



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**BIZCLIR**

Business  
Climate  
Legal &  
Institutional  
Reform

# AgCLIR SÉNÉGAL

Réforme commerciale, juridique et institutionnelle  
dans le secteur agricole du Sénégal





# AgCLIR SÉNÉGAL

Réforme commerciale, juridique et institutionnelle  
dans le secteur agricole du Sénégal

## PLAN D'ACTION

Septembre 2009



### AVERTISSEMENT

Les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Agence américaine pour le développement international ou du Gouvernement des États-Unis.



# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	3
LA CRÉATION D'UNE ENTREPRISE.....	19
LA CONCURRENCE LOYALE .....	36
L'OBTENTION DES AUTORISATIONS.....	44
LE RECRUTEMENT D'EMPLOYÉS.....	56
L'ENREGISTREMENT D'UN BIEN .....	68
L'OBTENTION DU CRÉDIT .....	78
LA PROTECTION DES INVESTISSEURS .....	89
LE PAIEMENT DES IMPÔTS.....	99
LE COMMERCE TRANSFRONTALIER.....	110
L'EXÉCUTION DES CONTRATS .....	135
ANNEXE 1: RECOMMANDATIONS.....	146
ANNEXE 2: RÉSUMÉ DE LA MÉTHODOLOGIE .....	161





## INTRODUCTION

Le présent rapport traite des conditions et des opportunités d'affaires dans le secteur agricole au Sénégal. Par un examen approfondi des politiques pertinentes, des lois, des institutions et de la dynamique sociale, il vise à informer les décisions d'aide de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et des autres donateurs dans le domaine du développement agricole au Sénégal. Il peut également donner des idées et des conseils sur ledit secteur aux responsables gouvernementaux, aux représentants du secteur privé et autres.

### AGRICULTURE AU SÉNÉGAL : PROFIL DE VULNÉRABILITÉ

Sur les presque 13 millions de citoyens sénégalais, plus des trois-quarts travaillent dans le secteur agricole, qui, évidemment, comprend la culture, la transformation, le transport et la commercialisation de denrées alimentaires et autres marchandises produites à partir de l'agriculture et de la foresterie. Cependant, le pays dépend des importations pour 70 pour cent de son approvisionnement en denrées alimentaires – un taux plus élevé que celui de n'importe quel autre pays de l'Afrique subsaharienne.<sup>1</sup> La plupart des cultures produites au Sénégal ont des difficultés d'acheminement vers le marché, si jamais elles y parviennent. Les produits agricoles du pays demeurent également peu compétitifs par rapport aux substituts étrangers, tant pour la consommation locale que pour le commerce international.

Quinze ans après sa libéralisation économique historique (mais incomplète), le Sénégal demeure exceptionnellement vulnérable aux pénuries alimentaires et aux fluctuations des prix. Lors de la crise alimentaire internationale de 2008, le dilemme particulier du Sénégal a été révélé : les importations d'aliments de base bon marché, lorsqu'elles ont été balayées du marché à mesure que les partenaires commerciaux exportateurs procédaient à des réductions de réserves, n'ont pas pu être remplacées par des

substituts abordables, produits localement. Les émeutes qui en ont résulté ont mis à nu les systèmes alimentaires intérieurs inadéquats du Sénégal. Elles ont également révélé beaucoup plus : le gouvernement était mal préparé pour une crise de cette ampleur. L'architecture juridique, réglementaire et institutionnelle sous-jacente pour soutenir le secteur agricole ne pouvait ni répondre suffisamment à la crise ni catalyser une réponse soutenue du secteur privé vers les problèmes sous-jacents de pénurie d'approvisionnement et de pouvoir d'achat anémique, de systèmes de commercialisation inefficaces, de couloirs de transport en proie aux goulets d'étranglement et de commerce basé presque exclusivement sur des transactions libres.

Le leadership national du Sénégal est bien conscient de la vulnérabilité du pays à la pauvreté, à l'insécurité alimentaire et au manque de compétitivité économique générale. Dans le sillage des crises de 2008, il a redoublé d'efforts pour faire face aux problèmes de productivité des exploitations agricoles, de développement de l'entreprise agricole et d'accès aux marchés intérieur, régional et international.<sup>2</sup> Toutefois, les résultats ne sont pas encore visibles à l'œil nu. Près de 50 pour cent de la population demeure officiellement sans emploi, plus de la moitié du pays vit dans la pauvreté et la croissance du PNB en 2009 est prévue pour juste 1,5 pour cent.<sup>3</sup> Certes, ces faits sont imputables en partie à la récession mondiale, mais ils attestent

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, les statistiques citées dans le présent rapport sont tirées d'un certain nombre de sources, notamment *Economist Intelligence Unit (EIU) Country Profile (2008)*, le *World Factbook (2009)* en ligne de la CIA, *Africa Economic Outlook (2009)* de l'OCDE, diverses études des Nations Unies et autres publications extérieures qui tirent elles-mêmes la plupart de leurs données des sources internationales ou des études effectuées par le gouvernement sénégalais. Étant donné les limites dans la collecte des informations intérieures, l'on ne saurait dire que la plupart des chiffres soient exacts, néanmoins ils représentent les meilleures estimations telles qu'acceptées par la communauté internationale.

<sup>2</sup> Un résumé intéressant de l'état général de l'économie sénégalaise, notamment de ses secteurs agricole, industriel et tertiaire, peut être obtenu auprès de la Banque Africaine de Développement / dans le traitement consacré au Sénégal par l'Organisation de coopération et de développement économiques dans sa publication annuelle, *African Economic Outlook (2009)*.

<sup>3</sup> Reuters, "Senegal Growth seen down at 1.5 pour cent in 2009" (20 juillet 2009).

également de la lenteur dans la mise en œuvre des réformes intérieures. En septembre 2009, le Sénégal a chuté de cinq places, de 152 à 157, dans le rapport annuel *Doing Business* de la Banque Mondiale, qui classe 183 pays en fonction de la facilité avec laquelle les sociétés peuvent faire des affaires et prospérer.<sup>4</sup>

Pour l'atteinte de l'objectif primordial de sécurité alimentaire et d'éradication de la pauvreté au Sénégal, des réformes doivent promouvoir des niveaux élevés de compétences techniques et de connaissances approfondies à travers chaque maillon important de la chaîne de valeur agricole. Il s'agit notamment de la bonne utilisation de semences sélectionnées, des pesticides et des engrais ; de l'utilisation accrue des pratiques d'irrigation et de gestion des ressources en eau ; de la capacité des agriculteurs à entrer dans le secteur formel en tant que coopératives ou entreprises transformatrices pour avoir accès au crédit et aux investissements extérieurs, ainsi qu'à l'utilisation des contrats d'approvisionnement écrits ; de la gestion des pertes après récolte et du respect des normes de qualité qui représentent des conditions essentielles pour l'exportation. L'objectif exige également la compréhension généralisée de la manière dont les institutions régionales et internationales, notamment l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ou l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), créent à la fois des perspectives et des obligations pour le Sénégal par rapport à la construction de son commerce dans le secteur agricole.

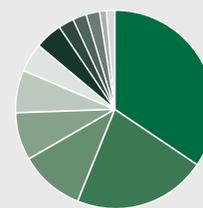
Quelques-uns de ces problèmes sont aussi vieux que l'agriculture elle-même ; d'autres représentent les tendances modernes en matière d'agronomie et de sécurité alimentaire, de politique juridique et économique et de commerce transfrontalier. Ils mènent tous à la conclusion que les connaissances agricoles et les compétences professionnelles sont plus décisives que jamais.

Dans le même temps, les vulnérabilités particulières du Sénégal sont, de façon significative,

imputables à certains problèmes très fondamentaux. Fondamentalement, ses taux d'analphabétisme – environ 70 pour cent des femmes et presque 50 pour cent des hommes – sont parmi les plus élevés dans le monde. Son infrastructure, particulièrement en ce qui concerne le secteur agricole, est entièrement inadéquate. Le fait que les camions ne puissent pas transporter des marchandises sans ingérence excessive de la police et les « rackets » sur le parcours voue quasiment à l'échec tout espoir de commerce compétitif. En outre le fait que le pays relègue réellement les femmes aux travaux malsains, n'exigeant pas de qualification professionnelle, signifie qu'il ne tient pas compte de la capacité productive de la moitié de sa population. Sa perpétuation des « pires formes du travail des enfants » qui, selon les estimations du Département du Travail des États-Unis, happe 30 pour cent d'enfants dans la tranche d'âge de 5–14 ans, doit être affrontée.

Le Sénégal produit une grande variété de marchandises agricoles,<sup>5</sup> les arachides (cacahuètes) constituant le principal moteur de l'économie rurale. Cependant, la majorité des agriculteurs du pays produisent à un niveau de subsistance. L'amélioration de la productivité des exploitations agricoles du Sénégal peut accroître les revenus, améliorer la santé et les moyens d'existence, permettant à davantage de citoyens du pays de se tourner vers la main-d'œuvre qualifiée, l'esprit d'entreprise et d'autres secteurs en tant que source de leurs moyens d'existence. Mais, même comme une

#### LA PRODUCTION AGRICOLE AU SÉNÉGAL : PRODUITS SÉLECTIONNÉS (EN DOLLARS AMÉRICAINS), 2005



■ Arachides	30%
■ Poisson	19%
■ Millet	9%
■ Bœuf	7%
■ Poulet	6%
■ Riz, Paddy	4%
■ Maïs	4%
■ Manioc	2%
■ Mouton	2%
■ Lait de vache	2%
■ Sorgho	1%
■ Légumes frais	1%

Source : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

4 Voir Banque Mondiale, *Doing Business 2010* (Septembre 2009) et la littérature d'accompagnement sur le site [www.DoingBusiness.org](http://www.DoingBusiness.org).

5 Comme l'illustre le tableau sur cette page, le poisson est un produit essentiel du Sénégal et une source majeure d'échange extérieur, comparativement aux autres produits alimentaires et agricoles. Toutefois, le présent rapport n'étudie pas la production du poisson de manière spécifique.

faible représentation de Sénégalais travaille directement dans l'agriculture, le secteur peut servir en tant que source plus stable et plus efficace de sécurité alimentaire et levier de la croissance économique. Dans la mesure où des réformes sont en cours concerne les conditions pour faire des affaires dans le secteur agricole – c'est-à-dire, pour la poursuite de l'activité économique résultant principalement de la production intérieure de denrées alimentaires et autres ressources agricoles – le pays connaîtra une plus grande productivité, l'opportunité entrepreneuriale et la création des richesses – toutes choses qui garantissent la sécurité alimentaire à long terme.

## AGCLIR : UN OUTIL POUR COMPRENDRE LES OBSTACLES AU LANCEMENT ET À LA CROISSANCE DES AGRO-INDUSTRIES

En 2007, incorporant les leçons tirées de son outil diagnostique juridique, institutionnel et commercial de première génération appelé CLIR, l'USAID a financé la restructuration de CLIR à travers son projet de Réforme juridique et institutionnelle du climat des affaires (BizCLIR).<sup>6</sup> Les secteurs d'intervention privilégiés de BizCLIR conçus pour s'aligner sur les rapports *Doing Business* par pays de la Banque Mondiale qui comptent énormément.<sup>7</sup> Sur la base de la structure analytique de *Doing Business*, BizCLIR emploie un processus diagnostique à indicateurs multiples qui examine de près les sujets suivants : Création d'une entreprise, Obtention des autorisations, Recrutement d'employés, Enregistrement d'un bien, Obtention du crédit, Protection des investisseurs, Paiement des impôts, Commerce transfrontalier, Exécution des contrats et fermeture d'une entreprise.<sup>8</sup> BizCLIR aborde également le problème de la loi sur la concurrence et de la politique de la concurrence, qui n'est certes pas abordé de manière spécifique dans *Doing Business*, mais constitue une considération

essentielle dans l'environnement juridique et institutionnel qui sous-tend le développement économique. (La fermeture d'une entreprise est la seule catégorie de *Doing Business* qui n'est pas traitée dans le présent rapport.)

Pour chacun des sujets couverts, *Doing Business* prend en considération quelques indicateurs concernant l'effectivité et la manière dont l'environnement d'entreprise est en train de « fonctionner », mesurés par des moyens tels que le nombre de procédures impliquées dans l'atteinte d'un objectif (par exemple, pour transporter légalement des marchandises dans le commerce transfrontalier ou pour faire exécuter un contrat), le nombre de jours nécessaires et les coûts des procédures par rapport au revenu par habitant. *Doing Business* recueille alors les données issues de 183 pays et classe chacun, démontrant ainsi comment leurs environnements réglementaires respectifs sont comparables aux autres dans le monde entier.

### CATÉGORIES DE DOING BUSINESS DE LA BANQUE MONDIALE

	2010	2009	Change-ment
<i>Doing Business</i> global (181 pays examinés)	157	152	-5
La création d'une entreprise	102	94	-8
Obtention des autorisations	124	121	-3
Recrutement d'employés	172	173	+1
Enregistrement d'un bien	166	164	-2
Obtention du crédit	150	147	-3
Protection des investisseurs	165	164	-1
Paiement des impôts	172	173	+1
Commerce transfrontalier	57	64	+7
Exécution des contrats	151	150	+1
Fermeture d'une entreprise*	80	80	0

*Fermeture d'une entreprise n'était pas couvert dans cette analyse*

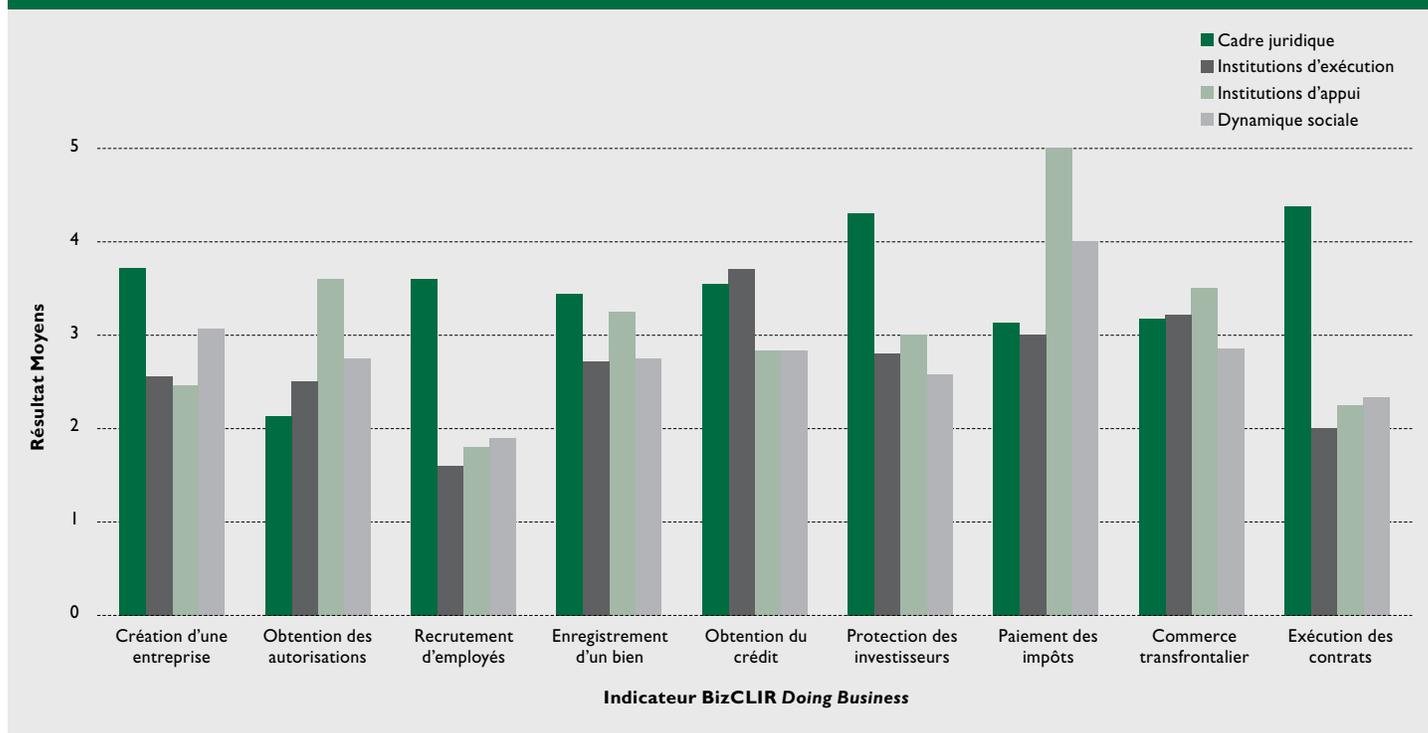
L'initiative BizCLIR d'USAID prend la plupart des indicateurs de *Doing Business* et fouille profondément dans leurs **cadres juridiques, institutions d'exécution, institutions d'appui** respectifs et dans la **dynamique sociale**. En d'autres termes, après que *Doing Business*

<sup>6</sup> Des informations détaillées au sujet de BizCLIR peuvent être trouvées sur [www.bizclir.com](http://www.bizclir.com).

<sup>7</sup> Voir Banque Mondiale, *Doing Business 2010* (Septembre 2009) et la littérature d'accompagnement sur le site [www.DoingBusiness.org](http://www.DoingBusiness.org).

<sup>8</sup> En 2008, la Banque Mondiale a changé la désignation de la catégorie « Obtention des autorisations » en « Obtention des permis de bâtir », un changement qui reflète plus exactement la portée de son enquête. Cependant, la méthodologie AgCLIR maintient son accent sur les autorisations et les permis qui sont exigés tout au long des chaînes de valeur agricoles. En conséquence, la terminologie n'a pas été modifiée pour le présent rapport.

## COMPARAISONS DES SCORES D'INDICATEURS



a donné un aperçu essentiel des conditions des entreprises dans 183 countries, BizCLIR soumet les mêmes indicateurs à une analyse plus poussée des facteurs qui alimentent ces résultats essentiels et fait un compte-rendu du scénario entier, plus complexe. BizCLIR cherche à comprendre les différences contextuelles importantes entre les pays et identifie les points forts et les points faibles au sein des économies qui offrent des perspectives essentielles pour le développement à long terme. Un résumé de la méthodologie de BizCLIR, notamment son utilisation d'une série complète d'indicateurs, est présenté en tant qu'annexe au présent rapport.

En reconnaissant que la croissance économique dans plusieurs pays en développement dépend considérablement du secteur agricole, le présent diagnostic déplace le centre d'intérêt de BizCLIR des économies en général vers des problèmes spécifiques et critiques qui se rapportent à l'agriculture – d'où l'appellation « AgCLIR ». L'accent mis sur l'agriculture résulte d'un consensus au cours des dernières années

autour du fait que la croissance du PIB dans le secteur agricole a un impact sur la réduction de la pauvreté qui vaut plus du double de l'impact sur la réduction de la pauvreté en termes de croissance dans d'autres secteurs.<sup>9</sup> Pourtant, nonobstant le fait que 75 pour cent de la population mondiale vit dans des zones rurales, la plupart d'entre eux exerçant des activités liées au secteur agricole, seulement 4 pour cent de l'aide publique au développement est destinée à l'agriculture dans les pays en développement<sup>10</sup> en Afrique subsaharienne, seuls les 4 pour cent du total des dépenses gouvernementales à partir de 2007 ont été consacrés aux communautés rurales.<sup>11</sup> Ainsi, le présent diagnostic vise à mieux comprendre *pourquoi* le secteur agricole du Sénégal fonctionne tel qu'il est ; *quelle* politique, quels changements juridiques et institutionnels, pourraient mener le secteur vers une plus grande productivité et à la croissance économique ; et *qui* parmi les acteurs économiques du Sénégal peut mener ou mettre en œuvre le changement ?

<sup>9</sup> Banque mondiale, "World Bank Calls for New Emphasis on Agriculture for Development" (communiqué de presse) (19 octobre 2007) (citant le Rapport sur le développement 2008 publié par la Banque Mondiale : Agriculture).

<sup>10</sup> Id.  
<sup>11</sup> Id.

Dans le rapport *Doing Business* le plus récent, publié en septembre 2009, le Sénégal est classé 157<sup>e</sup> sur 183 pays évalués.<sup>12</sup> Un an plus tôt, dans deux domaines en particulier – Création d'une entreprise et Commerce transfrontalier – le pays a enregistré des améliorations spectaculaires. Toutefois, cette énergie s'est estompée, l'année dernière n'ayant montré que quelques légères améliorations selon la méthodologie de la Banque Mondiale. Quatre domaines demeurent parmi les plus mal classés (derniers 10 pour cent) par *Doing Business*: Recrutement d'employés, Enregistrement d'un bien, Protection des investisseurs et Paiement des impôts. (Notamment, en examinant de plus près ces problèmes dans le contexte agricole, le diagnostic AgCLIR a identifié différents points forts et points faibles, tels que présentés en détail dans la suite du présent rapport).

Ce diagnostic s'est déroulé du 8 au 22 juin 2009. Une équipe de consultants constituée de sept membres a visité le Sénégal et a mené des entretiens dans tout le secteur agricole, notamment auprès des autorités nationales et locales, des agriculteurs et de leurs associations, des propriétaires d'agro-industries, des associations d'entrepreneurs, des organisations non gouvernementales (ONG), des milieux bancaires et d'octroi de crédit, et de bien d'autres. Les entretiens et les observations ont eu lieu à - et aux environs de - Dakar, Saint Louis, Richard Toll et Kaolack. Plus de 240 personnes ont été consultées. Le diagnostic AgCLIR s'est terminé par un exposé suivi d'un débat au cours d'une table ronde organisée le 22 juin 2009, à laquelle ont participé plus de 100 parties prenantes dans le secteur agricole du Sénégal, ainsi que de nombreux donateurs. Lors de la table ronde, les membres de l'équipe ont présenté leurs observations préliminaires qui ont alors été soumises aux réactions et aux exposés minutieux des participants. Cette contribution a permis de formuler les conclusions finales de l'équipe qui figurent dans le présent rapport.

## RÉSUMÉ DES RÉSULTATS

Les résumés des champs des thèmes examinés dans ce diagnostic sont présentés ci-dessous.

### LA CRÉATION D'UNE ENTREPRISE

Entre 75 pour cent et 90 pour cent de l'économie sénégalaise opère dans le secteur informel – c'est-à-dire que la majorité des entreprises font les affaires sans être déclarées officiellement auprès de l'État et sans adhérer autrement que de manière sélective aux lois du pays et à la réglementation régissant le commerce. Les taux d'informalité sont même plus élevés au sein de l'économie agricole, quoique certaines structures « quasi-formelles », notamment les autorisations pour la vente des produits sur les marchés, existent à un niveau communautaire.

L'omniprésence de l'informel signifie que la plupart des agro-industries sont dans l'impossibilité de croître et prospérer par l'accès au crédit, à l'investissement et aux systèmes d'aide formels. Elle signifie encore qu'elles ne contribuent pas, à travers les impôts, à la capacité de l'État à améliorer les conditions d'éducation, l'infrastructure, la productivité, la sécurité alimentaire et l'accès aux marchés. Le caractère informel au Sénégal a peu de chances d'être réduit par les seuls changements juridiques ou réglementaires – les entreprises informelles ne migreront vers le secteur formel que si elles voient la valeur tangible en « adhérent » comme dépassant les coûts très tangibles.

Certes, les agriculteurs au Sénégal n'arrivent pas souvent à voir leur activité en tant qu'« entreprises », mais ceux qui sont plus portés vers l'esprit d'entreprise le font souvent. Lorsqu'une personne dispose d'éléments nécessaires pour le lancement d'une entreprise formelle et après le développement d'un plan d'affaires purement théorique ou simplement en concept, les premiers obstacles à la mise sur pied d'une entreprise ont tendance à résider dans les procédures nécessaires à la constitution d'une société commerciale et à l'enregistrement de la nouvelle « entreprise » avant qu'elle ne puisse fonctionner

<sup>12</sup> Banque Mondiale, *Doing Business 2009 (2008)*.

légalement. Le gouvernement sénégalais a consacré des efforts sérieux, même s'ils sont incomplets, pour réaliser cette inclusion. Les problèmes de terrain, de main-d'œuvre, d'accès au capital et à la technologie doivent être abordés afin de renforcer les conditions pour la mise sur pied d'entreprises agricoles viables dans l'avenir. Le rôle de l'influence gouvernementale sur les forces du marché garantit également une plus grande compréhension en ce qui concerne son impact sur la création d'une entreprise.

