



© R. BELMIN, CIRAD

L'intégration de l'agroécologie dans les politiques publiques du Sénégal

Carolina Milhorange¹, Astou Camara², Jean-Michel Sourisseau¹, Marc Piraux^{1,2}, Chérif Assembène Mane², Ninon Sirdey^{1,2}, Raphaël Belmin^{1,2}, Dié-Yacine Ka², Moussa Sall², Mame Cheikh Anta Sall²

1: CIRAD

2: ISRA-Bame





Le présent document a été élaboré avec l'aide financière de l'Union européenne. Son contenu relève de la responsabilité exclusive du projet FAIR-Sahel et ne saurait en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union Européenne





Table des matières

ACRONYMES.....	4
FIGURES.....	5
1. Introduction.....	6
2. LA (RE)EMERGENCE DE L'AGROÉCOLOGIE DANS L'AGENDA POLITIQUE.....	8
a. Des vagues de promotion de l'agriculture écologique et biologique.....	8
b. Une diversité d'initiatives agroécologiques.....	9
c. Une diversité de conceptions de l'agroécologie.....	13
d. La prise en compte de l'agroécologie dans les stratégies politiques.....	16
3. UN EXAMEN DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE LEURS FREINS A L'AGROÉCOLOGIE.....	23
a. L'autosuffisance alimentaire au lendemain de la crise de 2007-2008.....	23
b. La priorité du PRACAS à la modernisation des filières riz et arachide.....	24
c. Les limites des politiques d'autosuffisance alimentaire centrées sur la production.....	27
d. Une marginalisation des approches plus globales de la sécurité alimentaire.....	32
4. DEFIS ET PERSPECTIVES POUR L'INSTITUTIONNALISATION DE L'AGROÉCOLOGIE....	34
a. Les stratégies des acteurs dans le processus d'institutionnalisation.....	34
b. Des contraintes institutionnelles et structurelles au déploiement de politiques de l'agroécologie.....	40
5. CONSIDERATIONS FINALES.....	47
REFERENCES.....	51

ACRONYMES

3AO	Alliance pour l'agroécologie en Afrique de l'Ouest
AEB	Agriculture écologique et biologique
AFD	Agence française de développement
AGRA	Alliance pour une révolution verte en Afrique
ANCAR	Agence nationale de conseil agricole et rural
ARAA	Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation
ASPAB	Association sénégalaise pour la promotion de l'agriculture biologique
BMU	Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CNSA	Conseil national de sécurité alimentaire
CNRF	Commission nationale de réforme foncière
COMNACC	Comité national sur les changements climatiques
CRAFS	Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal
DPV	Direction de protection des végétaux
DYTAES	Dynamique pour la transition agro écologique au Sénégal
ECOWAP	Politique agricole de la CEDEAO
FENAB	Fédération nationale de l'agriculture biologique
FIES	Food Insecurity Experience Scale
FONGS	Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal
GDSP	Groupe de dialogue social et politique
GOANA	Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
IFOAM	Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique
IPES-	Food Panel International d'Experts sur les Systèmes Alimentaires Durables
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
LPSDA	Lettre de politique sectorielle de développement de l'agriculture
LPSDEA	Lettre de politique sectorielle de développement de l'eau et l'assainissement
LPSEDD	Lettre de politique du secteur de l'environnement et du développement durable
MAER	Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural
MEPA	Ministère de l'élevage et de la production animale
OGM	Organismes génétiquement modifiés
PAIAD	Projet d'appui à la diffusion et à la mise en oeuvre des bonnes pratiques d'intensification agricole durable
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations unies
PANA	Plan d'action national pour l'adaptation aux changements climatiques



PASAD	Programme agricole de souveraineté alimentaire et durable
PATAE	Programme d'appui à la transition agroécologique en Afrique de l'Ouest
PCAE	Programme pour la compétitivité de l'agriculture et de l'élevage
PDDA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PDIDAS	Projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal
PNADT	Plan national d'aménagement et de développement territorial
PNAEB	Plateforme nationale d'agriculture écologique et biologique

FIGURES

FIGURE 1	Evènements clés de la prise en compte de l'agroécologie dans le domaine politique au Sénégal, 2008-2022
FIGURE 2	Répartition des fonctions occupées par différentes organisations agroécologiques
FIGURE 3	Domaines d'intervention privilégiés par les initiatives agroécologiques enquêtées
FIGURE 4	Répartition des initiatives agroécologiques par régions
FIGURE 5	Techniques agricoles promues par les initiatives agroécologiques
FIGURE 6	Schéma synthétique des conceptions de l'agroécologie promues au Sénégal
FIGURE 7	Aperçu du cadre politico-institutionnel du secteur agricole au Sénégal
FIGURE 8	Réseau des principaux objectifs et instruments des stratégies politiques au Sénégal
FIGURE 9	Dépenses publiques dans l'agriculture et l'alimentation au Sénégal
FIGURE 10	Evolution des dépenses publiques par produit (arachide, riz, fruits et légumes, coton)

1. Introduction

L'Afrique de l'Ouest connaît depuis quelques années un élan politique en faveur de l'agroécologie (Bendjebbar & Fouilleux, 2022; Boillat et al., 2021; Bottazzi & Boillat, 2021; Tapsoba et al., 2020). Ainsi, la CEDEAO a lancé, par le biais de son Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (ARAA), un Programme régional pour l'agroécologie (PAE). Pour opérationnaliser ce programme, le Projet d'Appui à la Transition Agroécologique en Afrique de l'Ouest (PATAE) a été initié en 2017 ; projet de 8 M€ d'appui à la transition agroécologique en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Mali, au Togo et au Sénégal. Soutenue essentiellement par les agences de coopération françaises, cette initiative favorise la diffusion de pratiques écologiquement intensives dans les exploitations familiales et encourage l'identification de « correspondants nationaux » au sein des ministères de l'Agriculture de chaque pays. L'initiative a été élargie en 2019 avec le Projet d'appui à la diffusion et à la mise en oeuvre des bonnes pratiques d'intensification agricole durable (PAIAD), financé par l'UE, pour un montant de 8,2M€. La FAO intervient également dans plusieurs initiatives similaires axées sur les plateformes d'échange de connaissances.

Conjointement, l'Alliance pour l'agroécologie en Afrique de l'Ouest (3AO) a été créée en 2018 lors d'une réunion coorganisée par le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et le Panel International d'Experts sur les Systèmes Alimentaires Durables (IPES-Food). Cette plateforme de coordination vise à renforcer le plaidoyer international et la visibilité des initiatives agroécologiques.

Certes, dans de nombreux cas, les approches promues ne sont pas nouvelles au regard des initiatives précédentes de gestion durable des ressources naturelles, de promotion d'une agriculture durable, et de remplacement des engrais chimiques par des engrais organiques. Par ailleurs, l'injonction des agendas internationaux - agroécologie, adaptation au changement climatique, systèmes alimentaires durables et promotion de la résilience rurale - contribue fortement à cette mise à l'agenda nationale. Mais force est bien de constater une augmentation du nombre de projets qualifiés d'agroécologiques ainsi que de la diversité des acteurs impliqués dans ces initiatives (Bottazzi & Boillat, 2021). Alors que dans plusieurs des pays ouest-africains des réseaux historiques de soutien à l'agroécologie (constitués d'élus, ONG, organisations paysannes, etc.) existent depuis au moins quatre décennies, on observe actuellement une nouvelle dynamique, caractérisée par une mobilisation plus large au sein de la société civile, des gouvernements et des agences de coopération internationale

Le rôle important du financement international dans cette nouvelle vague a été constaté (Boillat et al., 2021). Cependant, les mots d'ordre internationaux ne sont pas mécaniquement adoptés dans tous les pays et les trajectoires nationales d'institutionnalisation et de mobilisation politique divergent sensiblement. Ces mots d'ordre sont traduits en instruments par des acteurs multiples et parfois divergents – des responsables politiques, des structures administratives, des organisations de la société civile et des agences internationales interagissent dans l'adoption de paradigmes internationaux. Il convient de noter que les dirigeants sénégalais successifs, depuis l'indépendance, mènent une politique extérieure active et pragmatique et nouent des relations étroites avec les bailleurs internationaux afin de capter des financements (Hausnaire, 2019). Dans ce contexte, le Président Macky Sall a affiché, conjointement à la poursuite des politiques d'autosuffisance, d'industrialisation et de sortie rapide du secteur primaire, l'agroécologie comme l'un des éléments clés du Plan Sénégal Emergent (PSE), qui est aujourd'hui le référentiel de la politique socio-économique du pays. Le Sénégal a ainsi été désigné par la FAO comme l'un des pays pilotes pour la promotion de l'agroécologie dans la sous-région.

Malgré la dimension stratégique du positionnement international du pays, cette prise en compte progressive de l'agroécologie par les pouvoirs publics est également liée au plaidoyer de la société civile organisée et aux préoccupations relatives à la dégradation des sols et des ressources en eau, à l'intensité et à la fréquence croissante des sécheresses dans les zones rurales et aux effets de la contamination par les pesticides sur la santé humaine.

Dans ce contexte, cette étude analyse le processus d'intégration de l'agroécologie dans les politiques publiques du Sénégal et s'interroge sur son potentiel de changement politique : est-ce une rupture ou, au contraire, une prise en compte marginale voire ambiguë des instruments de gestion des ressources naturelles ? Cette analyse s'inscrit dans le cadre du projet FAIR-Sahel (*Fostering an Agroecological Intensification to improve farmers' Resilience in Sahel*)¹. Financé par l'Union européenne et l'AFD, le projet mène une réflexion sur les leviers techniques, institutionnels et politiques de l'agroécologie au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso. L'une des premières étapes du projet consiste à réaliser un diagnostic des politiques agricoles au niveau national.

L'étude pose donc les questions suivantes : Comment et dans quelle mesure l'agroécologie est-elle prise en compte dans les politiques nationales ? Par quels acteurs et avec quelles conceptions de la transition et de l'intensification agroécologique ? Quels sont les instruments de soutien spécifiques mis en place ? Quelles forces sociales favorisent ou s'opposent à la transition agroécologique ? S'appuyant principalement sur la sociologie de l'action publique, l'accent est mis sur l'analyse des jeux d'acteurs nationaux et internationaux dans la promotion de l'agroécologie ou, à l'inverse, des approches de développement rural qui y font obstacle. L'enquête combine la consultation d'études académiques et de documents officiels et des entretiens semi-structurés avec des acteurs institutionnels (i.e., les représentants des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, et de l'Élevage, ainsi que plusieurs membres des organisations non-gouvernementales, faïtières et des organisations internationales). Entre Septembre 2021 et Mars 2022, 25 entretiens ont été réalisés par les équipes du CIRAD, de l'ISRA-BAME, avec un ou plusieurs membres de la même institution au niveau national.

Le rapport est divisé en trois parties. La première partie retrace l'émergence de l'agroécologie sur le plan politique au Sénégal : les dynamiques récentes, les principaux acteurs et les initiatives dans lesquelles ils sont impliqués. Cette partie se concentre sur les objectifs des politiques publiques en lien avec l'agroécologie tels qu'ils ont été formulés. La deuxième partie présente le contexte institutionnel dans lequel le processus récent de promotion de l'agroécologie se situe. Cette partie analyse le cadre institutionnel du secteur agricole et revient sur la place privilégiée des politiques d'autosuffisance alimentaire, axées sur l'augmentation de la production agricole. Enfin, la troisième partie discute des jeux d'acteurs dans le processus d'institutionnalisation des approches agroécologiques au regard de la littérature des politiques publiques. Elle propose par ailleurs une réflexion sur les leviers et freins politiques et structurels à ce processus.

¹ Pour plus d'information, voir : www.fair-sahel.org.

2. LA (RE)EMERGENCE DE L'AGROÉCOLOGIE DANS L'AGENDA POLITIQUE

Cette partie analyse la mise à l'agenda politique de l'agroécologie au Sénégal. Dans un premier temps, elle passe en revue les premières initiatives promues par la société civile ainsi que les dynamiques plus récentes, qui montrent une diversité d'approches et de conceptions de l'agroécologie. Ensuite, la prise en compte formelle de l'agroécologie dans les stratégies politiques est analysée. Les résultats montrent que, malgré une intégration de plus en plus visible de cette thématique dans les politiques publiques nationales, on constate une superposition d'instruments distincts de développement rural et une prédominance des objectifs de modernisation agricole.

a. Des vagues de promotion de l'agriculture écologique et biologique

La promotion de l'agroécologie en Afrique de l'Ouest s'inscrit dans une longue histoire réunissant des acteurs nationaux et internationaux. Depuis plus de 40 ans, des initiatives portées par l'Etat, la société civile et les agences internationales ont permis de développer des expérimentations de pratiques agroécologiques, des cadres réglementaires, des plans et des programmes. Dans ce contexte, le travail de Pierre Rabhi est souvent évoqué, de même que la conférence scientifique organisée par la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), au Burkina Faso, en 1989 (Bellon & Ollivier, 2018). Au Sénégal, plusieurs ONG à l'interface national-international ont historiquement soutenu des organisations de producteurs dans ce domaine. Par exemple, l'ONG ENDA-Pronat est impliquée depuis les années 1980 dans des initiatives de substitution des pesticides et d'agriculture expérimentale. Dans la même période, l'*Association sénégalaise pour la promotion de l'agriculture biologique et biodynamique* a créé le label BIOSAIN et organisé la commercialisation directe de produits biologiques à Dakar.

A la fin des années 1990, ces organisations ont créé le *Mouvement sénégalais de l'agriculture biologique*. Un processus de réglementation de l'agriculture biologique s'est ensuite enclenché et le *Conseil sénégalais pour l'agriculture biologique* a été établi. Les initiatives se sont multipliées dans les années 2000. Des associations comme Agrinat, AFAFA et jardins d'Afrique ont œuvré au développement de l'agriculture biologique au Sénégal (OIT 2013) et des organisations de base paysannes, telles que l'*Association des producteurs de semences paysannes*, ont également vu le jour. Après un certain ralentissement, ENDA-PRONAT, AGRECOL Afrique, l'*Association sénégalaise pour la promotion de l'agriculture biologique* (ASPAB) et leurs partenaires ont décidé de relancer le mouvement avec la création, en 2008, de la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FENAB). La FENAB est devenue l'interlocutrice privilégiée d'une initiative de l'Union Africaine qui a créé, en 2014, la Plateforme nationale d'agriculture écologique et biologique (PNAEB), qui n'a pas été souvent opérationnelle. A la même époque, Macky Sall, élu en 2012, lance le Programme Sénégal Emergent (PSE) et le Programme de relance et d'accélération de la cadence de l'agriculture au Sénégal (PRACAS), qui ne font pas référence à l'agroécologie.

En 2015, profitant de l'impact d'un symposium organisé par la FAO (voir Encadré 1), un autre réseau d'acteurs de la société civile a été créé : la task-force pour la promotion de l'agroécologie au Sénégal (TaFAé), qui avait pour objectifs le partage d'expériences techniques, la recherche, et le montage de projets pour l'obtention des fonds. Les réalisations de ce réseau ont été limitées – seul le premier objectif a été poursuivi et le groupe de travail a manqué de légitimité politique (Bottazzi & Boillat, 2021). Suite à la réélection de Macky Sall en 2019, une réflexion sur le verdissement du PSE est lancée avec le PSE Vert. A la même époque, suite à cette dynamique interprétée comme favorable à des politiques de développement plus vertes, et de la dynamique d'un second symposium international à la FAO, les ONG, les syndicats d'agriculteurs, les organismes de recherche et les plateformes (dont TaFAé) ont créé la *Dynamique pour la transition agro écologique au Sénégal* (DyTAES) dans le but de renforcer le plaidoyer. Ce mouvement a joué un rôle important dans la mise à l'agenda de l'agroécologie et son intégration dans les documents politiques.

Au niveau des producteurs, ces pratiques ne sont pas non plus nouvelles, comme le note un responsable politique : « *l'histoire agricole du Sénégal est une histoire d'agroécologie* »². Par ailleurs, la FENAB a mis en place en 2018 un système participatif de garantie à travers le label « Bio Sénégal ». Cependant, l'agroécologie n'était jusqu'à très récemment pas formellement reconnue par le gouvernement. La mention explicite dans le PSE et la création du poste de « correspondant national » au sein du ministère de l'Agriculture dans le cadre du PATAE marquent une reconnaissance plus visible par les pouvoirs publics³.

Les moments clés de ce processus, en lien avec les événements internationaux qui l'ont orienté, sont résumés dans la Figure 1 et analysés tout au long du rapport. La figure illustre de manière non exhaustive les principaux programmes publics (en gris) et les événements clés de promotion de l'agroécologie (en noir) depuis de la crise alimentaire et la création Fenab en 2008. Les programmes énoncés sont analysés dans le document.

Figure 1 : Evènements clés de la prise en compte de l'agroécologie dans le domaine politique au Sénégal, 2008-2022



Source : élaboré par les auteurs.

b. Une diversité d'initiatives agroécologiques

Les travaux de la DyTAES (2020) ont permis d'établir un premier panorama des initiatives agroécologiques présentes au Sénégal. Sans prétendre l'exhaustivité, ce travail montre que le projet de transition agroécologique est porté par de nombreux acteurs (ONG, OP, recherche, État, privés, etc.) qui interviennent dans des domaines diversifiés et complémentaires :

- **Initiatives de gestion durable des ressources naturelles** - Certaines initiatives cherchent à protéger, restaurer ou encore à créer les conditions pour une gestion durable des ressources naturelles – eaux, sols, forêts, poissons - qui sont à la base de toute production alimentaire. On peut citer comme exemple des initiatives de gestion communautaire des forêts, de régénération naturelle assistée (RNA), de reconstitution des ressources halieutiques, de gestion communautaire des ressources pastorales ou encore de gestion intégrée des ressources en eau.
- **Initiatives d'intensification écologique de l'agriculture** - D'autres initiatives visent à rendre les systèmes de production végétaux et animaux plus résilients, plus performants et moins dépendants

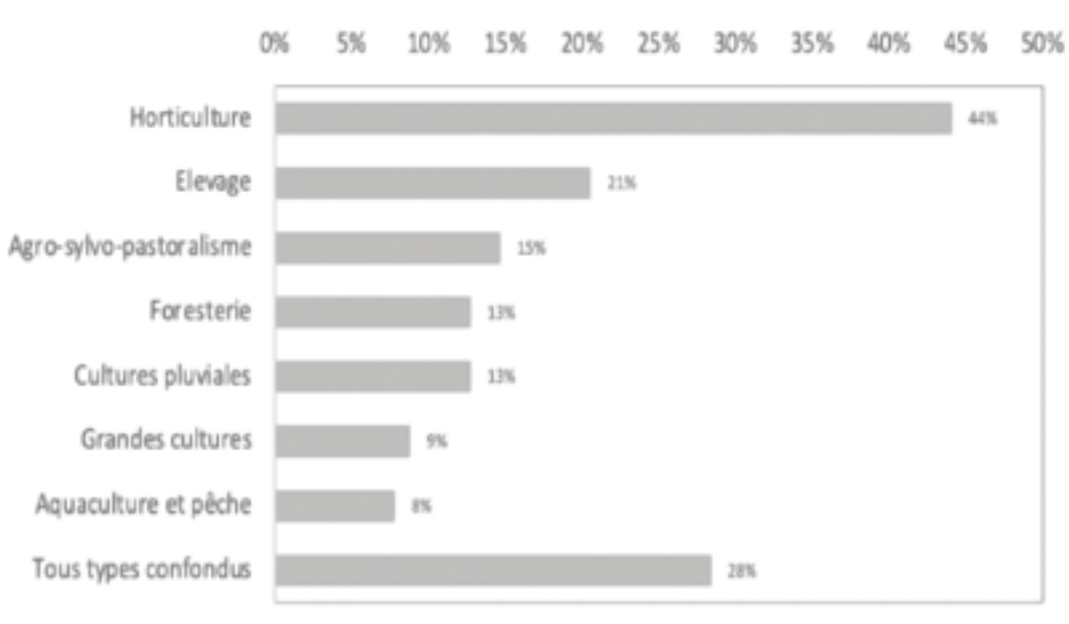
² Entretien, représentants du gouvernement central et local, septembre 2021.

