier temps si un substitut local existe et s'il est disponible, et

vice-versa quels sont les produits qui doivent être taxés pour protéger effectivement une filière déterminée.

3. *Quelle est la capacité pour une production supérieure de produits locaux (élasticité de l'offre)?*

L'agriculture paysanne en Afrique souffre fréquemment d'un manque de capacités lui permettant de répondre aux signaux de prix. Elle peut certes y répondre, mais uniquement en réduisant la production d'autres produits, et en diminuant ainsi l'effet de la production sur les revenus. Sans élasticité de l'offre, la production n'augmente pas, la protection se transfère totalement sur le prix et n'augmente les revenus des producteurs qu'en fonction du différentiel de prix. Ce résultat peut suffire à justifier la protection, mais dès lors que les produits agricoles constituent souvent un élément critique du bien-être des consommateurs, notamment des couches pauvres de la population, cet état de fait n'est pas vraiment souhaitable. D'ailleurs, contrairement à certaines idées reçues, un système de protection n'est pas sans frais, il induit des coûts économiques à justifier, principalement dans les économies des PED – une accélération de la production et de la productivité sont particulièrement souhaitables.

Pour que la production réagisse, les contraintes à la production, la transformation et la commercialisation devraient être résolues. La liste des goulots d'étranglement potentiels fréquents est longue : l'accès à la terre et à l'eau, la fertilité du sol, la technologie, les biens en capital et les titres de change, les intrants, le crédit, la main d'œuvre familiale ou ouvrière, les débouchés, etc. Des mesures additionnelles sont souvent requises pour que la protection atteigne les effets désirés, de même que des réformes structurelles afin de lever durablement les contraintes. La protection tarifaire n'est qu'une solution indirecte aux problèmes structurels, et qui n'est pas même garantie, ainsi que l'évoque le point suivant.

4. *Quelles inefficacités sont à craindre au travers du protectionnisme?*

Comme déjà mentionné auparavant, une protection induit des coûts économiques. Mis à part les effets positifs sur les producteurs et/ou les autres acteurs de la filière protégée, il convient aussi de s'attarder sur les coûts y relatifs. Il ne s'agit pas seulement des coûts des acheteurs (consommateurs finaux ou utilisateurs des biens intermédiaires), les protections créent aussi des structures inefficaces, des opportunités de corruption, des corrections

apportées aux effets indésirables qui entraînent également des coûts ou des compensations pour les perdants. Pour une industrie ou même un secteur tout entier, la protection tarifaire réduit l'incitation qui le pousse à accroître son efficacité productive par le manque de concurrence; elle élimine l'attrait lié à la diversification. Les interventions sporadiques de l'État, surtout pour ce qui concerne les prix des intrants et du produit, ont aussi aggravé les problèmes de la filière.

5. *Quelle est l'importance d'une protection pour la sécurité alimentaire au sens moderne du terme?*

Le concept moderne de sécurité alimentaire se détermine par l'accès aux produits alimentaires. Ainsi, l'origine de la production ne joue pas un rôle décisif si les revenus et la disponibilité des aliments sont stables ou l'accès assuré différemment. Les revenus d'une production destinée à l'exportation ou les revenus non agricoles peuvent bien contribuer à la sécurité alimentaire du monde rural si l'accès aux aliments est établi. Le rôle des prix des produits agricoles pour la sécurité alimentaire des acheteurs a déjà été mentionné. Ce danger n'affecte pas uniquement les consommateurs urbains puisque nombre de petits fermiers achètent également une partie de leur nourriture sur le marché. Cela s'applique essentiellement pour des années de mauvaise récolte car les régions rurales sont particulièrement vulnérables compte tenu de leur accessibilité, des faibles revenus (hors agriculture) et du manque de réserves. La protection à l'importation entraîne alors des effets négatifs sur le budget des ménages (urbains et ruraux) et réduit leur accès aux produits.

Cependant, pour une appréciation complète de la protection agricole sur la sécurité alimentaire, il convient de prendre en compte des arguments supplémentaires, surtout en termes de risque. Les marchés et revenus dans les PED, ainsi que les marchés mondiaux des produits agricoles sont caractérisés par des risques, des incertitudes, des interventions politiques et des chocs; il peut être dangereux de se baser sur les mécanismes du marché. Ainsi par exemple, la forte dépendance du Sénégal par rapport aux exportations de riz – et ce afin d'assurer sa sécurité alimentaire – peut prêter à réflexion si l'on considère la situation précaire des revenus en devises, la nature délicate du marché international du riz et les problèmes de fonctionnement de certains marchés internes. Il est imprudent d'appliquer une politique visant à se ravitailler en produits alimentaires à plus bas prix sur

les marchés internationaux, en réprimant la production alimentaire nationale et sans pouvoir proposer d'autres alternatives aux producteurs pour qu'ils gagnent leur vie.

6. Comment la protection va-t-elle influencer les possibilités d'évolution structurelle de l'économie?

Dès lors que la plus grande partie du budget de la majorité des ménages des PED est destinée à l'alimentation, une politique commerciale visant à augmenter les prix alimentaires diminue alors le budget disponible pour d'autres achats. En revanche, les revenus agricoles stimulent l'économie locale et la demande en biens de production et de consommation. En conséquence, la protection affecte également d'autres secteurs, qui vont être affectés à leur tour par le recul de la consommation.

En outre, comme le pouvoir d'achat des salaires des ménages pauvres dépend largement des prix des aliments de base, la protection de ces aliments augmenterait les salaires minimaux nécessaires pour se nourrir. Cependant, pour beaucoup de PED, l'avantage comparatif réside dans les salaires peu élevés. La protection peut donc nuire à la compétitivité des PED et empêcher la transformation de l'économie agricole en économie industrielle, qui est pourtant nécessaire pour la croissance économique à long terme et, par conséquent, pour une diminution de la pauvreté dans ces pays.

7. Comment la répartition du pouvoir va-t-elle influencer les décisions de mise en œuvre des options d'une politique protectrice?