### **L'OBTENTION DES AUTORISATIONS**

L'environnement d'octroi des autorisations au Sénégal, même s'il ne s'applique pas systématiquement dans tout le secteur agricole, vise à promouvoir une plus grande efficacité par rapport à la réglementation en matière d'intrants agricoles, notamment les pesticides, les semences et les engrais. Des efforts récents en vue de l'extension de l'industrie du pays en matière de denrées agricoles ont encouragé des exportations plus efficaces et rentables. Toutefois, des contraintes sérieuses demeurent par rapport aux contrôles des prix permanents par le gouvernement sur les denrées essentielles ainsi qu'à la capacité des institutions étatiques à assurer la mise en application de leurs réglementations d'une manière qui profite effectivement aux agriculteurs et aux consommateurs sénégalais. Les institutions étatiques doivent également renforcer leur capacité à appliquer correctement, équitablement et systématiquement les réglementations qu'elles ont chargées de mettre en application.

### **LA CONCURRENCE LOYALE**

Le régime du Sénégal en matière de droit et de politique régissant la concurrence ne fait pas assez pour aborder les préoccupations relatives à la concurrence dans le secteur agricole. Certes, le pays avait mis en place une loi sur la concurrence depuis 1994, mais elle n'est pas appliquée efficacement. La Commission Nationale de la Concurrence manque de ressources pour mener des enquêtes et engager des poursuites pour les violations de la loi sur

la concurrence. Le ministère du Commerce, qui a également des attributions en matière d'application de la loi sur la concurrence, est tout aussi limité par les ressources, en grande partie parce que ses maigres ressources destinées à la concurrence sont consacrées à un certain nombre d'activités autres que le champ d'action traditionnel de la concurrence. En conséquence, il n'existe pas un contrôle efficace sur le comportement complice ou les abus de positions dominantes dans le secteur agricole. En outre, les efforts continuels déployés par le gouvernement pour régler les prix des produits sont en contradiction avec la référence de la loi sur la concurrence aux contrôles des prix en tant que mesure uniquement « provisoire ».

### **LE RECRUTEMENT D'EMPLOYÉS**

Un régime entier de lois sur le travail existe au Sénégal, conçu avec l'objectif général de protection des travailleurs du pays. Cependant, les institutions responsables de l'application de la loi manquent de moyens financiers et logistiques pour superviser la conformité aux exigences fondamentales du travail, affaiblissant de ce fait l'impact général du système. Dans les zones rurales, les pratiques du travail informel, traditionnelles, sont d'habitude la norme, qui a tendance à ne pas adhérer aux lois. Pour ces travailleurs, les syndicats traditionnels suscitent peu d'intérêt. Leur vif intérêt pour la mise sur pied d'organisations d'agriculteurs et d'associations de producteurs fortes est généralement mal servi.

Les taux d'analphabétisme au Sénégal sont élevés (au moins 58 pour cent de la population adulte, y compris plus de 70 pour cent des femmes), ce qui exacerbe la capacité des agriculteurs à accéder aux informations techniques, à utiliser d'importants intrants agricoles (pesticides, engrais et semences) et à former des groupes légalement reconnus et enregistrés. Le pays engage également ses enfants dans les « pires formes du travail des enfants », selon les propres termes des Nations Unies – travail bien

plus rude que les travaux champêtres avant et après l'école – et les taux d'emploi inappropriés des enfants du pays âgés de 5 à 14 ans se situent autour de 30 pour cent. Le Sénégal doit s'inspirer des efforts des autres pays de la région et de l'Afrique, qui ont réussi à accroître les taux d'alphabétisation et à réduire les taux du travail inapproprié des enfants.

### L'ENREGISTREMENT D'UN BIEN

Les litiges fonciers au Sénégal comprennent des problèmes graves liés à l'insécurité du régime foncier, à la demande croissante de terrains urbains et aux problèmes administratifs liés au pouvoir immense des conseils ruraux à octroyer des droits d'utilisation des terres. La grande majorité des Sénégalais en milieu rural n'ont pas le titre foncier du terrain sur lequel ils vivent et travaillent. Dans certains cas, ils jouissent de droits légaux à long terme pour occuper le terrain ou y travailler ; dans bien d'autres, cependant, ils n'en ont pas. Et très peu de Sénégalais en milieu rural peuvent utiliser leur terrain ou leurs droits fonciers comme nantissement pour obtenir un prêt. Pendant ce temps, des investisseurs et des hommes d'affaires trouvent que l'acquisition d'un terrain est un processus ardu, exigeant souvent des pots-de-vin et des faveurs accordés aux politiciens locaux.

En dépit de l'immense impact de la propriété foncière sur l'économie agricole du Sénégal, il n'y a pas eu, à ce jour, une volonté politique claire pour résoudre les problèmes essentiels. Quoi qu'il en soit, l'inverse est vrai, le gouvernement se dit pour la réforme, mais ne semble pas s'intéresser aux changements majeurs à apporter à la loi ou aux réformes radicales d'exécution.

### L'OBTENTION DU CRÉDIT

Certes, les banques et l'institution de microfinance (IMF) au Sénégal sont solides, mais leur vigueur ne s'étend pas au secteur agricole. Il existe 18 banques commerciales et plusieurs centaines d'IMF. Le secteur financier a été libéralisé et privatisé depuis plus d'une décennie. Huit banques sont à capitaux étrangers ou

bien ont un important investissement étranger. Aucune banque n'est tombée en faillite au cours des 20 dernières années et les banques commerciales ont l'air d'être stables et liquides.

Pourtant, le prêt agricole au Sénégal représente moins de 5 pour cent du total du portefeuille du secteur financier. Une bonne partie de cet argent provient des IMF plutôt que des banques. Le prêt est concentré géographiquement à Dakar, la majorité de la population rurale du Sénégal n'a aucun contact avec les banques ou les IMF, que ce soit en tant qu'emprunteurs ou en tant que déposants. Les prêts aux agriculteurs, aux pêcheurs et aux bergers sont très rares ; ils s'élèvent à 1 pour cent de tous les prêts. Les principales contraintes s'articulent autour du risque élevé qui pousse aussi bien les banques que les IMF à être peu enclines au prêt, ainsi que l'impossibilité de fournir le nantissement. Peu d'agriculteurs disposent d'un titre foncier clair, et très peu de banques accorderont des prêts contre des récoltes futures. Même lorsque les prêts aux industries transformatrices et aux exportateurs sont inclus, tous les prêts au secteur agricole tout entier sont tout juste au-dessus de 4 pour cent de tout le portefeuille du secteur financier du Sénégal. L'introduction de l'entreprise agricole dans le régime du crédit sénégalais apportera des changements significatifs dans la façon de penser, les priorités, la politique et l'efficacité institutionnelle.

### LA PROTECTION DES INVESTISSEURS

Officiellement, le Sénégal accueille favorablement l'investissement étranger. Il n'existe aucune discrimination contre les entreprises dirigées par des investisseurs étrangers ou leur appartenant. En fait, il n'existe pas de barrières en ce qui concerne la détention de 100 pour cent du capital des entreprises par des investisseurs étrangers dans la plupart de secteurs. Il n'existe aucune histoire récente d'expropriation ou de nationalisation. Il n'existe pas de restrictions sur le transfert ou le rapatriement du capital et des revenus gagnés. Le Sénégal jouit de niveaux élevés de stabilité tant politique

## L'ÉQUIPE AgCLIR AU SÉNÉGAL

- **Russell Brott (Chef d'équipe)**, Consultant Booz Allen, McLean, États-Unis
- **Joanne Cornelison**, Consultant Booz Allen, Nouvelle Orléans, États-Unis
- **Tom Easterling**, Consultant Booz Allen, Saltillo, États-Unis
- **Marlene Gummo**, Département de l'Agriculture des États-Unis, (USDA), Washington DC, États-Unis
- **Doug Muir**, Consultant Booz Allen, Fladungen, Allemagne
- **Heidi Ritzke**, Consultant Booz Allen, McLean, États-Unis
- **Anne Turner**, Consultant Booz Allen, Accra, Ghana
- **Mark Woodward**, U.S. Commission fédérale du commerce (FTC), Washington DC, États-Unis

qu'économique : le pays n'a jamais connu de coup d'État ou de guerre civile, il a joui d'une modeste croissance économique constante depuis 2002 et la monnaie est arrimée à l'euro. Au demeurant, tandis que le droit des sociétés est plutôt faible, le cadre juridique commercial global est assez solide, fondé sur un système régional de lois qui est en grande partie en accord avec les meilleures pratiques internationales. Dans le secteur agricole en particulier, le gouvernement a pris un engagement ferme et public de protéger et d'encourager l'investissement et de développer le secteur au-delà du statu quo actuel.

Sans doute, les facteurs de gouvernance d'entreprise évalués par *Doing Business* représentent un niveau avancé des protections des investisseurs qui sont les plus efficaces dans les économies avec des nombres substantiels d'entreprises établies, bien gérées. Comme un problème de seuil, la plupart d'entreprises sénégalaises, en particulier dans le secteur agricole, ont besoin de s'occuper de bonnes pratiques fondamentales en matière d'entreprise – comptabilité et gestion – avant de se tourner vers des problèmes

tels que les devoirs de divulgation et de protections des actionnaires. Assurément, la gouvernance d'entreprise est un aspect essentiel d'un cadre juridique commercial moderne et prendra de plus en plus d'importance à mesure que l'économie du Sénégal poursuivra sa croissance. Il sera important de s'assurer qu'une structure adéquate est en place et utilisée à mesure que le besoin d'une plus grande gouvernance d'entreprise se développe. Pendant ce temps, le Sénégal doit soutenir et encourager une culture de bonne gestion d'entreprise, ce qui profitera à la communauté des affaires à plus grande échelle et jettera les fondements de pratiques plus poussées en matière de gouvernance d'entreprise dans l'avenir.

## LE PAIEMENT DES IMPÔTS

Les impôts constituent un aspect important de l'économie sénégalaise. En 2008, les impôts ont représenté 87 pour cent des revenus de l'État et 20 pour cent du PIB. Les recettes fiscales ont augmenté en 2007 d'environ 20 pour cent (4 pour cent du PIB) par rapport à l'année précédente, en raison d'un élargissement modéré de l'assiette fiscale, des primes de rendement aux inspecteurs des impôts, de la modernisation de la Direction des impôts et de l'amélioration des cours des exportations de pétrole et de gaz qui ont généré des revenus fiscaux supplémentaires. Avec son programme actuel de réforme fiscale, le Sénégal va dans la bonne direction. Néanmoins, le mécontentement à l'égard du système fiscal global du pays, notamment la charge cumulée des multiples taxes dont les entreprises doivent s'acquitter, va grandissant. En effet, les procédures exigées pour qu'une entreprise se conforme aux lois fiscales du Sénégal sont assez onéreuses quand on les compare à la région de l'Afrique de l'Ouest /occidentale et surtout par rapport au groupe de pays industrialisés qui constituent l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Par ailleurs, le pourcentage du taux fiscal, quoique élevé, est considérablement plus réduit que la valeur

moyenne pondérée des pays de la région et est globalement en accord avec l'OCDE.

Plusieurs entreprises sont préoccupées par le fait que le gouvernement ait une attitude quasi-prédatrice à l'égard des petites et moyennes entreprises (PME) existantes en tant que source de recettes fiscales supplémentaires. Il semble que les entreprises commerciales existantes sont effectivement en train d'atteindre le point de saturation en termes de montant des impôts prélevés.<sup>13</sup> Il semble également que la communauté des affaires paie une quote-part disproportionnée de taxes pour compenser les subventions agricoles et les déficits accusés par les autres sources de recettes fiscales. Manifestement, il y a un besoin d'élargissement de l'assiette fiscale pour réduire la charge fiscale sur les PME du Sénégal.

## LE COMMERCE TRANSFRONTALIER

**La politique commerciale.** Au cours des dernières années, le Sénégal a amélioré son climat pour les exportateurs agricoles. En effet, le gouvernement a réduit les formalités administratives exigées pour l'exportation et a réduit les coûts pour les sociétés qui exportent 80 pour cent de leur production. Les exportateurs peuvent maintenant procéder à l'importation hors taxes des intrants utilisés dans la fabrication de marchandises d'exportation et payer des frais réduits pour obtenir la documentation exigée par les importateurs des marchés extérieurs. Les sociétés de transformation industrielle des aliments dans les secteurs de fruits et légumes, des céréales et du poisson sont persuadées que dans l'avenir, les tarifs des matériaux d'emballage importés, notamment l'emballage du/ en verre et les boîtes en carton, seront également réduits pour les produits finis destinés à l'exportation.

Les marchandises importées supportent des droits de douane qui fluctuent à une fréquence non documentée et imprévisible, vaguement basés sur l'offre et la demande intérieures pour des produits similaires, notamment des aliments de base. Les importations sont également

soumises à des interdictions temporaires sur la base de la détermination du gouvernement à protéger les producteurs locaux. Dans l'ensemble, le Sénégal ne dispose pas d'une stratégie agricole nationale coordonnée, multisectorielle pour la commercialisation. Ses ministères, son secteur privé et ses organismes auxiliaires assurent la coordination dans une certaine mesure par secteur sur le développement des normes, la fixation des prix minimum conseillés et l'élaboration de la politique commerciale. Mais, les différentes mesures protectionnistes du pays sont en contradiction avec les objectifs du libre-échange et de marchés internationaux solides.

**La facilitation du commerce.** La commercialisation des produits agricoles du Sénégal est en général transparente et efficace, mais la manutention des denrées en vrac comme le riz doit être améliorée. Plusieurs exonérations sont accordées aux produits agricoles et des procédures spéciales sont mises en place pour la manutention rapide des denrées périssables. Au cours des dernières années, les délais de déclaration en douane ont été réduits de façon significative à 48 heures au plus grâce aux applications informatiques innovatrices, des efforts de réforme déployés par l'Autorité portuaire de Dakar et l'Administration douanière de l'État (Douanes), ainsi qu'une approche exhaustive qui instaure un partenariat entre les autorités nationales et les contributeurs privés. De plus, la procédure portuaire pour la cargaison de transit pour le Mali est une meilleure pratique pour la région.

Afin d'assurer le contrôle des coûts des transactions en hausse, la Douane doit étendre son utilisation des meilleures pratiques internationales en matière de gestion des risques et de l'évaluation de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La priorité doit également être accordée aux éléments suivants : (1) extension des terminaux de cargaison de Dakar qui assurent la manutention des aliments de base vitaux tels que le riz et le blé ; (2) accélération de l'intégration régionale pour

<sup>13</sup> Il n'existe pas de définition de « PME » universellement acceptée en Afrique. En général, les petites entreprises sont considérées comme employant de 5 à 25 personnes et sont souvent des entreprises gérées par le propriétaire ou contrôlées par la famille. Les entreprises moyennes, en fonction de leurs revenus annuels, peuvent employer jusqu'à environ 200 personnes. Les micro-entreprises sont généralement des entreprises appartenant à des ménages ou de petites boutiques, employant moins de cinq personnes. Il est prudent de dire que, dans le secteur agricole du Sénégal, les petites entreprises ont tendance à être assez petites – moins de 10 employés, dans la mesure où des personnes qui ne sont pas membres de la famille y travaillent – avec des revenus qui peuvent être au-delà des niveaux de subsistance, mais pas de beaucoup.

la promotion du commerce interrégional ; et (3) résolution des problèmes de transport, notamment des lignes de chemin de fer obsoletes sur les principaux couloirs commerciaux et des multiples paiements informels associés au transport routier. S'ils ne sont pas résolus, ces problèmes mettront en danger la position compétitive du pays et ralentir la croissance du commerce international et régional.

### L'EXÉCUTION DES CONTRATS

La passation de marché pour les biens et services est un aspect important de l'agro-industrie au Sénégal, comme dans la plupart de pays agricoles. Formels ou informels, les contrats, sont utilisés tout au long de la chaîne d'approvisionnement – pour l'achat des engrais et autres intrants, pour la vente sur les marchés et aux grossistes et pour l'approvisionnement des transformateurs et les exportateurs. Le Sénégal dispose d'un bon arsenal de lois en matière de contrat, faisant partie intégrante d'un cadre juridique complet et solide. Malheureusement, l'exécution de contrats formels est un processus difficile et demandant beaucoup de temps. Peu de juges ou avocats sont versés dans le droit commercial. Les procès auprès des tribunaux sont coûteux et rarement résolus rapidement. Les décisions peuvent être incohérentes, arbitraires et sans aucune transparence. En raison des difficultés impliquées dans l'exécution, plusieurs PME n'utilisent tout simplement pas de contrats écrits. Souvent, elles préfèrent restreindre leur clientèle à des personnes qu'elles connaissent ou structurent leurs transactions autrement pour éviter les disputes. En conséquence, il peut être difficile à de telles entreprises d'étendre les bases de leur clientèle et de prospérer. En l'absence de tribunaux efficaces ou d'autres mécanismes de résolution, l'investissement est découragé et les occasions d'affaires deviennent plus limitées.

### THÈMES TRANSVERSAUX

Le présent diagnostic est organisé de telle manière que 10 composantes d'un

environnement sain et prospère pour l'entreprise agricole soient examinées distinctement et, selon les circonstances, les unes par rapport aux autres. Certains problèmes et dynamiques sont fréquents à travers ce cadre analytique et valent la peine d'être examinés de façon indépendante. Ces thèmes transversaux sont examinés dans cette section.

### PERSPECTIVES CONSIDÉRABLES EN AGRICULTURE, COMMENÇANT PAR L'OUVERTURE DES MARCHÉS

L'économie agricole du Sénégal fait face à une pléthore de défis. Il est important de reconnaître dès le début, toutefois, que certaines forces essentielles peuvent servir comme fondation pour le progrès. Il s'agit notamment de l'engagement de l'État pour les structures régionales – juridiques, monétaires et liées au commerce – qui ont créé un marché remarquablement libre dans la région. En d'autres termes, le Sénégal a embrassé le droit et la politique d'une manière qui facilite l'accès aux marchés et au commerce transfrontalier d'une importance qui n'est pas encore trouvée en fait dans des régions telles que l'Afrique de l'Est ou même l'Asie du Sud-est.<sup>14</sup> (Certaines limites à l'intégration régionale sont abordées plus tard dans le présent rapport.) Lorsque les lois et les politiques sont bien synchronisées, la capacité des denrées alimentaires et autres produits agricoles à s'écouler à l'intérieur et hors des marchés, y compris au-delà des frontières, est améliorée.

*En premier lieu, la participation du Sénégal à l'OHADA, l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, offre une base juridique pour le commerce. Seize pays de l'Afrique de l'ouest et de l'Afrique centrale sont membres<sup>15</sup> et sont tomés d'accord pour standardiser leur droit des affaires et leur droit commercial. Ces lois sont soutenues par une législature multinationale (qui adopte les lois et les révisé périodiquement), un tribunal supranational (qui préserve l'uniformité de la pratique en émettant des décisions et des interprétations applicables*

<sup>14</sup> Pour l'analyse USAID/BizCLIR de problèmes juridiques institutionnels similaires dans cinq pays de l'Asie du Sud-Est (Cambodge, Indonésie, Laos, Philippines, and Vietnam), voir SEA-CLIR-Trade, *Advancing a Regional Agenda for Shared Growth* (mars 2008).

<sup>15</sup> Les pays francophones de l'Afrique occidentale et centrale, plus la Guinée. La République Démocratique du Congo n'est pas actuellement un membre, mais va bientôt adhérer.

dans tout le territoire OHADA), et un secrétariat permanent, qui comprend la plupart des lois commerciales. Les membres de l'OHADA s'engagent à accepter ces lois – qui sont typiquement inspirées par des modèles français, quoique avec une référence aux meilleures pratiques internationales – comme les leurs.

L'OHADA dispose de neuf actes uniformes. Il s'agit notamment des lois sur les contrats, les entreprises, la faillite, le transport des marchandises, le dépôt de garantie et le recouvrement des dettes. Si une loi sénégalaise est en conflit avec le droit OHADA, l'OHADA prévaut. L'OHADA est généralement considérée comme une réussite ; les lois sont largement perçues comme modernes, raisonnables et bien conçues, et leur cohérence à l'échelle d'une vaste région est supposée avoir encouragé à la fois l'investissement extérieur et le commerce interrégional.

En plus de l'intégration juridique, le Sénégal s'est engagé à l'intégration financière régionale. L'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) est constituée de huit pays de l'Afrique de l'Ouest. Ces pays utilisent tous le franc CFA qui est arrimé à l'euro. Ils ont également la même banque centrale. Ce qui est moins bien connu, c'est que les huit pays de l'UEMOA ont produit un corpus de droit financier spécialisé, fondé sur une combinaison des modèles français et des meilleures pratiques internationales qui est cohérent dans toute la région de l'UEMOA.

Les lois de l'UEMOA couvrent un domaine qui est plus étroit mais plus profond que les lois OHADA : Tandis que l'OHADA s'occupe du droit des affaires générales et du droit commercial, l'UEMOA se concentre strictement sur le secteur économique. Encore une fois, le fait que le Sénégal partage avec plusieurs de ses voisins un système qui prévoit des flux monétaires plus rapides et plus libres témoigne d'un engagement à développer les marchés pour ses produits, ainsi que des systèmes pour l'investissement dans sa propre économie.

Il existe plusieurs autres conditions qui soutiennent les objectifs du Sénégal pour l'atteinte de la sécurité alimentaire et d'une croissance soutenue dans son économie agricole. Par exemple, le Sénégal jouit, de par les normes régionales, d'un environnement stable pour l'investissement. L'environnement macroéconomique du pays est stable ; la crise financière internationale a ralenti la croissance, mais n'a pas entraîné d'importantes faillites au Sénégal. Au plan politique, le Sénégal jouit d'une stabilité dans un contexte régional qui connaît certaines perturbations. Le processus décisionnel du gouvernement est, selon les normes régionales, transparent. Les agences tiennent souvent des audiences publiques (bien qu'elles n'y soient pas obligées) ; et il existe un large débat autour des problèmes commerciaux dans les médias. De plus, le gouvernement du Sénégal a toujours fait preuve d'ouverture à l'égard des investisseurs étrangers. Il n'existe aucun cas récent de nationalisation ou d'expropriation, et il est permis aux investisseurs étrangers de faire des affaires en paix sans aucun harcèlement politique majeur. À quelques exceptions près (notamment une menace de retrait controversé d'une licence de téléphonie mobile en 2007), le gouvernement est perçu comme relativement neutre. Cependant, des interventions politiques ont été systématiquement signalées dans la mise en place de projets d'affaires d'envergure.

Entre autres avantages, le Sénégal a hérité d'une importante infrastructure de recherche française concentrée sur l'agriculture. Au fil des ans, cette infrastructure a entraîné un régime de recherche-développement compétitif à l'échelle régionale qui est en mesure de procurer un certain niveau d'appui au secteur privé. Il se dit que le personnel de la recherche agronomique du Sénégal figure parmi les plus hautement qualifiés en Afrique.

Enfin, il est remarquable que le Sénégal consomme une bonne partie de ce qu'il produit. Une compréhension grandissante des goûts ruraux contre les goûts urbains est en

train d'accroître la capacité des agro-industries locales à répondre aux besoins locaux et régionaux. Évidemment, le Sénégal est le pays le plus proche de l'Europe à partir de l'Afrique subsaharienne et a plusieurs possibilités différentes pour le transport aérien et le transport maritime vers l'Europe et des destinations plus éloignées. Ainsi, en tant que source et destination pour le commerce local, régional et international, le Sénégal présente de nombreux avantages dont plusieurs sont liés à la viabilité à long terme de son économie agricole.

### **ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES À HAUT RISQUE QUI ENTRAVE LE DÉMARRAGE ET LA CROISSANCE DE L'AGRICULTURE**

Lors de ce diagnostic, l'on a estimé pour la plupart que les possibilités d'investissement dans l'agriculture dépassent largement le nombre d'investisseurs intéressés. En d'autres termes, en dépit des multiples avantages durement acquis du Sénégal, il existe très peu de prêts ou d'investissements extérieurs dans le secteur agricole du Sénégal, conservant ainsi des systèmes locaux archaïques et la productivité des exploitations agricoles à un niveau bas. Tout au long de ce rapport, plusieurs sources de risque sont exposées en détail :

- Le régime foncier du Sénégal est en contradiction avec l'amélioration de la productivité, parce que la plupart d'agriculteurs ne sont pas propriétaires des terres qu'ils cultivent. Ils sont d'habitude dans l'incapacité d'utiliser leur terre comme nantissement pour un prêt ; aussi l'investissement dans le matériel ou des installations de stockage est-il rarement une option. Il existe également des contraintes d'utilisation des terres qui agissent contre les « repos » périodiques donnés aux parcelles de terrain. En conséquence, la qualité du sol est en diminution constante.
- Les banques évitent généralement d'octroyer des prêts aux exploitations agricoles pour de multiples raisons : une perception du sens du risque (dont très peu est

en train d'être activement réduit au minimum) ; l'absence d'une agence de crédit ; et l'absence d'un régime de transactions garanties par rapport auquel ils peuvent détenir des biens mobiliers – notamment le matériel ou même la récolte sur le terrain – comme nantissement pour un prêt.