³ Ce poste a été endossé par le directeur de la protection des végétaux (DPV), qui assure également la présidence de la PNAEB.

Une autre étude (Grimaud, 2020) a permis de recenser et caractériser 27 acteurs et 102 initiatives agroécologiques au Sénégal. Les résultats montrent que les initiatives interviennent dans des domaines diversifiés (foresterie, élevage, cultures pluviales, etc.) avec une prédominance d'initiatives horticoles (maraîchage et arboriculture fruitière) (Figure 3). La Figure 4 montre que les initiatives sont les plus nombreuses dans les régions de Thiès et Fatick. Les techniques agricoles promues incluent la gestion de la fertilité des sols, de l'eau et des ravageurs, la promotion des variétés et races locales ou encore l'agroforesteries (Figure 5). A l'issue d'une consultation nationale, la DyTAES (2022) a recensé 109 initiatives agroécologiques inscrites dans des domaines diversifiés :

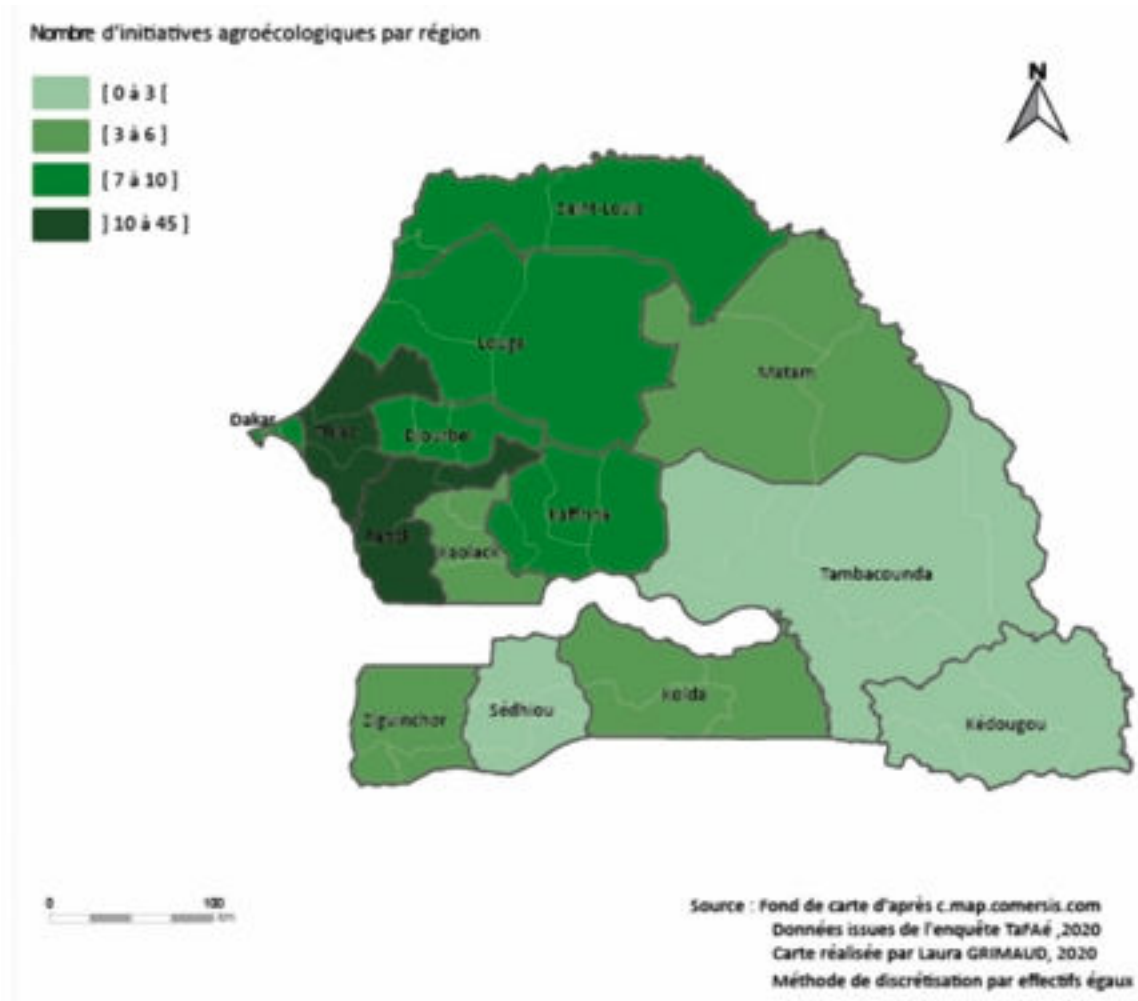
- Gestion Durable des Ressources Naturelles (12)
- Préservation et restauration des sols (6)
- Gestion durable de l'eau (3)
- Fermes, jardins, exploitations et pratiques agroécologiques (36)
- Plantes médicinales et semences paysannes (5)
- Initiatives d'élevage (7)
- Gestion des mares et pisciculture (3)
- Valorisation des produits agroécologiques (16)
- Recherches participatives en agroécologie (3)
- Formation en agroécologie (13)
- Services et projets agricoles (5)

Figure 3 : Domaines d'intervention privilégiés par les initiatives agroécologiques enquêtées.



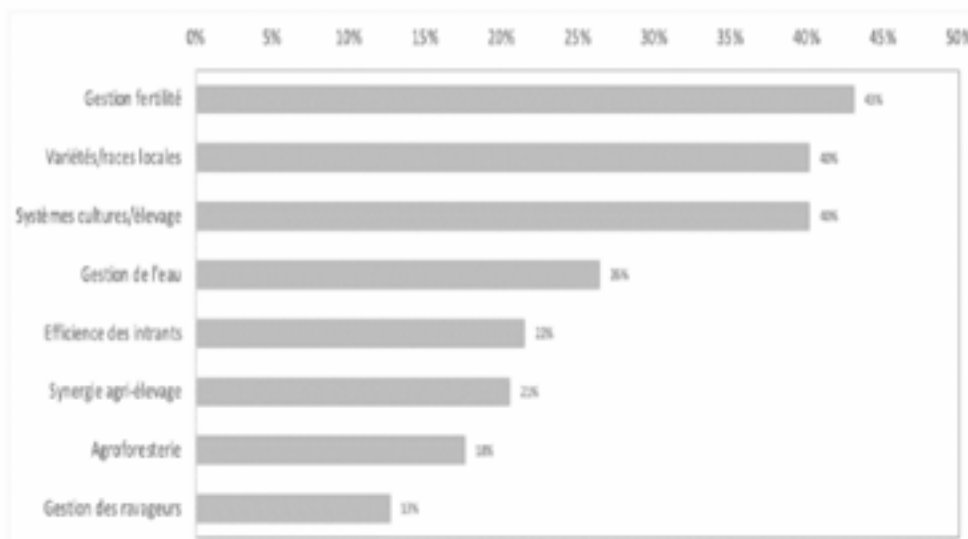
Source : Grimaud, 2020.

Figure 4: Répartition des initiatives agroécologiques par régions



Source : Grimaud, 2020.

Figure 5 : Techniques agricoles promues par les initiatives agroécologiques.



Source : Grimaud, 2020.

c. Une diversité de conceptions de l'agroécologie

Le mouvement agroécologique actuel contraste avec les initiatives pionnières à l'interface entre la recherche, les mouvements sociaux, et les ONG internationales. De nouveaux acteurs s'y retrouvent, y compris la diplomatie, les organisations sous-régionales et les acteurs privés (Bellon & Ollivier, 2018). Il est possible d'observer un nombre croissant de projets. L'identification des politiques favorables à l'agroécologie constitue néanmoins un défi, étant donné que certaines sont officiellement étiquetées comme telles tandis que d'autres promeuvent des pratiques agroécologiques sans s'en réclamer. Dans le même temps, certaines initiatives de gestion durable des ressources naturelles sont actuellement étiquetées comme agroécologiques, telles que la RNA.

La définition du périmètre de l'agroécologie fait donc l'objet d'un travail conceptuel – et, dans certains cas, politique – de la part des acteurs impliqués (voir Encadré 1). Les variations de conceptions sont visibles dans les espaces de dialogue internationaux ainsi que dans les trajectoires nationales d'institutionnalisation, étant influencées par les jeux d'acteurs, les idées dominantes et les cadres politico-institutionnels en place. Les perspectives promues par les projets internationaux reposent le plus souvent sur des conceptions larges de l'agroécologie et des systèmes alimentaires. Par conséquent, les acteurs au niveau national et sous-national disposent d'une certaine marge de manoeuvre pour les traduire et définir les approches à privilégier.

Par exemple, la déclaration de la Réunion régionale sur l'agroécologie en Afrique subsaharienne, tenue à Dakar en 2015, a indiqué que même si le terme agroécologie n'est pas toujours explicitement utilisé, de nombreuses actions dans toute l'Afrique reposent sur des principes agroécologiques, qui « *sont pratiqués par les agriculteurs et les éleveurs africains depuis des millénaires* » (FAO, 2016a, p. 4). Cet accent sur la nature « endogène » de l'agroécologie est souvent mis en avant par les acteurs politiques et de la société civile au Sénégal. En Afrique de l'Ouest, le PATAE repose également sur une définition large de l'agroécologie et propose de développer des « *pratiques innovantes mobilisant des processus écologiques dans la production agricole et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle* ». Au niveau sous-régional, l'agroécologie est ainsi associée à de multiples aspects sociaux et environnementaux de la production agricole, notamment la sécurité alimentaire, l'adaptation au changement climatique et les revenus décents (Bottazzi & Boillat, 2021; FAO, 2016b; Tittonell et al., 2012).

Au Sénégal, Boillat et al. (2021) identifient des réseaux d'acteurs avec des stratégies et des alliances spécifiques à l'origine des projets agroécologiques. Ce pays se distingue par la présence d'une coalition en faveur de la transition agroécologique ; la DyTAES n'est pas représentative de toute la société civile sénégalaise, mais ce réseau a joué un rôle important dans le dialogue avec le gouvernement. Une diversité d'approches et de pratiques agroécologiques a été acceptée afin d'assurer une plus grande cohésion politique et de renforcer le plaidoyer. Une diversité de visions a été également mise en avant par les acteurs institutionnels que nous avons rencontrés. Des conceptions plus holistiques portant sur *les systèmes socio-environnementaux, les transformations sociales, et l'autonomisation des populations rurales vis-à-vis de la dépendance extérieure* coexistent avec des notions techniques, évoquant des cahiers des charges de l'agriculture biologique, et des mots-clés internationaux, comme « agriculture climato-intelligente ». La Figure 6 montre certaines de ces conceptions qui alimentent un débat d'idées (non nécessairement exclusives) autour de l'agroécologie ; en effet, certains acteurs se retrouvent dans plusieurs d'entre elles.

Encadré 1 : L'évolution de la notion d'agroécologie dans les arènes internationales

L'agroécologie est un concept en évolution qui fait l'objet de luttes d'interprétation – un « territoire de contestation » selon Giraldo et Rosset (2018). Initialement conceptualisée comme la science de l'écologie en lien avec l'agriculture, sa portée s'est élargie pour englober des questions sociales et politiques (Gliessman, 2016). Un nombre croissant d'organisations internationales, de gouvernements, d'ONG, de mouvements sociaux et d'entreprises mobilisent ce concept pour guider des changements de natures diverses. Ces orientations varient en fonction des acteurs qui le mobilisent et des cadres institutionnels sous-jacents ; de réformistes, comme les mouvements des consommateurs de produits organiques et de diffusion d'innovations techniques dans des exploitations agricoles à grande échelle, jusqu'à une approche plus radicale de redistribution des terres et de transformation anticapitaliste (Boillat et al., 2021; Holt Giménez & Shattuck, 2011; Rosset & Altieri, 1997).

L'agroécologie se légitime progressivement sur la scène politique internationale depuis les années 2010, comme en attestent le rapport des Nations unies « Agroécologie et le droit à l'alimentation » (De Schutter, 2010; Ollivier et al., 2019). Sa consolidation au sein des Nations unies a reposé, en partie, sur une série de symposiums internationaux promus par la FAO depuis le début des années 2010. Un premier symposium sur l'agroécologie pour la sécurité alimentaire et la nutrition a été organisé en septembre 2014 à Rome, en Italie. Ce symposium a été suivi de réunions régionales en Afrique subsaharienne, en Asie et dans le Pacifique, en Amérique latine et dans les Caraïbes. La Consultation multipartite sur l'agroécologie pour l'Afrique subsaharienne s'est tenue à Dakar les 5 et 6 novembre 2015.

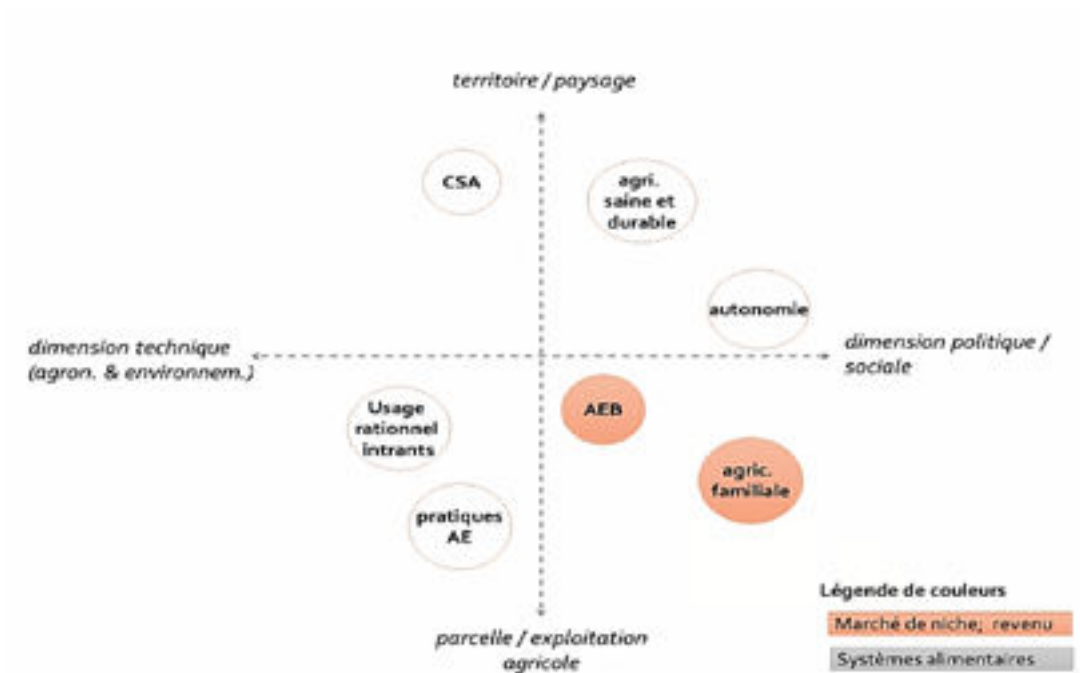
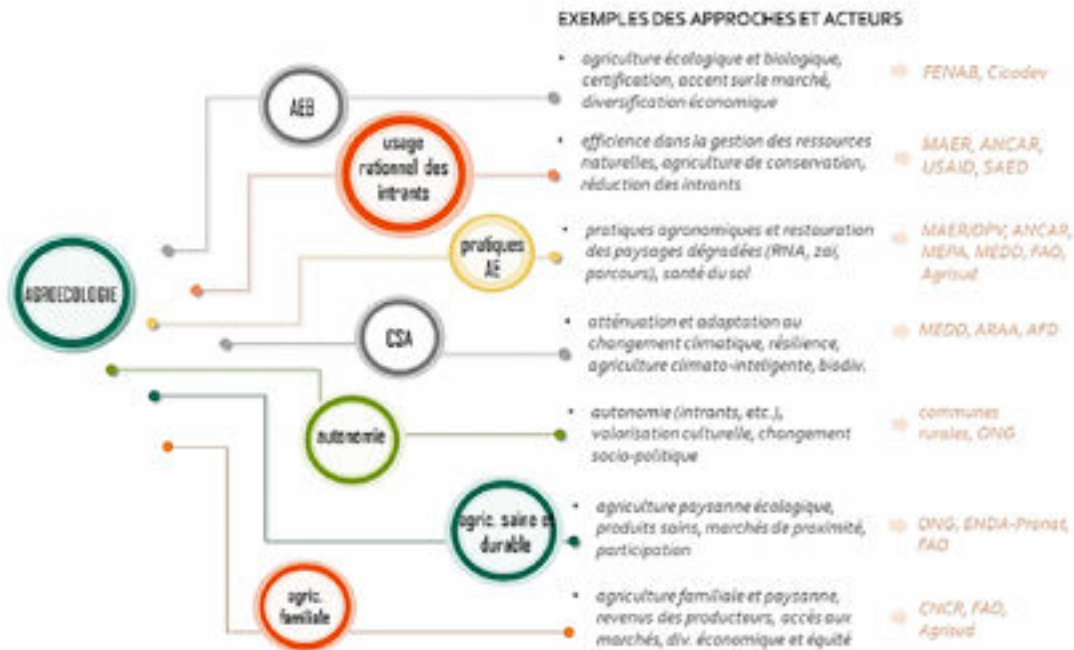
Selon Loconto et Fouilleux (2019), le cadrage initial proposé était inspiré de l'ouvrage séminale de Wezel (2009) qui conçoit l'agroécologie à partir d'une définition en trois dimensions : i) une approche scientifique intégrant des processus écologiques complexes à l'agronomie, ii) un ensemble de pratiques agricoles écologiquement rationnelles et iii) un mouvement social contraire à l'agriculture industrielle. Communément mobilisées par les agronomes et les écologistes, ces trois composantes – science, pratique et politique – ont été souvent développées séparément, négligeant ainsi les conflits inhérents à l'agroécologie. Néanmoins, les principes d'équité sociale ont été de plus en plus pris en compte (Bottazzi & Boillat, 2021).

Dans ce contexte, la définition de l'agroécologie au sein de la FAO, organisée autour de 10 éléments consensuels pris séparément mais ambitieux si pris ensemble (FAO 2018), a été le résultat d'un processus politique impliquant des acteurs aux priorités et stratégies de légitimation distinctes. D'une part, le plaidoyer de la société civile a conduit à la reconnaissance de l'agroécologie en tant que « processus de transition » valorisant les savoirs traditionnels. D'autre part, le mouvement de l'agriculture biologique mené par l'IFOAM a avancé une définition de l'agroécologie comme pratique agricole, ce à quoi se sont opposés les acteurs des mouvements sociaux tels que La Via Campesina. Pour ces mouvements sociaux, l'approche biologique orientée vers le marché et fondée sur des normes techniques et des mécanismes de certification est perçue comme une version cooptée de l'agroécologie. Cependant, les interactions denses entre l'IFOAM et la FAO ont assuré un rôle particulier à ce réseau lors du dialogue mondial de la FAO. Enfin, la position favorable à l'agroécologie de l'ancien DG de la FAO, Graziano da Silva, a contribué à son institutionnalisation, alors que le nouveau DG, Qu Dongyu, a été moins actif dans la promotion de cet agenda (Loconto & Fouilleux, 2019).

Le schéma ci-dessous synthétise de façon illustrative des principes, approches, instruments et dimensions prises en compte par les acteurs interrogés. La deuxième figure inspiré de Rodrigues et Piroux (2021) illustre la diversité des conceptions de l'agroécologie autour de deux axes organisés

selon les échelles (parcelle/exploitation vs territoire) et la dimension de l'agroécologie (technique vs socio-politique). Enfin, les couleurs indiquent une entrée systèmes alimentaires vs marché de niche. Il convient par ailleurs de noter qu'en wolof, l'agroécologie est traduite par deux expressions « une agriculture saine » ou « une agriculture sans engrais chimiques » ; elle dialogue avec certaines des dimensions illustrées dans cette figure.