Les possibilités supplémentaires de protection à l'importation pour les produits agricoles n'offrent pas seulement des options permettant d'assister les pauvres en milieu rural, elles se destinent également aux lobbies des acteurs jouissant d'une influence politique, aux grands producteurs, commerçants et industriels. Les entreprises paraétatiques semblent avoir une importance considérable; et ce sont d'ailleurs les grands acteurs qui profitent toujours davantage des instruments tarifaires et des prix. Les producteurs de subsistance ne sont pas affectés directement, mais souvent indirectement par la création d'emplois agricoles et non agricoles ainsi que par les prix des aliments (voir ci-dessus) et fréquemment hélas, ceux qui ont besoin d'une protection ne la reçoivent pas.

D'un autre côté, les petits producteurs ont gagné en influence ces dernières années avec la démocratisation, la décentralisation et une stagnation de la transformation structurelle. Les instruments de protection agricole de type PS peuvent donc servir à contrebalancer l'équilibre de pouvoir classique.

Les inefficacités causées par une protection (voir ci-dessus) sont plus probables si les mesures de protection sont appliquées selon l'influence politique des acteurs puissants et non pas en fonction de critères économiques et / ou distributifs.

8. Comment la protection va-t-elle influencer le commerce sud-sud?

Contrairement à de nombreux avis émis en ce sens, la protection à l'importation obstrue non seulement le commerce avec des pays industrialisés, mais également avec d'autres PED ainsi que les pays en transformation. Dans les deux cas à l'étude, les importations qui concurrencent les produits locaux proviennent surtout de ces régions.

L'application par d'autres pays de mesures de protection à l'importation affecterait aussi les exportations du Sénégal, plus fortement à l'avenir qu'aujourd'hui. Pour les PMA, l'accès aux marchés des pays industrialisés devient de plus en plus difficile, surtout en matière de produits alimentaires, en raison des barrières non tarifaires comme des normes phytosanitaires. En conséquence, le commerce avec d'autres pays « du sud » gagne en importance.

9. Quelle marge de manœuvre l'OMC et la politique régionale laissent-elles?

La politique commerciale des PED en Afrique dispose d'une marge de manœuvre moindre au niveau des unités régionales que de l'OMC. Dans le cas de l'UEMOA, le TEC est plus restrictif que le taux plafond consolidé des membres à l'OMC. L'instauration de nouvelles mesures de protection au niveau de l'UEMOA a donc requis de nombreux débats et négociations avec les pays membres, qui ont tous des habitudes de consommation et des potentiels de production différents et, par conséquent, des préférences de protection diverses.

10. Le niveau d'information est-il suffisant pour décider de manière rationnelle des politiques commerciales à engager?

Dans le cadre d'une politique de protection efficace, le gouvernement requiert des informations avant et pendant l'application d'un tarif (voir les points évoqués ci-dessus), à savoir notamment quelles industries méritent d'être protégées, quel niveau de tarif permet de maximiser les effets souhaités et réduire les effets indésirables, et comment et quand supprimer le tarif. Pour réduire les distorsions liées à une protection, un gouvernement doit mener des analyses politiques, économiques et sociales extensives quant aux effets attendus et il est tenu de suivre les effets réels de la protection. Pour une protection apportée sous forme de sauvegarde temporaire, l'administration douanière d'un pays doit disposer de moyens pour identifier la fluctuation des prix. Les ressources disponibles des PED sont très souvent limitées, comme le sont également les analyses et le suivi.

11. Le système douanier et administratif est-il apte à mettre en œuvre une politique de protection?

On relève enfin des contraintes techniques et administratives susceptibles de diminuer l'efficacité des mesures de protection. Évoquons dans un premier temps le problème de l'information (voir ci-dessus) ; un problème supplémentaire réside dans la réactivité de la douane et du système administratif. Ainsi par exemple des réactions tardives par rapport à une protection flexible peuvent bouleverser une filière, soit en ouvrant le marché de manière excessive et en décourageant ainsi les producteurs, soit en le fermant, ce qui entraînerait alors des prix abusifs. Un troisième problème concerne la perméabilité de la douane, qui décide de l'efficacité d'une protection et du niveau de malversations (susceptible d'affecter d'autres éléments de la politique), ainsi que les inefficacités liées à la politique.

7.3 Le potentiel sénégalais de formulation et de négociation des politiques commerciales agricoles

Le chapitre précédent a repris les questions à se poser et les conditions à remplir pour la formulation d'une politique commerciale réaliste et cohérente, et il a évoqué les stratégies et politiques de développement dans un sens plus large. On a cependant mis en évidence (Chapitre 3) qu'un pays n'est libre de choisir son niveau de protection qu'en vertu des accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux auxquels il appartient. Dans le cadre des négociations du commerce international et notamment des négociations actuelles au sein de l'OMC au sujet des mesures protectionnistes PS et MSS, il est question de défendre des positions qui permettent et qui appuient ces politiques mais, dans le même temps, chaque pays poursuit également d'autres objectifs, et notamment des intérêts offensifs; au terme des négociations, les membres concernés sont tenus de trouver des compromis.

Il sera ensuite question de résumer le potentiel, les atouts et les contraintes du Sénégal pour négocier de façon interne des politiques commerciales, principalement des mesures protectionnistes, définir des positions et les intégrer aux négociations internationales. Le Sénégal présente des atouts considérables au sein de ces structures de concertation, dépassant les standards en Afrique subsaharienne, et l'expertise dont il bénéficie se révèle également supérieure à la moyenne. De plus, il joue un rôle économique et politique important au sein de la sous-région (notamment l'UEMOA et la CEDEAO), surtout depuis la crise en Côte d'Ivoire qui a paralysé cet autre grand pouvoir économique francophone d'Afrique de l'Ouest (cf. Chapitre 4.2.5). Le Sénégal présente donc non seulement un fort potentiel mais aussi une responsabilité particulière en ce qui concerne la politique économique et commerciale de la sous-région, mais il doit encore faire face à de nombreux défis.

Il s'agit donc désormais d'accentuer non seulement le potentiel mais aussi les possibilités d'optimisation dudit potentiel. Le Sénégal aura plus de poids dans les négociations commerciales à venir s'il dispose de ressources gérées de façon optimale. Ces négociations, notamment le Cycle de Doha au sein de l'OMC, les négociations sur l'intégration régionale au sein de la CEDEAO et les négociations des APE vont déterminer le cadre des politiques économiques (espace politique) pour les décennies à venir.

De plus, le bon fonctionnement des initiatives sénégalaises pourrait faire figure de modèle pour les autres pays d’Afrique subsaharienne.