- La qualité de la main-d'œuvre rurale du Sénégal est considérée comme mauvaise, en raison des taux d'alphabétisation exceptionnellement bas du pays et de la mauvaise qualité des occasions de formation professionnelle et autres exigences pour une main-d'œuvre qualifiée.
- Les tentatives du Sénégal pour se conformer aux normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) modernes pour le commerce sont sapés par les organismes de sécurité alimentaire qui sont sous-financés et ont un champ d'action trop étroit.
- Le fait que les tribunaux sénégalais soient généralement inefficaces – les juges ne maîtrisent pas parfaitement du droit commercial contractuel – signifie que les personnes extérieures perçoivent le risque d'octroi de prêts aux agriculteurs ou d'investir autrement dans l'agriculture comme excessivement élevé.

C'est un truisme récent des pays en développement que l'utilisation accrue des outils formels pour faire les affaires – notamment les contrats, les enregistrements de crédit, des pratiques comptables standardisées, entre autres – renforce la confiance en une économie, et donc davantage de croissance. Ceci peut s'avérer vrai pour le Sénégal, son secteur agricole en particulier. Certes, l'innovation dans le secteur peut être limitée par des normes et des conditions difficiles à ébranler, mais ces moyens de dissuasion ne doivent pas être considérés comme « immuables ». Ils garantissent plutôt la considération continue et détaillée à mesure que le Sénégal progresse pour porter son secteur agricole vers la réduction de la pauvreté et la croissance soutenue.

## **LES PROCESSUS EFFICACES AU PORT/À LA DOUANE CONTRASTENT AVEC LES COÛTS ÉLEVÉS DES TRANSACTIONS ET LES PROCESSUS SPS INEFFICACES**

Le gouvernement sénégalais se consacre à la facilitation du commerce amélioré. Cette volonté est manifeste à travers les multiples réorganisations que le pays a entreprises, par exemple, pour l'application des solutions TI au processus de son commerce international. Suite à l'engagement ferme du gouvernement, les procédures de déclaration à l'importation et à l'exportation pour les produits agricoles à l'Aéroport international Léopold Sédar Senghor de Dakar sont efficaces, rapides et simples. L'exportation des expéditions par voie aérienne est quasi-instantanée. Un centre de facilitation comprenant des représentants de tous les organismes de réglementation accélère le traitement. Des autorisations de sortie provisoires sont accordées pour les importations de produits périssables après le dépôt d'une documentation limitée et un délai de 15 jours est accordé commerçants après la sortie pour déposer la documentation officielle et payer les droits de douane.

En outre, les procédés du commerce international au port de Dakar sont assez expéditifs, avec le traitement normal des douanes achevé dans les 24 heures. Certaines cargaisons en nombre réduit sont sorties avec uniquement la revue des documents ou le passage au scanner, une première incursion dans la gestion significative des risques (exposée en détail dans le chapitre du présent rapport portant sur le Commerce transfrontalier – Facilitation du commerce). Le dédouanement à la frontière terrestre auprès de la Douane et autres organismes de réglementation subit des retards de traitement minimum de 3-8 heures. Cependant, manque de pratiques de gestion intégrée des frontières et de procédures harmonisées, même lorsque les deux pays sont membres de l'UEMOA, empêchent davantage d'efficacité.

Le fait que plusieurs réformes aient été efficacement intégrées au cours des dernières années est prometteur pour l'avenir. Cela dit, les succès enregistrés par la Douane n'ont pas été égalés par ces organismes chargés de s'assurer que le Sénégal satisfait à ses exigences sanitaires et phytosanitaires des animaux et des plantes (SPS), qui sont cruciales pour renforcer la capacité du pays à faire du commerce sur le marché international.

Par exemple, dans les champs, la Direction de la Protection des Végétaux (DPV) est responsable du respect des normes SPS, en particulier pour les cultures destinées à l'exportation. La DPV a pour but la prévention de nouvelles fréquences des animaux nuisibles et des maladies dans les champs, ainsi qu'une destruction plus poussée de la part de ceux qui existent déjà. La DPV inspecte également les cultures importées et exportées et délivre des certificats SPS pour les exportations. Malheureusement, la DPV fait face à d'importants obstacles pour conduire efficacement ses travaux. Elle connaît de sérieuses contraintes budgétaires, au point où quelques-uns de ses postes d'inspection frontaliers ne disposent pas de bureaux dans les limites du port, pas plus qu'ils ne disposent d'électricité ou de matériel pour effectuer les inspections. En plus, les membres du personnel les plus experts techniquement de la DPV qui répondent aux infestations sont vieillissants et vont à la retraite avec très peu de personnel plus jeune et techniquement compétent pour les remplacer. Il y a peu de scientifiques de haut rang au sein du personnel, si toutefois il y en a. En somme, ces problèmes signifient que le délai d'exécution pour la réponse en ce qui concerne l'identification des animaux nuisibles, du traitement et de son application, est lent.

Le gouvernement ne possède pas des avions pour la pulvérisation à grande échelle en cas d'infestations. Par le passé, le Sénégal travaillait en collaboration avec le gouvernement de la Mauritanie pour la pulvérisation dans la Vallée du Fleuve Sénégal contre les sauterelles lors d'un état d'urgence. Cependant, la pulvérisation

n'est pas souvent assez opportune et les producteurs de riz, de tomate et d'autres cultures principales subissent d'importantes pertes de récoltes en attendant que même les plus compétents du personnel de la DPV organisent l'assistance pour la pulvérisation, ou même qu'ils trouvent de l'essence pour leurs véhicules ou encore, qu'ils identifient les animaux nuisibles qui attaquent la production.

Le contraste entre ces institutions qui sont essentielles pour assurer le commerce international – douane et organismes de sécurité alimentaire – illustre le fait que le renforcement de l'environnement du Sénégal pour la commercialisation des denrées agricoles est une œuvre à multiples facettes. L'engagement et le renforcement des capacités sont nécessaires tout au long de tous les maillons de la chaîne.

### **LOURDE IMPLICATION DE L'ÉTAT DEPUIS LES PRODUCTEURS JUSQU'AUX MARCHÉS FINAUX**

À plusieurs moments de ce rapport, l'implication de l'État dans l'économie agricole est notée. Évidemment, il est essentiel que l'État soit soucieux des multiples manières dont il peut soutenir l'économie agricole, par des efforts visant à améliorer la productivité des exploitations agricoles, des services de vulgarisation efficaces, des instituts de recherche solides ou des partenariats avec des organismes privés, des institutions financières viables comprenant l'appui pour les prêts agricoles et la facilitation compétente du commerce. Toutefois, au Sénégal, l'État semble engager excessivement ses ressources dans certains domaines, tout en négligeant d'autres devoirs – fondamentalement, l'éducation – où il peut donner une valeur significative au secteur.

L'exemple le plus pernicieux de l'implication excessive de l'État dans les marchés agricoles est donné par rapport aux contrôles des prix. L'État est lourdement impliqué dans la détermination des prix et/ou des marges pour les aliments de base sous des mesures « provisoires » prises dans le cadre de la Loi sur la concurrence

du pays. Par exemple, lors de la phase de ce diagnostic qui s'est déroulée à l'intérieur du pays (juin 2009), les prix et/ou les marges en ce qui concerne au moins le riz, le sucre, le lait, le pain et l'huile végétale ont été fixés par l'État.

Certes, le but de l'intervention de l'État peut être noble – assurer la protection des consommateurs contre des prix internationaux élevés des denrées alimentaires – mais, les coûts d'un tel programme impliquent en dernier ressort la perpétuation de la dépendance alimentaire du Sénégal et de la faible productivité des exploitations agricoles. Il apparaît que le programme consomme un montant important des ressources de l'État, notamment du ministère du Commerce, tant par rapport à la fixation des prix qu'à la mise en application de ces prix autorisés sur les marchés locaux. De plus, il existe un « déphasage » remarquable entre la Loi sur la concurrence – qui ne prévoit qu'une détermination des prix « provisoire » par l'État – et le programme en cours pour fixer les prix des produits de première nécessité.

### **STRUCTURATION DU PRÉSENT RAPPORT**

Chaque chapitre du présent rapport est structuré de la même manière. Après une introduction, chacun a quatre principales parties qui sont elles-mêmes suivies de recommandations :

#### **LE CADRE JURIDIQUE**

Les chapitres examinent d'abord les lois et règlements du Sénégal qui servent comme base structurelle pour la capacité du pays à atteindre et à assurer un développement déterminé par le marché dans le secteur agricole. Ils examinent les questions suivantes : Comment la loi est-elle accessible, non seulement à l'élite, aux groupes bien informés, mais aussi aux acteurs moins avertis, aux circonscriptions rurales ou aux investisseurs étrangers ? Quel est le degré de clarté des lois et jusqu'à quel point reflètent-elles les normes internationales émergentes ? Avec quel degré de justesse la loi répond-elle aux réalités commerciales auxquelles les parties

prenantes dans le secteur agricole sont confrontées ? Quelles incohérences ou lacunes sont-elles présentes dans le cadre juridique ? Cette partie examine les lois et règlements essentiels qui s'appliquent à toute l'économie, ainsi que les lois et règlements supplémentaires qui soutiennent le secteur agricole de façon spécifique ?

### LES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

Ensuite, les chapitres examinent ces institutions qui détiennent la responsabilité primaire pour la mise en œuvre et l'application du cadre juridique. Ces institutions comprennent les ministères du gouvernement, les autorités, les greffes et, dans certains cas, des institutions privées comme les banques et les agences de renseignements commerciaux. En outre, les tribunaux sont examinés par rapport à leur efficacité dans le règlement des litiges qui surviennent dans le secteur agricole. Encore une fois, les indicateurs cherchent à découvrir la manière dont ces institutions de mise en œuvre fonctionnent, pas simplement par rapport aux intérêts des affaires dominantes dans la capitale, mais également dans les zones rurales et dans les communautés basées sur l'agriculture.

### LES INSTITUTIONS D'APPUI

Les chapitres examinent alors de près ces organisations, individus ou activités sans lesquels le secteur agricole au Sénégal ne peut pas se développer pleinement. Entre autres exemples, nous avons les associations d'agriculteurs, les banques rurales, les associations professionnelles, les facultés d'agronomie et de droit, les médias et les donateurs. La prise de conscience relative du droit et de la pratique de la part de chaque institution est examinée, en même temps que les moyens spécifiques par lesquels les institutions renforcent la prise de conscience publique et professionnelle, travaillent pour l'amélioration de la performance économique et servent autrement leurs circonscriptions.

### LA DYNAMIQUE SOCIALE

Comme point final de l'analyse, les chapitres examinent les questions essentielles qui ont

un impact sur l'environnement pour la croissance dans le secteur agricole. Les obstacles à la réforme, en particulier, sont examinés, notamment ces entités qui peuvent saper le changement. Cet examen identifie également d'importantes possibilités pour soutenir l'environnement de l'entreprise agricole – notamment les parrainages de la réforme ou des initiatives régionales – ainsi que les problèmes d'accès à l'occasion et aux institutions officielles. La dynamique sociale concerne également des problèmes aussi importants que le genre, la capacité humaine et la santé publique dont chacun peut avoir un rapport important sur la manière dont l'environnement des affaires fonctionne réellement. En effet, souvent une parfaite compréhension des questions juridiques et institutionnelles ne peut pas être obtenue sans une considération nuancée de la dynamique sociale du pays.

### RECOMMANDATIONS

Après cette analyse en quatre parties, chaque chapitre présente une série de recommandations. Celles-ci sont tirées des résultats essentiels dans chaque chapitre et reflète les possibilités de réforme actuelles, les perspectives et les preuves de la volonté de réforme. Quelques-unes des recommandations dans les chapitres peuvent se chevaucher – c'est-à-dire que certaines peuvent être fusionnées en une seule réforme couvrant deux ou plusieurs questions – et toutes sont axées sur les priorités et les préférences telles qu'énoncées par le gouvernement sénégalais lui-même. Les recommandations dans le présent rapport sont destinées à servir, entre autres fonctions, comme une liste de seuil pour la coordination des initiatives immédiates par les donateurs et la préparation des travaux à effectuer.

### SCORES AgCLIR

Par rapport à chaque domaine d'investigation, le présent diagnostic utilise un processus de révision et de notation des **indicateurs clés** pour développer une analyse approfondie. Après la collecte d'autant d'informations pertinentes

**LE SCORE ATTRIBUÉ AUX INDICATEURS CLÉS S'ALIGNE SUR LES CONCLUSIONS SUIVANTES :**

- 1 = très négatif
- 2 = assez négatif
- 3 = neutre (ou ayant quelques aspects négatifs et quelques qualités )
- 4 = assez positif
- 5 = très positif

que possible – à partir des sources écrites, des réunions, des entretiens et des consultations entre collègues – un score est attribué pour chacun des indicateurs clés, sur la base de la meilleure estimation par l'évaluateur de la question considérée. Pour aider un évaluateur à déterminer un score, entre 3 et 5, des

**questions subsidiaires** accompagnent chaque indicateur clé. Ces questions elles-mêmes ne sont pas notées, mais sont destinées à guider l'évaluateur vers un jugement cohérent, basé sur les faits, à partir duquel le score de l'indicateur clé est alors déduit.

Les scores ne sont pas destinés à servir comme déclaration autonome, basée sur des chiffres, en ce qui concerne l'état du secteur agricole au Sénégal. Ils doivent plutôt être lus conjointement avec le récit du présent rapport en tant que moyen de compréhension du statut de certains indicateurs clés d'un environnement juridique et institutionnel sain pour l'entreprise agricole et l'identification des priorités pour la réforme.

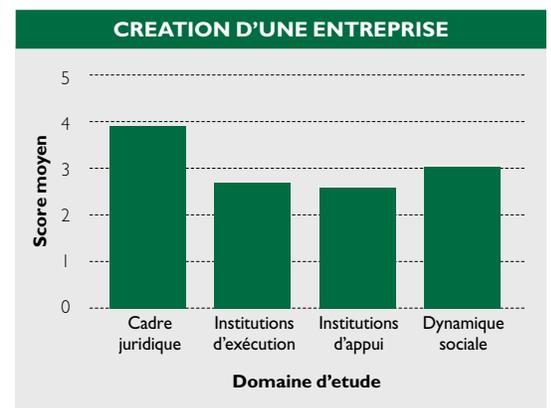


## LA CREATION D'UNE ENTREPRISE

La création d'une entreprise agricole – une agro-industrie – peut être aussi simple que le défrichage d'une parcelle de terre non réclamée, la culture d'une récolte de maïs et la vente de l'excédent de récolte dans un marché de détail le plus proche. Il peut également être aussi complexe que l'investissement dans une usine de fabrication capable d'utiliser l'extraction de produits chimiques pour transformer le manioc en un produit d'utilisation industrielle. Distincte et spéciale parmi les industries au Sénégal pour des raisons historiques, sociales et économiques, l'agriculture est la principale source d'emploi (pourtant pas de PIB) dans l'économie sénégalaise. Comme c'est le cas dans la plupart d'économies où l'agriculture joue un rôle économique et social aussi important, la politique à l'égard de l'agriculture est traitée autrement que la politique de n'importe quel secteur dans l'économie. Comme les gouvernements dans plusieurs régions du monde, le gouvernement sénégalais joue un grand rôle dans son secteur agricole afin de « protéger » simultanément aussi bien l'agriculteur « paysan » que le « pauvre » consommateur.

CREATION D'UNE ENTREPRISE	
<i>Doing Business</i> Classement 2010	102
<i>Doing Business</i> Classement 2009	94
Procédures (nombre)	4
Durée (jours)	8
Coût (% revenu national brut par habitant)	63,7
Capital minimum (% revenu national brut par habitant)	206,9

Aucun pays de l'Afrique subsaharienne ne dépend autant de l'importation des denrées alimentaires que le Sénégal. L'agriculture sénégalaise s'est juste spécialisée en quelques produits : arachides (cacahuètes), poisson, millet, viande de bœuf, poulet et riz. La productivité dans chacun de ces domaines a stagné au cours des trente dernières années – une période au cours de laquelle la population a plus que doublé – entraînant un déclin dans le rendement par habitant de plus de 50 pour cent. Les importations d'aliments ont augmenté sans interruption depuis les années 1970 pour combler le déficit alimentaire grandissant.



Presque 80 pour cent de la population sénégalaise dépend de l'agriculture et des activités liées à l'agriculture pour la majorité de ses revenus. Toutefois, la pauvreté persistante n'a pas permis de procéder à des améliorations soutenues dans la qualité alimentaire au cours de cette période.<sup>16</sup> Ceci est particulièrement vrai pour le riz, la plus grande source de calories provenant de la consommation des aliments (hormis l'huile végétale) dans la nourriture sénégalaise. Le Sénégal se trouve dans la position peu

<sup>16</sup> Anderson, Kym & William Masters, *Distortions to Agricultural Incentives in Africa* (Banque Mondiale, 2009).

confortable d'avoir une économie essentiellement composée d'agriculteurs, mais important l'essentiel de la nourriture nécessaire à leur alimentation. Les responsables politiques ont mis la question au premier plan du débat politique au Sénégal – l'autosuffisance alimentaire n'est plus un débat abstrait parmi les intellectuels.

En dépit de ses tendances négatives en matière d'autosuffisance alimentaire, le Sénégal jouit de plusieurs avantages en tant qu'endroit pour investir dans l'agro-industrie se rapportant à la production alimentaire, à l'horticulture ou d'autres types d'entreprise agricole. Avant tout, les hommes d'affaires sénégalais ont une réputation pour leur culte de l'esprit d'entreprise et ils sont industriels. Deuxièmement, le Sénégal a des bases politiques et macro-économiques relativement stables pour la croissance agricole. Troisièmement, le Sénégal consomme une bonne partie de ce qu'il produit. Une compréhension grandissante des goûts ruraux contre les goûts urbains est en train d'accroître la capacité des agro-industries locales à répondre aux besoins locaux et régionaux. En dernier lieu, et plus pertinent par rapport à la production liée à l'exportation que l'autosuffisance alimentaire, le Sénégal est le pays le plus proche de l'Europe à partir de l'Afrique subsaharienne et a plusieurs possibilités différentes pour le transport aérien et le transport maritime vers l'Europe et des destinations plus éloignées.

Dans le secteur agricole du Sénégal, comme dans le reste de l'économie, la plupart des activités commerciales commencent dans l'informel. Certes, aucune estimation officielle n'existe au moment de la rédaction du présent rapport, mais plusieurs observateurs bien informés ont estimé qu'entre 75 pour cent et 90 pour cent de l'économie opèrent dans le secteur informel. L'on suppose qu'un pourcentage encore plus élevé de l'économie agricole opère dans l'économie « grise ». Certes, les agriculteurs au Sénégal n'arrivent pas souvent à voir leur activité en tant qu'« entreprises », mais ceux qui sont plus portés vers l'esprit d'entreprise le font souvent.

Après avoir décidé qu'ils disposent d'éléments nécessaires pour lancer une entreprise et après le développement d'un plan d'affaires sur le papier ou simplement en concept, les premiers obstacles à la mise sur pied d'une entreprise ont tendance à résider dans les procédures nécessaires pour constituer en société commerciale et déclarer la nouvelle « entreprise » avant qu'elle ne puisse fonctionner légalement ou dans le secteur formel.

Les économies diffèrent énormément dans leur manière de réglementer l'entrée en scène de nouvelles entreprises et la base juridique de la formation d'une telle société. Dans certains pays, le processus est simple, impliquant des coûts réduits. Dans d'autres, les procédures peuvent être si pesantes que les entrepreneurs pourraient décider d'éviter le processus entièrement. Le présent chapitre se concentre à la fois sur les défis liés à un tel caractère informel et sur le niveau idéal de réglementation.

Le caractère informel pose d'énormes défis à l'agro-industrie typique au Sénégal. Ces pays qui encouragent l'agro-industrie à aller au-delà du statut informel – à se déclarer dans un registre tenu par l'État, obtenir des autorisations et payer les impôts – définissent les étapes pour divers résultats positifs. Lorsque de telles mesures sont disponibles et promues, les agro-industries sont plus à même d'accéder aux financements extérieurs pour l'investissement de mise en route et la croissance, la gestion de leurs risques commerciaux et l'extension de leur accès aux perspectives du marché. Le caractère informel a peu de chances d'être réduit par les seuls changements juridiques ou réglementaires – les entreprises informelles ne migreront vers le secteur formel que si elles voient la valeur tangible en « adhérant » comme supérieure aux coûts très tangibles. Ceci demande un effort considérable de la part de l'État. Le gouvernement sénégalais a consacré des efforts sérieux, même s'ils sont incomplets, pour réaliser cette inclusion. Le présent chapitre examinera quelques-uns des succès, les possibilités et les défis

qui demeurent pour le gouvernement et le secteur privé en ce qui concerne la préparation de l'expansion de l'agro-industrie au Sénégal.

## LE CADRE JURIDIQUE

### LE RÔLE DE L'ÉTAT

L'agriculture et les priorités du développement rural sont bien articulées dans le cadre juridique du Sénégal. Des parties essentielles du cadre juridique, notamment la loi sur les sociétés et le code des investissements, sont raisonnablement modernes, clairement rédigées et constituent des instruments juridiques fonctionnels favorables à une croissance économique globale dans le secteur agricole. Le corpus de lois OHADA a été adopté par 16 pays africains dont le Sénégal pour encourager l'harmonisation de la politique régionale et accroître l'attrait de l'investissement étranger. En 1993, le Sénégal et 15 autres pays de l'Afrique occidentale et centrale ont pris l'audacieuse mesure de renoncer à une partie de leur souveraineté nationale pour parvenir à ces fins. Les lois qu'ils ont adoptées sont basées sur les instruments juridiques français allant des années 60 aux années 90 et comprennent la Loi sur les sociétés de l'OHADA.

En dépit du caractère suffisant de ces éléments de base, l'une des caractéristiques les plus notables du cadre de politique sénégalais, c'est cette tendance vers des initiatives de mesures politiquement motivées, suivies de retournements de politique et, par la suite, de la naissance de nouvelles initiatives. Par exemple, les Nouvelles Politiques Industrielles exposées entre 1986 et 1993 ont été presque toutes retournées par la suite. Le Plan Manioc, le Plan Maïs et maintenant le Retour vers l'Agriculture (REVA) ont chacun obéi à cette tradition : beaucoup d'espoir suscité, des institutions rafistolées et analyse achevée, juste pour être rejetés avec le changement dans les courants politiques. Lors de ce diagnostic, des rumeurs faisaient état du fait que la dernière trouvaille en termes d'initiatives, la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) était déjà menacée

de suppression en prévision de GOANA 2, peine un an après l'annonce de cette politique essentielle liée à l'agriculture.

Le gouvernement du Sénégal joue un rôle actif dans l'économie. Le cadre juridique offre une base sur laquelle le gouvernement est un principal acteur dans toutes les parties de l'économie agricole en particulier. Par exemple, la Loi 66-48 stipule que toute société qui veut transporter une marchandise d'un État à un autre doit obtenir l'approbation du ministère du Commerce. La Loi 96-43 fixe les prix à des niveaux déterminés l'État. Dans les deux cas, les hauts fonctionnaires responsables de ces activités qualifient l'approche de « protection du consommateur », notamment, dans le premier exemple, « la précision dans l'étiquetage ». De plus, l'État définit les marges bénéficiaires sur la base de la « consultation » avec les acteurs bien informés sur le secteur.

Les responsables impliqués dans les activités de fixation des prix – et des marges – insistent sur d'énormes quantités de travail que ce processus exige et sur le « déficit en personnel » pour mettre la loi en application. Par exemple, le bureau de la concurrence et de la distribution au ministère du Commerce à Dakar estime qu'il lui faudrait un personnel de 250 membres pour gérer convenablement son portefeuille d'activités. Actuellement, le bureau se bat avec un effectif de 25–30 en raison des contraintes budgétaires.