Figure 6 : Schéma synthétique des conceptions de l'agroécologie promues au Sénégal



Source : Auteurs, sur la base des entretiens

d. La prise en compte de l'agroécologie dans les stratégies politiques

La diversité ou, au contraire, l'imprécision des conceptions de l'agroécologie qui vient d'être décrite a été également observée dans les stratégies politiques nationales. Ainsi, cette sous-partie analyse les approches mobilisées dans les documents institutionnels, afin de comprendre les questions suivantes : *Les stratégies et les cadres réglementaires mentionnent-ils explicitement l'agroécologie ? Si oui, avec quels arguments et quelles priorités ? Est-il question d'inclusion ou de changement social, de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de conservation de l'environnement, de diffusion de pratiques agronomiques ? Les publics cibles sont-ils principalement l'agriculture familiale et paysanne ou également l'agriculture entrepreneuriale ?*

Le PSE Vert : l'agroécologie au sommet de l'Etat ?

L'un des principaux signes de l'appui formel de l'Etat sénégalais au verdissement de son économie a été l'inscription, en 2019, de ces objectifs dans le volet « vert » du PSE, placé sous l'autorité du Président de la République. Le PSE Vert s'est engagé notamment à appliquer le Code forestier en réduisant la coupe illicite de bois, à promouvoir la reforestation du territoire national, et à créer une agence nationale de protection des forêts. L'ancien ministre et environnementaliste emblématique Haïdar El Ali a été nommé coordinateur du programme, et le maire de la commune de Ndiop dans la région de Fatick, Oumar Ba, a été nommé président du conseil d'administration de l'agence de reboisement. Par ailleurs, en 2021, le Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural (MAER) a prévu de consacrer 10% du budget alloué à la subvention d'engrais aux fertilisants organiques. Cette dernière décision a été saluée par les acteurs de la société civile et du gouvernement.



4 Entretien, représentant d'ONG, novembre 2021.

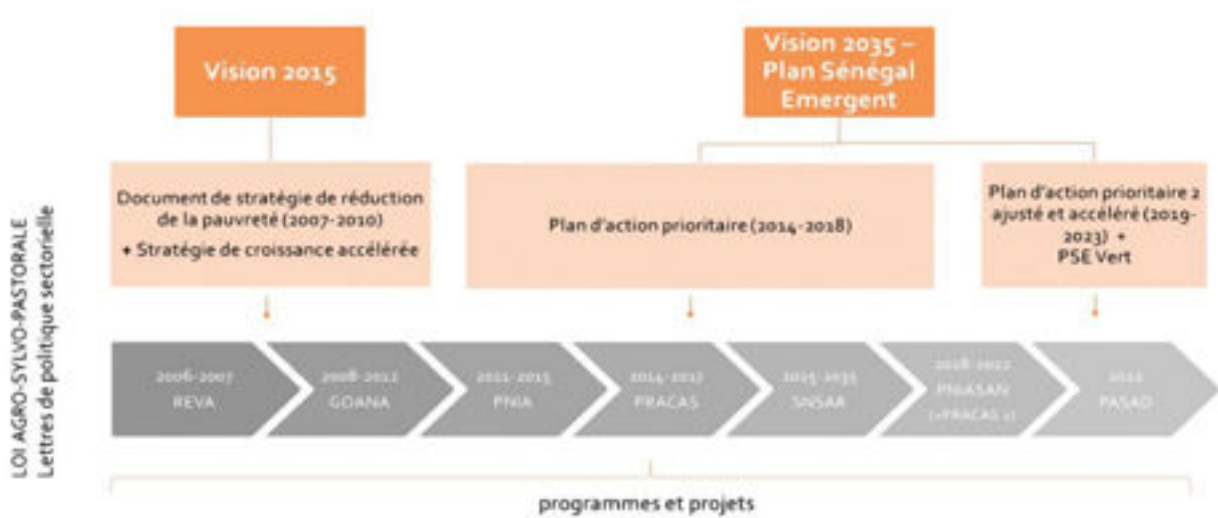
5 Entretien, représentants du gouvernement, septembre 2021.

6 Entretien, représentant du conseil agricole, septembre 2021.

7 La partie 3 du présent rapport discute plus en détail des limites de l'intégration concrète de l'agroécologie dans le PSE Vert alors que le cadre institutionnel de la politique agricole n'a pas véritablement changé.

Au final, le PSE est réalisé à travers un plan d'actions prioritaires qui se décline à travers des projets et des programmes de développement. Ainsi, le Programme de relance et d'accélération de la cadence de l'agriculture au Sénégal (PRACAS) a traduit les orientations du PSE pour le secteur agricole. Mis en place en 2014, le PRACAS était vu comme une inflexion volontariste des politiques publiques nationales (Sadibou Fall et al., 2020). Ce programme visait à promouvoir une modernisation rapide de l'agriculture, présentée comme le moteur de l'économie sénégalaise, à travers un accroissement de sa productivité et de sa compétitivité. La Figure 7 illustre de manière simplifiée le cadre politico-institutionnel du secteur agricole au Sénégal. Le contexte de leur formulation, les problèmes de chevauchement et les difficultés de mise en oeuvre de ces stratégies seront analysés tout au long de ce rapport.

Figure 7 : Schéma synthétique des conceptions de l'agroécologie promues au Sénégal



Source : élaboré par les auteurs.

Fin 2021, le gouvernement a lancé un processus participatif de structuration et de renforcement du PSE Vert. Parmi les objectifs identifiés pour le secteur agricole, figurent la réduction de 30% de l'utilisation d'intrants chimiques et l'augmentation des bio-intrants jusqu'en 2035, la couverture de 30% des surfaces agricoles par des pratiques agroécologiques jusqu'en 2030, et la restauration des écosystèmes dégradés. Le plan propose également une révision de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP), cadre de développement de l'agriculture sénégalaise élaborée pour la période 2004-2024, comme l'une des actions prioritaires. Cette réforme viserait à intégrer des mesures incitatives dont le principal instrument est la labellisation agroécologique des produits agricoles afin de rémunérer les producteurs et de mieux cibler les dispositifs de financement tels que le crédit et l'assurance agricole (PSE Vert, République du Sénégal, 2021). Si ces mesures devaient être mises en oeuvre, leur coexistence, voire leur cohérence avec le PRACAS et aujourd'hui le PASAD (cf. infra), toujours axés sur le développement de filières prioritaires dans une logique de modernisation productiviste, mériteraient attention.

Au moment de l'écriture de ce rapport, le PSE Vert n'était pas encore finalisé, mais les discussions montraient une perspective de promotion de l'agroécologie à travers notamment les mécanismes de marché et la substitution des engrais de synthèse par des engrais organiques. La concrétisation ou non de ces objectifs fera l'objet de recherches futures.

Une concrétisation d'objectifs anciens du secteur environnemental

Le début, en 2021, de la subvention étatique des engrais organiques a enfin concrétisé une proposition annoncée dans les documents politiques depuis presque 20 ans. Par exemple, le Plan d'action national pour l'adaptation aux changements climatiques (PANA) mentionnait en 2006 cet objectif (PANA, République du Sénégal 2006). En effet, les stratégies environnementales promeuvent depuis bien longtemps une série de techniques durables de production et de lutte contre la désertification : l'agroforesterie, la diversification des cultures, l'utilisation de variétés à cycle court tolérantes à la salinité, la collecte et l'économie de l'eau, la prévention des feux de brousses, la santé des sols, entre autres (Mbow, 2017; PANA, République du Sénégal, 2006; PAN/LCD, République du Sénégal, 1998).

Les stratégies récentes soulignent la notion de résilience aux chocs climatiques et reviennent souvent sur la nécessité de promouvoir l'utilisation de compost et de matière organique, l'intensification des systèmes de riziculture, la replantation naturelle assistée, l'utilisation de variétés de cultures appropriées, et plus globalement la durabilité des systèmes alimentaires, (FAO & PNUD, 2022; LPSEDD, 2016; MAER, 2021; SNDD, République du Sénégal, 2015).

Parmi les initiatives concrètes, il est possible de mentionner le « Programme d'appui à l'intensification des efforts pour l'agriculture et l'utilisation des terres » (Scaling up Climate Ambition on Land Use and Agriculture, SCALA), financé par le Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire (BMU) et mis en oeuvre conjointement par la FAO et le PNUD. Le programme a été lancé en 2021 par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, visant à la transition agroécologique des systèmes mil/arachide et maraîchage (FAO & PNUD, 2022). L'agroécologie est définie dans un sens large par ces initiatives qui promeuvent l'agroforesterie et une maîtrise de l'eau associée à la variabilité climatique⁸. Parallèlement, l'Agence de la Grande Muraille Verte coordonne des actions de reforestation, d'aménagement du territoire, et de gestion des forêts et des feux de brousses. Enfin, le Sénégal s'est doté depuis 2015 d'un instrument national dénommé le Fonds national pour le climat, en vue de mobiliser des opportunités de financements internationaux qu'offre le Fonds vert pour le climat (LPSEDD, 2016; Mbow, 2017).

Malgré une certaine perception de continuité des stratégies du secteur environnemental, la subvention effective des bio-intrants par le budget de l'Etat, la prise en compte de cet agenda par le secteur agricole, et la mention de l'agroécologie par le Président de la République, Macky Sall, dans son discours à la nation, ont configuré une nouvelle phase pour l'agroécologie au Sénégal. Pour le mouvement agroécologique, le PSE Vert atteste d'une « prise de conscience »⁹ et le contexte international est considéré comme favorable. L'agroécologie est un moyen pour une partie de l'élite politique de se légitimer en se mettant en phase avec les enjeux internationaux et sociétaux et cette opportunité est saisie par les partisans de cette approche.

Des événements tels que le Sommet mondial des Nations unies sur les systèmes alimentaires, tenu en septembre 2021 à Dakar, ont également été essentiels pour sensibiliser le gouvernement¹⁰. Selon un représentant politique, « le Sénégal s'affiche de plus en plus sur le plan mondial, par conséquent tout est là pour qu'on puisse considérer l'agroécologie comme un système à prendre en compte dans les systèmes alimentaires. »¹¹. La feuille de route du gouvernement pour ce sommet proposait, par exemple, des allègements fiscaux pour l'approvisionnement des systèmes de production agroécologique en énergies renouvelables, intrants et équipements (MAER, 2021).

L'environnement comme contrainte, l'agroécologie comme facteur d'efficience

La reconnaissance de l'agroécologie comme une composante essentielle des systèmes alimentaires durables n'est pourtant pas encore une réalité dans les documents des politiques publiques.

⁸ Entretien, représentant du gouvernement, septembre 2021.

⁹ Entretien, représentant de la société civile, septembre 2021.

¹⁰ Entretien, représentant de la société civile, septembre 2021.

¹¹ Entretien, représentant d'organisation internationale, octobre 2021.

L'angle principal est environnemental, dont les enjeux sont conçus comme une contrainte au développement agricole. Le PSE mentionne, par exemple, la dégradation des sols, les effets du changement climatique sur la baisse de la pluviométrie, le dérèglement des saisons et l'érosion côtière, qui sont considérés comme des facteurs déterminants de la faible productivité agricole au Sénégal (PSE, République du Sénégal, 2018). La perte de fertilité des sols et la faible maîtrise de l'eau sont mentionnées dans les politiques-cadres comme des sources de vulnérabilité de la base productive (LPSDA, République du Sénégal, 2018).

Le Plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT, République du Sénégal, 2020) approuvé par le Président Macky Sall en 2020 et considéré comme le référentiel de base pour un « *aménagement harmonieux et durable du territoire national* », déplore la baisse de productivité de l'agriculture malgré l'utilisation d'intrants de synthèse aux prix élevés, qui ne donnent pas les rendements escomptés et mettent en danger la santé humaine et de l'environnement. L'agriculture biologique et les techniques agroécologiques sont proposées dans le PNADT au sein de l'objectif de « *modernisation de l'appareil productif* », comme un moyen de combiner les facteurs naturels et sociaux garantissant une production suffisante qualitativement et durable.

La « *gestion durable des terres* » est donc le principal axe d'action de plusieurs programmes agricoles, qui reposent sur une perspective d'augmentation de l'efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles. Cet objectif est concrétisé par la maîtrise de l'eau, la reconstitution du capital semencier, la gestion des terres dégradées, et la rationalisation de l'usage d'intrants. Il s'agit notamment d'une évolution de pratiques agricoles relativement connues d'un point de vue technologique.



© R. BELMIN, CIRAD

12 Entretien, représentant du gouvernement, septembre 2021.

13 Entretien, représentant du gouvernement, décembre 2021.

Cette vision contraste avec celle identifiée dans les documents du secteur de l'eau, qui présentent les enjeux environnementaux comme des contraintes administratives. La Lettre de politique du secteur mentionne, par exemple, la « lenteur excessive » des procédures de validation des études environnementales, de revue des clauses environnementales intégrées dans les dossiers d'appel d'offres pour les travaux ou de délivrance des quitus (LPSDEA, République du Sénégal, 2016).

Des stratégies sociales plus ambitieuses, mais peu connectées aux politiques agricoles

Le Programme national d'investissement agricole pour la sécurité alimentaire et de la nutrition (PNIASAN) s'inscrit dans la même logique décrite ci-dessous, mais il va plus loin en promouvant spécifiquement l'agroécologie et l'intégration agro-sylvo-pastorale (PNIASAN, 2018). Le programme mentionne par ailleurs l'amélioration des parcours naturels afin de sécuriser la mobilité du cheptel, un enjeu central pour les secteurs de l'élevage et de l'environnement. Cette action s'appuie sur le renforcement des infrastructures et équipements pastoraux, d'une part, et sur l'amélioration de l'accès des éleveurs aux soins de santé animale et des pasteurs, d'autre part. Lancé en 2018, le PNIASAN a été formulé lors d'un processus participatif qui a inclut plusieurs organes sectoriels avec l'appui de l'USAID, de l'Union européenne/FAO, et de la CEDEAO. Ce programme est connecté à programmes et stratégies sociales développées depuis le début des années 2010 qui évoquent l'agroécologie, davantage comme moyen d'augmenter la résilience des populations aux chocs climatiques que dans une transformation globale des systèmes agricoles (Ndiaye, 2017; SNPS, 2016; SNSAR, 2015).

Le document de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) considère les actions visant à améliorer les sols et les écosystèmes comme des facteurs d'augmentation des revenus et des emplois ainsi que des conditions préalables de la transformation structurelle de l'économie (SNPS, République du Sénégal, 2016). Selon cette logique, la dégradation des terres, l'utilisation des pesticides et des engrais chimiques, la baisse de fertilité des sols, et l'érosion côtière affectent les systèmes de production et reflètent des vulnérabilités structurelles de l'agriculture (Ndiaye, 2017).

Cette approche « *articule les objectifs de développement macro-économique à la promotion de secteurs rentables par des mesures de protection des moyens d'existence des populations vulnérables avec des effets induits sur l'accès à la santé, à l'éducation et à l'alimentation* » (SNSAR, République du Sénégal, 2015, p. 9). Ainsi, la Revue stratégique nationale pour l'éradication de la faim au Sénégal présente l'agroécologie comme « *un véritable projet de société animé d'une dimension éthique et susceptible d'offrir une réponse holistique à la crise globale* » (Ndiaye, 2017, p. 60). Ce document mentionne en plus les liens entre les questions foncières, l'eau, la dégradation environnementale et la sécurité alimentaire.

Ces perspectives semblent, néanmoins, peu connectées au cadre institutionnel prédominant du secteur agricole et de la politique d'autosuffisance alimentaire. Ce décalage sera discuté avec plus de détail dans la partie 3). Par ailleurs, malgré leur ambition plus globale de développement, ces stratégies qui ont connu un développement rapide en Afrique de l'Ouest depuis les années 2010 se résument en pratique à des programmes de filets sociaux peu opérationnalisés (Thoreux & Bichard, 2021).

De nouvelles perspectives avec le PASAD ?

Depuis 2022, le ministère de l'Agriculture a engagé un processus de formulation du Programme agricole de souveraineté alimentaire et durable (PASAD), comme nouveau levier d'action du PSE pour la politique sectorielle. Ce programme a été formulé dans un contexte influencé par les effets des crises internationales, notamment la pandémie du Covid-19 et la guerre de l'Ukraine, qui entraînent une inflation accrue des prix des intrants chimiques et des denrées alimentaires. La version préliminaire de ce document atteste une continuité avec le PRACAS, notamment en ce qui concerne les objectifs de i) soutenir la base productive par la maîtrise de l'eau, la gestion durable des terres et la réalisation d'infrastructures hydro-agricoles, ii) augmenter les productions céréalières et horticoles, et iii) renforcer la mécanisation agricole. D'un autre côté, la gestion durable

des terres prend une place plus évidente dans la politique sectorielle, avec un nombre plus élevé d'initiatives détaillées et une part plus importante dans le budget.

Le PASAD mentionne explicitement l'agroécologie comme un moyen de renforcer la résilience des systèmes de production aux chocs climatiques, à travers l'utilisation d'engrais bio-organiques et d'unités de compostages familiales, la diffusion à grande échelle des méthodes combinées de lutte biologique et sanitaire contre les ravageurs, la formation des petits producteurs et l'utilisation de nouvelles techniques. Ce programme, dont il faudra attendre la mise en oeuvre concrète, semble reproduire une logique « techniciste » de l'agroécologie, matérialisée par la diffusion de pratiques agricoles plus durables et la subvention de bio-intrants.

En synthèse, une superposition d'objectifs que traduit la multiplication des instruments

La vision techniciste de l'agroécologie caractérise la plupart des stratégies politiques du secteur agricole et s'inscrit dans un processus historique de modernisation conservatrice de l'agriculture qui est toujours présent. L'échelle d'intervention est limitée aux exploitations agricoles et les aspects sociopolitiques sont relégués au second plan.

Pour plusieurs interlocuteurs, cette approche risque de reproduire des structures sociotechniques et économiques excluantes, similaires à celles de la révolution verte. Comme indiqué par le membre d'une ONG, « *les mêmes acteurs de distribution des engrais minéraux distribuent l'engrais organique, ce qui entretient le flou* »¹⁴. La substitution des intrants de synthèse par les intrants organiques entretient également la dépendance des producteurs vis-à-vis d'entreprises, qui sont le plus souvent étrangères¹⁵. Des enquêtes préliminaires menés dans les départements de Fatick et Tivaouane en 2022 ont identifié un cadre informel de distribution des engrais organiques, dépendant du pouvoir discrétionnaire des représentants des services déconcentrés de l'agriculture. Ce cadre ne repose pas sur une stratégie de mise en oeuvre, un ciblage formel ou un système de suivi. A ce stade, il engendre des tensions entre les communes et les acteurs impliqués dans l'agroécologie au niveau territorial. Pour la majorité des personnes interrogées, si l'initiative devait se prolonger, de nombreuses évolutions seraient nécessaires pour une meilleure mise en oeuvre.



¹⁴ Entretien, représentant de la société civile, octobre 2021.

¹⁵ Entretien, représentant de la société civile, septembre 2021.

3. UN EXAMEN DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE LEURS FREINS A L'AGROÉCOLOGIE

Cette partie revient sur le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit la dynamique récente de promotion de l'agroécologie. Il s'agit d'analyser les approches prédominantes du secteur agricole afin d'identifier les contraintes à une prise en compte plus importante de l'agroécologie dans les politiques publiques. A partir d'une revue de littérature, cette partie synthétise les fondements de la centralité de l'autosuffisance alimentaire, via l'augmentation et la production et la modernisation des filières de céréales, dans l'agenda politique. Les limites de cette approche ainsi que la marginalisation d'autres approches plus globales de promotion de la sécurité alimentaire – plus favorables à l'agroécologie – sont discutées.

a. L'autosuffisance alimentaire au lendemain de la crise de 2007-2008

L'une des principales sources de légitimité politique de l'Etat sénégalais est la promotion de l'autosuffisance alimentaire du pays, une ambition souvent présentée comme incompatible avec l'agroécologie. Comme souligné par un haut représentant politique, « *peu importe combien nous parlons d'agroécologie, la question de la sécurité alimentaire doit se poser ; c'est difficile dans ces contextes [de pauvreté] de parler de conservation au moment où les populations ont faim* »¹⁶. Par ailleurs, « *l'objectif [du gouvernement] est d'être productif et compétitif tout en étant durable, car il y a quand même des exigences de production à respecter* »¹⁷. Cette perspective est l'un des principaux freins à la promotion de l'agroécologie par les politiques agricoles et elle s'inscrit dans un contexte politique complexe, détaillé dans cette partie.