L’agriculture n’est pas le seul « champ de bataille » au cœur des négociations du commerce international, mais certainement l’un des plus importants (Chapitre 2.1). Dans la poursuite de ces négociations, deux types de structures déjà présentés au Chapitre 4.2 méritent d’être traités en particulier pour le secteur agricole:

- les organisations interprofessionnelles;
- le CNNCI et le sous-comité agricole.

Ces deux structures permettent théoriquement un système d’échange pour le commerce international à tous les niveaux politiques, et elles affichent ainsi un fort potentiel qui, géré avec efficacité, pourrait permettre au Sénégal de mieux se positionner lors de toutes les négociations commerciales. Cependant, leur statut officiel bien défini dans les textes juridiques est un atout, mais ne suffit pas à garantir leur bon fonctionnement.

Ci-dessous sont présentées les conclusions essentielles en matière d’organisation de la formulation et de négociation de politiques commerciales agricoles, tirées dans le cadre de l’étude. Des idées sont proposées parallèlement afin de mieux les structurer. Les arguments sont avancés selon trois niveaux différents: le niveau des filières, le niveau national et le niveau international.

Niveau des filières

Au niveau des filières, les organisations interprofessionnelles pourraient éventuellement constituer des plates-formes de dialogue idéales sur la politique de commerce international affectant le sous-secteur. Tous les acteurs d’une filière s’y rencontrent afin de discuter de thèmes qui les concernent. Le commerce international, une fois son importance réalisée, est lui-même un thème qui, d’une manière ou d’une autre, touche l’ensemble des acteurs.

Cependant, et davantage encore que les autres thèmes, une politique de protection se heurte à des intérêts divergents sous un même toit. Il n’existe pourtant aucune alternative à ses structures si l’on ne plaide pas en faveur d’un lobbying non-concerté entre les différents groupes. Si ces groupes parviennent à rassembler leurs intérêts au sein d’une interprofession

(même si cela prend du temps et que la recherche d'un accord est un processus parfois très long), ils créent ainsi un contrepois par rapport à l'État qu'il est alors plus difficile d'ignorer, par exemple si les associations des consommateurs et les importateurs soutiennent une stratégie de production nationale intégrant un élément protectionniste.

Les interprofessions sont donc des structures uniques disposant d'un potentiel important en fonction du cadre de concertation, et elles pourraient avoir une influence – qui reste souvent inexploitée – dans la politique nationale. Il faudrait ainsi relancer les organisations interprofessionnelles, soutenir leur fonctionnement par des revenus stables, constituer les capacités humaines et organisationnelles et les établir en plates-formes de concertation mettant en pratique les résultats des débats. Cela exige également un retrait effectif des politiques *ad hoc* qui contrecarrent l'autorité des interprofessions et donc l'engagement des membres.

Niveau national

Les caractéristiques positives ainsi que le rôle de modèle du CNNCI et du sous-comité agricole ont déjà été mentionnés dans les chapitres précédents. Selon les acteurs interrogés à ce sujet, on observe cependant une divergence entre théorie et pratique, qui s'exprime entre autres par un manque de ressources humaines et financières stables. Un autre problème réside dans le manque d'assiduité aux réunions pour certains membres du sous-comité. Ces absences sont certainement dues à un manque de temps, surtout pour les hommes d'affaires, mais aussi un manque de conscience et de connaissances par rapport à l'importance du commerce international, ainsi qu'à des doutes quant à la pertinence des thèmes, des discussions et des décisions du comité; certains ne se sentent pas directement interpellés.

On peut imaginer divers mécanismes afin d'améliorer l'engagement des acteurs et renforcer les capacités au niveau national: des ressources humaines et financières plus stables sont nécessaires, par exemple pour financer des études de qualité. Les flux d'informations émis par l'État et les bailleurs de fonds doivent être améliorés, pour informer les acteurs même en dehors des séances de travail et les prévenir en temps voulu et dans un langage compréhensible des enjeux en cours. La capacité des représentants doit être renforcée. Il serait préférable de voir les programmes de formation passer par les comités afin de présenter une attraction pour les membres. On relève un certain nombre de programmes de formation conduits

par l'OMC, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et des bailleurs de fonds tels que l'Union européenne, mais des plaintes ont été soulevées avançant que bon nombre d'entre eux ne sont pas d'une grande utilité car trop abstraits, trop généraux et non ciblés sur des problèmes actuels. Le sous-comité serait le lieu idéal de coordination et de détermination de tels programmes, car il regroupe tous les acteurs pertinents.

Une coopération avec des structures scientifiques serait par ailleurs très souhaitable. Elle entraînerait une situation « *win-win* », où toutes les parties impliquées seraient gagnantes; elle pourrait aider à approfondir la constitution d'une expertise nationale durable, à rapprocher les chercheurs des problèmes réels, à mener l'administration et le secteur privé à comprendre et utiliser des analyses profondes, à créer de nouveaux marchés de consultation scientifique de grande qualité, jusqu'à présent souvent servis par des experts étrangers, et à divulguer les informations sur la situation du Sénégal au niveau international.

Niveau international

Les difficultés rencontrées par le Sénégal se situent non seulement dans les filières et au niveau national, mais aussi au niveau international, bien que l'étude ne se soit pas focalisée sur ce dernier niveau.

Le Sénégal a deux représentants à Genève, qui suivent les négociations commerciales internationales de l'OMC et les activités voisines au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur place (CNUCED, OIT). Beaucoup d'autres PMA ne sont pas en mesure de réaliser cela, mais ce « contingent » demeure insuffisant par rapport à la multitude et à la complexité des thèmes à traiter. De ce fait, la participation du Sénégal aux négociations est très limitée; ces limites sont également imputables à un manque de ressources financières.

Il paraît peu vraisemblable d'accroître de manière substantielle les ressources des PMA afin de renforcer la présence permanente de ces pays sur les forums internationaux. Une coopération plus intense entre les différents pays concernés par les mêmes sujets, éventuellement avec des positions communes, pourrait constituer une solution partielle. Ce sont essentiellement les pays membres des organisations régionales, l'UEMOA et la CEDEAO, qui se prêtent au regroupement des capacités et à une réparti-

tion des tâches, et par conséquent à une spécialisation parmi les pays membres. Pour appuyer cette réflexion, notons que la politique commerciale du Sénégal est définie à ce niveau, bien que les intérêts des pays soient autres (cf. Chapitre 3.5). Il serait mieux encore de renforcer les ressources des organisations régionales elles-mêmes; tout type de coopération renforce également l'intégration régionale.