### LA FORMATION D'UNE SOCIÉTÉ

*Doing Business* met l'accent sur l'impact de la réforme juridique positive dans le processus de d'enregistrement d'une société au Sénégal. En 2007, il y avait 10 procédures différentes exigées pour enregistrer une entreprise (en particulier, une entreprise de fabrication urbaine ou périurbaine) au Sénégal. En 2008, le nombre de procédures a été réduit à quatre, entraînant une diminution impressionnante de 58 jours pour lancer une entreprise à 8 jours pour lancer une telle entreprise. Ces réformes ont également réduit le coût du lancement d'une entreprise

## POLITIQUES ET LOIS PRINCIPALES

- Stratégie de croissance accélérée (2005)
- Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) (2008)
- Acte Uniforme des sociétés commerciales et GIE de l'OHADA (1998)
- Loi sur les coopératives No. 83-07 (1983)
- Lois portant utilisation des terres et zonage
- Lois et règlements sur le commerce général se rapportant à l'impôt, à la sécurité sociale et à l'assurance santé, à l'impact environnemental des affaires, de l'export/import et du travail.

de 107 pour cent de l'INB par habitant à 72 pour cent. Ces chiffres se rapportent à des sociétés tout à fait différentes de l'agro-industrie typique – souvent plus petite et plus rurale que le point central de l'étude de cas achevée par la Banque Mondiale. Pour une bonne raison, beaucoup d'attention a été accordée au rapport *Doing Business* au Sénégal, mais un peu plus d'analyse est nécessaire pour réellement comprendre le temps, le coût et le fardeau réglementaire liés au lancement d'une agro-industrie (y compris les coopératives), par opposition à une entreprise de fabrication plus typique telle que présentée dans le cas de *Doing Business*.

Les Groupements d'Intérêt Économique ont été régis au Sénégal, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, par l'Acte uniforme OHADA. La loi prévoit l'établissement d'une société unipersonnelle à responsabilité limitée, un groupement d'intérêt économique, une entreprise individuelle, une société publique et une société à responsabilité limitée. Le graphique circulaire ci-dessus montre le nombre de chaque type créé en 2008 : l'entreprise individuelle et les sociétés à responsabilité limitée constituent les plus grandes proportions de sociétés enregistrées, couvrant 46 pour cent et 27 pour cent des sociétés enregistrées en 2008, respectivement.

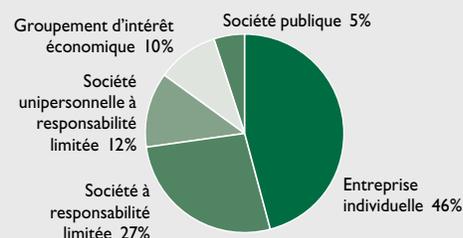
Certes, certains aspects du droit OHADA, notamment ses aspects visibilité, prévisibilité et harmonisation, sont positifs, mais de nombreuses personnes interrogées ont cité une

tendance excessive à dire que l'OHADA est « magnifique » et sans aucun besoin de révision. Comme un juriste l'a si bien dit, « quoique les règles de l'OHADA soient faciles à appliquer, elles ne sont pas modernes ». La loi sur les sociétés, par exemple, est basée sur la Loi française sur les sociétés de 1967. Deux principales critiques de cet instrument comprennent les faits qu'il n'y a aucun besoin réel pour l'exigence d'un capital minimum pour la majorité des entreprises, et deuxièmement, les services d'un notaire ne sont pas nécessaires aux petites sociétés et en rajoutent au fardeau du lancement de la société. Plusieurs pays ont éliminé les exigences relatives au capital minimal, étant donné leur incapacité à protéger les créanciers ou les actionnaires (à part leur caractère non exécutoire). Il y aura des difficultés considérables modifier n'importe laquelle des lois de l'OHADA, étant donné le besoin d'unanimité parmi tous les 16 membres avant qu'une modification de la loi puisse avoir lieu.

## LA FORMATION DES COOPÉRATIVES

À la différence de la loi sur les sociétés et des autres instruments juridiques importants régissant l'économie du Sénégal, la Loi sur les coopératives ne fait pas partie intégrante du système OHADA, quoique l'OHADA soit apparemment en train d'évoluer dans cette direction. La Loi sur les coopératives (No. 83-07, 1983) crée un cadre juridique uniforme pour toutes les coopératives au Sénégal, tenant compte des privilèges tels que le statut d'exonération fiscale.

## STATUT JURIDIQUE DES ENTREPRISES CRÉÉES EN 2008



Source: APIX Senegal

La loi est en train d'être réexaminée, étant donné ses nombreux points faibles, notamment la différenciation inutile à partir du processus de formation de l'entreprise, la division distincte et quelque peu compliquée entre les coopératives « rurales » et « urbaines » et un manque de « délais » d'approbation obligatoires (c'est-à-dire que toutes les demandes doivent être approuvées ou rejetées dans un délai de 30 jours, faute de quoi l'approbation est automatiquement accordée). Le problème d'une absence générale de directives fortes en matière de gouvernance internationale a également été soulevé en tant que préoccupation pour les personnes qui connaissent bien la législation. Par le passé, au Sénégal (comme dans plusieurs pays africains), les coopératives ont penché vers des institutions hautement politiques dirigées par de puissants chefs religieux ou politiques et parrainées par d'éminentes personnalités politiques. L'héritage des politiques économiques post-coloniales et des *Sociétés de Prévoyance* a jeté les fondements de la formation de coopératives agricoles orientées vers les affaires.

Étant donné le regain d'intérêt dans la nouvelle Loi sur les coopératives et le bureau d'enregistrement, il y a des preuves d'un élan positif vers l'amélioration de l'environnement des coopératives. Cependant, la réforme juridique toute seule sera insuffisante sans un soutien institutionnel adéquat.

### LES LOIS FONDAMENTALES POUR LA CRÉATION D'UNE ENTREPRISE

Évidemment, hormis les exigences juridiques, réglementaires et institutionnelles pour le lancement d'une agro-industrie, l'agriculture est éminemment dépendante de l'accès aux terres en quantité et en qualité suffisantes (y compris l'accès à l'eau), à la main-d'œuvre, au capital et à la technologie pour se développer. De plus, pour que les entreprises agricoles réussissent, l'infrastructure d'appui, des marchés organisés et accessibles, des entrepreneurs dynamiques, des gestionnaires qualifiés et l'investissement ont tous besoin de s'aligner en faveur de

Des incitations sont offertes aux agro-industries potentielles pour le lancement de leurs entreprises au Sénégal. Les exemples remarquables tirés du Code des investissements comprennent :

- Exonérations des droits de douane (3 ans)
- Suspension de la TVA (3 ans)
- Crédits d'impôt
  - 40 pour cent de l'investissement peut en bénéficier
  - Cinq ans
  - 50 pour cent du bénéfice imposable

Les exonérations peuvent s'étendre sur une période de cinq à huit ans si certaines conditions de création d'emplois et de distance à partir de Dakar sont remplies.

l'entreprise naissante. Le Sénégal a réussi à réduire radicalement le nombre de jours exigés pour la création d'une entreprise sur la base de la simplification de son environnement réglementaire – une réussite immense qui peut offrir de grandes leçons à d'autres domaines qui en ont besoin dans l'environnement des affaires du Sénégal. Ces leçons comprennent la *simplification, la transparence et l'opportunité* – trois principes cruciaux pour parvenir aux résultats susmentionnés. Ces principes doivent être appliqués bien au-delà du lancement de l'entreprise aux domaines suivants examinés tout au long du rapport, au minimum :

**La terre.** Lors de ce diagnostic, plusieurs personnes interrogées qui maîtrisent la réforme foncière ont remarqué que le gouvernement n'a pas de priorités claires ou de politique en ce moment. En dépit des années d'attention accordées à la réforme foncière au Sénégal et d'un cadre juridique généralement favorable, l'obtention de l'accès à la terre est l'obstacle le plus souvent cité pour faire des affaires dans le secteur agricole. Tandis que les grandes entreprises agro-industrielles n'ont signalé aucun problème ou peu de problèmes avec l'obtention de l'accès à la terre, les individus et les organisations représentant de plus petites entreprises ont maintes fois signalé que les autorités locales chargées de la gestion des terres

(communautés rurales) entravent l'accès à la terre dans leurs communautés. Le processus a d'habitude été qualifié d'« opaque », « accaparé par le dirigeant », « politiquement motivé ». Plusieurs personnes qui maîtrisent la loi ont qualifié le cadre juridique du régime foncier d'« ambigu ». Cependant, toutes les personnes interrogées ont confirmé que la terre en cours d'utilisation à des fins « productives » ne peut pas être enlevée, à l'exception de circonstances très rares dont l'existence doit être prouvée par un tribunal.

Il n'existe pas de restrictions sur la propriété foncière pour les étrangers et, en général, les droits de propriété sont bien respectés, même s'ils sont appliqués de façon inégale, en particulier dans les zones rurales. Un cadre juridique d'un grand secours pour la croissance économique clarifiera nécessairement le rôle et les procédures tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Ce problème est exploré en profondeur dans le chapitre du présent rapport sur l'Enregistrement d'un bien.

**La main-d'œuvre.** L'inflexibilité du code du travail au Sénégal est bien connue parmi les propriétaires d'agro-industries. En raison de la difficulté relative à résilier le contrat des employés, les propriétaires d'entreprises trouvent souvent plus logique de recruter des employés sans contrat, à court terme, que de recruter des employés sous contrat. Les personnes interrogées ont généralement fait état d'une capacité d'accès à un noyau d'employés flexibles, travailleurs, quoique les fonctions hautement techniques soient souvent réservées aux expatriés en raison du manque de professionnels hautement qualifiés dans le pays. Des plaintes répétées concernant la main-d'œuvre avaient trait au manque de gestionnaires bien formés et de personnes bien informées en matière de « meilleure pratique » internationale en agriculture. Les agences à la frontière du Sénégal ont été félicitées pour leurs améliorations « substantielles » au cours des dernières années, en particulier par rapport à l'atténuation des

restrictions sur les exportations étrangères. En dépit de ceci, les contraintes liées aux ressources humaines constituent un obstacle sérieux au lancement des agro-industries locales. Par exemple, une exploitation agricole qui produit ses propres semences en vue de la vente sur le marché local ne produit que la semence de base qu'elle envoie par la suite en France pour la multiplication. Ses représentants ont expliqué que le Sénégal n'a pas assez d'expertise pour multiplier les semences en quantité suffisante pour les marchés locaux. De plus, ils ont dit que les individus qui sont formés dans les techniques de multiplication ont tendance à se lancer dans d'autres aventures au Sénégal ou dans d'autres pays où l'expertise est très demandée avec une meilleure rémunération. D'autres problèmes majeurs se rapportant à la main-d'œuvre dans le secteur agricole sont examinés dans le chapitre du présent rapport sur le Recrutement d'employés.

**Le capital.** Au Sénégal, comme partout ailleurs dans la région, l'accès au crédit est signalé à maintes reprises comme l'un des principaux obstacles pour le lancement et la croissance d'une manière rentable d'une agro-industrie. Le manque de crédit rural est une contrainte majeure au développement de l'agro-industrie au Sénégal.

Puisque les titres fonciers ne sont pas disponibles pour la plupart des terres, la terre ne peut pas être utilisée comme nantissement pour des prêts aux agro-industries. Il existe un « maillon intermédiaire manquant » en termes de crédit disponible pour les entreprises – les personnes interrogées ont suggéré que les grandes sociétés sont couvertes par les banques commerciales et les micro et petites entreprises sont couvertes par des institutions de microfinance. Selon certaines sources, les entreprises moyennes ont du mal à accéder au crédit de démarrage. En dépit de ces difficultés, le financement de la chaîne d'approvisionnement paraît grandir en puissance et est utilisé par les agriculteurs pour obtenir les intrants nécessaires à la

## PLAN D'ACTION EN VUE DE L'AMÉLIORATION DU SCORE DOING BUSINESS EN 2009/2010

- Création d'un site Web pour faire connaître les changements juridiques et pour la sauvegarde des documents
- Extension de la livraison du numéro d'identification de la société à 48 heures dans les 11 régions
- Réduire les coûts liés à la création d'une entreprise
- Supprimer l'exigence d'un extrait de casier judiciaire (Loi OHADA)
- Réduire l'exigence du capital minimum

production. Selon le Code des investissements, et plus récemment la GOANA, les agro-industries potentielles reçoivent de généreuses incitations à l'investissement et des subventions sur le matériel végétal, ainsi que des exonérations de la TVA et des droits de douane. Le capital de démarrage est exploré de manière plus approfondie dans le chapitre du présent rapport sur l'Obtention du crédit.

**La technologie.** L'accès au matériel végétal qui répond aux normes de productivité internationales est un obstacle majeur à la croissance du secteur agricole du Sénégal. Les agriculteurs individuels manquent de moyens pour l'achat des semences hybrides et, jusqu'à une date récente, les barrières commerciales empêchaient les cultivateurs d'arachides d'avoir accès au matériel végétal le plus productif en provenance des Etats-Unis. La plupart des cultivateurs d'arachides n'ont toujours pas accès au matériel végétal amélioré. Les plus grandes sociétés ont signalé que l'approvisionnement en intrants est rarement un problème, si jamais c'en est un, à l'exception des matériaux d'emballage, qui peuvent constituer un problème fréquent et agaçant.

En somme, par rapport à la création d'une entreprise, les personnes interrogées ont, à maintes reprises, noté que le cadre juridique et réglementaire se rapportant à l'agriculture (la terre, l'eau, la sécurité alimentaire, l'import/export, la transformation des aliments) a tendance à être clairement conçu et facile à utiliser.

Des exemplaires imprimés de la loi se rapportant à l'agriculture sont facilement mis à la disposition des juristes, mais étaient tout aussi fréquemment peu connus des membres de la communauté des affaires. Hormis les lois de l'OHADA, les lois se rapportant aux activités liées à l'agriculture ne sont pas disponibles en général sur les sites Internet. D'une manière importante, les lois sénégalaises passées en revue dans ce diagnostic ne limitent pas l'implication étrangère dans le secteur agricole, pas plus qu'elles n'établissent une discrimination contre les citoyens du pays, notamment les femmes ou les castes sociales.

## LES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

### LE GOUVERNEMENT DU SÉNÉGAL

La stratégie du gouvernement à l'égard du secteur agricole au Sénégal est conduite par la **Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA)** mentionné précédemment, ainsi que par la **Stratégie de Croissance Accélérée (SCA)** du pays qui est en grande partie tirée de la *Stratégie de développement du Secteur Privé du pays* et de son *Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté*. Face à une crise mondiale caractérisée par des augmentations nettes du prix de plusieurs aliments de base consommés par les Sénégalais, le gouvernement a fait de l'autosuffisance alimentaire un objectif primordial de son administration actuelle. Le Président Wade a personnellement lancé cette nouvelle initiative au printemps 2008 en réponse à la crise alimentaire et à l'agitation populaire qui s'en est suivie et qui a secoué tout le pays. La GOANA met l'accent sur les chaînes d'approvisionnement prioritaires, notamment les cultures céréalières (millet, sorgho, fonio, maïs et riz) et d'autres vivrières (manioc et dolique). Une impressionnante collection de littérature est disponible auprès de l'APIX et des autres organes gouvernementaux exposant les incitations à l'investissement dans ces secteurs comme partie intégrante de l'initiative,

le potentiel de croissance et les obstacles qui doivent être surmontés afin de réussir. Les personnes interrogées ont, à maintes reprises, signalé le caractère « politique » de cette stratégie, la décrivant comme une réaction « inconsidérée » à la crise de 2008. Les hommes d'affaires du secteur privé, les petits commerçants et autres ont fait des observations sur le manque d'engagement des parties prenantes dans la stratégie globale et ont fait savoir clairement leur mécontentement au sujet des incitations pour attirer ceux qui ne sont pas agriculteurs dans l'agriculture.

### LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Le ministère de l'Agriculture au Sénégal a tendance à déterminer sa direction en se basant beaucoup sur les mesures, les programmes et la politique qui entourent les initiatives REVA et GOANA. En conséquence, les statistiques agricoles sont gonflées artificiellement et non corroborées. Le soutien à la politique commerciale du ministère ne s'aligne pas efficacement sur la politique de production, dans la mesure où les ONG cherchent à soutenir les agriculteurs (par les subventions aux intrants) tout en maintenant les prix au consommateur à un niveau bas. En prenant en considération les pressions politiques changeantes, le ministère fait fluctuer ses actions entre le subventionnement de la production et le blocage des importations pour protéger les agriculteurs, alors que l'instant d'après il subventionne les importations. De plus, la plupart des organismes techniques au sein du ministère de l'Agriculture demeurent sans financement pour faire efficacement leur travail.

### L'APIX

L'institution centrale pour la création d'une entreprise au Sénégal, c'est l'**Agence pour la Promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX)**. L'APIX abrite les guichets uniques pour la promotion de l'investissement et le lancement des entreprises. Il s'agit de la première escale pour les résidents et les étrangers intéressés par la création d'une entreprise au Sénégal, avec un bureau à Dakar

### INSTITUTIONS CLÉS D'EXÉCUTION

- Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX)
- Bureau d'appui à la Création d'Entreprise (BCE) de l'APIX
- La Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques (DAPS)
- Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI)
- Bureau d'enregistrement des coopératives
- Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture
- Institutions se rapportant aux Zones Économiques Spéciales, y compris la Zone Économique Spéciale intégrée de Dakar Franche d'Exportation

et deux autres hors de Dakar. L'APIX est également l'endroit pour traiter des incitations à l'investissement et de bien d'autres procédures administratives. L'agence a fait preuve d'un niveau profond d'engagement pour un processus d'enregistrement plus simple, la transparence, l'opportunité et une image du Sénégal améliorée et favorable aux affaires. L'APIX fournit quelques documents mais pas tous en anglais.

L'APIX, créée depuis presque une décennie par le Président Wade, est sous les ordres du Secrétariat Général du bureau du Président du Sénégal. Les principales tâches de l'agence sont les suivantes :

- Amélioration de l'environnement des affaires du Sénégal
- Promotion du Sénégal en tant que destination d'investissement
- Recherche et identification des investisseurs nationaux et étrangers
- Suivi des contacts d'investissement et évaluations de projets.

Afin de rationaliser le processus de déclaration /d'enregistrement de l'entreprise, l'APIX a créé un **Bureau d'appui à la Création d'Entreprise**. Ce bureau agit comme un bureau central pour quatre organismes responsables de différentes procédures administratives, notamment les suivantes :

1. Le *guichet unique*, où toutes les procédures administratives nécessaires à la certification d'un projet d'investissement, conformément au Code d'Investissement du Sénégal, doivent être achevées dans un délai de 10 jours. Les décisions relatives à la demande d'un investisseur pour le statut de société d'exportation exonérée d'impôt doivent être prises dans les 21 jours.
2. Le *bureau de règlement des litiges*, qui aide les investisseurs à remplir les formalités administratives et pour la résolution de divers problèmes qui peuvent survenir, en particulier par rapport à l'accès à la terre.
3. Le *bureau de promotion de l'investissement*, tout le personnel est constitué de gestionnaires en marketing de l'investissement qui proposent des informations commerciales et l'appui nécessaire à l'initiation d'un nouveau projet d'investissement.
4. Le *centre de suivi et de documentation*, une source générale d'informations et un pourvoyeur d'assistance aux investisseurs, il assure les services de suivi pour l'accélération du processus des approbations des investissements jusqu'à la finalisation du projet.

Certes, ceux qui enregistrent une nouvelle entreprise ont encore la possibilité de traiter directement avec l'agence, mais les personnes interrogées signalent que cela se fait rarement. L'autre amélioration notable, c'est ce changement qui permet aux nouvelles entreprises de publier les annonces de leur enregistrement sur un site Web du ministère de l'Économie et des Finances au lieu de la publicité dans la presse locale. Le site Web de l'APIX a encore besoin d'une mise à jour et pourrait profiter de la large gamme de formulaires et de publications disponibles en tirage sur papier au bureau de l'APIX, qui ne sont pas disponibles en ligne.

En dépit de ces réformes, il convient de noter que les guichets uniques à l'APIX sont adossés à l'ancien système d'administration. En d'autres termes, ils n'ont pas réellement réformé les

anciennes façons de procéder ; au contraire, ils ont créé de nouvelles et de meilleures méthodes d'approche dans un système parallèle. Malheureusement, ces ajustements ne s'occupent pas des faiblesses institutionnelles des ministères compétents impliqués dans le processus de lancement de l'entreprise, notamment les institutions chargées de la gestion des autorisations, des licences et autres types de « droits d'utilisation ». De grandes fissures demeurent dans le processus. Par exemple, une importante société consultée lors de ce diagnostic cherche à passer par l'APIX depuis un an, mais n'a pas obtenu les autorisations exigées pour le lancement de ses opérations, prétendument pour des « raisons politiques ». La société a été obligée de repasser par les processus de lancement de l'année précédente, mais a choisi de passer par la voie officielle du gouvernement afin d'avoir accès aux autorisations « difficiles à obtenir » plus directement.

La réduction des barrières administratives pour la création d'une entreprise n'est pas le problème le plus urgent pour la création d'une entreprise au Sénégal. En effet, les personnes interrogées et les travaux analytiques antérieurs au Sénégal citent plutôt l'électricité, l'accès au crédit et le manque d'irrigation comme obstacles majeurs pour la mise en route dans le secteur agricole. Les caractéristiques essentielles récurrentes dans chacune des agences chargées de la fourniture et de la réglementation de ces services sont les suivantes :

- On a signalé que les institutions nationales chargées de la mise en œuvre de la politique agricole et du développement rural avaient une capacité professionnelle et administrative insuffisante pour mener à bien leur mission.
- On a signalé que les institutions responsables de la mise en œuvre de la politique agricole et du développement rural (notamment le ministère de l'Agriculture, le ministère des Affaires foncières, le cadastre, les autorités chargées de l'irrigation et autres organismes compétents)

ne disposaient pas d'assez de ressources, d'autorité ou de soutien pour mener à bien leur mission.

- La politisation du programme agricole (notamment les retournements fréquents de la politique et les « décisions mal informées ») est fréquemment citée comme affaiblissant la capacité des acteurs autres que les cadres à s'acquitter de leurs tâches.

## LES AGENCES STATISTIQUES

Dans tout le Sénégal, les acteurs du secteur public et des organisations à but non lucratif notent à maintes reprises la pression politique pour la réussite de la GOANA. Certains analystes n'ont pas relevé la menace que cela constitue pour l'objectivité des chiffres de l'État relatifs à la production des récoltes et aux systèmes d'alerte à la famine abrités par la **Direction des analyses, de la prévision et des statistiques (DAPS)** et le **Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS)**. Non seulement les chiffres relatifs à la production seraient exagérés, selon certaines sources, mais encore des enquêtes sur les récoltes ou la nutrition, menées par des tiers sont décourageantes et leurs résultats auraient été supprimés, d'après certaines sources. Par exemple, en 2008, le gouvernement a fait état d'une production céréalière en augmentation de presque 125 pour cent.<sup>17</sup> Plusieurs personnes bien informées interrogées ont exprimé leur scepticisme que le pays ait pu produire une aussi importante quantité de cultures vivrières. En outre, d'après ces sources, l'attribution de ces augmentations au programme GOANA, comme le gouvernement l'a fait, n'est pas exacte.

D'autre part, le SCA adopte une approche plus microéconomique à l'amélioration de l'environnement favorable au développement de l'agriculture. Au départ informé par l'Étude Diagnostique sur l'Intégration Commerciale (EDIC) en tant que partie intégrante du processus du Cadre Élargi (CE) intégré regroupant plusieurs donateurs,<sup>18</sup> le SCA cible les réformes

dans cinq domaines avec un potentiel essentiel, notamment l'agro-industrie et la pêche. Le SCA fournit des plans d'action détaillés en vue de l'amélioration des chaînes de valeur agricoles pour les marchés intérieurs et internationaux et conçoit des activités spécifiques pour chaque année en vue de l'amélioration du climat des investissements. Plus récemment, le président a fait savoir son désir de voir son pays classé parmi les 10 premiers pays africains des classements *Doing Business* d'ici à 2010 ; dans le rapport le plus récent, publié en septembre 2009, le Sénégal a été classé 26<sup>e</sup> sur 46 économies subsahariennes. Le Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) réunit le président et des investisseurs sélectionnés pour trouver des solutions liées à l'environnement des affaires. Le conseil se réunit sur une base régulière une ou deux fois par an, et on lui attribue l'accélération de l'aboutissement de plus de 100 réformes à ce jour.