Les gouvernements ouest-africains, constamment dépourvus de moyens pour promouvoir la protection sociale de ses populations, ont historiquement cherché à assurer l'approvisionnement des villes avec des céréales à bon marché (Mendez del Villar & Bauer, 2013). Depuis les années 1960, les recettes tirées des exportations d'arachides permettaient à l'Etat sénégalais de couvrir les importations de riz et des autres denrées (Diop, 2002).



© R. BELMIN, CIRAD

¹⁶ Entretien, représentant du gouvernement, décembre 2021.

¹⁷ Entretien, représentant du gouvernement, septembre 2021.

A la fin des années 2000, le Sénégal a été fortement impacté par la hausse des prix des produits alimentaires : les prix internationaux du riz ont doublé en 2008 ce qui a entraîné une diminution de 30% des importations (Sadibou Fall et al., 2020). Plusieurs mesures ont ainsi été introduites : la suspension temporaire des droits de douane sur les importations, le plafonnement du prix du riz importé, et l'introduction d'une subvention à la consommation. En parallèle, le gouvernement a lancé la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) avec comme objectif d'assurer l'autosuffisance alimentaire, notamment à travers des investissements massifs dans l'aménagement des périmètres irrigués et des subventions aux intrants de production (Baborska, 2021; Mbow, 2017) (voir Encadré 2).

Encadré 2 : Les politiques agricoles sous-régionales post-crise de 2008

Les objectifs ambitieux d'autosuffisance alimentaire ont été fixés dans plusieurs pays ouest-africains, avec un renforcement des aides publiques à la production agricole (Fouilleux et al., 2017). La crise de 2008 a eu un effet d'accélérateur sur la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) et sur le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA/CAADP). Elle a incité les pouvoirs publics à investir dans l'agriculture et a influencé la mise en place des Plans nationaux d'investissement agricole (PNIA), avec une orientation centrée sur l'augmentation de la production des produits de base dans le court terme (Hathie, 2018). En parallèle, l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), soutenue principalement par la Fondation Bill et Melinda Gates et la Fondation Rockefeller, a milité pour – et globalement obtenu – le renforcement des programmes de subventions aux intrants, notamment des semences hybrides et des engrais synthétiques.

Néanmoins, contrairement à d'autres pays de la région (comme le Ghana et la Côte d'Ivoire) qui ont adopté le PNIA comme une référence sectorielle, au Sénégal, il n'a pas été poursuivi en raison d'une certaine tension entre les objectifs de la politique régionale et les orientations de politique nationale suite à l'élection de Macky Sall. C'est ainsi que le gouvernement du Sénégal a élaboré le PRACAS, qui prend partiellement le contre-pied du PNIA dans la ventilation proposée des dépenses par filière. Le riz, captant 73 % des estimations chiffrées du PRACAS, n'apparaît que de manière marginale dans le PNIA ; alors que le maïs, filière prioritaire du PNIA (avec un montant de 116 milliards de FCFA sur 5 ans), disparaît du PRACAS (Gabas et al., 2015). Dans ce contexte, le PNIA de première génération n'a pas été véritablement opérationnalisé, compte tenu aussi du non fonctionnement des structures dédiées, à l'exception du Groupe de dialogue social et politique (GDSP) (PNIASAN, République du Sénégal, 2018).

b. La priorité du PRACAS à la modernisation des filières riz et arachide

Le PRACAS est structuré autour de quatre filières prioritaires, à savoir le riz, l'oignon, l'arachide et les fruits et légumes de contre-saison, pour lesquelles il fixe des objectifs de production chiffrés. Parmi ses objectifs principaux, il est à noter : i) la création de corridors céréaliers visant l'intensification de bassins agricoles irrigués pour réduire le déficit de la balance commerciale sur les cultures cérésières (notamment le riz) ; ii) l'augmentation des productions à travers la facilitation de l'accès aux intrants et équipements agricoles, le développement de fermes semencières, l'élargissement des aménagements hydro-agricoles et l'appui au secteur privé ; iii) la promotion des investissements à grande échelle pour la mise en place de pôles de transformation agroalimentaire des fruits et légumes, des huiles, des produits laitiers, des céréales et de l'aviculture ; iv) l'organisation des exploitations familiales autour d'opérateurs agro-industriels à travers les mécanismes de contractualisation ; et v) relance de la production nationale d'arachide pour promouvoir la consommation d'huile produite au niveau local (Mbow, 2017; PRACAS, République du Sénégal, 2014; Sadibou Fall et al., 2020).

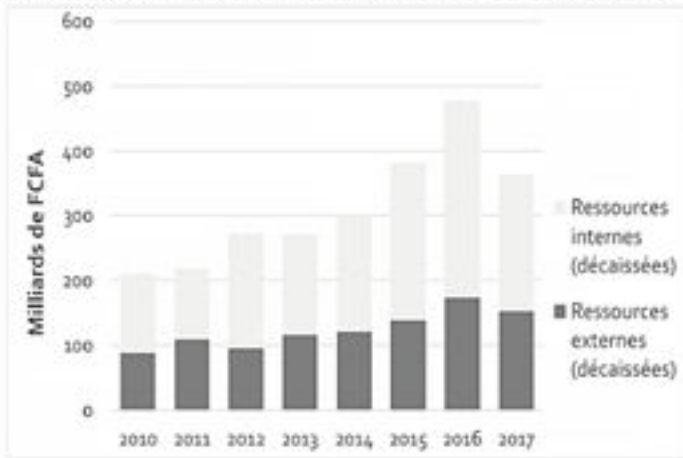
Ce programme a contribué à augmenter les dépenses publiques dans le secteur agricole (Figure 9). Toutefois, l'originalité du PRACAS résidait dans l'intégration de toute la chaîne de valeur – de l'approvisionnement en intrant à la mise en marche des produits. Cette approche n'a pourtant pas été opérationnalisée. Les dépenses orientées vers l'aval des filières, telles que le stockage et la commercialisation, sont fortement sous-représentées ; d'autre part, la productivité et la création de valeur ajoutée n'ont pas été suffisamment prises en compte.

Dans la région de la Vallée du fleuve Sénégal, le PRACAS a soutenu les investissements publics et privés dans les périmètres irrigués, la promotion de l'agro-industrie, la mise en place de contrats de commercialisation et de production avec des exploitants familiaux, et la mise à disposition de crédits de campagne et de subventions pour les engrais (Soullier et al., 2018). Les subventions sont orientées en priorité vers les semences, les engrais et le matériel agricole. Plusieurs agences internationales ont contribué à cet effort. Par exemple, *l'Initiative Feed the Future* soutenue par l'USAID a appuyé l'intégration des petits producteurs dans les chaînes de valeur riz, maïs et mil, la définition des normes de qualité bord-champs, le crédit et l'assurance climatique. Parallèlement, le Projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal (PDIDAS), financé par la Banque mondiale, a soutenu les investissements dans les infrastructures (irrigation et stockage) dans la région du Delta.



Figure 9 : Dépenses publiques dans l'agriculture et l'alimentation au Sénégal

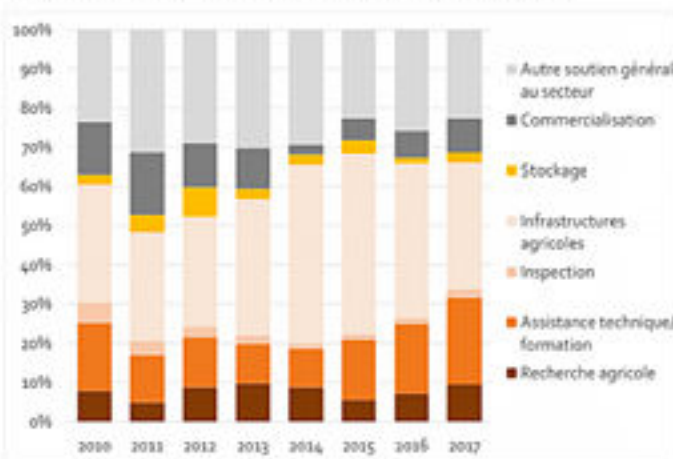
Dépenses vers l'agriculture et l'alimentation selon la source de financement



Les montants décaissés s'élèvent à 300 milliards de FCFA/an en moyenne à partir de 2010 (une augmentation en 2015, avec démarrage des projets phares PRACAS, i.e. Corridors céréalières).

Une augmentation de la part des ressources internes.

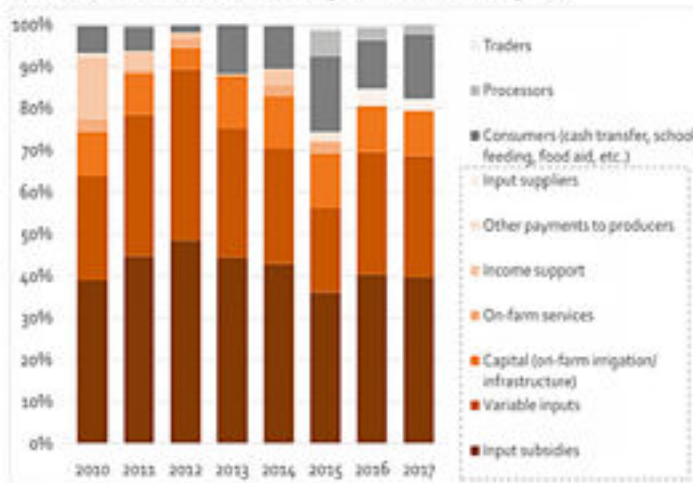
Composition relative des dépenses en soutien au secteur agricole



Accent sur les infrastructures agricoles et l'assistance technique.

Faible appui à la recherche agricole, à la commercialisation, au stockage...

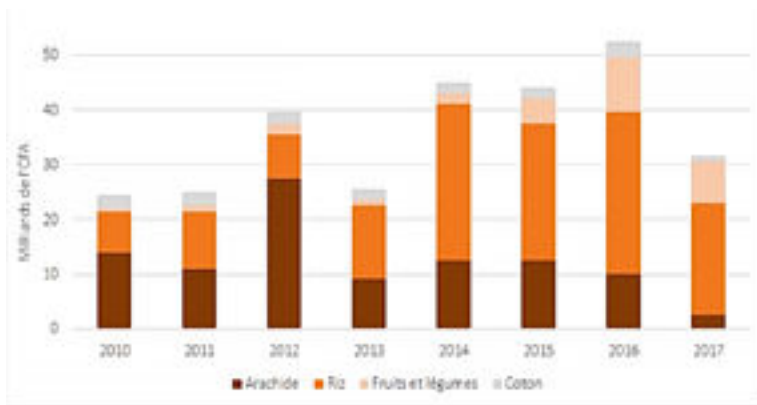
Composition relative des dépenses en soutien aux agents du secteur agricole (producteurs, consommateurs, transformateurs, commerçants)



Appui central à la production, particulièrement la subvention d'intrants

La filière arachide reste la principale bénéficiaire des subventions aux intrants, même si les dépenses dirigées vers cette culture ont progressivement diminué ces dernières années (Figure 10). Le PRACAS a misé sur la reconstitution du capital semencier, la mécanisation agricole et l'assistance technique. Ce constat semble refléter la volonté du gouvernement de rationaliser le système des subventions pour le rendre plus efficient (Baborska, 2021)¹⁸. Enfin, associées à des lois de protection des marchés, les dépenses publiques ciblant les produits horticoles ont augmenté depuis 2015 dans un but d'autosuffisance (i.e., oignon) ou de développer les exportations vers l'Europe ou la sous-région (i.e. mangues, haricots verts). Malgré cette volonté de diversifier les filières prioritaires des dépenses agricoles, les budgets consacrés restent bien en deçà de ceux destinés au riz et à l'arachide.

Figure 10 : Evolution des dépenses publiques par produit (arachide, riz, fruits et légumes, coton)



Source : Baborska, 2021 ; FAO, 2020.

Une deuxième phase du PRACAS a été prévue pour la période 2018-2022. Néanmoins, son adoption s'est heurtée à l'arrivée de la pandémie de la COVID-19. Comme indiqué ci-dessus, le PASAD est en cours de formulation pour refléter les nouvelles orientations prises par le gouvernement dans le plan de relance de l'économie nationale post pandémie.

c. Les limites des politiques d'autosuffisance alimentaire centrées sur la production

Une augmentation de la production qui reste insuffisante pour atteindre l'autosuffisance en céréales

La crise de 2008 a contribué à remettre les questions de sécurité alimentaire et de nutrition à l'agenda international. Cependant, malgré une compréhension croissante de son caractère multifactoriel, cette question a été largement traitée sous un angle malthusien et agricole (Bricas & Alpha, 2018), alors que le niveau de production et la dépendance au marché international ne sont pas les seuls facteurs d'insécurité alimentaire au Sénégal (Mendez del Villar & Lançon, 2015).

Les programmes publics qui ont suivi la crise ont permis d'augmenter considérablement la production agricole comme en témoigne l'augmentation de l'indice de production des récoltes¹⁹ (Figure 11-A).

¹⁸ L'arachide est la première culture du pays devant le riz en termes de valeur de production nette et constitue le deuxième produit exporté de l'ensemble du secteur agricole, derrière les produits de la pêche. Cette culture occupe également une place prépondérante dans l'alimentation des ménages sous forme d'huile, de pâte d'arachide et d'arachide de bouche. Dans ce contexte, le Programme pour la compétitivité de l'agriculture et de l'élevage (PCEA) vise à améliorer la productivité agricole dans le bassin arachidier (et de l'élevage sur le territoire national). L'initiative consiste en un prêt de 150 millions de dollars (USD) de la Banque mondiale et révèle une importance croissante accordée à cette filière.

¹⁹ L'indice de production des cultures montre la production agricole pour chaque année par rapport à la période de base de 2014 à 2016. Cet indice porte sur l'ensemble des cultures à l'exception des cultures fourragères. Les regroupements par région et par revenu des indices de production de la FAO sont calculés à partir des valeurs sous-jacentes en dollars internationales et normalisés par rapport à la période de référence.

Pour autant, l'augmentation significative de la production rizicole – passée de 469.649 tonnes en 2012 à 1.349.723 tonnes en 2020 – n'a pas empêché l'augmentation continue des importations de riz asiatique bon marché, et cela au détriment d'autres céréales locales comme le mil ou le sorgho (FAO, UE, CIRAD 2021) (Figure 11-B et C). Alors que le mil, le maïs et le sorgho comptaient presque 70% des apports caloriques issus des céréales dans les années 1970, ils ne représentent plus que 30% dans les années 2010-2018.

Les tendances en cours de production de riz laissent craindre de grandes difficultés à atteindre l'objectif d'autosuffisance devant la croissance démographique, l'urbanisation et l'augmentation de la consommation de riz par habitant (Sadibou Fall et al., 2020; FAO, UE, CIRAD 2021). La croissance démographique est soutenue (3,1%) et engendrera un besoin additionnel de 342 000 tonnes de riz d'ici 2030. La riziculture pluviale qui fournirait aujourd'hui 70% de la production nationale (EAA 2020-2021) est très vulnérable face aux changements climatiques, avec des prévisions de 100% de baisse de rendements d'ici 2100 (Gérardeaux et al., 2021). Enfin, l'augmentation des revenus ; notamment en ville, pourrait s'accompagner d'une augmentation de la demande en céréales, la quantité de céréales consommée étant 1,5 fois plus importante chez les ménages du quintile de richesse supérieur que ceux du quintile inférieur (Marivoet et al., 2021).

Pour les oignons le constat est similaire. L'augmentation de la production ne s'est pas accompagnée d'une baisse des importations, notamment du fait de politiques centrées sur un objectif d'autosuffisance (quantité) qui n'adressent que marginalement la question de la qualité de l'oignon local et de son manque de compétitivité face à l'oignon importé (Baborska, 2021).

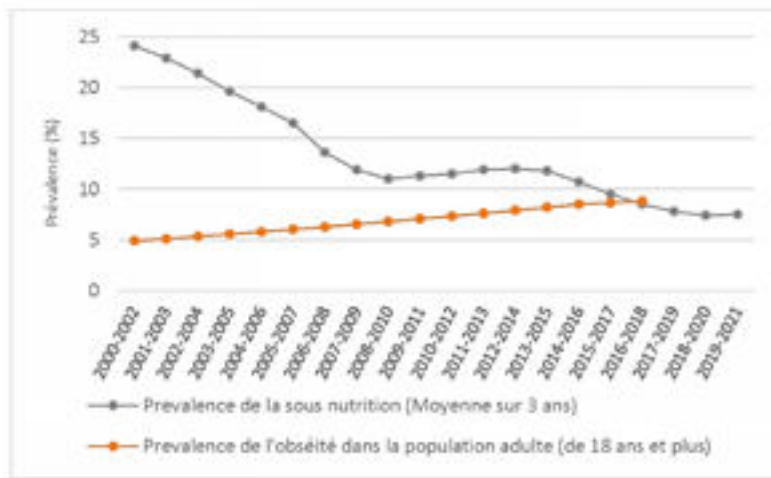
Figure 11: Indicateurs de production et importation des céréales



Persistence des indicateurs d'insécurité alimentaire et nutritionnelle

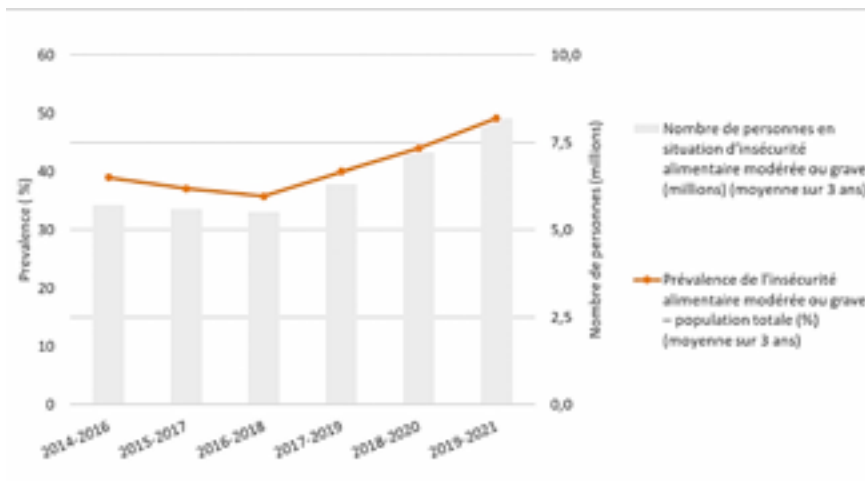
Bien que l'augmentation soutenue de la production de riz et de certains produits horticoles permette de ne pas aggraver la dépendance aux importations, elle n'est pas suffisante pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population, qui est avant tout une question d'inégalités sociales, économiques et territoriales. Alors que les indicateurs de sécurité alimentaire basés sur la disponibilité calorique par habitant s'améliorent (Figure 12), les indicateurs d'accès à une alimentation suffisante et nutritive restent précaires et très hétérogènes au sein du pays (Figure 13). Environ 36,2% des ménages au Sénégal ont été touchés par une insécurité alimentaire modérée ou grave en 2018/2019²⁰, en particulier en zone rurale où 47% de la population ont été touchés.

Figure 12: Prévalence de la sous-alimentation (%) (moyenne sur 3 ans) calculée à partir de la disponibilité calorique à l'échelle du pays et des données de population.



Source : FAOStat, 2022.

Figure 13: Evolution de la situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave calculée à partir de l'indicateur FIES (Food Insecurity Experience Scale)



Source : FAOStat, 2022.