Un autre problème particulier au niveau international se pose par rapport au système de communication et de diffusion des informations entre Genève et la capitale; celui-ci est complexe, lent et non-inclusif. Les procédures de prise de décisions ne sont d'ailleurs pas adaptées à la vitesse des négociations. Ces problèmes pourraient être réduits en amplifiant la communication électronique, en incluant davantage d'acteurs et en désignant de façon plus claire et pour tous les thèmes négociés à l'OMC les homologues dans les ministères concernés, autorisés à donner des commentaires et des réactions en accord avec le Ministère du Commerce.⁹⁸

Il est donc important de regrouper systématiquement les capacités de négociation, afin d'éviter des incohérences dans la formulation des politiques et l'harmonisation des prises de décisions entre les différents ministères, d'augmenter le transfert d'informations et le positionnement des connaissances détaillées des experts qualifiés sur une pyramide de connaissances à la base ample et diversifiée. C'est uniquement dans de telles conditions que la politique commerciale recevra des acteurs l'attention qu'elle mérite. En cas de réussite, le Sénégal pourra devenir un acteur international (encore plus) important, compte tenu de son rôle dans la sous-région.

98 Concernant l'agriculture, les modes d'information sont plus ou moins clairs. L'homologue du représentant à Genève pour ces questions est le Directeur de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques (DAPS) du Ministère de l'Agriculture. Pourtant, même dans ce contexte, les procédures de prise de décisions ne sont pas adaptées à la vitesse des négociations.

8 Recommandations pour la coopération en matière de développement

L'étude a montré que des stratégies de développement rural et agricole nécessitent une cohérence entre les instruments internes et la politique commerciale. Dans le même temps, compte tenu des situations de concurrence entre différents types d'acteurs, notamment entre producteurs, industrie et consommateurs, la politique commerciale agricole entraîne des répercussions complexes non seulement pour le secteur agricole mais aussi pour d'autres secteurs et politiques. Cela concerne non seulement l'application des barrières à l'importation mais aussi la libéralisation du commerce. Ci-après, quelques implications pour la coopération en matière de développement:

- *Intégrer la politique commerciale dans les stratégies sectorielles et globales.* Cela concerne surtout le secteur agricole qui doit être une composante essentielle de la croissance et de la lutte contre la pauvreté dans la plupart des PED et surtout des PMA. Cependant, la promotion du secteur agricole ne peut pas être réalisée en premier lieu à travers une politique commerciale restrictive – il est plus urgent d'établir des stratégies pour renforcer la compétitivité. Quoi qu'il en soit, une politique de protection à l'importation nécessite des mesures d'accompagnement cohérentes qui visent à offrir des stimulants additionnels pour le développement du secteur et à réduire les effets négatifs qu'une politique protectionniste entraîne. Pourtant, comme la politique commerciale concerne la quasi-totalité des secteurs importants pour le développement d'un pays, il est approprié de lui accorder le statut de thème transversal qui puisse être associé à des engagements divers en matière de coopération.
- *Renforcer l'intégration régionale qu'offre la politique du commerce international dans les concepts de développement.* L'intégration régionale est un des objectifs centraux dans pratiquement toutes les stratégies liées au continent. Elle offre de nombreuses opportunités pour le secteur agricole, et la politique commerciale peut contribuer à la réaliser.
- *Renforcer la promotion des analyses d'impact traitant des effets potentiels de la politique commerciale agricole sur des critères clés tels que la fiscalité, la distribution de gains et pertes, les risques pour l'efficacité du secteur, la dynamique institutionnelle, les investissements etc.* Dès lors que les politiques commerciales touchent des inté-

rêts externes et internes divers, ces analyses doivent être menées avant, pendant et après l'application des nouvelles politiques commerciales, en toute indépendance et neutralité envers les financiers, sous le contrôle du pays respectif. Promouvoir les échanges professionnels entre les sciences économiques des pays concernés et les acteurs économiques et politiques pourrait aider à développer les capacités des PED eux-mêmes.

- *Promouvoir le renforcement des capacités concernant la politique commerciale nationale, régionale et internationale.* Aux fins de l'intégration régionale, et compte tenu des compétences des structures régionales et des capacités financières et personnelles limitées de chaque pays, une approche régionale et interactive de ces capacités paraît indispensable. Il convient de préférer les approches continues et systémiques aux approches ponctuelles et individuelles.
- *Compléter l'assistance au développement avec le dialogue politique autour de la politique commerciale agricole.* La politique de l'UE ne joue pas seulement un rôle important pour la situation économique des PED en général et des pays africains en particulier, elle fait aussi fonction de modèle de leurs propres politiques. Certains PED risquent de répéter certaines erreurs qui ont déjà coûté très cher à l'UE, qui ne sont pas abordables sur le plan économique pour les PED africains, et qui dévient les ressources économiques et politiques des solutions plus efficaces et durables. Étant donné que le choix des stratégies est souvent influencé par des enjeux politiques, le dialogue politique incluant différentes catégories d'acteurs pourrait constituer un complément intéressant à l'assistance technique et financière.