### STATISTIQUES COMPARATIVES DE L'IRRIGATION, PAYS SÉLECTIONNÉS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Pays	Irrigation totale (ha)	Potentiel d'irrigation (ha)	Total irrigué en tant que pour cent du potentiel
<b>Sénégal</b>	<b>1 19 680</b>	<b>409 000</b>	<b>29,3</b>
Ghana	30 900	1 900 000	1,6
Burkina Faso	25 000	165 000	15,2
Maroc	1 484 000	1 664 000*	89,2
Côte d'Ivoire	72 750	475 000	15,3
Guinée	94 914	520 000	18,2
Nigeria	293 000	2 331 000	12,5

Source: FAO, AQUASTAT Survey, 2005, \*= données de 2007

En général, les données sur le secteur agricole sont disponibles, mais non sans obstacles substantiels considérables. Les données ont tendance à être partagées sur une base de personne à personne, exigent des lettres tirées sur papier prouvant à quel usage elles sont destinées et manquent d'uniformité dans la présentation. Chacun de ces points affecte énormément le niveau final de distribution et d'utilisation.

<sup>17</sup> Département de l'Agriculture des États-Unis, Service de l'Agriculture étrangère, Rapport GAIN #SG9001 (janvier 2009).

<sup>18</sup> Le Cadre Intégré (CI) pour l'assistance technique relative au commerce à l'intention des Pays Moins Avancés (PMA) est un processus qui a été établi pour la première fois en 1997 pour soutenir les gouvernements des PMA dans le cadre du renforcement des capacités en matière de commerce et d'intégration des questions commerciales dans les stratégies nationales globales de développement. Voir [www.integratedframework.org](http://www.integratedframework.org).

Les statistiques relatives à la production, à l'irrigation et d'autres statistiques essentielles ont tendance à différer énormément entre les sources. Certains donateurs, notamment l'USAID, ont été félicités lors de ce diagnostic pour leur contribution à la disponibilité des statistiques. Chacun de ces problèmes rend difficiles et peu précises une solide analyse de politique et la prise de décision.

Une exception remarquable à ces problèmes est l'analyse récente produite par l'APIX pour la GOANA. Contrairement à beaucoup de données et à l'analyse de données produites par l'État, elle était cohérente, convaincante et significative d'un solide fondement en affaires et en économie. Ce travail doit être reproduit à une plus grande échelle pour l'infrastructure et d'autres besoins.

## LE BUREAU D'ENREGISTREMENT DES COOPÉRATIVES

Cette institution de l'État est chargée de l'enregistrement des coopératives. Contrairement à APIX et à d'autres entités impliquées dans l'enregistrement des entreprises, le bureau d'enregistrement a souffert des années de négligence, du déficit de personnel et des installations (notamment TI) inadaptées au travail moderne de promotion et de développement d'une large base de coopératives agricoles. Historiquement, et à bien des égards actuellement, les coopératives ont été tellement politisées que tout leur potentiel ne pouvait pas être exploité. Quelques commentateurs ont noté le besoin de passer du terme « coopérative » à « organisation basée sur les agriculteurs » ou à un autre terme à connotation moins politique pour évoquer le groupement sans le virage politique. Le personnel du bureau d'enregistrement connaît bien l'autorité compétente sur les coopératives (Loi sur les coopératives, 83-07, 1983), mais est généralement incapable de fournir même les statistiques élémentaires sur le nombre, les tailles ou les types de coopératives qui existent au Sénégal.

## LES INSTITUTIONS D'APPUI

L'accès aux engrais, aux semences, et aux matériaux de protection de la récolte en quantité et en qualité suffisantes est un problème noté par plusieurs représentants dans le secteur agricole. Par exemple, il se dit que les engrais pour le riz coûtent plus de 50 pour cent des coûts de production. Les inefficacités dans le système de commercialisation et de distribution de l'État sont en partie responsables de cette situation : il se dit que les programmes d'appel d'offres sont opaques avec une corruption substantielle. Les engrais, comme d'autres intrants au Sénégal, sont considérés plus comme un cadeau politique ou un levier pour l'influence que comme une denrée privée qui a besoin de trouver l'équilibre dans les marchés.

## L'INNOVATION

Avec un taux d'analphabétisme d'environ 39 pour cent, il est difficile de s'attendre à un décollage dans la production agricole fondé sur une amélioration de la productivité à partir de l'innovation ou de l'augmentation d'échelle de la technologie moderne. Les systèmes d'éducation, de recherche et de développement au Sénégal ne sont pas encore favorables à un secteur agricole de première qualité. Avec un programme d'enseignement universitaire et de formation professionnelle qui serait plus axé sur les modèles traditionnels du développement agricole que sur l'agriculture en tant qu'entreprise moderne, les fondements jetés pour une expansion agricole sont plus faibles qu'ils n'auraient dû l'être. Comme un professeur au Ghana l'a relevé lors d'un diagnostic AgCLIR dans ce pays, « l'agriculture n'est plus une affaire de force brute. C'est une industrie basée sur des connaissances.<sup>19</sup> Il paraît que les services de vulgarisation agricole qui pouvaient potentiellement combler ces vides dans la connaissance ou accéder à la technologie sont dans un état de délabrement avancé. Comme un agriculteur l'a relevé, « nos agents de vulgarisation agricole ne pouvaient pas faire pousser une arachide s'ils le voulaient, alors comment pouvaient-ils m'aider ? » Les agriculteurs et d'autres personnes dans le

<sup>19</sup> USAID/Booz Allen Hamilton, AgCLIR Ghana at 1 (Novembre 2008).

## INSTITUTIONS D'APPUI PRINCIPALES

- Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA)
- Bureau de Mise à Niveau des Entreprises (BMN)
- Institut de Technologies Alimentaires (ITA)
- Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS)
- Programme d'appui à la croissance accélérée et à la concurrence accrue pour le commerce (SAGIC)
- Centre Ouest Africain pour le Commerce (WATH)
- Projet de Développement des Marchés Agricoles et Agroalimentaires au Sénégal (PDMAS)

secteur agricole ont remarqué que les services de vulgarisation agricole n'offrent pas le moindre appui et doivent être revitalisés.

Le Sénégal est considéré comme chanceux parmi les nations de l'Afrique de l'ouest, pour avoir hérité d'une importante infrastructure de recherche française spécialisée en agriculture, notamment l'**Institut Sénégalais de la Recherche Agricole (ISRA)** et l'**Institut de Technologies Alimentaires (ITA)**. Au fil des ans, cette infrastructure a entraîné un régime de recherche-développement compétitif à l'échelle régionale qui est en mesure de procurer un certain niveau d'appui au secteur privé. Certes, le personnel de recherche agronomique du Sénégal est signalé comme l'un des mieux qualifiés en Afrique et est très coté en termes de dépenses moyennes par chercheur,<sup>20</sup> mais les entreprises privées ont noté la longue liste d'activités de recherche, de reproduction, d'essais et autres activités scientifiques qui doivent se dérouler à l'étranger. Le défi de l'introduction d'une innovation plus poussée dans le secteur agricole du Sénégal est au moins tridimensionnel :

- **Le financement minimum existe pour la recherche et le développement.** Le pays est toujours en deçà des dépenses consacrées à la recherche agricole en 1980 et, selon la plupart de personnes interrogées, bien en deçà du niveau

auquel la R&D pourrait être utile à une communauté agricole plus large. Bien plus, le personnel de l'État a signalé l'incapacité de procéder à une planification à long terme, étant donné les financements insuffisants et quelquefois irréguliers des donateurs dans ce secteur.

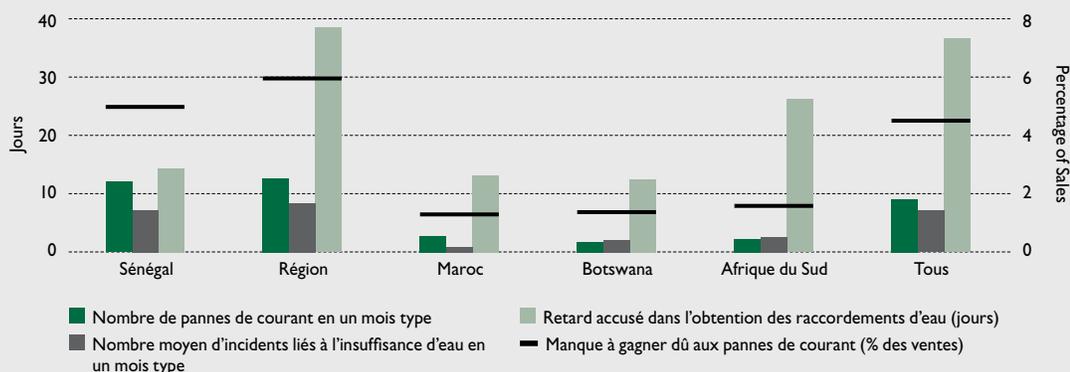
- **L'ISRA et l'Institut de Technologies Alimentaires (ITA) ont besoin de plus de personnel qualifié.** Les deux institutions signalent un important exode du personnel vers le secteur privé sur la base de salaires plus élevés et de ce qu'un ancien chercheur de l'ISRA a qualifié de « manque d'objectifs clairs ». Selon certaines sources, l'ISRA est au seuil d'une sortie massive de retraités, sans aucun plan pour remplacer ce personnel.
- **Augmentation d'échelle.** La capacité d'introduction de nouvelles variétés dans l'échelle est endémique. Ni le secteur privé, ni le secteur public n'ont signalé une capacité à pondérer leurs investissements consacrés à la recherche jusqu'à l'importance nécessaire à un impact national. Un obstacle majeur à cet égard réside dans la faiblesse signalée à l'**Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR)** qui, selon certaines sources, **ne dispose ni des moyens, ni de la formation** pour accroître suffisamment l'échelle de distribution des nouvelles variétés ou technologies.

## LES INFRASTRUCTURES

Le manque d'électricité et le manque d'eau ont été à maintes reprises décrits comme deux des trois obstacles les plus cruciaux (en plus des problèmes fonciers) au démarrage et à la croissance des agro-industries tout au long des chaînes de valeur de l'agriculture. Même à des endroits où le réseau national a atteint les entrepôts et les seuils des exploitations agricoles, les sociétés ont déclaré que les coûts d'électricité constituaient 50 à 70 pour cent des coûts de fonctionnement. Là où le réseau existait réellement, il n'était pas, selon

<sup>20</sup> Agriculture Science and Technology Indicators, Senegal Country Brief, No. 26 (2004).

## COMPARING WATER AND ELECTRICITY CONSTRAINTS



Source : Base de données du Groupe de la Banque Mondiale, Enterprise Surveys

certaines sources, aussi fiable que les utilisateurs le souhaitaient. Un utilisateur en particulier a noté le risque extrême de perte de toute sa récolte au cas où ses pompes d'irrigation ne répondraient pas pour la journée. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, le Sénégal soutient bien la comparaison selon les normes régionales, mais fait piètre figure par rapport aux pays de référence africains en termes de pannes de courant par mois et de nombre moyen d'incidents d'insuffisance d'eau en un mois typique. Une enquête a révélé que l'entreprise sénégalaise perd plus de 6 pour cent de ventes à cause des pannes d'électricité. Davantage d'entreprises ne démarrent jamais parce qu'elles ne sont pas viables étant donné les coûts de l'infrastructure *privée* liés au fonctionnement d'une entreprise.

## DYNAMIQUE SOCIALE

La plupart de descriptions du Sénégal présentent le pays comme un exemple de démocratie pour le reste de l'Afrique. En effet, il y a une tradition de compétition entre les partis et une longue succession de gouvernements civils.

De plus, le Sénégal a depuis longtemps, joué d'un paysage médiatique plein de vitalité qui est considéré comme bien informé et relativement impartial. Il existe des rapports sur l'autocensure, sur la base d'une loi qui ne permet pas aux journalistes de « discréditer » l'État ou de diffuser de « fausses nouvelles ». En dépit de ce

contexte juridique, il paraît que les médias privés critiquent les différents organismes du gouvernement à volonté.

## CORRUPTION

En dépit de la prestation relativement impressionnante du pays pour la région, les hommes d'affaires sénégalais, la société civile et le gouvernement ont tous fait état de niveaux élevés de corruption. Plusieurs acteurs du secteur privé ont signalé la corruption comme l'un des obstacles majeurs pour un environnement des affaires amélioré. Le Sénégal est classé 85<sup>e</sup> sur 180 pays ayant fait l'objet d'une enquête en 2008 pour l'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International. Et en 2006, l'Organisation de coopération et de

### CORRUPTION DANS LE VOISINAGE : COMMENT LE SÉNÉGAL SE PORTE PAR RAPPORT À SES VOISINS DANS L'INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION (180 PAYS ÉVALUÉS)

Pays	Rang mondial	Score
Bénin	96	3,1
Burkina Faso	80	3,5
Cote d'Ivoire	151	2,0
Ghana	67	3,9
Nigeria	121	2,7
<b>Sénégal</b>	<b>85</b>	<b>3,4</b>
Togo	121	2,7

Source : Transparency International, Indice de Perception de la Corruption (2008). Pays évalués sur une échelle allant de 1 à 10, sur laquelle 10 est le meilleur score (enregistré par le pays le moins corrompu).

## PRÉFÉRENCE ACCORDÉE AUX TYPES DE RIZ DANS LES ZONES RURALES ET URBAINES

Types de riz	RURAL		URBAIN	
	Observations	Percent	Observations	Percent
Local entier	79	52,7	35	10,0
Local intermédiaire	33	22,0	27	7,7
Local cassé	21	14,0	79	22,6
Importé entier	3	2,0	46	13,1
Importé intermédiaire	6	4,0	48	13,7
Importé cassé	8	5,3	115	32,9
Nombre d'observations	150		350	

Source : Fall et Diagne (2008)

développement économiques (OCDE) a, selon certaines sources, posé le problème de « la capacité de l'État à gérer les principaux projets avec transparence ». <sup>21</sup> L'État a pris des mesures pour enrayer la corruption à travers, par exemple, l'adoption d'un nouveau code des marchés publics (Décret 2007-545). Des rapports incessants faisant état de la corruption dans le processus d'acquisition des terrains et dans le système judiciaire méritent une attention accrue.

Comme dans la plupart d'États anciennement socialistes, les citoyens au Sénégal comptent sur l'État en tant qu'il est « bien doté » de ressources et en tant que responsable de leur bien-être. Dans tout le Sénégal, des personnes issues des secteurs privé et public, tout comme des organisations à but non lucratif, ont fréquemment fait observer leur désir de voir l'État jouer un rôle même plus *important* dans les affaires économiques de tous les jours. Les demandes sont allées de l'accroissement des subventions pour le carburant et les denrées alimentaires à l'augmentation des tarifs douaniers sur les produits importés. Aucun de ces arguments n'est sans intérêt. Cette pression semble avoir entraîné la situation activiste observée aujourd'hui. Malheureusement, comme un observateur l'a relevé, le « gouvernement cherche à protéger les consommateurs et les producteurs au même moment », souvent sans prendre en considération les avantages de la concurrence par l'utilisation étendue des subventions pour les intrants, de droits de douane spécifiques et des contrôles de prix. Cependant,

comme ce commentateur l'a relevé plus loin, « les gouvernements ne peuvent le faire que s'ils disposent de beaucoup d'argent, ce qui n'est pas le cas du gouvernement sénégalais ». Ainsi, quoique que le ministère de l'Agriculture ait reçu 5 pour cent du budget de l'État en 2008, le pays est encore loin de l'atteinte de l'objectif du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) des 10 pour cent des dépenses budgétaires affectés à l'agriculture. Il s'agit d'un argument fort pour une aide plus intelligente et pour accorder davantage de priorité à l'agriculture.

Ces sommes importantes consacrées à l'intervention de l'État sur les marchés agricoles sont condamnées à être politisées – et elles le sont en effet. Deux des critiques les plus acerbes étaient (1) la nécessité d'avoir des « sources de soutien politiques » pour lancer une agro-industrie de n'importe quelle taille ; et (2) la campagne de production politique elle-même jointe à l'incapacité fréquente du gouvernement à admettre ses échecs.

## LES MARCHÉS

Comme nous l'avons exposé en détail dans les chapitres du présent rapport portant sur l'Obtention des autorisations et la Concurrence loyale, les entrepreneurs font face au défi de l'implication à outrance de l'État et des plafonnements des prix sur les denrées alimentaires de première nécessité à tous les niveaux de la chaîne de valeur, y compris la transformation, le transport et la commercialisation. Les

21 Banque Africaine de Développement/  
Organisation de coopération et  
de développement économiques,  
Africa Economic Outlook (Sénégal)  
(2005–2006).

limitations des importations et l'ingérence dans les marchés de l'énergie en rajoutent à l'imprévisibilité dans l'environnement pour l'entreprise agricole. Le plus souvent, le soutien de l'État s'étend aux industries considérées comme étant en déclin, sinon moribondes, comme le coton, qui subsiste pour des raisons de nécessité politique plus que le besoin économique. Malheureusement, le coût d'opportunité de ce soutien en termes d'autres besoins plus productifs, notamment les services d'extension, est assez élevé.

Il existe des marchés intérieurs, régionaux et internationaux qui commercialisent des denrées agricoles produites par le Sénégal. Dans certains produits, notamment le maïs, le riz, le haricot vert, la tomate cerise, la mangue et le melon, les marchés consommateurs demandent des produits sénégalais. En dépit de cette demande, les entretiens avec les producteurs, les coopératives et d'autres acteurs du marché ont suggéré que les mauvais liens entre les infrastructures du marché divisent le pays essentiellement en une série de trois « nations » : le nord, le sud et l'est. Comme un observateur la décrit, « Dakar n'est pas un marché viable pour le maïs en provenance de l'Est. Il est plus facile de décharger un bateau plein de maïs que de le ramasser et de l'enlever chez mille agriculteurs différents dans l'Est. » Comme des commerçants l'ont remarqué lors du présent diagnostic, faire du commerce avec les pays européens a tendance à être plus facile que de faire du commerce en volume à l'échelle régionale et souvent à l'intérieur du Sénégal. Il n'existe aucune liaison par bateau ou par air avec la région du sud et seule une mauvaise liaison par route avec l'Est. Il ne reste plus que l'option de conduire en passant par Tambacounda sur des « routes qui cassent la voiture », selon les propres termes d'une personne interrogée. L'autre possibilité, c'est d'aller passer par la Gambie et d'attendre un petit bac qui est réputé pour les retards et constitue un pôle d'attraction pour les « paiements informels ». Les infrastructures de transport vers le nord du pays sont considérées comme convenables.

La mauvaise connectivité au Sénégal et au-delà est compliquée par le niveau relativement faible des informations sur le marché. Les prix pratiqués sur le marché et les occasions sont découverts par des moyens informels et plus récemment par le système privé Manobi. L'Agence de Régulation des Marchés (ARM) est en train de construire son propre système en utilisant des enquêteurs et des lignes de téléphone public pour la collecte et la diffusion des données. L'ARM est chargée de la surveillance de l'approvisionnement en produits alimentaires entre les régions, mais elle manque d'autorité pour jouer un rôle dans la gestion du stock régional. Le Ministère du Commerce est le premier à suivre la courbe des prix dans les pays environnants.

Lors du présent diagnostic, le manque de lien opérationnel efficace entre l'ARM et le Ministère du Commerce a été décrit comme un obstacle critique à une meilleure gestion de l'approvisionnement national en denrées alimentaires en temps de pénurie alimentaire. Le Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILLS) diffuse des bilans de production qui pourraient être utiles aux décideurs lors des situations d'urgence. Il paraît que les chiffres relatifs à la production intérieure ont d'abord besoin d'être dépolitisés pour permettre au gouvernement d'analyser correctement lesdits chiffres et être plus tourné vers l'avenir dans ses demandes d'aide alimentaire. Il se dit que l'aide alimentaire souffre d'un mauvais choix du moment et, selon certaines sources, elle arrive dans des quantités qui ne reflètent pas nécessairement les besoins immédiats (trop ou pas assez), amplifiant les fluctuations de prix déjà graves dans /sur les marchés locaux.

Les agriculteurs sénégalais et les organisations d'agriculteurs (FBO) se tiennent prêts à tirer profit de la plus grande disponibilité des informations sur le marché proposées par l'ARM. Ils auraient beaucoup à gagner de la collaboration avec le service de marketing agricole du Federal-State Market News Service (FSMNS) du Département américain de l'Agriculture qui



procède à la collecte et à la diffusion des données relatives au prix pour 300 fruits et légumes frais différents dans 31 marchés en Amérique du Nord et en Europe, à partir de 181 différents points d'acheminement. L'accès aux informations est gratuit et disponible en ligne.<sup>22</sup>

### LES BAILLEURS DE FONDS

Les donateurs dans l'espace du développement agricole dans tout le Sénégal qualifient leur propre coordination de l'aide au développement liée à l'agriculture de « mauvaise » et « au coup par coup ». Aucun des donateurs consultés lors du présent diagnostic, représentant divers organismes bilatéraux et multilatéraux, n'a donné des raisons convaincantes pour cette absence de coordination ou de partage des meilleures pratiques. Un certain nombre de donateurs ont exprimé leur scepticisme quant au potentiel d'amélioration de cette coordination, mais en ont compris l'importance. Manifestement, cette lacune doit être comblée pour exercer une influence sur les rares ressources par la coordination et la collaboration.

Selon le ministère de l'Agriculture et les donateurs avec qui l'on s'est entretenu pour le présent rapport, les donateurs ont activement soutenu la Stratégie de croissance renforcée du

Sénégal. Les donateurs financent des interventions liées à la chaîne de valeur (coopération bilatérale), à l'infrastructure difficile (par exemple, les institutions de coopération multilatérale), les services d'extension, et dans une moindre mesure, des interventions liées à la politique.

### LE COMPORTEMENT DU MARCHÉ AGRICOLE

Comme nous l'avons décrit au début du présent chapitre, aucun autre pays en Afrique subsaharienne ne dépend des importations de denrées alimentaires autant que le Sénégal. Les approvisionnements en riz, base de l'alimentation nationale,<sup>23</sup> accusent un déficit par rapport à la demande sur une base annuelle. Dans le même temps, il se dit que les consommateurs urbains du Sénégal ne sont pas familiarisés avec les caractéristiques du riz produit à l'intérieur du pays. Par contre, il se dit que le riz importé est bien connu par l'utilisation efficace du marketing et des efforts des marquages.<sup>24</sup>

Avec cette idée en tête, il vaut la peine de faire remarquer que des programmes gouvernementaux comme la GOANA tendent à se concentrer sur l'aspect production du problème, alors que la commercialisation et la logistique pourraient bien être des problèmes plus importants à aborder. Il paraît que les possibilités d'investissement en agriculture dépassent de loin le nombre d'investisseurs intéressés. Avec seulement 2 pour cent des prêts allant au secteur agricole et une perception générale du risque qui se propage dans ledit secteur, il y a un argument fort pour la poursuite des politiques formulées dans le cadre de la GOANA et gérées par l'APIX pour attirer les investisseurs.

En général, il s'avère que de nombreuses failles existent dans le plan du gouvernement pour hisser l'agriculture sénégalaise au niveau de l'auto-suffisance, à savoir :

- **Des objectifs peu réalistes.** Aucun analyste avec qui on s'est entretenu dans le cadre du présent diagnostic n'a été d'accord avec l'affirmation du gouvernement

22 Voir <http://www.ams.usda.gov/AMSV1.01>.

23 Dans les zones urbaines, le riz représente 54 pour cent de la consommation des céréales et 18 pour cent du total des dépenses des ménages. Dans les zones rurales, le riz représente 24 pour cent de la consommation des céréales et jusqu'à 25 pour cent du total des dépenses des ménages.

24 Amadou Fall & Aliou Diagne, « Étude de relation qualité-prix du riz Produit dans la Vallée du Fleuve Sénégal » (ISRA-IRA-ADRAO-SAED-CIRIZ : Février 2008).

selon laquelle l'autosuffisance sera atteinte à court terme.

- **Un accent mis sur les acteurs externes.** À maintes reprises, les hommes d'affaires sénégalais ont fait remarquer leur incrédulité avec la décision du gouvernement de concentrer son attention sur des individus et des sociétés qui ne sont pas actuellement dans le secteur agricole. Quoiqu'il puisse paraître plus aisé de faciliter l'entrée de nouveaux investisseurs détenteurs de capitaux substantiels, ce n'est qu'à partir du moment où les contraintes subies par les PME opérant déjà dans le secteur agricole seront levées que la croissance économique prendra véritablement son essor.
- **Insistance à outrance sur la production.** D'importantes quantités de produits continuent de pourrir à l'entrée de l'exploitation agricole. Le riz produit localement continue d'être évité à cause du manque de familiarité parmi les consommateurs. Le gouvernement doit mettre l'accent sur les contraintes auxquelles fait face le secteur de l'agro-industrie qui affectent non seulement les producteurs, mais aussi les transporteurs, les meuniers, les agents commerciaux, et autres acteurs essentiels dans les chaînes de valeur locales. En somme, l'agriculture a besoin d'être prise en considération bien au-delà du producteur.