²⁰ Cela correspond aux personnes vivant dans des ménages où au moins une personne a très probablement été force, dans une certaine période de l'année, à réduire la qualité/variété de son régime alimentaire, en raison d'un manque d'argent ou d'autres ressources, et avaient au moins une probabilité de cinquante pour cent d'avoir également réduit la quantité de nourriture consommée.

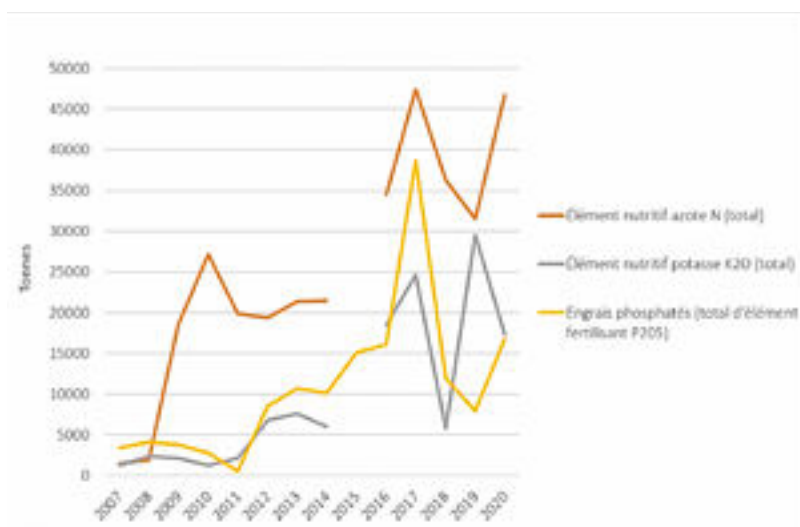
Du point de vue de la nutrition, près d'un enfant de moins de 5 ans sur cinq souffre d'un retard de croissance et l'anémie touche encore 50% des femmes en âge de procréer. Si cela n'en est pas la seule cause, cette forte prévalence d'anémie au sein de la population sénégalaise questionne la place du riz dans l'alimentation. En effet, l'anémie est notamment causée par des carences en fer, micronutriment principalement apporté par la consommation de mil. Il a été montré que les ménages des zones rurales plus fortement productrices et consommatrices de mil ont un déficit de consommation en fer moindre que d'autres zones du pays (Marivoet et al., 2021). Au-delà de l'anémie, les régimes alimentaires sénégalais souffrent toujours d'un manque de diversité et d'apports en certains micronutriments (i.e. Calcium, Vit B12, Vit A), avec par exemple 60% des enfants ne bénéficiant pas d'une « alimentation minimum acceptable ». Ceci peut expliquer les prévalences de malnutrition observées chez les enfants (ENSANR 2019). Enfin, au-delà de la malnutrition par carence, le Sénégal est aussi confronté à la malnutrition par excès, avec des taux d'obésité et de maladies non transmissibles d'origine alimentaire en forte croissance.

Inefficacité de la politique de subvention d'intrants

L'augmentation de la production des céréales mentionnée précédemment est également la résultante d'une augmentation de l'usage d'engrais (Figure 14), elle-même tirée par des politiques de subvention. Si ces politiques s'avèrent efficaces sur l'utilisation des intrants, elles sont fortement critiquées du fait de leur manque de ciblage et de suivi, leurs coûts élevés, leur manque de transparence, leur influence politique, leur approvisionnement du trafic d'intrants vers les pays voisins, entre autres (Bodian, 2022; Bottazzi & Boillat, 2021). Aujourd'hui, une réduction des subventions est souhaitée, mais qui relève aussi d'une préoccupation budgétaire, comme indiqué dans le document du PNIASAN :

« Une nouvelle politique d'accès aux intrants est urgente pour corriger les déficiences actuelles et asseoir les bases d'une augmentation soutenue de la consommation d'intrants de qualité. Dans le cadre de cette nouvelle politique, une réforme des subventions agricoles est incontournable. Elles absorbent une part croissante du budget du secteur agricole et exposent les ministères, celui de l'agriculture et de l'équipement rural notamment, à un cycle indésirable d'endettement auprès des distributeurs privés d'intrants. Le système de subventions agricoles doit être profondément réformé, ses objectifs redéfinis, les gaspillages éliminés. Il doit favoriser l'émergence de producteurs privés et de distributeurs d'intrants agricoles travaillant directement avec les organisations professionnelles représentant les producteurs ruraux » (PNIASAN, République du Sénégal, 2018, p. 2).

Figure 14 : Evolution de l'utilisation d'engrais par éléments nutritif



Source : FAOStat, 2022.

De plus, certains auteurs pointent plus largement la logique du modèle productiviste. La critique porte sur le fait que les territoires soient considérés comme des réceptacles des spéculations et de la médiatisation imposées par les politiques agricoles (El Hadji, 2018). Plusieurs personnes interrogées ont critiqué la « logique de rendement » des politiques agricoles : « *On réfléchit moins sur les moyens utilisés que sur le résultat final. On peut avoir un million de tonnes de céréales, mais combien on a payé et perdu pour arriver à cela ?* »²¹. En complément, « *l'Etat est dans la logique d'augmentation de la production, il faut qu'on atteigne x tonnes de riz par an, et on se précipite pour avoir ce rendement quel qu'en soit le prix, et ça, c'est des intrants* »²².

Dans la région de la moyenne Vallée du fleuve Sénégal, la structure foncière concentrée combinée au système d'aides a exclu de nombreux producteurs d'une potentielle production d'excédents commercialisables. Seuls les plus grands producteurs pouvaient rembourser les crédits de campagne et tirer profit des initiatives d'achats publics. Les opérations de vente subventionnée des céréales ont généré des distorsions des prix, sans rapport avec les tendances internationales (Mendez del Villar & Bauer, 2013; Mendez del Villar & Lançon, 2015). Dans le bassin arachidier, le Programme pour la compétitivité de l'agriculture et de l'élevage (PCAE) reconnaît les risques associés à l'augmentation de l'utilisation d'eau, d'engrais et de pesticides chimiques résultant de l'intensification des chaînes de valeur ciblées. Le risque est aussi lié aux éventuels conflits entre agriculteurs et éleveurs à la suite de l'extension de la mise en valeur des terres agricoles arables (PCAE, République du Sénégal, 2020).

L'impact des logiques productivistes sur la dégradation des ressources naturelles est souvent souligné par les interviewés, dont les représentants du gouvernement :

*« Les riziculteurs rejettent les eaux de drainage directement dans les plans d'eau, et ceci au détriment de la conservation (...) Il faut nécessairement que le changement politique, le changement de paradigme [de la révolution verte] ait lieu. (...) Si on continue d'appliquer les anciennes formules, les anciennes méthodes agricoles, on va continuer à perdre en qualité et en quantité de nos ressources naturelles. »*²³

Pour les acteurs de la société civile, la politique d'autosuffisance alimentaire matérialisée notamment par la subvention d'intrants est considérée comme « *un véritable frein à la dynamique agroécologique dans le pays* »²⁴. D'après un haut représentant politique, « *Il n'y a pas une compréhension politique de l'agroécologie comme une approche pour aller tacler les questions d'insécurité alimentaire, régler les problèmes de nutrition, amener les populations à avoir une alimentation saine et nutritive* »²⁵.

Ainsi, sans minimiser la capacité du secteur agricole à produire des aliments et à les rendre disponibles régulièrement, il est important d'identifier les limites des politiques existantes d'autosuffisance alimentaire centrées sur l'augmentation de la production. Il convient aussi de reconnaître les différentes dimensions de la sécurité alimentaire, le besoin de création d'emplois et de revenus, de maintien de la qualité de la base productive (sols et eaux), et de la qualité nutritionnelle des régimes alimentaires (Bricas & Daviron, 2008). Ce débat est devenu structurant pour la promotion de l'agroécologie, en même temps qu'un important facteur d'immobilisme. Du fait de l'emphase mise sur l'augmentation de la production, la marge de manoeuvre pour réviser les politiques d'autosuffisance alimentaire fondées sur la subvention d'intrants et des infrastructures de production est faible. Conjointement, les crises actuelles sur la scène mondiale ont pour conséquence d'augmenter le prix des intrants au Sénégal. Cette pression qui risque de diminuer de fait l'usage des intrants minéraux²⁶, pourrait ouvrir de nouvelles perspectives pour réorienter les politiques, mais les verrous sont encore très présents et les propositions alternatives timides.

21 Entretien, élu local, septembre 2021.

22 Entretien, représentant gouvernement, septembre 2021.

23 Entretien, représentant du gouvernement, décembre 2021.

24 Entretien, représentant de la société civile, septembre 2021.

25 Entretien, représentant politique, septembre 2021.

26 Par exemple le prix de l'urée a été augmenté par 1.7 en 2022 par rapport à la moyenne des années précédentes.

d. Une marginalisation des approches plus globales de la sécurité alimentaire

Dans l'optique d'une alternative aux programmes agricoles, le PSE a promu des stratégies sociales qui abordent la sécurité alimentaire de façon plus globale (voir section 2.4). Dans ces stratégies, la protection sociale est promue comme un levier de réduction de la pauvreté et des inégalités, de satisfaction de la demande interne et de transformation structurelle de l'économie (SNPS, République du Sénégal, 2016). Les stratégies ont été structurées autour de la notion de résilience des ménages, passant d'une approche de l'aide d'urgence à un système plus régulier de protection et de promotion de la sécurité alimentaire (SNSAR, République du Sénégal, 2015). Vu sous cet angle, l'articulation entre la sécurité alimentaire et la résilience :

« ...remet en cause le paradigme sur lequel les politiques publiques en matière de sécurité alimentaire ont été bâties jusqu'ici, c'est-à-dire sur la croyance que la productivité agricole seule constitue le rempart contre les risques d'insécurité alimentaire. Or, la question des revenus et des capacités productives pose la problématique de la sécurité alimentaire en termes d'accessibilité, notamment pour les populations vulnérables dont une forte proportion vit en milieu rural et tire ses revenus de l'activité agricole » (SNSAR, République du Sénégal, 2015, p. 22).

Parmi ces initiatives, figurent la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS, 2015-2035), la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et de résilience (SNSAR, 2015-2035), le Programme National de Bourses de Sécurité Familiales (PNBSF), et les actions combinées du Secrétariat Exécutif du Conseil National de Sécurité Alimentaire (SECNSA), un organe de coordination placé sous l'autorité du Premier Ministre. Ces initiatives ont été consolidées en collaboration avec le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et des partenaires tels que le Programme Alimentaire Mondial (PAM). Les instruments mis en avant incluent les stratégies de réduction des risques (i.e., la construction d'actifs communautaires, l'assurance agricole indicielle, l'épargne et le crédit), les cantines scolaires²⁷, les transferts conditionnels de revenus, et le registre national unique, qui sert de base au ciblage des populations vulnérables et à la coordination des projets de filets sociaux. Une étude élaborée par le Ministère du plan reconnaît l'importance de ces stratégies pour la promotion de la stabilité macroéconomique tout en stimulant l'activité économique (Diagne et al., 2018).

Cependant, ce cadre stratégique ne donne que de faibles orientations budgétaires pour sa mise en oeuvre, leur financement restant fortement dépendant des partenaires internationaux (Ndiaye, 2017; SNSAR, République du Sénégal, 2015). En plus, la structure institutionnelle est caractérisée par une dispersion importante et une fragmentation des interventions, et le registre national unique (RNU) tarde à s'opérationnaliser (SNPS, République du Sénégal, 2016). De plus, comme mentionné précédemment, ces conceptions semblent déconnectées de celles soutenant les principales stratégies du secteur agricole. In fine, ces stratégies ne font pas l'objet d'impulsion politique et budgétaire, et la capacité du Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA) à coordonner les actions sectorielles reste faible. L'objectif de redynamiser cet organe est mentionné dans plusieurs documents politiques déjà relativement anciens (SNSAR, République du Sénégal, 2015).

Les approches basées sur la diversification des régimes alimentaires sont mentionnées dans les documents de programmation. Toutefois, elles semblent marginales lorsqu'il s'agit de l'opérationnalisation. Malgré l'inclusion des filières horticoles dans le PRACAS, les dépenses dédiées restent limitées et centrées sur certains produits phares (comme l'oignon) et principalement sur le maillon production. Au contraire, l'appui aux filières de produits denses en nutriments à destination de la consommation nationale reste limité (produits halieutiques et forestiers non ligneux, légumineuses).

Ainsi, l'analyse des documents politiques montre que les objectifs de promotion de *l'autosuffisance alimentaire* et de la *sécurité alimentaire et nutritionnelle* ont été institutionnalisés à partir de deux perspectives parfois distinctes. D'un côté, les programmes dominants du secteur agricole tels que

²⁷ Avec l'appui du Programme alimentaire mondial des Nations unies (PAM), le ministère de l'Éducation coordonne le fonctionnement de cantines dans les 12 régions.

le PRACAS – et pour lesquels l'Etat alloue des budgets importants – présentent l'autosuffisance en riz comme le principal objectif à atteindre à partir des investissements massifs dans les infrastructures de production et la facilitation de l'accès aux intrants agricoles. D'un autre côté, les stratégies de protection sociale et de résilience promeuvent une approche multisectorielle de la sécurité alimentaire et de la pauvreté, fondée sur une perspective plus large des vulnérabilités structurelles à l'origine de la faim et de la pauvreté. Ces stratégies sont faiblement opérationnalisées et la responsabilité de leur financement est confiée aux bailleurs de fonds internationaux²⁸. Ces objectifs peuvent théoriquement être articulés et s'avérer complémentaires, mais ce que nous observons plutôt, c'est une superposition.



© R. BELMIN, CIRAD

D'après un haut représentant politique, « *Quand on examine les systèmes alimentaires au Sénégal, on est dans une situation où on peut considérer que l'agroécologie a une place importante, même si l'Etat fait de la modernisation, introduit le matériel génétique, distribue des semences pour certaines cultures, notamment les grandes* »²⁹.

Le PNIASAN, mentionné précédemment, semble cristalliser ces deux visions. Etabli à partir du constat de la non opérationnalisation du Programme national d'investissement agricole (PNIA), ce programme est considéré comme une originalité du Sénégal relativement aux autres pays ouest-africains. Dans ce sens, il promeut à la fois i) l'amélioration et la sécurisation de la base productive, l'accroissement de la production et de la productivité agricole, et le développement des chaînes de valeur (tel que présenté dans le PRACAS), et ii) le renforcement de la sécurité alimentaire, de l'état nutritionnel, de la résilience et de la protection sociale des populations vulnérables (tel que présenté dans la SNSAR). L'asymétrie des priorités est néanmoins évidente puisque 85,55% du budget prévisionnel du programme ont été alloués aux premiers objectifs, tandis que 11,05% ont été alloués aux derniers (PNIASAN, République du Sénégal, 2018).

²⁸ A titre d'exemple, il est estimé que les ressources externes comptent pour 88% des sources de financement des dépenses de lutte contre la malnutrition.

²⁹ Entretien, représentant politique, septembre 2021.

4. DEFIS ET PERSPECTIVES POUR L'INSTITUTIONNALISATION DE L'AGROÉCOLOGIE

Cette partie revient sur les possibilités de renforcement de l'institutionnalisation de l'agroécologie au regard du contexte politique et institutionnel présenté. Dans un premier temps, la stratégie des acteurs est analysée, suivie d'une synthèse des contraintes institutionnelles et structurelles à ce processus.

a. Les stratégies des acteurs dans le processus d'institutionnalisation

Un enjeu récurrent de politisation et de dépolitisation

La littérature n'est pas univoque sur les stratégies à privilégier pour une institutionnalisation de l'agroécologie. Des études de cas mettent en évidence différents processus de traduction dans lesquels une tension entre politisation/dépolitisation conduit à des résultats divers en fonction des stratégies des acteurs et des contextes institutionnels. La politisation peut être conçue comme i) un processus par lequel un domaine d'intérêt est défini comme une affaire publique et politique et fait l'objet d'un débat public et/ou politique intense ; ii) une stratégie, c'est-à-dire des efforts délibérés déployés par les acteurs politiques sur une longue période de temps pour définir un domaine d'intérêt comme une affaire publique régie par des modes politiques de prise de décision, d'intervention et de responsabilité ; et iii) un résultat, c'est-à-dire les différents degrés auxquels un domaine d'intérêt a été établi comme un domaine de politique publique (Feindt et al., 2020). Par définition, les stratégies de dépolitisation tenteront de faire disparaître la controverse ouverte et plus généralement la délibération publique.

Selon Bottazzi et Boillat (2021a), la tendance à éviter les questions d'inégalité et d'injustice sociale conduit à présenter l'agroécologie comme un compromis entre la productivité économique et les avantages écologiques. Ce compromis économique-écologique est souvent au cœur du débat sur l'agroécologie en Afrique subsaharienne et limite l'agroécologie à la démonstration de sa viabilité technique et économique au niveau de la parcelle ou de l'exploitation, sans remettre en question les questions économiques et politiques plus larges qui entravent son développement.

Certains auteurs considèrent que l'institutionnalisation de l'agroécologie fait face à un risque de cooptation des mouvements sociaux et d'affaiblissement de leur projet transformateur. S'appuyant sur des études de cas latino-américaines, Giraldo et McCune (2019) discutent des perspectives et des limites de ce processus. Les mouvements sociaux peuvent être amenés à adhérer aux règles du jeu établies, devant évoluer dans les limites d'un système qui existe pour préserver le status quo. Pour ces auteurs, différents fronts d'action sont nécessaires : disputer le contenu des politiques publiques pour créer des conditions d'expansion de l'agroécologie, tout en décentralisant l'action publique afin d'éviter les liens de dépendance ou la disparition du processus lorsque les gouvernements changent (Giraldo & McCune, 2019).

Dans ce contexte, de nombreux exemples illustrent l'importance des instruments de politiques publiques pour le développement de l'agroécologie (i.e., les écoles de formation en agroécologie, les marchés de base territoriale, les achats publics de produits agroécologiques, le soutien aux systèmes de protection des semences traditionnelles, le développement de la recherche) (Domené-Painenao & Herrera, 2019; Ferguson et al., 2019; García López et al., 2019; Guéneau et al., 2019; Rosset & Altieri, 2017; Sabourin et al., 2017). Mais Giraldo et McCune (2019) rappellent que ce processus se déroule lentement, de manière capillaire et à long terme, ce qui serait radicalement différent de la logique des projets qui découlent des cycles de financement étatique et/ou international.

Parallèlement, Bendjebbar et Fouilleux (2022) défendent l'importance d'un débat public davantage politisé pour institutionnaliser l'agriculture biologique. A partir d'une étude comparative, ces auteurs démontrent comment l'Ouganda a établi une politique nationale d'agriculture biologique en 2019,

alors que le sujet a été peu institutionnalisé au Bénin. Dans ce dernier pays, l'utilisation extensive de pesticides suivie d'un discours dominant en faveur de la modernisation sont devenus des obstacles au développement de l'agriculture biologique, malgré un effort actif des agences internationales. Dans une vision plus ancrée de la révolution verte, les organisations de la société civile de ce pays – caractérisées par une forte concurrence – ont choisi d'utiliser des termes plus neutres tels que "agriculture durable" afin d'éviter un rejet sur le terrain et au niveau gouvernemental.

Bellon et Ollivier (2018) montrent en contre-point que l'institutionnalisation de l'agroécologie dans les politiques publiques françaises a été soutenue par un travail réformateur et dépolitisant de la part du ministre de l'Agriculture, Stéphane Le Foll, qui a favorisé l'engagement d'un ensemble plus large d'acteurs politiques. D'après ces auteurs, le choix initial du gouvernement de promouvoir une « agriculture écologiquement intensive » a fait l'objet de critiques alors que la notion d'agroécologie gagnait en visibilité internationale et semblait plus consensuelle. A partir d'une stratégie de communication visant à réduire les controverses politiques, une définition floue et englobante de l'agroécologie a été privilégiée.