Références bibliographiques

- ACP-EU JPA* (Joint Parliamentary Assembly) (2004): Resolution on Economic Partnership Agreements (EPA): Problems and prospects, ACP-EU 3643/04/fin; online: http://www.ikec.org/publications/docs/ACP_EU_JPA_Resolution.pdf, 20.8.2007
- Afrikaforum* (2003): Chronik Senegal, Afrikaforum 1/2003
- ADE* (Aide à la Décision Économique) (2002): Sénégal: Evaluation à mi-parcours du programme de relance de la filière arachide, Rapport pré-final, Louvain-la-Neuve
- Akobundu, E.* (1998): Farm-Household analysis of policies affecting groundnut production in Senegal, Blacksburg: Virginia Polytechnic Institute and State University
- Anderson, K.* (2004): Agriculture, trade reform and poverty reduction: implications for Sub-Saharan Africa, Policy Issues in International Trade and Commodity Study Series No. 22, Geneva: UNCTAD
- Anderson, K. / W. Martin* (2005): Agricultural trade reform and the Doha Development Agenda, dans: *World Economy* 28 (9), 1301-1328
- Ashley, C. / S. Maxwell* (2001): Rethinking Rural Development, in: *Development Policy Review* 19 (4), 395-425
- Baconnier, E.* (2002): Campagne 2001: Tempête sur la filière arachide, dans: *Grain de sel* 21, Août, 1-5
- BAfD/OCDE* (2003): Perspectives économiques en Afrique 2003/2004, Paris
- Banque africaine de développement* (2003): Perspectives économiques en Afrique, Oxford: Oxford University Press
- Banque Mondiale* (2003a): Global Economic Prospects: realizing the development promise of the Doha Agenda, Washington: World Bank
- (2003b): African Development Indicators, Washington, DC: World Bank
- (2003c): Country Assistance Strategy for the Republic of Senegal, Report No. 25498-SE, Washington, DC: World Bank
- Bélières, J.-F. / A. Touré* (1999): Impact de l'ajustement structurel sur l'agriculture irriguée du delta du Sénégal, Thèse de doctorat en économie du développement agricole, agroalimentaire et rural, Montpellier: Ecole nationale supérieure agronomique
- Berg, A. / A. Krueger* (2002): Lifting all boats. Why openness helps curb poverty, dans: *Finance and Development*, Vol. 39 (3)
- Bingen, J.* (2004): A comparative review of multi-stakeholder arrangements for representing farmers in agricultural development programmes and policy-making in sub-Saharan Africa, sans lieu

- BMZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2001): *Ländliche Entwicklung*, BMZ Konzepte Nr. 120, Bonn
- Bridier, M.* et al. (1995): *Guide pratique d'analyse de projets: évaluation et choix des projets d'investissements*, Paris
- Broutin, C.* (2005): Note sur les interprofessions au Sénégal; online: http://www.redev.info/Doc/acteurs/IV-Acteurs/IV-3-autres-acteurs/Senegal_Note_inter-professions_Gret_Broutin_2005.pdf, 20.8.2007
- Brüntrup, M.* (2004): Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals, Bonn: DIE
- Brüntrup, M. / T. Nguyen / C. Kaps* (2006): Food-importing countries in liberalized world trade. The rice market in Senegal, dans: *Rural Economic Development*, Vol. 13, No. 1, 22-25
- Bureau, J.-C. / L. Salvatici* (2003): WTO negotiations on market access: What we know, what we don't and what we should: Contributed paper presented at the international conference "Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?", Capri / Italy
- Cadre Intégré* (2003): Sénégal. Etude diagnostique de l'intégration commerciale, Tomes 1 et 2, rapport final; online: http://integratedframework.org/files/Senegal_dtis_fr.pdf, 12.12.2004
- CIDA* (Canadian International Development Agency) (2003): Promoting sustainable rural development through agriculture: Canada making a difference in the world, Quebec
- Casswell, N.* (1984): Autopsie de l'ONCAD: La politique arachidière au Sénégal, 1966-1980, dans: *Politique africaine* 14, Juin, 39-73
- CEDEAO* (2004): Atelier national de concertation sur la politique agricole de la communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP), Dakar: Sénégal; online: <http://www.roppa.info/old/doc/RapportFinalAtelierNationalEcowapSenegal.pdf>, 12.5.2005
- Chang, H.-J.* (2002): *Kicking away the ladder*, London
- CNIA* (Comité National Interprofessionnel de l'Arachide) (2004): Statut de l'association dénommée comité national interprofessionnel de l'arachide, Dakar
- COMTRADE* (UN Commodity Trade Statistics Database) (2004); online: <http://unstats.un.org/unsd/comtrade>
- Délégation à la Commission Européenne* (2004): Recadrage du programme de relance de la filière arachidière au Sénégal, Dakar: Rapport provisoire
- Dembele, D. M.* (2003): Debt and destruction in Senegal: a study of twenty years of IMF and World Bank policies, dans: *AfricaFocus Bulletin* 4, November

- DFID* (Department for International Development) (2004): Agriculture, hunger and food security; online: <http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/summaries/wp7.pdf>, 12.1.2005
- Dia, M.* et al. (1998): Rentabilité et compétitivité de la filière rizicole au Sénégal, Dakar: Ministère de l'Agriculture
- Díaz-Bonilla, E.* et al. (2000): Food security and trade negotiations in the World Trade Organization: A cluster analysis of country groups, Washington, DC (TMD Discussion Paper No. 59: International Food Policy Research Institute)
- (2002a): On Boxes, contents and users: Food security and the WTO negotiations, Washington, DC (TMD Discussion Paper No. 82: International Food Policy Research Institute)
 - (2002b): WTO, agriculture, and developing countries: A survey of issues, Washington, DC (TMD Discussion Paper No. 81: International Food Policy Research Institute)
 - (2003): Thinking inside the boxes: Protection and investments in the development and food security boxes, Contributed paper presented at the international conference: "Agricultural policy reform and the WTO: Where are we heading?", Capri / Italy
- Diène, N.* (2002): Négociations commerciales multilatérales: Atouts et faiblesses d'un mode d'emploi au Sénégal?, Bruxelles (Projet de note de communication, séminaire international CTA de Bruxelles)
- Diop, M. / M. Diouf* (1992): L'administration sénégalaise, les confréries religieuses et les paysanneries, dans: *Africa Development* 7 (2), 65-87
- Diop, N. / J. Beghin / M. Sewadeh* (2004): Groundnut policies, global trade dynamics and the impact of trade liberalization, Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper 3226
- Djigo, M. A. M.* (2005): Union nationale interprofessionnelle des semences du Sénégal, dans: *Bulletin du réseau sur les semences en Afrique occidentale (WASNET)* 14, 7-8; online: <http://www.iita.org/cms/details/wasnet/WASNET14French.pdf>, 25.8.2007
- Duteurtre, G.* et al. (2000): Une méthode d'analyse des filières: Synthèse de l'atelier du 10-14 avril 2000, N'Djamena (LRVZ); online: <http://www.cirad.fr/presentation/programmes/epe/doc/dutkouslet2000.pdf>, 14.12.2004
- Fall, A. A.* (2004): Evaluation des systèmes d'innovations sur la riziculture dans la Vallée du Fleuve Sénégal, Kenya: ISRA, Africa Regional Meeting on Sciences and Technology Nairobi, 14.-16.9.2004