## RECOMMANDATIONS

- Susciter la prise de conscience des programmes publics, privés et des donateurs disponibles pour aider l'agro-industrie à travers les programmes à la radio, la télévision, et sur des panneaux d'affichage.
- Renforcer le programme d'extension du ministère de l'Agriculture.
- Étendre le champ d'action de la GOANA et des initiatives agricoles ultérieures pour inclure les infrastructures essentielles et les contraintes du service d'appui, notamment l'électricité, l'eau et le transport.
- Créer des mesures incitatives pour les élèves et étudiants qui sont inscrits dans des domaines liés à l'agriculture dans les cadres secondaire et post-secondaire et travailler avec le secteur privé pour s'assurer que les programmes d'enseignement actuels répondent à ses besoins actuels et futurs.
- Approfondir l'expertise et les motivations offertes par l'APIX pour envoyer un signal fort au marché afin de lui faire comprendre que le Sénégal est une destination pour l'agro-industrie.
- Continuer à mettre l'accent sur les coopératives en tant que lieu privilégié pour la croissance de l'agro-industrie, en mettant l'accent de façon spécifique sur (1) la réforme juridique, (2) le renforcement institutionnel, et (3) l'organisation/la gestion interne.



## CONCURRENCE LOYALE<sup>25</sup>

À l'instar des autres secteurs de l'économie, l'agriculture au Sénégal est généralement sujette à la concurrence de l'économie de marché. Cependant, les parties prenantes au Sénégal sont préoccupées par la conduite anti-concurrence suspectée dans certaines parties du secteur, dont les importations de blé, de la tomate, du sucre et du riz. Elles ont par exemple remarqué que les récents prix du blé au Sénégal ont été sensiblement plus élevés qu'en Côte d'Ivoire, où la concurrence du secteur privé est plus féroce.

Les préoccupations exprimées par les acteurs du secteur au Sénégal sont conformes au rapport 2007 de la Banque mondiale sur sa stratégie d'aide par pays pour le Sénégal, qui parlait de « comportements collusoires par quelques entreprises [qui] ont entraîné des coûts importants pour les consommateurs locaux, » citant le sucre et les arachides comme exemples.<sup>26</sup> Le rapport donne ensuite des détails sur l'impact de la concurrence en ces termes :

*Une étude récente de la Banque indique que le secteur du sucre au Sénégal est sous le monopole d'une entreprise qui bénéficie des protections relativement haut placées. En conséquence, le prix du sucre à la consommation est d'environ 1 \$ US par kilogramme au Sénégal, alors qu'il est de 0,4 \$ US au Sri Lanka et de 0,5 \$ US en Gambie. Un tel écart de prix a d'importantes conséquences sur les niveaux de pauvreté au Sénégal puisqu'on estime que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté diminuerait de 200 000 ou presque de 2 pour cent si le prix du sucre était diminué de moitié ou égal à celui pratiqué en Gambie.*

En d'autres termes, selon la Banque Mondiale, d'importants effets de réduction de la pauvreté pourraient être observés si les principes de concurrence étaient appliqués dans un seul marché agricole.

Le régime de la concurrence au Sénégal connaît des difficultés dans la résolution des problèmes

liés à la concurrence dans le secteur agricole. Certes, le pays avait mis en place une loi sur la concurrence depuis 1994, mais elle n'est pas appliquée efficacement pour le moment. La Commission Nationale de la Concurrence manque de ressources pour mener des enquêtes et engager des poursuites pour les violations de la loi sur la concurrence. Le Ministère du Commerce, qui a également des attributions en matière d'application de la loi sur la concurrence, est tout aussi limité par les ressources, en grande partie parce que ses maigres ressources destinées à la concurrence sont consacrées à un certain nombre d'activités autres que le champ d'action traditionnel de la concurrence. En conséquence, il n'existe pas un contrôle efficace sur le comportement complice ou les abus de positions dominantes.

En somme, de sérieux problèmes de concurrence persistent dans le secteur agricole. La résolution de ces problèmes devra entraîner une baisse des prix et aider ainsi à la réduction de la pauvreté. La loi sénégalaise sur la concurrence est largement adaptée à la tâche mais plusieurs mesures doivent être prises pour améliorer la capacité des institutions d'exécution à résoudre les questions de concurrence et à améliorer le bien-être du consommateur, ainsi qu'il apparaît dans la partie ci-dessous.

## CADRE JURIDIQUE

Les lois internationales sur la concurrence, y compris les lois antitrust des États-Unis,

<sup>25</sup> Contrairement aux 9 autres chapitres du présent rapport, la section intitulée « La concurrence loyale » ne fait pas partie d'un domaine d'étude standard dans le cadre de la méthodologie utilisée par AgCLIR. Cette partie a été intégrée dans ce document sur la base de l'intérêt manifesté par les acteurs locaux et la Commission Fédérale du Commerce des États-Unis. Par conséquent, aucune notation des indicateurs n'a été prévue pour ce chapitre.

<sup>26</sup> Voir l'Association internationale de développement et la Société financière internationale, *Stratégie d'aide par pays pour la République du Sénégal pour la période FY07-10 (2 mai 2007)*, à 15.

proscrivent généralement trois principales pratiques anti-concurrence :

1. les accords collusoires parmi les entreprises pour fixer les prix ou limiter la production ;
2. l'abus de monopole ou de position dominante et
3. les fusions ou les acquisitions qui réduisent excessivement la concurrence ou qui créent une position dominante.

Bien que les lois varient entre juridictions, l'expérience internationale suggère que les lois prohibant ces pratiques sont très importantes pour assurer un fonctionnement de l'économie de marché.

Les entreprises sénégalaises, y compris les agro-industries, sont soumises à deux ensembles de lois sur la compétition : (1) la Loi nationale sénégalaise sur la Concurrence ; et (2) la loi sur la concurrence de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Ces lois définissent un cadre pratique en faveur de la résolution des principaux problèmes de concurrence.

### LA LOI NATIONALE SÉNÉGALE SUR LA CONCURRENCE

Le Sénégal a été le premier parmi les nations ouest africaines à instituer un régime de concurrence. Le Sénégal a promulgué une loi nationale sur la concurrence en 1994 lors d'une libéralisation générale de son économie.<sup>27</sup> Cette loi 94-63 a été modelée sur la loi française sur la concurrence et résout deux des trois principaux problèmes de concurrence cités ci-dessus : (1) accords qui limitent la libre concurrence (Article 24) ; et (2) abus de position dominante (Article 27). La loi 94-63 ne contient pas de dispositions visant particulièrement les fusions anti-concurrence, même si l'Article 24 pourrait être appliqué en théorie.

Alors que la loi sénégalaise sur la concurrence est généralement conçue pour promouvoir des prix basés sur le marché concurrentiel, elle constitue notamment une exception qui permet à l'État de prendre des « mesures provisoires » pour fixer les prix en réponse à des

situations extraordinaires. Cette disposition, l'article 43 de la loi 94-63, a été invoquée fréquemment par le gouvernement au cours des années récentes pour fixer les prix des denrées de consommation courante et d'autres produits de grande consommation.

Bien qu'un certain nombre de lois internationales sur la concurrence exemptent certaines activités du secteur agricole de la loi sur la concurrence, le Sénégal ne le fait pas. Cependant, aucune enquête sur les activités anticoncurrentielles dans le secteur agricole n'a été menée, ni aucune action d'application prise dans le secteur, malgré de nombreuses suspicions de conduite anticoncurrentielle. Ceci est largement dû à des limites financières et à l'incertitude au sujet du rôle des autorités nationales chargées de la concurrence, rôle qui est abordé plus loin dans le présent chapitre.

### LA LOI DE L'UEMOA

La loi de l'UEMOA contient également des dispositions interdisant les activités anticoncurrentielles. L'Article 88 du traité de Dakar qui a créé l'UEMOA en 1994 interdit les accords qui faussent la libre concurrence et l'abus de position dominante. La législation de mise en œuvre passée par l'UEMOA en 2002 donne davantage de détails sur les pratiques interdites. Entre autres choses, la réglementation n° 02/2002 de l'UEMOA interdit les fusions qui créent ou renforcent les positions dominantes.

#### PRINCIPALES LOIS

- Loi nationale sénégalaise
  - Loi n° 94-63
  - Décret n° 95-77
  - Décret n° 96-343
- Traité de l'UEMOA (Traité de Dakar), Articles 88-90 et règlements et directives s'y rattachant

La question quelque peu ouverte est de savoir dans quelle mesure la concurrence de la loi de l'UEMOA a anticipé ou devrait anticiper l'application de la loi sénégalaise sur la concurrence.

<sup>27</sup> Pour plus de détails sur l'histoire de la loi sénégalaise sur la concurrence, voir la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, la Revue volontaire par les pairs des politiques de concurrence de l'UEMOA, Bénin et Sénégal (2007).

## ADÉQUATION ET APPLICATION DE LA LOI SÉNÉGALAISE ET DE LA LOI DE L'UEMOA

Les lois sénégalaise et de l'UEMOA sur la concurrence fournissent généralement un cadre pratique pour la lutte contre les activités anti-concurrentielles. Bien que la loi sénégalaise ait besoin d'une modernisation,<sup>28</sup> ses dispositions combattent généralement le genre de comportements collusoires dans l'industrie agricole dénoncés par un certain nombre de parties prenantes. En 2000, la cour de justice de l'UEMOA a émis un avis consultatif stipulant que, dans le cadre du traité de Dakar, la loi sur la concurrence peut être appliquée exclusivement au niveau communautaire.<sup>29</sup> Cet avis a été suivi en 2002 par une directive émise par le Conseil des ministres de l'UEMOA réitérant la primauté de la Commission de l'UEMOA sur les autorités nationales chargées de la concurrence. Dans le cadre de cette directive, les autorités nationales sénégalaises chargées de la concurrence doivent se contenter largement de conduire les études et de référer les plaintes à la Commission de l'UEMOA pour décision. En pratique cependant, ni les autorités nationales sénégalaises, ni la Commission de l'UEMOA n'enquêtent activement sur les allégations de comportements anti-concurrentiels dans le secteur agricole.

La relation entre les lois du Sénégal et de l'UEMOA sur la concurrence reste cependant une préoccupation majeure pour un certain nombre de parties prenantes au Sénégal. Pendant longtemps, l'opinion des tenants de la concurrence au Sénégal a été que la loi sénégalaise sur la concurrence doit s'appliquer aux pratiques anti-concurrentielles à l'intérieur du Sénégal, pendant que celle de l'UEMOA doit s'appliquer aux mêmes pratiques ayant des effets à travers l'UEMOA. Cette vision correspond généralement à l'application des lois nationales et communautaires au sein de l'Union Européenne. Les autorités sénégalaises chargées de la concurrence se sont senties légèrement handicapées par la directive du Conseil des ministres de l'UEMOA, déclarant que la loi sur la concurrence doit être

### PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- Commission Nationale de la Concurrence du Sénégal
- Ministère sénégalais du commerce, Direction du commerce interne, Service de la concurrence
- Commission de l'UEMOA, Département du marché régional, du commerce, de la concurrence et de la coopération, Direction de la concurrence

appliquée exclusivement au niveau communautaire. La clarification du rôle des autorités nationales chargées de la concurrence dans le cadre de l'UEMOA renforcerait la capacité des autorités sénégalaises à combattre les comportements anticoncurrentiels.

Un effort de modernisation de la loi de l'UEMOA sur la concurrence serait en voie sous les auspices de l'OHADA, et cet effort devrait clarifier le rôle des autorités nationales chargées de la concurrence. Le cadre juridique devrait donner un rôle aux autorités nationales, étant donné les difficultés que la Commission de l'UEMOA rencontre en menant des enquêtes sur les comportements anticoncurrentiels au Sénégal.

### PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Dans de nombreux pays dont les États-Unis, les lois de protection du consommateur sont souvent mises en application conjointement avec les lois sur la concurrence. Les lois de protection du consommateur complètent les lois sur la concurrence parce qu'elles protègent le pouvoir d'achat du consommateur et empêchent les augmentations artificielles de la demande des produits, par exemple en interdisant la diffusion d'informations trompeuses (comme la fausse publicité ou l'étiquetage trompeur).

Le Sénégal ne possède pas un système global de protection du consommateur ou de lois sur la consommation. Un certain nombre de lois protègent cependant les consommateurs de produits alimentaires dangereux et de l'étiquetage trompeur. Dans le cadre de la loi 66-48 et de ses décrets d'application par exemple,

<sup>28</sup> Il est utile de remarquer par exemple que la loi française sur la concurrence sur laquelle est basée celle du Sénégal a été modernisée en 1994, y compris à travers d'importantes révisions passées en 2008.

<sup>29</sup> Voir Avis de la Cour de justice de l'UEMOA n° 003/2000 (27 juin 2000)..

## LE MARCHÉ DES FERTILISANTS

Comme étude de cas de la dynamique concurrentielle, l'évaluation s'est intéressée au marché des engrais, en partie parce qu'il est communément admis que la productivité agricole dépend grandement de l'utilisation généralisée et efficace des engrais. L'évaluation a souligné de sérieuses entraves à la concurrence dans le marché des engrais, provenant largement du programme de subvention de l'État.

La grande majorité des engrais distribués au Sénégal sont subventionnés. Le programme de subvention des engrais au Sénégal opère à travers un processus d'appel d'offres. Les entreprises privées sont invitées à soumettre leurs offres à l'État qui sélectionne les fournisseurs. Les fournisseurs sélectionnés distribuent les engrais aux agriculteurs et doivent percevoir une partie du prix des engrais de l'État. Le montant de la subvention a varié par an et par engrais, même si lors de la plus récente campagne, tous les engrais couverts étaient subventionnés à concurrence de 50 pour cent. Les fournisseurs perçoivent la moitié du prix des engrais de l'agriculteur et doivent à la fin de la campagne, recevoir l'autre moitié du prix de l'État.

Les parties prenantes étaient en général d'accord sur un certain nombre de problèmes dans le fonctionnement du programme de subvention, parmi lesquels :

- Le programme d'appel d'offres n'a pas fonctionné de manière transparente. Les parties prenantes ont déclaré que les soumissions n'étaient pas toujours évaluées uniquement sur la base du mérite, mais plutôt déterminées par la corruption pécuniaire ou l'influence politique. Du fait de l'imprévisibilité du processus d'appel d'offres, les fournisseurs sénégalais sont réticents à acheter l'inventaire lorsque les prix internationaux sont bas, de peur de finir par perdre le marché. Étant donné l'extrême volatilité récente des prix des engrais à l'international (voir encadré), cette question est préoccupante.
- La distribution des engrais a été rendue difficile par la corruption. Le programme de subvention est conçu pour les petits agriculteurs et les agriculteurs doivent établir leur éligibilité en obtenant une approbation des divers responsables locaux. Ce processus de distribution présente cependant des opportunités permettant aux responsables d'obtenir un surplus d'engrais, par exemple en exagérant la quantité d'engrais nécessaires pour un champ particulier. La tentation de le faire est grande car les engrais subventionnés peuvent être revendus au marché noir pour un bénéfice. De nombreuses parties prenantes ont rapporté l'existence d'un florissant marché noir de vente des engrais en Mauritanie, en Gambie, en Guinée Bissau.
- L'État n'a pas toujours payé ses factures aux fournisseurs d'engrais à temps. L'État est bien supposé payer la partie subventionnée des prix des engrais subventionnés aux fournisseurs, mais il ne le fait pas toujours à temps. Il devient alors difficile aux fournisseurs de continuer dans ce partenariat et de financer les achats d'engrais pour la prochaine campagne. Au moins un important fournisseur s'est retiré du marché à cause des difficultés à percevoir l'argent dû par l'État. Même si le gouvernement s'est engagé à réduire les délais de paiement au secteur privé, notre évaluation a suggéré qu'en ce qui concerne les engrais, le problème n'a pas encore été résolu.

Pour de nombreuses parties prenantes, le résultat est que les bénéfices attendus du programme de subvention ne parviennent pas aux bénéficiaires supposés, les petits agriculteurs. Certaines de ces parties prenantes se sont même demandées si les sommes perdues aux pratiques de corruption ne compromettent pas tout l'objectif de la subvention, de façon que les agriculteurs auraient une situation plus avantageuse sans le programme – même si les autres pensent qu'une certaine forme de programme de subvention reste nécessaire.

### CONSOMMATION ANNUELLE D'ENGRAIS AU SÉNÉGAL (TONNES)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
22 900	25 600	37 800	38 200	29 900	35 970	32 070	37 970	30 840	21 900

Source : Statistiques de la FAO, disponibles sur <<http://faostat.fao.org/site/575/default.aspx>>.

le ministère du Commerce conduit des essais d'agrément au préalable sur les aliments transformés et contrôle la précision des poids et des mesures utilisés dans les marchés locaux.

Le fossé entre la loi et la pratique réelle reste un défi comme dans les autres domaines de l'évaluation. Les acteurs du secteur ont rapporté un certain nombre de préoccupations portant sur les questions de protection du consommateur en ce qui concerne les produits alimentaires. En exemple, une analyse du sucre empaqueté au niveau national a montré que les paquets étaient systématiquement d'un poids insuffisant. Les acteurs du secteur ont également exprimé des préoccupations au sujet de la qualité d'autres produits alimentaires. Bien que le ministère du Commerce semble tester prudemment les produits alimentaires transformés avant approbation, les tests ponctuels et continuels et l'application de la loi pourraient être améliorés.

## INSTITUTIONS DE MISE EN ŒUVRE

Les principales institutions responsables de l'application de loi sénégalaise sur la concurrence sont : (1) la Commission nationale de la concurrence et (2) le ministère du commerce. La principale institution responsable de l'application de la loi de l'UEMOA sur la concurrence est la Commission de l'UEMOA.

### LA COMMISSION NATIONALE DE LA CONCURRENCE

Créée par la loi 94-63, la Commission nationale de la concurrence du Sénégal compte six membres principaux et trois suppléants. La Commission compte également un secrétaire général, un rôle qui échoit actuellement à un responsable du ministère du Commerce. La Commission indépendante est habilitée à trancher les litiges relatifs aux pratiques anticoncurrentielles, à prendre des décisions, des sanctions et/ou des injonctions. Les décisions de la Commission peuvent faire l'objet d'appel devant la cour suprême. De plus, la

### CONTRAINTES EN RESSOURCES HUMAINES

- Staff of National Competition Commission : 0
- Personnel du service de la concurrence, ministère du Commerce : 8
- Personnel de la direction de la Concurrence, Commission de l'UEMOA : 3

Commission peut produire des rapports et autrement, faire des recommandations sur les questions de concurrence.

Les membres de la Commission sont essentiellement des volontaires. Par exemple, l'actuel président de la Commission est un juge de la cour suprême. L'actuel vice-président est un professeur de droit de l'université Cheikh Anta Diop. Les autres membres représentent le secteur privé, la société civile et le corps judiciaire du gouvernement. La Commission nationale de la concurrence n'a pas de personnel, pas de bureaux, pas de site Web ni de numéro de téléphone. Elle n'a pas non plus de source indépendante de financement. En revanche, elle est financée par le ministère du Commerce. La Commission compte sur le personnel du ministère du Commerce chargé des enquêtes pour conduire les enquêtes sur les activités anticoncurrentielles.

Les ressources publiques sont certes limitées au Sénégal mais l'expérience des pays semblables suggère qu'il est possible de pourvoir une agence de la concurrence en personnel. En Zambie par exemple, le personnel de la commission de la concurrence compte 20-25 membres. En Tanzanie, le personnel de la commission de la concurrence compte environ 40 membres. L'équipement des commissions indépendantes de la concurrence en ressources humaines serait conforme aux meilleures pratiques internationales et aux récentes réformes sur la concurrence en France dont la loi a servi de modèle à la loi sénégalaise sur la concurrence lorsqu'elle a été promulguée en 1994.<sup>30</sup> Fournir des ressources à la commission de la concurrence pourrait réduire le gouffre entre la loi qui interdit les comportements anticoncurrentiels et les

<sup>30</sup> Au Sénégal, cette mesure pourrait peut-être s'accompagner d'une réaffectation des ressources au sein du gouvernement. En particulier, l'engagement récent du gouvernement à supprimer certains programmes de subvention peut libérer les ressources humaines qui avaient supervisé ces programmes. Voir *Gouvernement du Sénégal, Mémoire des politiques économiques et financières (transmis au FMI le 5 décembre 2008)* à 42.

pratiques anticoncurrentielles actuelles dans le secteur agricole. Ceci pourrait à son tour diminuer les prix à la consommation et avoir des effets positifs sur la réduction de la pauvreté.

### **LE MINISTÈRE DU COMMERCE**

Au sein du Ministère du Commerce, le Service de la Concurrence dans la Direction du Commerce Interne est chargé de l'application des dispositions de la loi 94-63. Le Service de la Concurrence est supervisé par un directeur assisté de sept collaborateurs. Ce personnel constitue la première ressource pour les enquêtes sur les comportements anticoncurrentiels. Le personnel rend compte à travers la Direction du Commerce Interne au Ministre du Commerce.

Le Service de la Concurrence a un certain nombre de responsabilités en plus de son mandat de faire respecter les règles de la concurrence. De façon plus significative, le Service de la Concurrence est très impliqué dans la fixation des prix et/ou des marges pour les denrées de consommation courante frappées de mesures « provisoires » prises dans le cadre de la loi 94-63. En ce qui concerne le riz, l'État fixe les marges pour les importateurs, les vendeurs en gros et les détaillants (par exemple 15 FCFA par kg pour les détaillants ou 5 000 FCFA par tonne pour les vendeurs en gros).

Alors que l'objectif de l'intervention de l'État est noble – protéger les consommateurs des prix internationaux élevés des aliments – l'évaluation a souligné les coûts du programme aussi. D'abord, certaines parties prenantes dans le secteur privé ont suggéré que les marges autorisées par l'État pourraient servir de démotivation à l'extension des opérations commerciales. À long terme, la fixation des conditions qui encouragent l'entrée de nombreux concurrents du secteur privé peut plus efficacement stimuler la production et baisser les prix. Ensuite, le programme semble consommer une quantité importante des ressources de l'État, y compris les ressources humaines du Service de la Concurrence. D'autres membres du personnel à l'intérieur du

Ministère du Commerce, en particulier dans les bureaux régionaux, dépensent d'importantes ressources à faire appliquer les prix autorisés dans les marchés locaux. Finalement, il semble y avoir quelque chose de déconnecté entre la loi 94-63 – qui prescrit seulement une fixation « provisoire » des prix par l'État – et le programme en cours destiné à fixer les prix des denrées de consommation courante.

### **LA COMMISSION DE L'UEMOA**

La Commission de l'UEMOA est composée de sept départements dont l'un est le Département du Marché Régional, du commerce, de la concurrence et de la coopération (DMRC), basé à Ouagadougou au Burkina Faso. Au sein du DMRC, la Direction de la Concurrence est responsable de l'application de la loi sur la concurrence à travers l'UEMOA. La Direction de la Concurrence a un personnel composé de trois membres. Ce nombre d'employés est insuffisant pour faire appliquer efficacement la loi sur la concurrence, particulièrement étant donné (1) la distance entre Ouagadougou et « les réalités du terrain » au Sénégal ; et (2) la juridiction exclusive théorique de la Commission de l'UEMOA sur la loi sur la concurrence dans tous les huit États membres.

### **L'ADÉQUATION DES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION**

Ni les autorités nationales, ni celles de l'UEMOA n'appliquent effectivement la loi et la politique sur la concurrence au Sénégal, et ceci est largement dû aux contraintes en ressources mentionnées ci-dessus. Alors que le Ministère du Commerce possède un peu plus de ressources que la Commission Nationale de la Concurrence qui n'en a pratiquement aucune, les activités du ministère ne sont pas principalement dirigées vers les enquêtes sur les comportements anticoncurrentiels (c'est-à-dire les accords de cartel et les abus de position dominante). De plus, on peut se demander si le Ministère du Commerce est effectivement en position d'éviter les influences politiques dans l'exercice de son travail. Les entreprises

dominantes ont souvent d'importantes relations politiques au Sénégal, et l'application des lois sur la concurrence contre ces entreprises peut s'avérer un défi d'un point de vue politique.