Au Burkina Faso, le gouvernement a décidé d'entamer le processus d'élaboration de sa Stratégie nationale pour l'agroécologie en 2021 en formulant une définition qui se voulait consensuelle et directrice. Cette décision a entraîné une forte politisation du sujet qui a conduit à des conflits de légitimité entre les acteurs politiques et au ralentissement du processus. Le débat conceptuel s'est finalement concentré sur des désaccords concernant l'utilisation « raisonnée » ou « nulle » d'intrants. Ainsi, les positions idéologiques et pragmatiques d'une société civile dispersée et divisée³⁰ ont, dans une certaine mesure, ralenti la consolidation de cette stratégie, bien que le Burkina Faso ait été l'un des premiers pays de la région à proposer une politique publique dédiée à l'agroécologie.



© R. BELMIN, CIRAD

Dans le cas du Sénégal, la DyTAES a choisi de ne pas imposer une définition de l'agroécologie afin de favoriser un plaidoyer plus unifié, structuré autour des grands principes de la définition internationalement validée de la FAO (FAO, 2018), et la confiance entre ses membres. Malgré des divergences au sein de la société civile, ce choix politique a porté ses fruits dans la mesure où le Sénégal se distingue par la présence d'un mouvement pro-agroécologie avec l'ambition d'influencer les décisions du gouvernement (Boillat et al., 2021). Ce point est détaillé ci-dessous.

³⁰ Cette division est entretenue par un jeu de positionnement dans un univers concurrentiel pour capter les bénéfices – y compris financiers – d'un développement des pratiques bio ou agroécologiques, sachant que dans un premier temps ces bénéfices seront limités.

Une coalition en faveur de l'agroécologie

La création de la Dytaes est partie du constat que les acteurs de l'agroécologie étaient dispersés et manquaient d'une plus grande cohésion pour influencer les décisions politiques³¹. Ce réseau a saisi une opportunité politique marquée par l'engagement du Président en faveur de l'agroécologie. En parallèle, un processus de consultation a été mené à travers le pays afin d'élaborer un document de référence pour la construction de politiques publiques nationales. Ce document souligne que l'agriculture sénégalaise est affectée par un déséquilibre structurel : les populations rurales sont de plus en plus dépendantes des intrants extérieurs et font face à une dégradation généralisée des ressources naturelles, en particulier l'eau, les sols et les forêts. En outre, le document soutient que le passage à l'échelle de la transition agroécologique nécessite une intervention de l'Etat sous forme d'une politique holistique et multisectorielle (DyTAES, 2020).

Afin de faciliter le dialogue politique, les principales orientations proposées ont été organisées de manière similaire aux quatre axes identifiés dans le PNIASAN : i) l'amélioration et la sécurisation des bases productives à travers l'accès et la gestion durable des ressources naturelles ; ii) la productivité accrue des systèmes agro-sylvo-pastoraux et halieutiques par le biais de l'accès aux intrants organiques, aux équipements, et au conseil adapté ; iii) la promotion de l'agroécologie dans les chaînes de valeur et le développement des marchés dédiés aux produits agroécologiques ; et iv) la gouvernance et le financement de la transition agroécologique afin d'assurer une meilleure application des politiques existantes et la création d'arènes de concertation chargées de concevoir les futures politiques (DyTAES, 2020). Ces recommandations ont été remises aux autorités sénégalaises lors des Journées de l'agroécologie, en février 2020.

L'agroécologie gagne ainsi en importance dans les actions de la plupart des organisations de la société civile du Sénégal. Il convient néanmoins de noter que le leadership de la DyTAES fait l'objet de débats. Des représentants des organisations paysannes considèrent qu'un nombre de principes et la stratégie de mobilisation sont davantage portés par des ONG (i.e., ENDA-Pronat, Agrisud, GRET, etc.) et des instituts de recherche (i.e. ISRA, CIRAD, IRD), alors que le mouvement agroécologique bénéficierait d'un « leadership paysan »³². Pour des membres du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), l'interlocuteur « naturel » pour l'agroécologie serait la FENAB et la plateforme de dialogue à privilégier serait le PNAEB. Cette plateforme s'impose ainsi comme une plateforme concurrente de la DyTAES en matière de dialogue politique. D'autre part, certains membres de la DyTAES critiquent la PNAEB en raison i) de son fonctionnement dépendant d'un projet de court terme financé par l'Union Africaine, et ii) son « approche top-down du dialogue politique » considérée peu inclusive des populations rurales.

Par ailleurs, alors que la substitution d'intrants carbonés par des bio-intrants est largement acceptée par les membres de la DyTAES, des divergences internes existent concernant le degré de substitution et le rythme de la transition agroécologique. Par exemple, la notion de « transition » est mise en avant par certaines organisations pour justifier le fait que la réduction des intrants chimiques se fera sur le long terme. Dans ce sens, pour certaines organisations, l'accent est davantage mis sur le revenu des producteurs (i.e., Agrisud) et sur le développement de l'agriculture familiale (i.e. CNCR). Enfin, les entretiens ont montré qu'en dépit de ces divergences, la diversité d'approches agroécologiques a été accueillie au sein de la DyTAES, qui est devenue le réseau interlocuteur privilégié du gouvernement pour ces questions – y compris du Bureau opérationnel de suivi du PSE.

Ce mouvement est également représenté dans plusieurs arènes au niveau International – One Planet Summit, Sommet Afrique France, Congrès international d'horticulture, Conférence intensification durable et COP26. Ces avancées en termes de dialogue politique et de visibilité internationale n'ont cependant pas encore suffi à garantir la reconnaissance de la DyTAES au sein des ministères sectoriels. Tant les hauts fonctionnaires que les techniciens ont exprimé une connaissance limitée

³¹ Entretien, représentant de la société civile, septembre 2021.

³² Entretien, représentant de la société civile, septembre 2021.

Encadré 3 : Mobilisation de la société civile autour de la réforme foncière

Des vagues importantes de mobilisation de la société civile ont déjà été observées pour d'autres problématiques au Sénégal, notamment celle de la réforme du foncier (décret n°1419/2012). Depuis la promulgation de la Loi sur le domaine national (loi n°64-46/1964), au lendemain de l'Indépendance, le pays dispose de systèmes de réglementation foncière faiblement appliqués qui se chevauchent et qui vont des droits formalisés alignés sur la politique foncière officielle aux droits coutumiers socialement légitimes, mais informels. Ces systèmes coexistent dans un contexte de croissance démographique, d'expansion urbaine et de marchandisation accrue des terres (Bourgoin et al., 2019, 2020). Après une première phase de mobilisation dans les années 2000, sous l'impulsion du CNCR, la société civile a créé en 2012 le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal, CRAFS), qui s'est invité dans le débat politique.

Le CNCR est l'une des principales entités représentatives des organisations des petits exploitants agricoles au Sénégal, ayant joué un rôle important dans les dix années de négociations avec l'Etat qui ont abouti à la ratification de la LOASP en 2004 (Pesche, 2009). La littérature académique montre également que le recours à l'aide extérieure a fait partie intégrante du mouvement paysan sénégalais, dans la mesure où il s'est développé dans un espace politique à plusieurs niveaux où le gouvernement et les bailleurs de fonds extérieurs jouent un rôle déterminant. Cependant, ce mouvement est également le produit de sa propre dynamique et a ajusté ses stratégies en fonction de l'environnement politique national et international (Hrabanski, 2010).

En 2016, la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) a finalisé une proposition de politique foncière soumise au Président de la République, avant d'être dissoute en 2017 (décret n° 998/2017). La réforme foncière reste désormais dans l'attente d'un versant législatif. Le gouvernement propose de poursuivre ces réformes à travers notamment la mise en place d'un cadastre universel, l'octroi de titres de propriété, et la dématérialisation du livre foncier électronique (PSE, République du Sénégal, 2018). Pour Lavigne Delville (2022), la loi sur les zones économiques spéciales (n° 2017-06) constituerait la « vraie réforme » soutenue par le gouvernement et la démobilitation du CRAFS pourrait représenter la fin d'un cycle de mobilisation, expliquée par le découragement des acteurs face à l'échec de la CNRF et par l'avènement de nouvelles thématiques telles que l'agroécologie et de nouveaux programmes de financement. Cependant, d'après cet auteur, cette démobilitation s'est produite trop tôt et témoigne d'une quasi-absence de la société civile sur les fronts encore importants de lutte contre les spoliations foncières. Le risque de démobilitation a également été posé par Boillat et al (2021) pour l'agroécologie au Sénégal.

Enfin, des espaces pour un dialogue plus efficace avec le gouvernement restent à construire ; en même temps, des stratégies pour la territorialisation du mouvement sont progressivement mises en oeuvre. Diverses approches ont été évoquées pour soutenir la sensibilisation des acteurs. Néanmoins, jusqu'au moment de la réalisation des entretiens, il n'y avait pas une vision claire des modes d'action et des échelles à privilégier (ex : commune, département, réseau de communes). La DyTAES s'est récemment engagée dans l'effort d'impulser la mise en place de cadres locaux de concertation – sous l'appellation Dynamique pour une transition agroécologique locale (DyTAEL). Ces plateformes ont été conçues comme des espaces de dialogue politique, de planification, d'expérimentation et de mise en synergie des initiatives agroécologiques présentes sur un territoire donné. Ce processus a démarré en 2021, avec la construction de DyTAEL dans quatre départements – Tambacounda, Podor, Bignona et Fatick. En 2022, une caravane a fait le tour de 14 régions dans le but d'accroître la mobilisation des acteurs au niveau territorial. Les tentatives de renforcer l'agroécologie par le biais d'une alliance entre les acteurs au niveau territorial semblent prometteuses, mais sont confrontées à des défis importants. Ce processus en est encore à ses débuts et sera analysé dans le cadre de recherches futures.

Le rôle des services de l'Etat dans l'agroécologie

Au sein de l'Etat sénégalais, c'est la Direction de la protection des végétaux au sein du MAER qui coordonne les actions de promotion de l'agroécologie (voir partie 2). Les points focaux pour l'agroécologie sont considérés par le programme PATAE/CEDEAO comme des « *facilitateurs de la décision* » et des *chargés de programmes au niveau des pays*. « *Le correspondant national produit l'argumentaire technique, il fait un accompagnement opérationnel afin de porter l'agenda au niveau du gouvernement. (...) Leur dimension est avant tout technique (...) mais ils peuvent venir à jouer un rôle politique* »³³.

La CEDEAO reconnaît ainsi l'importance des politiques publiques nationales pour la promotion de l'agroécologie. En pratique, le point focal anime la concertation pour la mise en oeuvre du projet PATAE et assure le recensement des initiatives agroécologiques. Comme mentionné précédemment, le financement d'une partie importante des actions des ministères publics, notamment dans le domaine de l'agroécologie, se matérialise par la mise en oeuvre de projets de développement. Ces initiatives sont dispersées et mises en oeuvre par les ONG, les organisations internationales et les services de l'Etat. Dans ce contexte, les chiffres de financement de la transition agroécologique ne sont pas disponibles. A ce jour, aucune mention spécifique pour l'agroécologie n'a été trouvée dans les plans budgétaires sectoriels, ce qui pose la question des moyens prévus par l'Etat pour la mise en oeuvre de ces initiatives.

En plus de la dispersion des acteurs non-étatiques, une difficulté supplémentaire pour cette comptabilisation réside dans la définition du périmètre de l'agroécologie. Pour le correspondant national, « *l'agroforesterie, le maintien de la biodiversité, les cultures fourragères, la gestion des pesticides, la préservation des parcours, le solaire, le biogaz... tout ça c'est l'agroécologie* »³⁴.

L'identification d'un point focal national reflète le début d'une prise de conscience d'un enjeu public ; il pourrait se voir évoluer en une ou plusieurs structures ad hoc au sein du gouvernement. Cependant, sans mandat politique ou budget défini, ce correspondant n'a pas assez de pouvoir pour influencer les agendas sectoriels et même l'agenda de son propre ministère. Les acteurs interrogés soulignent ces difficultés institutionnelles comme des défis de taille pour l'intégration de l'agroécologie dans les politiques publiques, qui restent personnalisées et posent la question récurrente de leur coordination et de leur durabilité :

*« Il faut que l'État puisse avoir un organe pour l'agroécologie doté d'un budget pour faire ce travail au quotidien, pour promouvoir la synergie entre les projets. Nous sommes dépendants des projets et des programmes. Mais il n'y a pas de durabilité. (...) L'État a des lignes budgétaires pour les intrants, les statistiques, la campagne agricole... mais pas pour l'agroécologie. »*³⁵

Les routines administratives des ministères sectoriels sont largement absorbées par les activités de subvention et de distribution d'intrants, de production de statistiques agricoles, de lutte contre les feux de brousses, de préparation de la campagne agricole et la campagne de reboisement, et surtout par le suivi des projets internationaux. Dans ce contexte institutionnel, les fonctionnaires de l'Etat participent concrètement à la mise en oeuvre de l'agroécologie principalement à travers les initiatives de subvention des bio-intrants, la gestion des forêts classées, la participation aux espaces de concertation multi-acteurs, et le suivi des projets de développement (i.e., le conseil pour la diffusion de pratiques agroécologiques, le développement de fermes intégrées, la restauration des sols et la régénération des paysages dégradés).

Les lignes précédentes, et cette étude en général, montrent que la place de l'agroécologie dans les stratégies politiques reste dans une grande mesure cantonnée à une approche « techniciste ». Les solutions proposées par les services publics reposent souvent sur la diffusion de nouvelles pratiques agricoles au niveau de l'exploitation – et cela par le biais des méthodes formalisées et linéaires,

³³ Entretien, représentant de la CEDEAO, novembre 2021.

³⁴ Entretien, septembre 2021.

³⁵ Entretien, représentant du gouvernement, septembre 2021.

telles que des fiches standardisées de production, laissant peu de place à l'expérimentation. Dans ce contexte, si d'un côté les représentants du gouvernement reconnaissent le rôle de la recherche et de l'innovation dans la mise à l'échelle de l'agroécologie, notant que « ce n'est pas un retour au passé », de l'autre côté, cela contribue à dépolitiser le débat au détriment d'un projet social plus transformateur.

Le rôle des acteurs scientifiques dans le processus politique

L'agroécologie a été conçue comme une science appliquée, fondée sur le paradigme des systèmes – ou des agroécosystèmes (Gliessman, 2018). Les liens avec la recherche ont donc été forts dans l'évolution de ce paradigme. Cependant, dans la pratique, la recherche agronomique est présentée par les acteurs institutionnels comme une condition préalable à la transition agroécologique – ou comme une étape préliminaire à la prise de décision politique - et in fine comme une justification de l'inaction. La feuille de route préparée à l'occasion du Sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires rappelle par exemple que le système de recherche-développement et de conseil agro-sylvo-pastoral est très fortement attendu en matière de gestion durable des terres, de maintien de la biodiversité, d'information sur le climat, et de promotion de l'agro écologie et de l'agriculture biologique (MAER, 2021).



Certains acteurs des ministères, des organisations faïtières et des agences de financement insistent sur l'insuffisance de recherches en agroécologie au stade actuel, ainsi que sur le rôle de la science pour « valider » et « stabiliser » les pratiques agroécologiques, et pour « sensibiliser » des pouvoirs publics. D'après ces responsables politiques,

« Nous n'avons pas besoin de plaider, l'Etat est sensible à la question [de l'agroécologie]. Ce qui manque est de montrer ce qu'il faut faire pour que les rendements [agricoles] soient maintenus. Il faut améliorer les rendements par des innovations, par la recherche. Comment évoluer en termes de technicité ? (...) L'État ne peut pas prendre une chose qui n'est pas concrète. Si l'État veut subventionner des engrais il va falloir savoir combien d'engrais, il va falloir avoir suffisamment d'engrais. Qu'en dire des autres innovations différentes des engrais ? Il faut les valider ! Nous n'avons pas d'évidence scientifique (...) Il faut prouver et démontrer l'application des pratiques avec une fiche technique claire, un guide pour que l'État ne se prononce »³⁶.

« Accélérer la transition agroécologique c'est d'abord stabiliser les technologies agroécologiques de sorte que les acteurs, les paysans et d'autres soient convaincus et s'approprient des technologies. Jusqu'à présent ce sont des technologies très peu valorisées. Il faut convaincre les agriculteurs ».

Ces visions sont en partie partagées par certaines organisations membres de la DyTAES, pour qui le manque de « preuves suffisamment étayées, avec des tests comparatifs de rendement, et un vrai bilan objectif »³⁷ reste un enjeu. Mais la manière de conduire ces processus reste source de controverses. Certains, et notamment encore beaucoup dans les services de l'État et dans les institutions de recherches nationales et internationales, prônent le respect des méthodes classiques élaborées par la recherche académique. D'autres, qui constituent une grande partie des acteurs rencontrés au sein des organisations de la société civile, et une minorité au sein des organismes de recherche, prônent une recherche plus engagée et paysanne, basée sur l'expérimentation et la co-conception entre les agriculteurs et les instituts de recherche³⁸, sans bien entendu s'extraire de la rigueur scientifique. Pour plusieurs collectifs de chercheurs, l'agroécologie est avant tout un principe qui guide la conception et l'expérimentation de systèmes agri-alimentaires ou de territoires plus intelligents et résilients. De ce point de vue, il ne faut pas se contenter d'évaluer l'existant puisque ce qu'on qualifie d' « agroécologique » aujourd'hui sera différent demain.

Mais au-delà de la recherche agronomique, la recherche, plutôt du côté des sciences humaines et sociales, a sûrement un rôle à jouer dans la meilleure compréhension du système d'acteurs et des rapports de force entre eux pour imaginer des leviers pertinents pour accompagner la transition agroécologique. La recherche en géographie humaine peut aussi contribuer à placer l'agroécologie dans les dynamiques territoriales et à penser les transformations non pas seulement des techniques à l'échelle des parcelles, mais aussi de l'ensemble du système alimentaire.

Sur cette question de la place de la recherche dans les transitions, les modalités du dialogue science-paysan-politique sont donc centrales dans le domaine de l'agroécologie, que ce soit pour justifier un certain immobilisme politique, ou pour renforcer des stratégies à vocation sectorielle – strictement techniques – ou encore pour proposer des changements à différentes échelles dans la façon de construire l'agroécologie dans les territoires.

b. Des contraintes institutionnelles et structurelles au déploiement de politiques de l'agroécologie

Une fragmentation importante de l'action publique...

La section précédente a montré que l'un des effets observés de la matérialisation des politiques publiques à travers les projets de développement est la dépolitisation de certains enjeux publics majeurs qui requièrent des négociations politiques telles que le foncier. Un effet supplémentaire est la fragmentation de l'action publique et la formation des réseaux complexes d'acteurs impliqués

³⁶ Entretien, représentant du gouvernement, septembre 2021.

³⁷ Entretien, représentant de la société civile, septembre 2021.

³⁸ Entretiens, représentants de la société civile, septembre 2021 ; octobre 2021.

dans ces projets avec des stratégies et des alliances spécifiques, parfois divergentes. L'affaiblissement graduel de la fonction de « planification » au profit de celle des « finances » a contribué à cette fragmentation et au renforcement des réseaux d'acteurs administratifs, notamment ceux du ministère des Finances, entraînant une recomposition des pouvoirs au sein de l'État (Haussaire, 2019). Ce phénomène n'est pas spécifique au Sénégal et fait l'objet d'une littérature plus large qui met en évidence l'idée d'une « *action publique éclatée* » (Lascoumes, 1996, p. 334; Soriât, 2018), partagée entre acteurs étatiques et non-étatiques et façonnée par l'accumulation de projets de développement (Darbon & Provini, 2018; Thoenig, 2019).

Un autre effet récurrent est le cloisonnement de la gestion publique. Les personnes interrogées ont mentionné la concurrence entre les ministères sectoriels (i.e. agriculture, environnement, élevage, eau et assainissement, collectivités territoriales) sur de nombreux dossiers : priorités du PSE, allocation des fonds internationaux et du budget de l'Etat, leadership sur certaines thématiques ou événements³⁹, etc. Si cette concurrence reflète un manque de coordination et un cloisonnement sectoriel, elle traduit également des divergences plus profondes dans la définition des priorités d'utilisation des sols. Ce dernier point sera discuté ci-dessous.