- FAO* (2000): Agriculture, trade and food security issues and options in the WTO: Negotiations from the perspective of developing countries, Senegal: Country case studies, Vol. II, Rome: FAO; online: http://www.fao.org/docrep/003/X8731E/x8731e13.htm#P5_37, 15.8.2007
- (2003): WTO Agreement on agriculture: The implementation experience, Rome
- (2004): Food balance sheets; online: <http://faostat.fao.org/>
- (2007): FAO production statistics; online: <http://faostat.fao.org/>
- FAO / UEMOA* (2004): Etude des mesures fiscales et non-tarifaires régissant la production, les échanges des produits agricoles et la sécurité alimentaire au sein de l'UEMOA, Rapport provisoire, sans lieu
- Freitag, S.* (1998): Zwischen Marabouts und Modernisierung, Dakar
- Freud, C.* et al. (1997): L'arachide au Sénégal: Un moteur en panne, Montpellier: CIRAD
- Gaye, M.* (1997): La filière riz au Sénégal face aux réformes structurelles, Kaolack: ISRA
- Gaye, M.* (1998): Les politiques d'ajustement dans le secteur agricole sénégalais : Analyse critique des implications sur la filière arachidière, Dissertations de Agricultura Nr. 377, Leuven : Katholieke Universiteit Leuven
- Gaye, O.* (2003): La riziculture au Sénégal: Contraintes et perspectives; online: http://forum1.inter-reseaux.net/imprimer.php3?id_article=370
- Geist, H.* (1989): Agrare Tragfähigkeit im westlichen Senegal, Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 60, Hamburg: Stiftung Deutsches Übersee-Institut
- Gning, M.* (2004): Trade, political influence and liberalization: Situating the poor in the political economy of livestock in Senegal, Rome: FAO PPLPI, Working Paper No. 8
- Golub, S. / A. A. Mbaye* (2002): Obstacles and opportunities for Senegal's international competitiveness: Case studies of the peanut oil, fishing and textiles industries, Washington, DC: World Bank, Africa Region Working Paper Series No. 37
- Gouvernement du Sénégal* (2003): Lettre de politique de développement de la filière arachide, Dakar
- Griffon M.* et al. (2001): Filières agroalimentaires en Afrique: Comment rendre le marché plus efficace? Direction générale de la coopération internationale et du développement, Ministère des Affaires Étrangères; online: http://www.diplomtie.gouv.fr/cooperation/dgcid/publications/etudes_01/agroalimentaires/pdf/doc26.pdf, 15.12.2004

- Guèye, A. A.* (2004): Etude bibliographique sur la filière riz au Sénégal: Document préparé à l'occasion de l'atelier régional du projet de renforcement de l'information des acteurs des filières rizicoles en matière de marchés et politiques (PRIAF-RIZ), Bamako, 10.-14.5.2004
- Hazard, E.* (2007): The complexities of negotiating a West African EPA, in: *Trade Negotiations Inside* 6 (4), 11-13
- Henderson, J.* et al. (2001): Global production networks and the analysis of economic development; online: <http://www.globalstudiesassociation.org/conference1papers/global%20production%20networks1.pdf>, 16.11.2004
- Hirsch, R.* (1996): Premiers constats sur la libéralisation de la filière rizicole sénégalais, sans lieu
- (1998): La riziculture dans les pays de l'UEMOA: De la dévaluation à la libéralisation 1993-98, Paris: Agence Française de Développement
- (2002): Les filières oléagineuses d'Afrique de l'ouest: Quelles perspectives face à l'intégration et à la mondialisation?, Papier présenté auprès l'atelier régional de concertation sur la filière oléagineuse dans l'espace UEMOA, Lomé, 30.7.2004
- Hoda, A.* (2003): Special and differential treatment in agricultural negotiations, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper No. 100
- ICTSD* (2004a): Agriculture negotiations at the WTO: "Framework Phase" update report, Genève: Quarterly Intelligence Report 11, June
- (2004b): WTO, IMF: World Bank meeting stresses role of flanking measures, dans: *Bridges Weekly* 8 (36)
- IEP Toulouse* (s.d.): L'activité informelle des Mourides au Sénégal, problèmes économiques du développement; online: <http://www.univtlse1.fr/lereps/format/supportsped/informel/l'activit%E9%20informelle%20des%20Mourides.doc>, 20.12.2004
- IFAD* (2001): Rural poverty report 2001 – The challenge of ending rural poverty, Oxford
- IMF* (International Monetary Fund) (1998-2000): Senegal Enhanced Structural Adjustment Facility, Policy Framework Paper; online: http://www.imf.org/external/NP/PFP/Senegal/seng_01.htm#05E, 27.1.2005
- Inter-Réseaux* (2003): Contribution à l'analyse de la filière riz dans la Vallée du Fleuve Sénégal, sans lieu
- Jackson, J. H.* (2000): The world trading system: Law and policy of international economic relations, London: Cambridge MA
- Janvry, A. de / E. Sadoulet* (2004): Organisations paysannes et développement rural au Sénégal, Berkeley