Aussi bien la commission de la concurrence que le Ministère du Commerce pourraient bénéficier de l'assistance technique des gouvernements étrangers ou d'autres organismes internationaux, en particulier dans les domaines des techniques d'enquête, de l'économie de concurrence et de la défense de la concurrence.

## LES INSTITUTIONS D'APPUI

### LA PROFESSION JURIDIQUE

Les compétences en matière de loi sur la concurrence ne semblent pas particulièrement étendues au sein de la communauté juridique sénégalaise. Cette situation n'est cependant pas due au manque de capacité ou d'érudition au barreau. Elle est plutôt due au manque d'activité de la loi sur la concurrence depuis son adoption en 1994. En fait, la communauté juridique du Sénégal semble être bien placée pour soutenir un régime de loi sur la concurrence et promouvoir une culture de la concurrence si les autorités publiques appliquent la loi de façon plus active.

### LES TRIBUNAUX

Puisqu'un cadre juridique établissant des règles claires dans des domaines tels que les contrats, les droits de propriété, l'association commerciale, les titres et la faillite est un élément nécessaire à tout régime de concurrence, le système judiciaire est une institution de soutien importante. Les interviews donnés par un certain nombre de parties prenantes ont suggéré d'importants points faibles dans le système judiciaire. De façon plus significative, les issues judiciaires sont souvent difficiles à prédire à cause de la corruption potentielle, que ce soit à travers des pots-de-vin sous forme pécuniaire ou à travers des influences politiques. De plus, la résolution de litiges commerciaux est souvent très longue et inefficace – un problème que le gouvernement s'est récemment engagé à résoudre.<sup>31</sup>

## PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- La profession juridique
- Les tribunaux
- La présidence

### LA PRÉSIDENTE

Certaines personnes interviewées ont évoqué la grande influence des services de la Présidence dans toutes les facettes de l'économie et de l'administration sénégalaises, et le régime de la concurrence ne fait pas exception. Sans le soutien du président, le régime de la concurrence au Sénégal a peu de chances de réussir.

### DYNAMIQUE SOCIALE

Écart entre la loi sénégalaise sur la concurrence et la pratique réelle. La loi et la politique de la concurrence ne sont pas effectivement appliquées, et les pratiques collusoires semblent être continues dans le secteur agricole. De plus, la loi préconise des interventions « provisoires » de l'État pour fixer certains prix ; l'intervention de l'État semble pourtant active et continue.

Cet écart peut être dû au fait que la culture de la concurrence n'est pas encore fermement implantée au Sénégal. Malgré la libéralisation de l'économie au cours des décennies récentes, les interviews données par de nombreuses parties prenantes ont souligné l'espoir répandu selon lequel l'État devrait s'impliquer profondément dans la direction de l'économie ; elles ont souligné également un manque correspondant d'appréciation des avantages de la concurrence. Bien que de nombreux opérateurs économiques se fassent une concurrence agressive, tous les politiciens et responsables gouvernementaux n'apprécient pas entièrement les principes essentiels de la concurrence.

### L'ABSENCE DE CONNAISSANCES DE BASE

Les pratiques collusoires sont peu susceptibles de diminuer jusqu'à ce que les principes de base de la concurrence soient plus généralement connus. Ce résultat est lui-même peu probable sans des

<sup>31</sup> Voir *Gouvernement du Sénégal, Mémoire des politiques économiques et financières (transmis au FMI le 5 juin 2009)* à 11.

efforts d'éducation et l'application de la loi sur la concurrence, y compris l'annonce de certaines affaires judiciaires à grand renfort de publicité. L'application de la loi est un puissant moyen de dissuasion dans tous les secteurs de celle-ci, et la loi sur la concurrence ne fait pas exception.

## RECOMMANDATIONS

- Pourvoir la commission de la concurrence en ressources humaines pour enquêter sur les comportements anticoncurrentiels.
- Mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités avec les autorités de la concurrence. L'assistance technique pourrait impliquer des programmes de formation à court terme, des conseillers-résidents à long terme et/ou des échanges entre les membres du personnel et les autorités de la concurrence établies dans d'autres pays.
- Assurer le financement indépendant de la Commission de la Concurrence, au lieu de la financer à partir du Ministère du Commerce.
- Dans le cadre de l'UEMOA, clarifier les rôles respectifs des lois nationale et communautaire sur la concurrence.
- Établir des partenariats avec les médias pour rendre publiques les questions de concurrence.
- Effectuer une analyse coûts-avantages du régime de subvention publique à l'achat d'intrants.
- Libérer le processus d'appel d'offres pour les intrants des influences politiques, éliminer la corruption et mieux cibler les agriculteurs.
- Évaluer la nécessité d'une loi générale sur la protection du consommateur.



## L'OBTENTION DES AUTORISATIONS

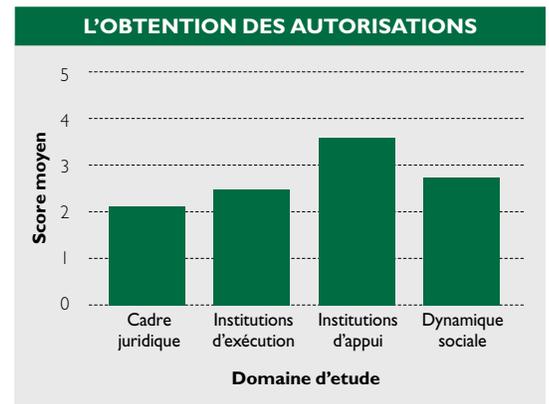
Les conditions de délivrance de licences d'activités liées à l'entreprise agricole au Sénégal, même si elles ne sont pas systématiquement appliquées dans l'ensemble du secteur, ont connu des avancées au cours des dernières années dans le sens d'une plus grande efficacité par rapport à la délivrance des licences d'exploitation et à la gestion des intrants agricoles tels que les pesticides, les semences et les engrais. Des efforts fournis en vue de l'extension de l'industrie du pays en matière de denrées agricoles ont encouragé des exportations plus efficaces et rentables. D'importantes contraintes réglementaires demeurent par rapport aux contrôles permanents des prix exercés par le gouvernement sur les principales denrées, et par rapport à la capacité des institutions étatiques à appliquer la réglementation qu'il institue. Ces contraintes doivent être levées si le Sénégal veut atteindre ses objectifs dans le secteur.

L'OBTENTION DES AUTORISATIONS	
Doing Business Classement 2010	124
Doing Business Classement 2009	121
Procédures (nombre)	16
Durée (jours)	220
Coût (% revenu national brut par habitant)	463,1

Les six premières régions du Sénégal – Dakar, Saint Louis, Kaolack, Tambacounda, Kolda (marché de Diaobe), et Ziguimchor – sont représentatives de l'économie agroindustrielle du pays.

Les contraintes et les défis du régime de délivrance des licences de l'État sont communs à travers tous les secteurs régionaux. Par contre, la Zone économique spéciale intégrée de Dakar (ZESID) présente des possibilités de processus agricoles rationalisés à travers le Sénégal par la création d'un modèle viable pour les investissements dans le secteur.

Les lois sénégalaises en matière de délivrance de licences d'entreprises agricoles sont généralement accessibles, faciles à comprendre et structurées pour encourager l'importation de denrées agroindustrielles qui contribuent au développement à travers l'ensemble de la région.<sup>32</sup>



Le cadre juridique autorise une sélection compétitive des fournisseurs, une certification de la qualité et des tarifs d'importation minimum. Il comprend également des dispositions sur les intrants agricoles et les produits chimiques, la mise en valeur des biens et l'exportation des denrées. Malgré cet environnement légal généralement sain, les institutions nationales et régionales chargées de l'application des politiques agricoles et de développement rural ont habituellement des capacités professionnelles et administratives insuffisantes pour conduire leurs missions. De plus, comme déjà exposé dans la section du présent chapitre sur la dynamique sociale, de profondes restrictions dans le régime

<sup>32</sup> Toutes les principales lois civiles et criminelles du Sénégal peuvent être consultées en ligne à l'adresse <http://www.senlex.com/> (en français uniquement).

des biens réels assombrissent toute l'efficacité de l'environnement de délivrance des licences du Sénégal pour le secteur agricole.

## CADRE JURIDIQUE

À condition de ne pas excessivement restreindre l'accès à un secteur particulier et de ne pas étouffer l'innovation et l'investissement par une réglementation excessive, les licences ont une place légitime dans le système de réglementation d'un pays. Ils sont nécessaires à la création et à la croissance d'entreprises, à la vente et à la distribution des intrants agricoles et des produits chimiques, à la mise en valeur des biens et aux exportations agricoles.

Bien que les réformes légales et institutionnelles soient toujours nécessaires au Sénégal, elles doivent être conçues avec soin car une réglementation excessive étouffe généralement la croissance et le progrès. Lorsque le poids de la réglementation est important, les entrepreneurs ne se conforment généralement pas aux exigences de licences et refusent de faire passer leurs activités de l'économie informelle à l'économie formelle. Dans ces conditions, ils continuent habituellement à opérer sans se préoccuper particulièrement de la sécurité et ne se conforment pas aux pratiques d'entreprise responsables, et ceci au détriment de tous.

## LICENCES D'EXPLOITATION

Au Sénégal, les individus, les sociétés locales et les filiales de sociétés étrangères peuvent mener leurs activités avec une licence. Une société sénégalaise peut être une société par actions à responsabilité limitée, une société à responsabilité limitée ou une simple possession en conformité avec le code civil et commercial. Le minimum en termes de capitaux propres est de 500 000 FCFA pour les sociétés par actions à responsabilité limitée et de 2 millions FCFA pour les sociétés à responsabilité limitée avec un minimum de sept actionnaires. Les actionnaires peuvent être des individus, des organismes publics ou d'autres sociétés. Une réglementation spéciale s'applique aux sociétés

## POLITIQUE ET LOIS PRINCIPALES

- Loi uniforme de OHADA sur les partenariats entre les sociétés commerciales et les groupes économiques (1998)
- Code de l'investissement (2004)
- Loi et politique des zones économiques spéciales
- Lois régissant la vente et la distribution des semences, des engrais, des pesticides et des herbicides, y compris la réglementation sur le contrôle des pesticides du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS)
- Politiques et réglementation du contrôle des prix
- Lois qui promeuvent le développement national des biocarburants et d'une énergie à prix raisonnable pour les productions agricole et du secteur rural
- Lois sur l'utilisation des terres et le zonage
- Lois et réglementation sur les exportations
- Lois et réglementation générales sur les impôts, la sécurité sociale, l'assurance maladie, l'impact environnemental des affaires, l'import/export, le travail et les autorisations et permis spécifiques (construction, sécurité alimentaire, santé, tourisme etc.).

publiques. Les sociétés à responsabilité limitée ou les filiales de sociétés étrangères sont les entités les plus courantes menant des activités au Sénégal.

**Petites entreprises.** Pour les petites entreprises, les licences sont relativement faciles à obtenir avec l'aide d'institutions telles que les chambres de commerce dont il sera question plus loin dans le présent chapitre. L'accès facile à la délivrance de la licence légitime l'entreprise aux yeux des clients et la protège des pénalités financières lorsqu'elle opère en dehors de la réglementation prescrite. La licence pour petite entreprise est très importante pour la promotion de l'entreprise à travers les régions et les territoires, et il a été observé que les entreprises possédant une licence ont généralement connu plus de succès que celles opérant sans pénalités administratives.

**Délivrance pour les coentreprises.** Le code sénégalais des investissements encourage l'entreprise individuelle comme les opérations en coentreprise. Cependant, la limitation des financements par capitaux propres chez de nombreux investisseurs sénégalais fait que l'investisseur étranger doit être préparé à fournir plus de capitaux d'investissement pour une coentreprise.

**Zones économiques spéciales.** Les initiatives de la zone franche du Sénégal ont été largement remplacées par Entreprise Franche d'Exportation (EFE) qui réduit les impôts et permet aux sociétés situées dans ces zones d'importer

en franchise. L'ancienne zone franche industrielle de Dakar (ZPID) est pratiquement inactive et a arrêté de délivrer de nouvelles licences en 1999. Les entreprises déjà situées dans la zone peuvent continuer à recevoir des avantages jusqu'en 2016. En 2007, le gouvernement sénégalais a signé un accord avec la société Jafza International de Dubaï pour établir une « zone économique spéciale » (la zone économique spéciale intégrée de Dakar ou ZESID) pour les investissements frappés d'une sanction à l'extérieur de Dakar. L'accord ZESID crée un modèle ambitieux pour le développement de l'agro-industrie et des investissements.

#### PROCÉDURES D'OBTENTION D'UNE LICENCE DE COMMERCE – SÉNÉGAL

Procédure	Temps requis	Coût exigé	Remarques
1. Dépôt du capital de base à une banque	1 jour	Sans frais	La société peut également déposer le capital chez un notaire
2. Notarisation des règlements de la société et dépôt bancaire du capital souscrit	1 jour	250 000 FCFA	La procédure prend trois jours si le notaire la prépare ; 1 jour si le notaire signe seulement
3. Obtention d'un casier judiciaire	2-7 jours	200 FCFA (timbres)	
4. Enregistrement du règlement de la société au centre des impôts	Moy. 3-5 jours	65 000 FCFA	Cette procédure prend normalement 5-10 jours ouvrables
5. Enregistrement au registre de commerce, au tribunal de commerce	Moy. 20 jours	2 000 FCFA + 30 000 FCFA prix forfaitaire + 90 FCFA par million de capital	Cette procédure peut prendre jusqu'à un mois
6. Publication d'une notice de la nouvelle société au journal officiel	4 jours	70 000 FCFA	Doit se faire dans les 15 jours qui suivent l'enregistrement
7. Enregistrement au ministère de l'Économie et des Finances pour obtenir le numéro d'identification de la société	10 jours	1 000 FCFA (timbre)	Un numéro provisoire est prêt en 1 semaine, le numéro définitif en 2 semaines
8. Soumission d'une déclaration de lancement des opérations auprès des autorités en charge du travail	Moy. 3 jours	Sans frais	Cette procédure prend entre 1 et 4 jours
9. Affiliation à la caisse de sécurité sociale (CSS)	Normalement 2-3 jours	Sans frais	
10. Affiliation au fonds de pension (Institut de prévoyance retraite (IPES))	Moy. 3-5 jours	Sans frais	Doit également s'affilier à l'Institution de prévoyance maladie (IPM) s'il y a plus de 100 employés

Source : Sénégal Business Guide [http://www.alloexpat.com/Sénégal\\_expats\\_forum/doing-business-in-Sénégal-business-guide-t555.html](http://www.alloexpat.com/Sénégal_expats_forum/doing-business-in-Sénégal-business-guide-t555.html).

Le gouvernement sénégalais a créé une haute autorité pour l'administration de toutes les zones économiques spéciales à l'intérieur du Sénégal en vue de gérer le problème des licences et d'enregistrement. L'autorité opère comme un point de vente multiservices pour la création, l'enregistrement et la délivrance des licences des sociétés. L'autorité offre également une large variété de services dont la mise à la disposition des sociétés d'immeubles opérant dans la zone et la délivrance de licences de travail et de résidence aux ressortissants étrangers. L'autorité a les pouvoirs des municipalités et elle représente le premier ministre et tous les ministres dans les zones économiques spéciales.

### **APPROVISIONNEMENTS EN INTRANTS AGRICOLES**

Le cadre juridique sénégalais doit permettre un marché efficient pour les intrants agricoles. Les licences d'importation des produits et des intrants agricoles encouragent et facilitent l'importation des denrées et des services nécessaires au développement du secteur agroindustriel. Les lois sénégalaises indiquent clairement le contenu des informations que les entreprises agricoles doivent fournir à leurs utilisateurs en vue d'obtenir les licences. De plus, la loi précise les procédures d'inspection nécessaires pour conserver sa licence.<sup>33</sup>

Les lois régissant la vente et la distribution des semences, des engrais, des pesticides et des herbicides autorisent une sélection compétitive des fournisseurs, une certification de la qualité et des tarifs d'importation minimum. D'autres lois promeuvent le développement national des biocarburants et d'une énergie à prix raisonnable pour les productions agricoles et du secteur rural.

En 1982, le Sénégal a aboli son système de licence d'importation, ouvrant le marché à tous les pays sur une base égale. Avant cette date, seuls les produits en provenance de la zone franc et de l'Union Européenne pouvaient être importés sans licence. Certaines restrictions à l'importation demeurent sur certains produits agricoles

et industriels qui soutiennent l'économie sénégalaise mais les licences ne sont pas exigées.

La législation sur la délivrance des licences d'utilisation des produits chimiques agricoles et d'autres intrants indique clairement les compétences et la formation requises pour obtenir de telles licences. Les fournisseurs de services agroindustriels dont les sociétés de pulvérisation, les fournisseurs de produits chimiques, les conditionneurs et d'autres sociétés de transformation (par exemple les sociétés de battage, de décorticage) nécessitent des licences pour opérer.

### **RÉGLEMENTATION DES PRIX DES DENRÉES**

Bien que les contrôles de prix par le gouvernement aient été sensiblement démantelés depuis la libéralisation de l'économie en 1993, le Sénégal continue à réglementer les prix d'une large variété de denrées alimentaires. Comme on l'a vu dans le chapitre du présent rapport portant sur la compétition, la loi sénégalaise sur la compétition est généralement conçue pour promouvoir des prix compétitifs sur le marché. Cependant, elle fournit notamment une exception qui permet à l'État de prendre des « mesures temporaires » pour fixer les prix dans des situations extraordinaires. Cette disposition, l'article 43 de la loi 94-63 (la loi sur la compétition), a été invoquée fréquemment par le gouvernement au cours des années récentes pour fixer les prix des denrées de consommation courante et d'autres produits de grande consommation.

En conséquence, l'État fixe maintenant les prix de vente minimum du producteur aux acheteurs au niveau national ou international. De plus, se servant de l'exception dans la loi 94-63 et d'autres sources d'autorité, il détermine également la disponibilité dans les marchés des principales denrées, procure des subventions pour les intrants et bloque l'importation des produits qui font directement concurrence aux denrées produites au niveau national. Une telle interférence dans le marché peut avoir un effet positif

*33 Pour la comparaison entre la situation des intrants sénégalais et celle des autres pays de la région, voir le rapport USAID/AgCLIR sur le Ghana (novembre 2008)*

## IMPÔTS COMMERCIAUX SUPPLÉMENTAIRES AU SÉNÉGAL

Impôt	Assiette fiscale	Taux d'imposition
Impôt sur l'intérêt	Revenu en intérêts	15 %
Impôt publicitaire	Valeur de la publicité	Variable
Droit de timbre sur les contrats	Nombre de contrats	2 000 FCFA (fixe)
Impôt sur les contrats d'assurance	Prime d'assurance	Variable
Impôts sur les terrains non aménagés	Valeur locative du terrain	5 %
Impôt sur les biens aménagés	Valeur locative du bien	5 %
Impôt commercial	Valeur locative des locaux commerciaux	Différents taux
Impôt sur l'automobile	Capacité du moteur	50 000 FCFA (moy)
Impôt sur le carburant	Coûts du carburant	Inclus dans le prix du carburant

Source : *Economy Watch, Economics & Investing Reports* <http://www.economywatch.com/doing-business/paying-taxes.html>

sur les ventes des producteurs nationaux de certaines denrées mais en fin de compte, elle nuit à la capacité des producteurs à vendre leurs produits d'une façon opportune et rentable. Les contrôles de prix en particulier masquent des incompétences dans la productivité qui, si elles étaient corrigées, stabiliseraient les prix à long terme au bénéfice en fin de compte des consommateurs sénégalais.

L'Agence de Régulation des Marchés (ARM), créée en 2002, assure souvent la coordination des parties prenantes et travaille étroitement avec divers ministères pour déterminer les minimums de prix des denrées avant la récolte de la prochaine saison ou en réponse à une question commerciale. L'approche de l'ARM est sectorielle – elle régule la tomate, le riz, la banane, l'oignon, le fonio et d'autres denrées. À travers le consensus des parties prenantes, l'ARM développe des politiques commerciales recommandées telles que l'interdiction d'importation d'oignons pendant la saison de production du Sénégal. Malgré l'application de ces restrictions aux frontières, le Ministère du Commerce (MDC) n'a pas envoyé une notification au niveau de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

L'ARM fixe les minima de prix recommandés ou « justes prix » pour les denrées réglementées.

Le juste prix est calculé sur la base des coûts à la production, une marge maximale de 40 pour cent ajoutée au coût de production, le prix seuil du marché local, et le coût de la logistique pour expédier le produit de la plantation à Dakar. Les prix du marché mondial ne sont pas pris en considération.

Pour réunir ces données, l'ARM est en train de mettre sur pied un Système d'Information du Marché (SIM) basé sur la transmission courante de données par près de 300 « contrôleurs » à travers la région qui transmettent les données sur les stocks et les prix de façon hebdomadaire. L'ARM prévoit de recruter des statisticiens pour créer la base de données SIM, établir des résumés annuels de stocks et lancer une ligne téléphonique publique à laquelle les agriculteurs peuvent appeler pour s'enquérir des prix de vente minimum recommandés. Cette méthode serait similaire au système privé Manobi qui existe déjà.

La réglementation prolongée des prix des denrées en vue de protéger et d'encourager la production nationale est fondée sur une préoccupation légitime pour les moyens d'existence des agriculteurs sénégalais et l'avenir du secteur agricole. Pourtant, l'extension de cette pratique perpétue également des pratiques inefficaces – sur les champs, les routes et les marchés

– qui réclament des solutions plus durables. Les prix des denrées produites au Sénégal ne peuvent souvent pas tenir la concurrence avec les importations étrangères à cause des échecs des coopératives agricoles (voir Création d'une entreprise), de graves faiblesses de la main-d'œuvre (voir Recrutement d'employés), et des questions de transport et de facilitation commerciale (voir Commerce transfrontalier).

### MISE EN VALEUR DES BIENS

Les lois et autres règlements sur l'utilisation des terres agricoles et le zonage permettent un développement commercial adéquat en toute transparence. La loi permet une large variété de mises en valeur de biens réels dont les propriétés commerciales, résidentielles et agricoles. L'utilisation et la catégorie géographique de chaque type de terre sont clairement définies et raisonnables. D'autre part, ainsi qu'il apparaît dans la discussion de ce chapitre portant sur la dynamique sociale, les lois sur la propriété terrienne, la délivrance des titres de propriété, le cadastre et l'utilisation des terres créent de graves contraintes au développement de l'agro-industrie au Sénégal.

### EXPORTATIONS AGRICOLES

Les licences sénégalaises sur les exportations agricoles sont conçues pour faciliter l'écoulement des biens, en particulier ceux liés à la réglementation sanitaire et phytosanitaire (SPS) sur les produits alimentaires. La position incontestable de Dakar en tant que premier marché et premier centre de distribution du pays témoigne des capacités de distribution de l'agro-industrie locale du Sénégal. Cependant, le pays n'exporte pas effectivement en grandes quantités au niveau international. Le marché sénégalais de l'exportation n'a pas « décollé », même avec l'aide des donateurs, par manque de formation, de technologie, de capacité et, dans certains cas, de matériel d'ensemencement approprié. En tant que membre de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le Sénégal pratique une tarification externe commune avec les autres

pays membres. Bien qu'aucun tarif ou quota n'est appliqué au commerce intra régional des produits intérieurs, les importations des pays extérieurs à l'UEMOA sont taxées.

Il existe des barrières non tarifaires considérables au mouvement des biens parmi les huit pays qui constituent l'UEMOA. Ces pays utilisent tous le franc de l'Afrique de l'Ouest qui est arrimé à l'euro. Ils possèdent également une unique banque centrale et un cadre commun de lois financières. En dépit de ces tentatives d'unité, chaque pays essaie de protéger son économie des importations en provenance des autres pays. Malgré le cadre de l'UEMOA, un travail considérable reste à faire pour harmoniser le commerce intra régional. En renforçant sa distribution régionale, le Sénégal peut plus facilement naviguer dans le marché international à l'extérieur de l'Afrique.