Ainsi, d'une part, chaque département ou « équipe projet » intervient dans son domaine réservé, avec de multiples difficultés bien connues : couts élevés de transaction des projets, superposition d'initiatives, planification de court-terme, inégalités régionales dans l'allocation et la réception de financements, retard dans la mise à disposition des fonds, décalage entre gestion centralisée et action sur le terrain, entre autres. D'autre part, les comités de pilotage des projets constituent des espaces privilégiés de coordination intersectorielle dans certains domaines. La collaboration entre les ministères sectoriels ou entre les directions étant faible, les grands projets (tel que le projet SCALA) créent des opportunités d'interaction entre les agents publics. Ces espaces sont pourtant ad hoc.

Ces défis concernant la fragmentation et le cloisonnement institutionnel sont mentionnés dans la plupart des documents politiques et des rapports d'expertise analysés. Par exemple, les déficiences du cadre institutionnel du PNIA ont été évoquées comme les causes de l'échec de sa mise en oeuvre (PNIASAN, République du Sénégal, 2018). La faible coordination des programmes de protection sociale a été également mise en avant comme la source des incohérences du secteur (Ndiaye, 2017).



© R. BELMIN, CIRAD

³⁹ Entretiens, représentants du gouvernement et de la société civile, septembre 2021.

...suivie d'une superposition de cadres de coordination

Dans le contexte mentionné ci-dessus, les réformes recommandées tendent systématiquement vers une solution unique : la création de nouveaux cadres de coordination. La SNSAR propose, en l'occurrence, la mise en place de structures de concertation et d'espaces de dialogue multi-acteurs afin de promouvoir les synergies intersectorielles (SNSAR, République du Sénégal, 2015). Et de fait, chaque grand projet crée sa propre structure qui s'ajoute aux cadres de coordination des programmes existants. Ceux-ci se multiplient et se superposent à des plateformes à vocation « participative ». Le résultat est une profusion d'espaces de coordination qui drainent des ressources humaines et financières, manquent d'organicité et peinent à mobiliser des membres, à pérenniser leurs activités et simplement à se coordonner⁴⁰. Ce processus est résumé par un représentant politique :

« Le problème de ces cadres fédérateurs est qu'il faut les faire fonctionner. On a réussi à institutionnaliser la concertation, par exemple, dans le cadre de la LOASP. (...) Mais il y a tellement d'institutions qui ont été créées que ça va dans tous les sens. Il faut maintenant veiller à ce que ces mécanismes puissent fonctionner. Et c'est là où on bloque ».

De nombreux comités, conseils, groupes de dialogue, commissions composent ainsi la gouvernance rurale au Sénégal. A titre d'exemple,

- **Le Comité national sur les changements climatiques (COMNACC)**, institué en 2003 avec la mission de coordonner les différentes activités identifiées dans le cadre de la mise en oeuvre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, est resté inopérant jusqu'en 2011. Placé sous l'autorité du Ministère de l'environnement, ce comité est composé de représentants de plusieurs ministères sectoriels (Décret 2011/n°1689). Son fonctionnement fait encore face à des difficultés, compte tenu des changements fréquents des membres et le manque de continuité⁴¹.
- **Le CNSA** a été initialement créé au sein de la Primature avec le mandat de coordination des actions de sécurité alimentaire au sein du gouvernement. Cependant, à partir de 2019, l'organe a été positionné au Secrétariat général du gouvernement, perdant ainsi de l'espace politique. Sa capacité de coordination est restée limitée, dans la mesure où le conseil se réunit très rarement et les priorités politiques sont définies par chaque stratégie sectorielle⁴².
- **Le GDSP** constitue un espace de dialogue entre la société civile et les décideurs politiques. Créé en 2014, ce groupe a été redynamisé à partir de 2017 par le CNCR dans le cadre de la formulation du PNIASAN. Malgré ses difficultés opérationnelles et de représentativité, le GDSP constitue pour plusieurs acteurs de la société civile le cadre privilégié de dialogue avec le gouvernement dans le secteur rural.
- D'autres dispositifs incluent le Conseil national de gestion durable des terres, le Comité national du CILSS, la Commission nationale de développement durable, entre autres.

Pour certains acteurs, il s'agit en partie de la logique de financement public par projet : *« l'organisation qui te finance dit qu'il faut créer une plateforme, donc tu vas créer une plateforme. Tu ne vas pas lui dire qu'il y a déjà des plateformes qui existent... et ça fait une diversification de plateformes vu qu'on est dépendant de ces financements. (...) Cette multiplicité de plateformes ne se justifie pas »*⁴³. D'une part, cet effort reflète une reconnaissance de la multisectorialité des enjeux de développement, de l'importance d'une plus grande participation de la société dans les affaires publiques, et d'une nécessité de coordination par l'Etat des initiatives dispersées ; d'autre part, cela crée une inertie par la superposition de structures institutionnelles.

Ce phénomène a été analysé par la littérature à travers la notion d'accumulation de politiques (policy accumulation), qui se caractérise par un empilement d'instruments et d'objectifs au fil du temps.

⁴⁰ Entretien, représentants de la société civile et du gouvernement, septembre 2021.

⁴¹ Entretien, représentant du gouvernement, septembre 2021.

⁴² Entretien, représentant du gouvernement, octobre 2021.

⁴³ Entretien, représentant politique, septembre 2021.

Cette augmentation de la densité d'instruments est susceptible de compromettre la capacité des acteurs institutionnels à i) mettre en oeuvre, surveiller et appliquer les politiques publiques et ii) soutenir les débats politiques dans l'arène publique ; autrement dit, elle peut avoir des effets sur la perte d'efficacité et de légitimité des politiques publiques (Adam et al., 2019; Knill et al., 2020). Il s'agit d'un phénomène presque universel dans les démocraties modernes se produisant dans un large éventail de domaines politiques ; cependant, il contribue à la croissante déconnexion entre les experts, les politiciens et le grand public sur les questions en jeu (Knill et al., 2020).



© R. BELMIN, CIRAD

Dans le cas du Sénégal, cette accumulation intervient dans un contexte de ressources financières et humaines limitées pour la mise en oeuvre des politiques. Les cadres de coordination qui visent à donner plus de cohérence à une action publique caractérisée par des projets dispersés et sectoriellement cloisonnés finissent par augmenter la complexité institutionnelle sans nécessairement améliorer l'efficacité ou la légitimité des politiques. Ce processus semble, en plus, contribuer à une dynamique d'initiation de réformes qui finissent par être inachevées.

Pour autant, face au scepticisme concernant ces espaces – souvent artificiels – de coordination, il y a tout de même une reconnaissance d'intégration intersectorielle au niveau des territoires. Par exemple, les comités pastoraux incitent les interactions entre les collectivités territoriales et les services de l'élevage, de l'agriculture et des eaux et forêts à l'échelle locale et semblent faciliter la gestion des conflits⁴⁴.

⁴⁴ Entretien, représentant du gouvernement, septembre 2021.

Des défis de mise en oeuvre et de décentralisation

Le décalage entre la fabrique et la mise en oeuvre des politiques publiques – ou « *entre le discours et la pratique* »⁴⁵ – constitue un enjeu additionnel. Les facteurs de ce décalage ne sont pas nouveaux : la multiplicité d'acteurs (étatiques et non étatiques) participant à la mise en oeuvre, la fluctuation des sources de financement, la faible présence des services de l'État au niveau des territoires, l'application sélective des dispositions légales par l'État, entre autres. Il s'agit en effet d'un sujet récurrent dans la littérature des politiques publiques, qui considère non seulement l'absence de mise en oeuvre, mais aussi l'écart existant entre les décisions prises et les résultats obtenus, les effets de traduction, de diffraction ou de blocage de l'action (Darbon & Provini, 2018; Hassenteufel & Zeigermann, 2021; Lipsky, 2010; Milhorance, 2018).

Cette problématique est également associée au processus partiel de décentralisation administrative au Sénégal – des efforts ont été entrepris depuis des décennies mais sont restés limités (Piveteau, 2005). Le PSE s'est traduit par une réorganisation de la gouvernance territoriale. Dans ce contexte, l'Acte III de la réforme de la Décentralisation de 2013 (loi n° 2013-10) est mentionné dans la plupart des documents politiques consultés (PSE, PRACAS, PNIASAN, PNA, LPSDEA, LPSEDD, SPNAB, PCAE, PNDD, SNSAR, PNDE, etc.). Le document du PSE mentionne par exemple des avancées observées depuis 2014 : la hausse des transferts financiers destinés aux communes, la mise en oeuvre de projets de développement territorial (PROMOVILLE, PUDC, etc.) et l'existence d'une stratégie nationale de formation (PSE, République du Sénégal, 2018).

Cependant, les résultats concrets de cette réforme sont mitigés (OCDE, 2017). A ce jour, les collectivités locales manquent des ressources techniques, financières et humaines nécessaires pour la mise en oeuvre des politiques publiques. De plus, le secteur agricole n'a pas fait l'objet de transfert de compétence et pour d'autres secteurs, ce transfert formel n'a pas été accompagné par des stratégies d'information et de formation appropriées, laissant les collectivités locales dépendantes des programmes d'appui extérieur (PNIASAN, République du Sénégal, 2018). Dans certains domaines, comme la gestion des ressources naturelles, la décentralisation s'opère par une cogestion entre les structures de l'Etat et les collectivités territoriales⁴⁶.

En plus de la dimension administrative de la décentralisation, la gouvernance territoriale est prise en compte sous la perspective de l'augmentation de l'attractivité des territoires pour le secteur privé. Le PSE met l'accent sur l'amélioration du système fiscal local, l'augmentation du nombre de zones économiques spéciales, les agropoles, et la sécurisation foncière (PSE, République du Sénégal, 2018). Cependant, un nombre limité de collectivités a bénéficié d'un renforcement en matière de gestion foncière (enregistrement des droits d'usage, régularisation, enregistrement des transactions subséquentes et mise à jour de la base de données foncière communale) (Bourgoin et al., 2020; PCAE, République du Sénégal, 2020).

Enfin, la décentralisation constitue un enjeu complexe qui s'inscrit dans un processus historique marqué par des relations souvent conflictuelles entre l'Etat colonial français, l'Etat central sénégalais et les collectivités décentralisées (Touré, 2012). Ce processus n'est pas détaillé dans ce rapport.

Des conflits sur la gestion de l'usage des terres

Les déficits institutionnels ne constituent pas les seules sources de cloisonnement sectoriel. La concurrence entre les administrations publiques traduit également des divergences plus profondes dans la définition des priorités d'utilisation des sols, qui coexistent avec une intensification des conflits sur la gestion des ressources naturelles au niveau territorial. En effet, les dynamiques d'urbanisation, l'avancée du front agricole et de la déforestation, l'extension des infrastructures d'irrigation, la progression des industries extractives, et la perte des terres pastorales engendrent des conflits liés notamment à la gestion de l'eau productive et l'accès au foncier. Le PSE identifie les

⁴⁵ Entretien, représentant d'une agence internationale, septembre 2021.

⁴⁶ Entretien, représentant du gouvernement, décembre 2021.

mines et les matériaux de construction parmi les principaux moteurs de croissance économique (PSE, République du Sénégal, 2018), un positionnement perçu comme risqué pour l'agriculture, notamment les exploitations familiales⁴⁷.

Plusieurs entretiens soulignent ces enjeux :

« Presque chaque année on déclasse une partie des forêts classées. La demande en foncier pour les besoins de l'agriculture ou bien pour d'autres activités [mines, urbanisation] c'est le véritable problème que nous rencontrons aujourd'hui. La demande est trop forte et nos ressources forestières sont très agressées parce qu'il n'y a plus d'espace, il n'y a plus de terres agricoles »⁴⁸.

« L'agriculture est en train de grignoter les terres de l'élevage (...) Il y a une concentration importante du cheptel, avec la réduction de la biodiversité et une mauvaise alimentation animale. Face à cette question on essaie de restaurer les zones. Pour freiner l'avancée du front agricole nous n'avons pas de solution. (...) Et il peut y avoir des conflits entre les éleveurs et les cultivateurs »⁴⁹.

« On parle de gestion intégrée des ressources en eau, mais le problème majeur est l'aménagement des territoires qui est fait sans tenir compte des composantes environnementales, ni de la faune sauvage, et ni même du cheptel. Comment les éleveurs réagissent ? La solution est d'envoyer tous les bataillons dans les aires protégées pour éviter les conflits (...) les zones d'aménagement global du territoire devraient être bien définies – ce qui est réservé à l'agriculture, à l'élevage, les forêts »⁵⁰.



© R. BELMIN, CIRAD

47 Entretien, représentant de la société civile, septembre 2021.

48 Entretien, représentant du gouvernement, décembre 2021.

49 Entretien, représentant du gouvernement, septembre 2021.

50 Entretien, représentant du gouvernement, décembre 2021.

En outre, les conflits sécuritaires, de même que les réseaux de trafic internationaux de bois et de pesticides, ont été soulignés. Dans la région de la Haute-Casamance, le défrichement des massifs forestiers liés aux besoins agricoles et en bois énergie, la croissance démographique et l'augmentation des feux de brousse exercent une forte pression sur les paysages naturels. A cela s'ajoutent des réseaux publics-privés de trafic transfrontalier de bois qui intensifient les conflits au niveau régional (Solly et al., 2020). Pour les acteurs consultés, la question de l'exploitation forestière illégale est complexe. Une analyse approfondie de cette question dépasse le cadre de ce rapport. Néanmoins, une perception partagée est la relation entre cette dynamique et les enjeux du développement :

« Il y a un clivage majeur entre les villes et les campagnes (...) et tant qu'il n'y a pas une politique pour réduire ce clivage, la pression sur les ressources naturelles va continuer parce que ce sont les ressources qui sont les plus accessibles, les plus faciles à exploiter, à valoriser par ces communautés, quitte à ce qu'elles usent de toutes leurs forces, de toutes leurs stratégies pour défier les pouvoirs publics »⁵¹.

Ainsi, il s'agit d'identifier des mesures de promotion de l'agroécologie qui s'inscrivent dans un cadre global de réduction des inégalités et de l'insécurité alimentaire et cela dans une région sévèrement touchée par la pauvreté et la dégradation des ressources naturelles, où la pression démographique a conduit à une telle réduction des espaces pastoraux que les possibilités d'intensification par la seule optimisation des flux de biomasse locaux sont limitées (DyTAES, 2020).



⁵¹ Entretien, représentant du gouvernement, décembre 2021.

5. CONSIDÉRATIONS FINALES

L'agroécologie n'est pas un phénomène nouveau au Sénégal. Les premières initiatives étaient orientées vers l'appui aux producteurs et la création de marchés spécialisés. Depuis les années 2010, ce mouvement connaît une nouvelle phase qui s'inscrit dans un contexte international favorable, où l'agroécologie est de plus en plus soutenue par les agences de coopération. Un plus grand nombre d'acteurs est désormais impliqué dans cette dynamique qui comprend non seulement les ONG et la recherche, mais aussi le gouvernement, la diplomatie, les organisations sous-régionales et les acteurs privés. L'agroécologie a été formellement reconnue par les pouvoirs publics et le pays doit maintenant construire les outils pour mettre en oeuvre ces approches et les pérenniser dans l'agenda politique.

Ce mouvement, et cette dernière décision en particulier, s'inscrit en partie dans une diplomatie pragmatique qui permet aux élites politiques d'attirer des financements et de se légitimer en se mettant en phase avec les enjeux internationaux et sociétaux. Au-delà de cette dimension stratégique, la dégradation croissante des sols et des ressources en eau dans un contexte de pression foncière constitue une vraie préoccupation de plusieurs acteurs politiques. Il en est de même pour les problèmes de santé publique causés par l'utilisation abusive de pesticides.

Les mots d'ordre internationaux ne sont pas mécaniquement adoptés : ils sont souvent larges et imprécis et font l'objet de traductions en instruments concrets par des acteurs multiples, qui ont parfois des postures divergentes. Ainsi des responsables politiques, des structures administratives, des organisations de la société civile et des agences internationales interagissent pour l'adoption de paradigmes internationaux. Dans ce contexte, l'étude s'est intéressée au processus d'intégration de l'agroécologie dans les politiques nationales au Sénégal, visant à apporter des éléments d'éclairage sur les concepts privilégiés, les acteurs impliqués, la connexion entre cet agenda et le cadre institutionnel existant, et le potentiel de changement politique. Les considérations formulées sont résumées ci-dessous :

Un changement politique incrémental est en cours, fondé sur une superposition d'objectifs et d'instruments.

L'analyse montre que les actions récentes de promotion de l'agroécologie engendrent un processus de changement incrémental, où les nouveaux instruments sont superposés à un cadre institutionnel de développement agricole souvent contraire à l'agroécologie. La subvention des bio-engrais et la mention à l'agroécologie dans le PSE Vert – et possiblement dans le PASAD – attestent d'un engagement plus visible du gouvernement, notamment du secteur agricole. Cependant, cette reconnaissance se matérialise dans un environnement institutionnel complexe où cohabitent de nombreuses stratégies avec des approches distinctes de la sécurité alimentaire et de la gestion des ressources naturelles. Le risque est de reproduire des dynamiques connues ailleurs, telles que l'empilement de réformes inachevées ou la formulation de documents stratégiques faiblement mis en oeuvre.

L'agroécologie comporte une pluralité de conceptions, mais sa prise en compte par l'Etat sénégalais est marquée par une perspective techniciste et marchande.

La définition de l'agroécologie fait l'objet d'un travail conceptuel des acteurs qui s'en saisissent. Le PSE Vert n'a pas précisé sa conception de l'agroécologie et la DyTAES a choisi de ne pas imposer une définition unique à ses membres, afin de renforcer le plaidoyer. Une diversité d'approches est donc observée, allant des conceptions holistiques, destinées à transformer les systèmes alimentaires, à celles plus techniques. Les actions de l'Etat sont principalement basées sur la diffusion des pratiques agricoles à l'échelle de la parcelle, la formulation de fiches techniques, la rationalisation de l'utilisation des intrants et des ressources naturelles, et la subvention des bio-intrants. Cette approche tend à reproduire les systèmes sociotechniques en place et à justifier l'inaction du gouvernement.

Par ailleurs, le développement des marchés agroécologiques est vu par certains acteurs - comme la FENAB - comme l'une des principales possibilités d'augmentation des revenus des producteurs. En effet, les produits agroécologiques ne sont pas différenciables sur le marché et, lorsqu'ils le sont, ils restent peu accessibles financièrement. Cependant, cette solution renforce la perception de l'agroécologie comme un marché de niche et soulève des questions concernant le processus de labellisation et l'intégration des populations rurales dans une dynamique plus large de transition. Pour les produits issus de l'agroécologie dont les coûts de production seraient supérieurs à ceux de l'agriculture conventionnelle, le développement de marchés spécifiques nécessiterait une propension à payer davantage pour ces produits agroécologiques.

Un mouvement agroécologique actif dans un environnement institutionnel contraint.

Le Sénégal se distingue par la présence d'un important mouvement agroécologique qui a joué un rôle dans la mise à l'agenda politique de cette thématique. A travers la DyTAES, ce mouvement a saisi les opportunités de dialogue avec le gouvernement et s'est renforcé sur le plan international. Néanmoins, la DyTAES fait encore face à des défis pour déployer son agenda et pérenniser ses acquis, dans un contexte de faible connaissance et reconnaissance par les représentants des ministères, de quelques divergences internes et de débats de représentativité.