- Janvry, A. de / E. Sadoulet* (2004): Organisations paysannes et développement rural au Sénégal, Berkeley
- Jensen, M. F.* (2007): African demands for SDT in the Doha Round: An assessment and analysis, in: *Development Policy Review* 25 (1), 91-112
- Kaplinsky R. / M. Morris* (2001): A handbook for value chain research; online: <http://www.eldis.org/static/doc11836.htm>, 16.11.2004
- Keck, A. / P. Low* (2004): Special and differential treatment in the WTO: Why, when and how, Genève: WTO Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2004-03
- Kelly, V. et al.* (1996): Cash crop and foodgrain productivity in Senegal: Historical view: New survey, evidence, and policy implications, USAID, sans lieu
- KfW* (1992): Senegal, Bewässerung Nianga: Schlussprüfungsbericht, Frankfurt a. M.: KfW
- (2002): Im Blickpunkt: Senegal, Frankfurt a. M.
- Latreill, T. / B. Leenhardt / B. Massuyeau* (2004): Perspectives économiques et financières des pays de la zone franc: Projections projet Jumbo 2004-2005, Paris: Agence Française de Développement; online: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/publications/jumbo/Jumbo-avril-04-fr.pdf>, 24.8.2007
- Liagre, L.* (1997): Les effets de la dévaluation du FCFA et des politiques de libéralisation sur la filière riz irrigué de la région du Fleuve au Sénégal, OSIRIZ, sans lieu
- Mamaty, I.* (2004): Les Produits Spéciaux pour les pays africains dans les négociations à l'OMC, dans: *Passerelles*, Vol. 5 (3), 5-19
- Mayoux, L.* (2003): Trickle-down, trickle-up or puddle? Participatory value chain analysis for pro-poor enterprise development; online: <http://www.enter-prise-impact.org.uk/pdf/ValueChainAnalysis.pdf>, 15.1.2005
- McKeon, N.* (2002): Organisations paysannes et développement national : l'expérience du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux au Sénégal (CNCR), Rome
- Ministère de l'Agriculture* (2001): Programme d'investissement du secteur agricole 1995-2000, Dakar
- Moubarak, L.* (2007): La SONACOS aux paysans; online: <http://moubaracklo.blog.lemonde.fr/2007/02/01/la-sonacos-aux-paysans/>, 26.8.2007
- Neubert, S. et al.* (2000): Analyse d'impact du projet de gestion des ressources naturelles: PATECORE au Burkina Faso, Bonn
- Niang, M.* (2003): La problématique de la sécurité alimentaire dans la zone nord et la commercialisation du riz de la vallée du Sénégal, Dakar: Oxfam

- Nippon Koei* (2005): Etude sur la réorganisation de la production de riz au Sénégal, Etude d'avancement (1), Agence Japonaise de Coopération International (JICA) / DAPS, sans lieu
- ODA (1995): Guidance note on how to do stakeholder analysis of aid projects and programmes, Overseas Development Administration, London
- (s. d.): Political and communication strategies; online: http://www.oid.org.uk/PPG/cape/seminars/may04papers/Grindle_PEDmatricesmaster.pdf, 16.12.2004
- Omamo, S.* (2003): Policy research on African agriculture: Trends, gaps, and challenges, ISNAR/Research Report 21, Den Haag
- OMC (1994a): Accord de Marrakech instituant l'organisation mondiale du commerce; online: http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm, 24.5.2005
- (1994b): Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT 1947); online: http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47_01_f.htm, 24.5.2005
- (1994c): Accord sur l'agriculture; online: http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag_01_f.htm, 24.5.2005
- (1994d): Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994; online: http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/20-val_01_f.htm, 24.5.2005
- (1994e): Accord sur les sauvegardes; online: http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/25-safeg_f.htm, 24.5.2005
- (1994f): Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994; online: http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/10-24_f.htm, 24.5.2005
- (2001a): Conférence ministérielle de l'OMC, Doha, 2001: Déclaration ministérielle, WT/MIN(01)/DEC/1; online: http://www.wto.org/French/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm, 18.8.2007
- (2001b): Agricultural trade negotiations in the WTO – preliminary positions of Senegal, G/AG/NG/W/137
- (2001c): WTO African Group: Joint proposal on the negotiations on agriculture. G/AG/NG/W/142
- (2003a): Examen des politiques commerciales: Sénégal: Rapport du secrétariat, WT/TPR/S/119, Genève
- (2003b): Ministers' Communiqué. Alliance for strategic products and special safeguard mechanism, WT/MIN (03)/14
- (2004a): Communication from Trinidad and Tobago as coordinator for the ACP Group Geneva, WT/GC/82

- (2004b): Texte de « l'ensemble de résultats de juillet » — décision du conseil général de l'après-Cancún; online: http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_gc_dg_31july04_f.htm, 24.5.2005
 - (2005a): Accès aux marchés: mesures de sauvegarde spéciales pour l'agriculture; online: http://www.wto.org/french/tratop_f/whatis_f/agric_f/negs_bkgnd11_ssg_f.htm, 24.5.2005
 - (2005b): Mesures antidumping, subventions, sauvegardes: Faire face à l'imprévu; online: http://www.wto.org/french/thetwo_f/whatis_f/tif_f/agrm8_f.htm, 24.5.2005
 - (2007a): Liste Sénégal XLI; online: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/u/WT/LET/525-01.xls>, 15.8.2007
 - (2007b): Projet révisé de modalités concernant l'agriculture, TN/AG/W/4, 1er août 2007, WTO; online: http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agchairtxt_1aug07_f.doc, 15.8.2007
- ONRS* (Office National du Riz du Sénégal) (2004): Bulletin National N°8, Dakar: Ministère d'Agriculture
- Orange* (2007): L'UNACOIS prône une réflexion sur la filière riz; online: http://www.orange-info.sn/cobranding/business/page_n-2.php?id=110&art_id=264527&txt_id=260614&sec_id=112, 25.8.2007
- (s.d.): online: http://www.orange-info.sn/dossiers/page_n-2.php?id=191&id_doss=53&id_art_doss=289, 24.8.2007
- Özden, C. / E. Reinhardt* (2003): The perversity of preferences: GSP and developing country trade policies: 1976-2000, World Bank Policy Research Working Paper 2955, Washington DC: World Bank
- Page, S.* (2003): Agricultural products, modalities, negotiations, Policy Brief No. 2, ILEAP
- Pingali, P. / R. Stringer* (2003): Food security and agriculture in the low income food deficit countries: 10 years after the Uruguay round, Rome: FAO, ESA Working Paper No. 03-18
- PNUD* (Programme des Nations Unies pour le Développement) (2007): MDG-Monitor; online: http://www.mdgmonitor.org/factsheets_00.cfm?c=SEN&lang=fr&cd=, 24.08.2007
- PNUE* (2004): Évaluation intégrée de la libéralisation des échanges et des politiques liées au commerce: Le cas de la filière du riz au Sénégal, Nairobi
- Raikes P. et al.* (2000): Global commodity chain analysis and the French filière approach: Comparison and critique, Copenhagen: Centre for Development Research, Working Paper 00.3