© R. BELMIN, CIRAD

L'institutionnalisation de l'agroécologie est perçue comme une étape cruciale ; cependant, l'étude a soulevé des aspects qui pourraient rendre ce processus insuffisant pour inscrire l'agroécologie dans la durée. Les expériences précédentes ont montré que le degré de politisation de l'agroécologie peut avoir des effets distincts dans l'institutionnalisation. En outre, la formalisation des cadres de concertation peut se révéler contre-productive dans un contexte d'action publique très fragmentée, spécialement si elle n'est pas soutenue par un processus d'apprentissage institutionnel, de consolidation des réseaux d'acteurs, et d'allocation de ressources humaines et financières. Par ailleurs, la coordination intersectorielle n'est pas seulement une question administrative, elle est aussi une question politique, qui reflète des priorités différentes en matière d'aménagement des terres et de trajectoire agricole. Ainsi, des vagues de mobilisations momentanées ont déjà été observées pour d'autres thématiques telles que le foncier, avec des traductions concrètes finalement limitées.

Une délégitimation des visions alternatives de développement rural face aux objectifs d'autosuffisance alimentaire.

Souvent présentée comme incompatible avec l'agroécologie, l'autosuffisance alimentaire est l'une des principales sources de légitimité politique de l'Etat et correspond au paradigme dominant des politiques agricoles. Dans un contexte complexe de reproduction de crises alimentaires, l'action étatique des dix dernières années vise à gagner en indépendance vis-à-vis des marchés internationaux des céréales et s'est orientée vers un « paquet d'instruments » bien définis : la subvention d'intrants et les investissements dans les infrastructures productives. Sans questionner la centralité de ces débats, de nombreuses limites à ces politiques ont été identifiées et documentées. Il est ainsi essentiel de reconnaître les différentes dimensions de la sécurité alimentaire, en particulier la qualité nutritionnelle et sanitaire des régimes alimentaires, les revenus, et la qualité des sols et des ressources en eau.



L'« agencéité » et la « durabilité » pourraient aussi être considérées comme des dimensions structurantes de la sécurité alimentaire (Clapp et al., 2022) ; l'agencéité faisant référence à la capacité des individus et des communautés à avoir un certain contrôle sur leurs décisions et actions pour améliorer leur sécurité alimentaire (autodétermination), la durabilité faisant référence à la nécessité de maintenir des conditions environnementales et sociales favorables à la production et à la sécurité alimentaire à long terme. Ces deux dimensions font échos aux principes de l'agroécologie.

Des enjeux importants en matière d'évaluation et d'accompagnement.

Les enjeux liés à l'évaluation et à l'accompagnement de l'agroécologie sont fondamentaux. Rassemblés autour du concept de la co-conception et la co-construction de savoirs, nous pensons utile et c'est le cas du projet FAIR, de comprendre le système d'acteurs et des rapports de force entre eux pour imaginer des leviers pertinents pour accompagner la transition agroécologique. Nous pensons aussi que l'examen attentif et documenté des possibles conditions favorables à l'agroécologie mérite attention et que la recherche a des choses à apporter à ce niveau. Nous pensons enfin que la recherche peut aider à placer l'agroécologie dans les dynamiques territoriales et penser ainsi des transformations non pas seulement des techniques, mais de tout le système alimentaire.

Des conflits et des alternatives au niveau des territoires.

Parallèlement à la mobilisation nationale, le mouvement agroécologique s'oriente vers un ancrage territorial, basé sur l'expérimentation et la recherche. Ce processus est encore récent et ouvre un champ de possibilités : des nouvelles conceptions de l'agroécologie peuvent émerger de la pratique, les réseaux territoriaux peuvent être consolidés et participer à la traduction des instruments de politiques publiques selon une logique plus agroécologique. Cependant, certains défis sont déjà connus : les jeux des acteurs pour le leadership politique et la concurrence pour le financement, le renforcement des capacités des structures déconcentrées des ministères de l'agriculture et de l'environnement, une décentralisation donnant davantage de moyens d'action aux structures locales, la résolution des conflits liés à la gestion des ressources naturelles, en particulier l'accès à l'eau productive et au foncier, les niveaux élevés de pauvreté, ou encore la progression des conflits sécuritaires dans les zones rurales.

REFERENCES

- Adam, C., Hurka, S., Knill, C., & Steinebach, Y. (2019). *Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108646888>
- Baborska, R. (2021). *Suivi des politiques agricoles et alimentaires au Sénégal 2021 : Rapport d'analyse politique*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb7078fr>
- Bellon, S., & Ollivier, G. (2018). *Institutionalizing Agroecology in France : Social Circulation Changes the Meaning of an Idea*. Sustainability, 10(5), Art. 5. <https://doi.org/10.3390/su10051380>
- Bendjebbar, P., & Fouilleux, E. (2022). *Exploring national trajectories of organic agriculture in Africa. Comparing Benin and Uganda*. Journal of Rural Studies, 89, 110-121. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.11.012>
- Bodian, C. (2022, février 18). *Contribution de l'IPAR au processus d'amélioration des pratiques de subventions agricoles au Sénégal. Ipar, initiative prospective agricole et rurale*. <https://www.ipar.sn/Contribution-de-l-IPAR-au-processus-d-amelioration-des-pratiques-de-subventions.html>
- Boillat, S., Belmin, R., & Bottazzi, P. (2021). *The agroecological transition in Senegal : Transnational links and uneven empowerment. Agriculture and Human Values*. <https://doi.org/10.1007/s10460-021-10247-5>
- Bottazzi, P., & Boillat, S. (2021). *Political Agroecology in Senegal : Historicity and Repertoires of Collective Actions of an Emerging Social Movement*. Sustainability, 13(11), 6352. <https://doi.org/10.3390/su13116352>
- Bourgoin, J., Diop, D., Dia, D., Sall, M., Zagré, R., Grislain, Q., & Anseeuw, W. (2020). *Regard sur le modèle agricole sénégalais : Pratiques foncières et particularités territoriales des moyennes et grandes exploitations agricoles*. Cahiers Agricultures, 29, 18. <https://doi.org/10.1051/cagri/2020018>
- Bricas, N., & Alpha, A. (2018). 2. *Une lecture politique des débats sur la sécurité alimentaire et la nutrition*. In Y. Martin-Prével & B. Maire (Éds.), La nutrition dans un monde globalisé (p. 29-48). IRD Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.33869>
- Bricas, N., & Daviron, B. (2008). *De la hausse des prix au retour du « productionnisme » agricole : Les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome*. Hérodote, 131(4), 31-39. <https://doi.org/10.3917/her.131.0031>
- Clapp, J., Moseley, W. G., Burlingame, B., & Termine, P. (2022). *The case for a six-dimensional food security framework*. Food Policy, 106, 102164. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102164>
- Darbon, D., & Proveni, O. (2018). « *Penser l'action publique* » en contextes africains. *Les enjeux d'une décentralisation. Gouvernement et action publique*, VOL. 7(2), 9-29. <https://doi.org/10.3917/gap.182.0009>
- Diagne, P. B., Sy, H., & Wane, R. (2018). *Impact des dépenses publiques sur la pauvreté et les inégalités sociales au Sénégal : Bourses de sécurité familiale et CMU* (Document d'étude n° 38; p. 38). Direction générale de la planification et des politiques économiques.
- Diop, M. C. (2002). *Réformes économiques et recompositions sociales*. In D. B. Cruise O'Brien, M. C. Diop, & M. Diouf (Éds.), La construction de l'Etat au Sénégal (p. 63-80). Karthala.
- Domené-Painenao, O., & Herrera, F. F. (2019). *Situated agroecology : Massification and reclaiming university programs in Venezuela*. Agroecology and Sustainable Food Systems, 43(7-8), 936-953. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1617223>
- DyTAES. (2020). *Contribution aux politiques nationales pour une transition agroécologique au*

Sénégal. Dynamique pour une transition agroécologique au Sénégal.

- El Hadji, M. S. (2018, 21/06). *Le « mariage sulfureux » entre territoires et politiques agricoles : La double expérience du Sénégal*. Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes, Colloque SFER, Montpellier. https://www.sfer.asso.fr/source/Coll-trajectoire-2018/articles/A41_Sylla.pdf
- FAO. (2016a). *Conclusions de la réunion régionale sur l'agroécologie en Afrique subsaharienne* (ARC/16/INF/20). FAO. <https://www.fao.org/3/mp640f/mp640f.pdf>
- FAO. (2016b). *Report of the regional meeting on agroecology in Sub-Saharan Africa*. <https://www.fao.org/3/i6364en/i6364en.pdf>
- FAO. (2018). *Les 10 éléments de l'agroécologie : Guider la transition vers des systèmes alimentaires et agricoles durables*. Food and Agriculture Organization. <https://www.fao.org/3/i9037fr/i9037fr.pdf>
- FAO & PNUD. (2022). *Programme d'appui à l'intensification des efforts pour l'agriculture et l'utilisation des terres par la mise en oeuvre des CDN et des PNA (SCALA) : Report de lancement—Sénégal* (CC0167FR1/05.22).
- Feindt, P., Schwindenhammer, S., & Tosun, J. (2020). *Politicization, Depoliticization and Policy Change : A Comparative Theoretical Perspective on Agri-food Policy*. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1-17. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1785875>
- Ferguson, B. G., Morales, H., Chung, K., & Nigh, R. (2019). *Scaling out agroecology from the school garden : The importance of culture, food, and place*. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(7-8), 724-743. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1591565>
- García López, V., Giraldo, O. F., Morales, H., Rosset, P. M., & Duarte, J. M. (2019). *Seed sovereignty and agroecological scaling : Two cases of seed recovery, conservation, and defense in Colombia*. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(7-8), 827-847. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1578720>
- Gérardaux, E., Falconnier, G., Cozé, E., Defrance, D., Kouakou, P.-M., Loison, R., Sultan, B., Affholder, F., & Muller, B. (2021). *Adapting rainfed rice to climate change : A case study in Senegal*. *Agronomy for Sustainable Development*, 41(4), 57. <https://doi.org/10.1007/s13593-021-00710-2>
- Giraldo, O. F., & McCune, N. (2019). *Can the state take agroecology to scale? Public policy experiences in agroecological territorialization from Latin America*. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(7-8), 785-809. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1585402>
- Gliessman, S. (2018). *Defining Agroecology*. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(6), 599-600. <https://doi.org/10.1080/21683565.2018.1432329>
- Guéneau, S., Sabourin, E., Colonna, J., de Freitas Ewald Strauch, G., Piraux, M., Lamine, C., Lucio de Ávila, M., Niederle, P., de Carvalho Canavesi, F., Diogo Tavares, E., Santos de Assis, W., Rodrigues de Souza Barbosa, Y., & Job Schmitt, C. (2019). *A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS ESTADUAIS DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL*. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGROECOLOGIA, 14(2). <https://doi.org/10.33240/rba.v14i2.22957>
- Hassenteufel, P., & Zeigermann, U. (2021). *Translation and translators in policy transfer processes*. In O. Porto de Oliveira, *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation* (p. 58-79). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789905601.00011>
- Haussaire, M. (2019). *La fabrique de l'État sous régime d'aide. Construction d'une administration extravertie au Sénégal* [Thèse de doctorat, Université de Lille]. <https://pepite->

depot.univ-lille.fr/LIBRE/EDSJPG/2019/2019LILUD018.pdf

- Knill, C., Steinebach, Y., Adam, C., & Hurka, S. (2020). *Policy dismantling, accumulation and performance. A Modern Guide to Public Policy*, 242-264.
- Lascoumes, P. (1996). *Rendre gouvernable : De la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique*. In *La Gouvernabilité* (p. 325-338). Presses universitaires de France-CURAPP.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : Dilemmas of the individual in public services (30th anniversary expanded ed)*. Russell Sage Foundation.
- LPSDA, République du Sénégal. (2018). *Lettre de Politique Sectorielle de Développement de l'Agriculture. Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural*.
- LPSDEA, République du Sénégal. (2016). *Lettre de Politique Sectorielle de Développement pour le secteur de l'Eau, l'Assainissement 2016-2025. Ministère de l'hydraulique et de l'assainissement*.
- LPSEDD. (2016). *Lettre de politique du secteur de l'environnement et du développement durable* (LPSEDD), 2016-2020. Ministère de l'environnement et du développement durable.
- MAER. (2021). *Projet de feuille de route du Sénégal pour le Sommet mondial sur les systèmes alimentaires durables. Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural*. https://summitdialogues.org/wp-content/uploads/2021/09/Feuille-de-route-du-senegal_SENEGAL24072021-TMD-1.pdf
- Marivoet, W., Ulimwengu, J. M., Sall, L. M., Gueye, A., Savadogo, K., & Dia, K. (2021). *Hidden hunger : Understanding dietary adequacy in urban and rural food consumption in Senegal* (0 éd.). International Food Policy Research Institute. <https://doi.org/10.2499/p15738coll2.134483>
- Mbow, M. (2017). *Les défis de l'agriculture sénégalaise dans une perspective de changements climatiques*. 90.
- Mendez del Villar, P., & Bauer, J.-M. (2013). *Rice in West Africa : Dynamics, policies and trends*. Cahiers Agricultures, 22(5), 336-344. <https://doi.org/10.1684/agr.2013.0657>
- Mendez del Villar, P., & Lançon, F. (2015). *West African rice development : Beyond protectionism versus liberalization?* Global Food Security, 5, 56-61. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2014.11.001>
- Milhorange, C. (2018). *New Geographies of Global Policy-Making : South-South Networks and Rural Development Strategies* (1re éd.). Routledge.
- Ndiaye, N. (2017). *Revue stratégique nationale pour l'éradication totale de la faim (ODD2) au Sénégal*. République du Sénégal/ Programme Alimentaire Mondial.
- OCDE. (2017). Chapitre 5. *Vers un renforcement des capacités institutionnelles du Sénégal*. In *Examen multidimensionnel du Sénégal* (p. 163-184). Éditions de l'OCDE. <https://www.cairn.info/examen-multidimensionnel-du-senegal-2017-vol1--9789264295773-p-163.htm>
- PANA, République du Sénégal. (2006). *Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques (PANA)*. Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature.
- PAN/LCD, République du Sénégal. (1998). *Programme d'action antional de lutte contre la désertification*. Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature.
- PCAE, République du Sénégal. (2020). *Programme pour la compétitivité de l'agriculture et de l'élevage : Évaluation des systèmes environnementaux et sociaux*. Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural.
- Piveteau, A. (2005). *Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique*. Revue Tiers Monde, 181(1), 71-93. <https://doi.org/10.3917/rtm.181.0071>
- PNADT, République du Sénégal. (2020). *Plan national d'Aménagement et de développement*

territorial : Horizon 2035. Agence nationale d'aménagement du territoire.

- PNIASAN, République du Sénégal. (2018). *Programme national d'investissement agricole pour la sécurité alimentaire et la nutrition (PNIASAN)—2018-2022*. Primature - Cabinet du Premier Ministre.
- PRACAS, République du Sénégal. (2014). *Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS)*. Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural.
- PSE, République du Sénégal. (2018). *Plan Sénégal Emergent : Plan d'actions prioritaires 2019-2023*. Ministère de l'économie, des finances et du plan.
- PSE Vert, République du Sénégal. (2021, décembre 16). *Plan Sénégal Emergent (PSE) : Structuration du Programme PSE Vert*. Atelier d'Orientation Stratégique du PSE Vert, Dakar.
- Rodrigues, V. D. C., & Piraux, M. (2021). *Ideias agroecológicas : Visões e traduções de atores locais no Estado do Pará*. Novos Cadernos NAEA, 24(3). <https://doi.org/10.18542/ncn.v24i3.8245>
- Rosset, P. M., & Altieri, M. A. (2017). *Agroecology : Science and Politics (p. 1-160)*. PRACTICAL ACTION PUBLISHING. <https://doi.org/10.3362/9781780449944>
- Sabourin, E., Patrouilleau, M. M., Le Coq, J.-F., Freguin-Gresh, S., Vázquez, L., & Niederle, P. (Éds.). (2017). *Políticas Públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe*. Evangraf / Criação Humana , Red PP-AL/ FAO.
- Sadibou Fall, C., Barbier, B., Ndiaye Diop, A., Sall, M., Bader, J.-C., Sylla, E. H. M., Dieye, M., & Bossa, A. Y. (2020). « *Entre deux eaux* » : *L'agriculture de décrue face aux politiques transfrontalières dans la vallée du fleuve Sénégal*. In B. Sultan, A. Y. Bossa, S. Salack, & M. Sanon (Éds.), *Risques climatiques et agriculture en Afrique de l'Ouest* (p. 153-161). IRD Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.36324>
- SNDD, République du Sénégal. (2015). *Stratégie nationale de développement durable*. Ministère de l'environnement et du développement durable.
- SNPS, République du Sénégal. (2016). *Stratégie nationale de protection sociale (SNPS)—2015-2035*. Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale.
- SNSAR, République du Sénégal. (2015). *Stratégie nationale de sécurité alimentaire et de résilience (SNSAR)—2015-2035*. Secrétariat du Conseil National de Sécurité Alimentaire/ Primature - Cabinet du Premier Ministre.
- Solly, B., Dieye, E. H. B., Sy, O., Sane, T., Diedhiou, I., Ba, B. D., & Thior, M. (2020). *Dynamique de la déforestation en zone frontalière au nord de la Haute-Casamance (Sénégal)*. *Norois*, 257, 21-35. <https://doi.org/10.4000/norois.10480>
- Soriat, C. (2018). *Imposition et appropriation de la lutte contre le sida par projet au Bénin : L'instrumentation de l'action publique comme observatoire des trajectoires étatiques africaines*. *Gouvernement et action publique*, 2(2), 95. <https://doi.org/10.3917/gap.182.0095>
- Soullier, G., Moustier, P., Bourgoin, J., & Ba, A. (2018). *Les effets des investissements d'agrobusiness sur les agriculteurs familiaux. Le cas de la vallée du fleuve Sénégal*. *Économie rurale*, 366, 61-79. <https://doi.org/10.4000/economierurale.6262>
- Tapsoba, P. K., Aoudji, A. K. N., Kabore, M., Kestemont, M.-P., Legay, C., & Achigan-Dako, E. G. (2020). *Sociotechnical Context and Agroecological Transition for Smallholder Farms in Benin and Burkina Faso*. *Agronomy*, 10(9), 1447. <https://doi.org/10.3390/agronomy10091447>
- Thoenig, J.-C. (2019). *Politique publique: In Dictionnaire des politiques publiques (p. 462-468)*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0462>
- Thoreux, M., & Bichard, A. (2021). *Le paradigme des filets sociaux : Quelle appropriation en*

Afrique de l'Ouest ? Le cas du Sénégal. In J. Coste, F. Doligez, J. Egg, & G. Perrin (Éds.), *La fabrique des politiques publiques en Afrique : Agricultures, ruralités, alimentation* (p. 93-119). Karthala.

- Tiftonell, P., Scopel, E., Andrieu, N., Posthumus, H., Mapfumo, P., Corbeels, M., van Halsema, G. E., Lahmar, R., Lugandu, S., Rakotoarisoa, J., Mtambanengwe, F., Pound, B., Chikowo, R., Naudin, K., Triomphe, B., & Mkomwa, S. (2012). *Agroecology-based aggradation-conservation agriculture (ABACO) : Targeting innovations to combat soil degradation and food insecurity in semi-arid Africa*. *Field Crops Research*, 132, 168-174. <https://doi.org/10.1016/j.fcr.2011.12.011>
- Touré, I. (2012). *Autonomie et démocratie locale en Afrique. Une illustration par le cas du Sénégal*. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 78(4), 809. <https://doi.org/10.3917/risa.784.0809>



L'intégration de l'agroécologie dans les politiques publiques du Sénégal

Carolina Milhorange¹, Astou Camara², Jean-Michel Sourisseau¹, Marc Piraux^{1,2}, Chérif Assembène Mane², Ninon Sirdey^{1,2}, Raphaël Belmin^{1,2}, Dié-Yacine Ka², Moussa Sall², Mame Cheikh Anta Sall²

1: CIRAD

2: ISRA-Bame



Le présent document a été élaboré avec l'aide financière de l'Union européenne. Son contenu relève de la responsabilité exclusive du projet FAIR-Sahel et ne saurait en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union Européenne