- Rashkov, P.* (2001): Sénégal: un vrai échappement du développement agricole ralenti?; online: <http://www.uwcades.org/papers/members/senegal.pdf>, 20.05.2005
- République du Sénégal* (1964): Assemblée Nationale, Loi sur le domaine national, Dakar
- (1984): Assemblée nationale, loi 07, Dakar
 - (1999): Une stratégie nationale de sécurité alimentaire au Sénégal, TOME II: Le cadre conceptuel, le diagnostic et les annexes, Dakar
 - (2002): Poverty reduction strategy paper, Dakar
 - (2003a): Lettre de politique de développement de la filière arachide, Dakar
 - (2003b): Document d'orientation politique agricole: Document d'orientation stratégique sur la politique agricole; online: <http://www.gouv.sn/politiques/polagricol.htm>, 12.10.2004
 - (2003c): Étude sur la compétitivité et la rentabilité des filières agricoles avec la Matrice d'Analyses des Politiques (MAP): Analyse de la filière arachide, Dakar
 - (2003d): Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale des Douanes: Quel visage pour la douane dans les prochaines années? Plan stratégique de la douane Sénégalaise 2003-2005, Dakar
 - (2004a): Assemblée Nationale, Loi portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, Dakar
 - (2004b): Lettre N° 600/MEF/MDB/CT.CSB relative à la suppression de la TCI sur les huiles alimentaires
 - (2004c): Note de service N° 01035/DGD/DEL/DRCI
 - (s.d.): Lettre de politique du développement institutionnel du secteur agricole; online: <http://www.gouv.sn/politiques/lpdia.html>, 12.10.2004
- Ruffer, T.* (2002): Development box proposals and their potential effect on developing countries, Vol. 1, Oxford: Oxford Policy Management
- (2003): Special products: Thinking through the details, Oxford: Oxford Policy Management
- Ruffer, T. / P. Vergano* (2002): An agricultural safeguard mechanism for developing countries, Oxford: Oxford Policy Management & O'Connor and Company
- Ruffer, T. / A. Swinbank* (s.d.): Stock-take of the WTO agriculture negotiations: Implications for developing countries, Oxford: Oxford Policy Management
- SAED* (2001): Intensification de la riziculture irriguée dans la Vallée du Fleuve Sénégal: Acquis et perspective, St. Louis
- (2002): La riziculture du riz irrigué dans la vallée du fleuve Sénégal, St. Louis

- Sagne, M.* (2002): Contribution à l'étude des services agricoles et ruraux dans le cadre du nouveau système de commercialisation de l'arachide dans la communauté rurale de Paoskoto, Région de Kaolack: Mémoire de Fin d'Etudes, Kaolack
- Schmeer, K.* (s.d.): World Bank Group, Stakeholder analysis guideline; online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/PoliticalEconomy/November3Seminar/Stakeholder%20Readings/SAGuidelines.pdf>, 20.12.2004
- Scholz, I.* et al. (2003): Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Gruppen und Chancen für kooperative Umweltpolitik in Amazonien: Darstellung anhand des Staudamms von Belo Monte und der Bundesstraße BR-163, Bonn
- Sène, A.* (2002): Filière du riz au Sénégal: production et commercialisation; online: <http://www.unep.ch/etu/etp/events/Agriculture/senegal.pdf>, 15.11. 2004
- South Centre* (2004): Detailed analysis of annex A to the general council decision, Analytical Note, Geneva, July
- (2005): Policy space for the development of the south: T.R.A.D.E. Policy Brief 1/2005, Geneva: South Centre
- Stamm, A.* (2004): Wertschöpfungsketten entwicklungspolitisch gestalten: Anforderungen an Handelspolitik und Wirtschaftsförderung, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- Stasavage, D. / C. Daubrée* (1998): Determinants of customs fraud and corruption: Evidence from two African countries, Working Paper 183, Paris: OECD Development Centre
- Sykes, A. O.* (2003): The safeguard mess: A critique of WTO jurisprudence, Chicago
- Tardif-Douglin, D. / J. Metzger, / T. Randolph* (1998): Programme de réforme de la politique du riz au Sénégal. Troisième rapport de situation & rapport final, PASR / APA rapport n° 16, Dakar
- Third World Network* (2004): G33 statement on special safeguard mechanism (SSM), dans: *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*, Vol. 7; online: <http://www.twinside.org.sg>, 22.12.2004
- UEMOA* (1997): Règlement N° 2/97/CM/UEMOA portant adoption du tarif extérieur commun de l'UEMOA
- (1998a): Directive N° 02/98/CM/UEMOA UEMOA portant harmonisation des législations des états membres en matière de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
- (1998b): Directive N° 3/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des États membres en matière des droits d'accises
- (1998c): Règlement N° 14/98/CM/UEMOA portant adoption des modalités de mise en œuvre de la dérogation prévue à l'article 86 du traité de l'UEMOA

- (1999a): Règlement N° 3/99/CM/UEMOA portant adoption du mécanisme de la taxe dégressive de protection (TDP) au sein de l'UEMOA, tel que modifié
 - (1999b): Règlement N° 04/99/CM/UEMOA portant adoption d'un système d'évaluation en douane dénommé valeur de référence au sein de l'UEMOA
 - (1999c): Règlement N° 06/99/CM/UEMOA portant adoption du mécanisme de la taxe conjoncturelle à l'importation au sein de l'UEMOA
 - (2002): Les grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA, Vol. 2, s.l.: UEMOA
 - (2003): Règlement N° 19/2003/CM/UEMOA modifiant le règlement n° 03/99/CM/UEMOA
- UNCTAD* (United Nations Conference on Trade and Development): Trade analysis and information system TRAINS, Country Notes Senegal (situation Sept. 2001); online: <http://r0.unctad.org/trains/2002%20Senegal.html> 21.1.2005
- UN-OHRLS* (UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States) (2007): Senegal; online: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/LDCs-List/profiles/senegal.htm?id=686>, 15.8.2007
- Valdés, A. / Foster, W.* (2003): Special Safeguards for developing country agriculture in WTO negotiations, sans lieu
- Wailes, E. J.* (2005): Rice: global trade, protectionist policies, and the impact of trade liberalization, dans: M. A. Aksoy / J. C. Beghin (eds): Global Agricultural Trade and Developing Countries, 177-194, Washington, DC: World Bank
- Yamdjeu* (2003a): Fiche riz n°1: Le marché national; online: <http://forum1.inter-reseaux.net/imprimer.php3>, 10.11.2004
- (2003b): Fiche riz n°4: La concurrence des importations; online: http://inter-reseaux.net/imprimer.php3?id_article=289, 10.11.2004