Actuellement, la législation soutient les processus d'exportation à l'échelle régionale. Les lois qui prescrivent les licences de participation à l'exportation des produits agricoles stipulent le critère de conformité objective qui doit être respecté pour se faire accorder une telle licence, conduisant à des pratiques commerciales plus efficaces par les opérateurs du secteur privé. De même, les lois régissant la délivrance des licences d'exportation agricole évitent précautionneusement les déformations aux décisions du secteur privé en ce qui concerne le

CHARGE FISCALE COMPARATIVE SÉNÉGAL, PAYS DE LA RÉGION, OCDE-2009			
Élément	Sénégal	Région	OCDE
Paiements (nombre)	59,0	37,8	13,4
Temps (heures)	666,0	311,7	210,5
Impôt sur les bénéfices (pourcentage)	14,8	21,5	17,5
Impôt sur la main-d'œuvre et contributions (pourcentage)	24,1	13,2	24,4
Autres impôts (pourcentage)	7,0	32,0	3,4
Taux d'imposition total (pourcentage du bénéfice)	46,0	66,7	45,3

Source : World Bank Doing Business website  
<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=164>

moment et la séquence auxquels les cultures d'exportation sont produites. La législation facilite également l'importation rapide des semences et d'autres matériels d'ensemencement, soumise aux garanties sanitaires et phytosanitaires normales, ainsi que des matériels de conditionnement utilisés pour la préparation et le chargement des produits agricoles en vue de l'expédition destinée à l'exportation, et de la machinerie agricole.

En facilitant le commerce entre pays dans le cadre de l'UEMOA, le Sénégal peut capitaliser sur les relations existantes pour promouvoir un commerce à la fois rationalisé en procédure import/export ainsi qu'une réduction ou une élimination des barrières non tarifaires. En intensifiant le commerce transfrontalier dans la région, le Sénégal sera en position de stimuler le progrès économique et le développement, en utilisant l'UE comme modèle viable. Une fois que les relations commerciales à l'intérieur de la communauté de l'UEMOA seront mieux établies et qu'elles commenceront à se développer, le Sénégal sera mieux à même d'étendre ses importations à une échelle mondiale.

Le pays bénéficie également d'une position unique pour les transactions internationales sur le marché hautement lucratif et spécialisé de l'exportation des produits alimentaires biologiques. La plupart des terres agricoles sénégalaises n'ont pas été développées avec des pesticides, même si le pays, en tant que membre du CILSS, participe à une importation réglementée de pesticides. Par conséquent, le Sénégal peut tirer avantage de ces conditions qui facilitent la certification biologique par les agences environnementales. Les produits biologiques et leurs relations de marketing de créneaux tiennent une place de choix dans les cercles internationaux. Ainsi, le Sénégal est en position d'exporter sous les normes biologiques et sous d'autres normes internationales telles que la certification GlobalGAP.

## INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

### APIX

L'Agence de Promotion de l'Investissement et des grands travaux (APIX) est l'agence chargée de l'enregistrement des nouvelles entreprises au Sénégal. Son rôle consiste à apporter une assistance aux entrepreneurs dans la compréhension des licences qu'ils doivent obtenir, et à les aider à remplir ces exigences. La forme et les fonctions de l'APIX sont exposées en détail dans le chapitre du présent rapport qui porte sur la création d'une entreprise.

### CHAMBRES DE COMMERCE, D'INDUSTRIE ET D'AGRICULTURE

Les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture du Sénégal apportent un important et dynamique réseau de soutien aux milieux d'affaires. Elles sont responsables de la défense des intérêts généraux des différents secteurs économiques auxquels leurs membres appartiennent tout en maintenant un contact de proximité avec les administrations régionales et nationale du Sénégal. La chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture de Dakar qui date de 1870 tient lieu d'organisme consultatif pour les

#### PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX)
- Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture
- Institutions appartenant aux zones économiques spéciales, y compris la Zone Économique Spéciale Intégrée de Dakar (ZESID) et Entreprise Franche d'Exportation
- Comité Sahélien des Pesticides (CSP)
- Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) (Gambie, Sénégal, Cape Vert, Burkina Faso, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad)
- Agence de régulation des marchés (ARM)
- Tarif extérieur commun de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)

responsables gouvernementaux et sert de pont entre les milieux d'affaires et le gouvernement central. Elle fournit également des services de développement des entreprises tels que les formations, l'information et les conseils sur la création d'entreprises ainsi que des services de résolution des conflits, y compris l'arbitrage.

Dans les villes régionales, les chambres locales ne sont pas seulement des membres importants des milieux d'affaires, mais elles fournissent également d'importants services aux entreprises. À Kaolack par exemple, la chambre de commerce et d'industrie gère le port d'embarquement au nom de l'administration régionale et administre un fonds mutuel qui donne des micro-prêts et des petits prêts à ses membres dont la plupart sont de sexe féminin pour des investissements telles que la transformation et la distribution des aliments. À Saint Louis, la chambre locale représente les intérêts de nombreuses associations d'agriculteurs et leur fournit des services d'entreprise.

Les chambres aident également les entrepreneurs à lancer leurs entreprises : Pour une somme de 129 000 FCFA (à peu près 260 \$ US), une chambre locale se chargera de l'ensemble du dossier et obtiendra les autorisations nécessaires pour lancer une simple organisation économique telle que le Groupement d'Intérêt Économique (GIE) comprenant trois partenaires. Une copie du document utilisé par la chambre pour la création d'un GIE est présentée en annexe de cette section.

En plus de la chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture de Dakar, d'autres chambres régionales se trouvent à Diourbel, Fatick, Kaloack, Kolda, Louga, Matam, Saint-Louis, Tambacounda, Thies, et Ziguinchor.

## **INSTITUTIONS EN CHARGE DE LA GESTION DE L'UTILISATION DES PESTICIDES**

En Afrique de l'ouest, diverses initiatives sous-régionales et bilatérales renforcent les capacités des pays et des institutions en vue de la gestion

efficace des pesticides, en particulier le transport illégal des pesticides interdits. Il existe des réglementations régionales et, dans de nombreux cas, des réglementations propres à chaque pays régissant l'utilisation, le stockage et l'élimination des pesticides en Afrique de l'ouest, y compris au Sénégal.

En 1992, les ministres des pays appartenant au Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), qui comprenait la Gambie, le Sénégal, le Cap-Vert, le Burkina Faso, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, se sont rencontrés à Ouagadougou au Burkina Faso pour adopter une réglementation commune sur l'enregistrement des pesticides pour les États membres du CILSS. Un système d'enregistrement commun était possible grâce aux similarités entre les écosystèmes et les populations des États membres.

Le Comité sahélien des pesticides (CSP) a été créé en 1994. Il est chargé du contrôle de l'entrée des pesticides dans la sous-région et constitue l'organe commun d'enregistrement et de délivrance des licences pour les demandes d'enregistrement soumises par les sociétés agrochimiques et pour la délivrance des licences de vente entre pays membres. L'Institut du Sahel (INSAH) est une institution membre du CILSS qui travaille avec les organisations régionales et nationales pour le renforcement de la gestion des pesticides à travers le CSP, le renforcement de l'importation et de l'utilisation des pesticides, l'intensification de la sensibilisation sur les risques liés à l'utilisation des pesticides, et l'amélioration du contrôle de la qualité et de l'analyse des résidus.

La réglementation commune du CILSS donne les conditions et la procédure d'enregistrement pour l'utilisation, l'étiquetage et le conditionnement, les essais en champ, les situations d'urgence et le contrôle post enregistrement des pesticides par les États membres.

## **INSTITUTIONS D'APPUI**

Le Sénégal possède un vaste réseau d'institutions de soutien qui créent ensemble un

## PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- Entreprises et agences de services agroindustriels
- Ministère de l'environnement et de la protection de la nature
- Profession juridique
- Associations et coopératives commerciales

cadre pour le développement de l'agro-industrie. Ce réseau gère un champ d'activités allant des entreprises de services d'agro-industrie tels que consultants, opérateurs antiparasitaires, transporteurs, fournisseurs de services de gestion après récolte et marchands d'intrants, à la banque centrale et à la profession juridique.

### ENTREPRISES ET AGENCES DE SERVICES AGROINDUSTRIELS

Parmi les nombreuses institutions qui soutiennent les licences et leur délivrance dans le domaine de l'agriculture et de l'activité agroindustrielle figurent les organisations des producteurs de volaille telles que l'Union Nationale des Acteurs de la Filière Avicole (UNFA) ou l'Union Nationale des Producteurs maraîchers du Sénégal – UNPM. En outre, différents groupes ethniques sont nés, par exemple ceux qui assistent les émigrants en provenance de la République populaire de Chine qui ont commencé à affluer au Sénégal dans les années 1980. Ces organisations apportent orientation, information et assistance pour aider les nouveaux venus à s'établir dans la profession ou dans l'emplacement qu'ils ont choisi. Le secteur privé, y compris les diverses coopératives et les associations d'agriculteurs, de même que les commerçants, les transformateurs et les vendeurs, est tout à fait actif et a réellement son mot à dire dans la détermination de l'environnement réglementaire qui les régit.

En ce qui concerne les exportateurs, il existe plusieurs organisations telles que les Poissonniers, l'Union Patronale des Armateurs, Mareyeurs et Exportateurs du Sénégal et l'Agence Sénégalaise de Promotion de

l'Exportation (ASEPEX) qui aident leurs membres à avoir accès aux marchés et à les ouvrir pour leurs produits. De même, le Syndicat National des Employés et Cadres du Commerce du Sénégal (SNECCS) est une association de vendeurs qui aide ses membres à obtenir les licences qui leur permettent de vendre dans les marchés locaux.

### MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE

Ce ministère est chargé de l'application des conditions de conformité environnementale. Il est responsable de diverses questions environnementales de délivrance de licences, y compris la protection et la quarantaine des plantes, la protection du consommateur (contre les résidus chimiques, les poids, les mesures et la contamination microbiologique) et la santé animale (y compris la surveillance épidémiologique, les mouvements des animaux, les programmes de vaccination etc.). Les programmes environnementaux sont encore naissants au Sénégal et malgré leurs bonnes intentions, ils ne sont pas aussi efficaces qu'ils devraient l'être. Les parties prenantes se plaignent de ce que les dispositions légales liées à la protection de l'environnement ne sont pas systématiquement appliquées. Elles affirment que le ministère a besoin d'assistance pour développer son aptitude à appliquer son mandat de façon juste, complète et équitable.

### PROFESSION JURIDIQUE

Les avocats, les associations d'avocats et les cabinets juridiques contribuent à l'environnement réglementaire de délivrance des licences dans le domaine agricole. Il existe un barreau établi qui comprend des avocats représentant la communauté agroindustrielle dans les litiges commerciaux, y compris les questions liées au droit commercial et/ou à la résolution des conflits.

### ASSOCIATIONS ET COOPÉRATIVES COMMERCIALES

Le secteur privé, y compris les coopératives et les associations d'agriculteurs, les commerçants, les transformateurs et les vendeurs, est

actif dans la promotion de la réglementation environnementale, et a réellement son mot à dire dans la détermination de l'environnement réglementaire qui les régit. Les chambres de commerce fournissent à leurs membres et au public l'information et la formation sur l'environnement réglementaire ayant un impact sur l'agriculture. De même, la communauté agroindustrielle rédige régulièrement des rapports sur les développements que connaît l'environnement réglementaire ayant un impact sur l'agriculture.

Plus important encore, les associations et les industries de commerce sont affiliées aux organisations commerciales internationales et sont impliquées dans l'harmonisation de la conformité réglementaire avec les normes internationales. Toutes les factions de l'arène agroindustrielle reconnaissent l'importance des licences qui sont légales et efficaces à fournir aux voisins, aux travailleurs et aux consommateurs les produits dont ils ont besoin sans saper la sécurité environnementale ou un climat des affaires compétitif.

## DYNAMIQUE SOCIALE

### POLITIQUE FONCIÈRE COMME INHIBITEUR DE LA CROISSANCE

Au Sénégal, les règles tribales et les coutumes ont fonctionné pendant des siècles pour régler les questions telles que la propriété foncière et l'héritage. Un système communal solide s'applique de manière adéquate pour la redistribution des parcelles de terre parmi les nouveaux demandeurs, particulièrement lorsque

la parcelle est utilisée à des fins traditionnelles. Là où la méthode traditionnelle échoue cependant, c'est en face de grands chocs externes au système de distribution des terres, par exemple lorsqu'un investisseur externe a besoin de plusieurs milliers d'hectares de terre pour une entreprise productive. Même avec la meilleure volonté, il est extrêmement difficile de traiter ce genre de questions par des moyens traditionnels de distribution des terres.

Pendant la période coloniale, les autorités françaises ont cherché à imposer leur propre système foncier à la production agricole au Sénégal et à leurs autres colonies ouest africaines. Les populations rurales ont résisté à l'effort des autorités coloniales de leur imposer un nouveau régime foncier, se cramponnant aux systèmes traditionnels qui ne comprenaient aucune appropriation privée, ni individuelle des terres ou d'autres ressources naturelles. Après son indépendance de la France en 1964, le Sénégal a mis sur pied un nouveau système foncier composé de trois régimes séparés : (1) la propriété privée, un héritage du système colonial qui existe principalement dans les zones urbaines et qui s'est rapidement développé grâce à l'expansion tentaculaire et aux activités économiques ; (2) la détention publique qui donne à l'État l'option de permettre aux administrations municipales d'avoir ou d'utiliser des propriétés foncières qui consistent principalement en terrains rattachés aux immeubles publics ou aux installations communales qui n'incluent pas les terres agricoles ; (3) les terrains ruraux dont la plupart sont régis

### IMPÔTS SÉNÉGALAIS QUI IMPOSENT LA PLUS GRANDE CHARGE ADMINISTRATIVE

Impôt	Assiette fiscale	n° déclarations par an	Temps estimé nécessaire (hrs)
Impôt des sociétés	Bénéfice imposable	3	120
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Valeur des ventes	12	450
Charges sociales	Feuilles de paie	12	96
Cotisations retraite	Feuilles de paie	12	96
Cotisations pour la sécurité sociale	Feuilles de paie	12	96
<b>Total</b>			<b>666</b>

Source: Economy Watch Economy, Economics & Investing Reports <http://www.economywatch.com/doing-business/paying-taxes.html>



par la loi foncière nationale qui est applicable à travers les institutions étatiques officielles.

Les changements dans la façon dont les terres publiques sont gérées et utilisées ont affecté certaines zones telles que les terres contiguës aux rivières et aux cours d'eau qui sont particulièrement importantes pour l'irrigation et les cultures en plaine inondable. Ces terres devaient au départ être gérées uniquement par l'État mais en pratique, le défi s'est avéré irréaliste. En conséquence et tel qu'exposé dans le chapitre du présent rapport portant sur l'enregistrement d'un bien, le contrôle de gestion est passé aux communautés rurales qui considèrent ces propriétés comme des terrains nationaux. Souvent sensibles sur les plans économique et écologique, ces zones sont régies par le régime des terres publiques, même si la loi stipule actuellement que les administrations locales dans les territoires desquelles elles sont situées doivent être impliquées dans les décisions portant sur leur occupation et leur utilisation. Même si c'est l'autorité nationale qui décide de l'initiation de projets sur ce type de terrain public, elle doit consulter le conseil régional d'abord et l'informer de sa décision. Les projets initiés par tout autre organe sont conjointement approuvés par le conseil régional et un responsable du gouvernement central, suivant les conseils de la

municipalité ou de la communauté rurale responsable du site. Les zones régies par des plans spéciaux de gestion des terres préparés par les administrations locales et approuvés par l'État sont gérées par la région, la municipalité ou la communauté rurale concernée.

95 pour cent du territoire national sénégalais est constitué de terres rurales. La plupart des terres rurales relevaient du régime coutumier après l'indépendance, mais avec le cadre législatif postindépendance, elles sont actuellement régies par le régime de la loi foncière nationale. Les terres territoriales comprennent toutes les terres dont une communauté rurale a besoin pour l'habitat, l'agriculture, l'élevage du bétail (pâturages et prairies) et les terrains boisés accompagnant l'extension de ces zones. Les limites de chaque territoire sont déterminées par décret. Elles coïncident avec les limites de la communauté rurale et la terre qui se trouve à l'intérieur de ces limites est considérée comme de l'espace à développer et non comme un bien légal et économique. Ainsi, elle n'appartient à personne, ne fait partie d'aucune propriété et par conséquent, n'a aucun propriétaire légitime puisque si tout appartient à tout le monde, alors rien n'appartient à personne.

Ce pouvoir administratif donne aux Communautés rurales l'autorité d'allouer et de retirer des terres, ainsi que de surveiller leur utilisation. Les terres sont allouées gratuitement aux bénéficiaires qui doivent vivre dans la communauté rurale et se montrer capables de les utiliser de manière productive. Toute personne physique ou morale qui reçoit un lopin de terre reçoit également des moyens de production pour une période indéterminée. Lorsqu'elles décèdent, le terrain revient à leurs héritiers, à condition qu'ils puissent le rendre productif.

Le système actuel de propriété et de contrôle de la terre au Sénégal est presque universellement reconnu comme étant une entrave au développement de l'agro-industrie. De plus, il apparaît que le système est largement dysfonctionnel puisque les agriculteurs qui ont reçu des

lopins de terre sur les terres nationales précédemment occupées par les droits coutumiers trouvent impossible d'acquérir des droits fonciers réels. Les procédures mises sur pied pour évaluer une utilisation productive des terres et permettre aux droits d'exploitation d'être convertis en baux ou en titres fonciers sont simplement hors de portée des populations locales. En outre, puisque tant de Communautés rurales sont incapables de gérer les zones communes des terres nationales de manière durable, ces terres sont considérées comme vacantes et sans propriétaire et finissent souvent par être surexploitées. En d'autres termes, les pratiques de gestion des terres actuelles sapent la sécurité de la propriété foncière, l'utilisation durable des ressources naturelles et les objectifs des programmes de modernisation de l'agriculture.

## RECOMMANDATIONS

- Encourager la formation de puissants groupes de producteurs par l'assistance technique centrée sur l'agriculture, la formation

en agriculture commerciale, la gestion des organisations et le marketing pour des chaînes de valeur agricoles sélectionnées. L'un des outils de développement agricole les plus efficaces serait d'aider à la création d'agro-industries en soutenant les chaînes de valeur entre le producteur et le marché, un élément clé de ce processus.

- Soutenir la création au sein de l'APIX d'un département spécialisé doté d'une expertise en agriculture pour promouvoir et faciliter les investissements dans l'agriculture. Vu les difficultés que rencontrent les investisseurs concernant la terre et les infrastructures, un soutien direct et pratique aux investisseurs serait nécessaire.
- Porter plus de soutien et d'attention au sous-secteur des aliments transformés. Ces mesures n'aideraient pas seulement le Sénégal à mieux soutenir la concurrence avec les produits alimentaires importés mais étendraient également le marché local des denrées agricoles.

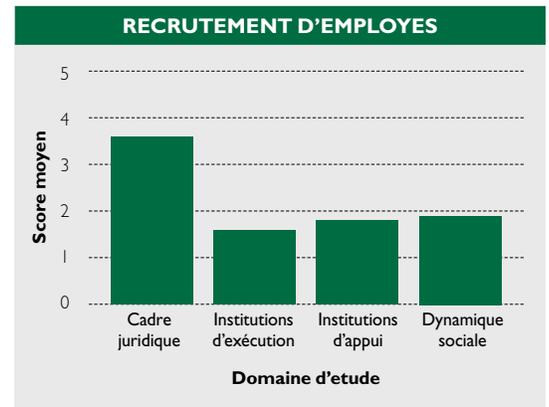


## RECRUTEMENT D'EMPLOYES

Bien plus de 70 pour cent de la population sénégalaise dépend de l'agriculture pour ses moyens d'existence, produisant des cultures et faisant de l'élevage aussi bien pour la consommation familiale que pour avoir un revenu. La plupart des agriculteurs sénégalais pratiquent leur métier sur des lopins de petite dimension cédés aux familles par les Communautés rurales, les entités coutumières officiellement reconnues (présentées plus en détail dans le chapitre du présent rapport portant sur l'enregistrement d'un bien). Avec une seule saison de culture par an pour les agriculteurs qui n'ont pas accès à l'irrigation, certains entreprennent des travaux informels pendant la saison sèche. La majorité d'agriculteurs n'ont pas accès aux services de vulgarisation,<sup>36</sup> éprouvent des difficultés à acheter des semences et des engrais de qualité, enregistrent des niveaux de productivité bas et vendent leurs cultures immédiatement après la récolte du fait d'un besoin d'argent urgent.

RECRUTEMENT D'EMPLOYES	
Doing Business Classement 2010	172
Doing Business Classement 2009	173
Indice de difficulté de recrutement	72
Indice de rigidité des heures	53
Indice de rigidité du licenciement	50
Indice de rigidité de l'emploi	59
Coûts de licenciement (semaines de salaire)	38

Un régime entier de lois sur le travail existe au Sénégal, conçu avec l'objectif général de protection des travailleurs du pays. Les organismes gouvernementaux en charge de l'application de cette législation manquent cependant de moyens financiers et logistiques pour superviser le respect de ses principales exigences, affaiblissant ainsi tout son impact sur le système. Dans les zones rurales, les pratiques du travail informel, traditionnelles, sont d'habitude la norme, qui a tendance à ne pas adhérer aux lois. Les taux d'analphabétisme sont élevés (au moins 58 pour cent de la population adulte), ce qui aggrave l'incapacité des agriculteurs à accéder aux informations techniques et à former des groupes légalement reconnus et enregistrés.



La plupart des travailleurs employés dans le secteur agricole sont engagés sur une base non contractuelle (informelle). En les employant de manière informelle, les entreprises (qui elles-mêmes sont souvent informelles) évitent de payer les impôts et de se conformer à la stricte législation nationale du travail, notamment l'imposition de fortes sommes en cas de licenciement. Aussi bien les employeurs que les travailleurs considèrent les impôts sur les salaires comme n'étant d'aucune utilité, mais plutôt comme une cagnotte qui « disparaît » dans les caisses de l'État pour une utilisation qui n'a rien à voir avec celle qui doit être faite des impôts.

<sup>36</sup> Ceux qui font partie du système d'irrigation SAED dans la vallée du fleuve Sénégal constituent une exception notable.

Les pensions payées aux employés retraités proviennent des impôts du plan de pension national (*Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal – IPRES*) qui constituent une moyenne de 14 pour cent du salaire du travailleur, ce qui est considéré comme étant « extrêmement faible » et largement insuffisant pour faire vivre le retraité (ou dans de rares cas la retraitée) ainsi que sa famille. Il existe également des impôts payés pour couvrir les blessures et les maladies professionnelles, connus sous le nom de *Caisse de Sécurité Sociale*. Les moyennes d'imposition sont de 12,5 pour cent du salaire, entièrement payés par l'employeur. Il y a aussi un impôt sur le revenu d'environ 3,5 pour cent, payé par le travailleur.

En fait, le Sénégal fait face à un certain nombre de défis dans les domaines du travail et de l'emploi qui vont au-delà des questions examinées par *Doing Business* qui s'occupe exclusivement des cas pour lesquels les travailleurs peuvent être recrutés et licenciés et d'autres indicateurs spécifiques de la flexibilité du marché du travail. Le fait que la vaste majorité de sénégalais ne travaillent pas pour les entreprises formellement enregistrées signifie que le régime de la législation du travail leur est de peu d'application pratique. De plus, toutes les entreprises, qu'elles soient formelles ou informelles, font face au défi majeur de la qualité, du dynamisme et du niveau de préparation de la main d'œuvre sénégalaise. La question même de l'alphabétisme est au centre des problèmes de la main d'œuvre du pays. Avec plus de 60 pour cent de la population nationale analphabète dont près de 70 pour cent de femmes, la solution aux problèmes de la main d'œuvre du pays doit commencer par l'essentiel même. Le pays doit aussi revoir fermement sa culture de recrutement d'enfants parmi sa main d'œuvre.

Sur une note plus positive, le Sénégal connaît l'un des taux d'infection à VIH les plus bas de l'Afrique Subsaharienne (1,4 pour cent), même si le paludisme et d'autres maladies dangereuses y constituent une préoccupation majeure.



## LE CADRE JURIDIQUE

### DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE HUMAINE ET DROITS DU TRAVAIL

Le préambule de la constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 affirme l'adhésion de l'État, entre autres actes juridiques, aux chartes des Nations Unies et de l'Organisation de l'Unité Africaine (l'actuelle Unité Africaine), de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, de la Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes et de la Convention relative aux droits de l'enfant. Conformément au Titre II, Articles 8 et 12 de la Constitution, tous les citoyens se voient garantir leur liberté individuelle fondamentale, leurs droits économiques et leurs droits sociaux, ainsi que leurs « droits collectifs ». En particulier, les citoyens ont le droit de former des associations et des groupes ou sociétés à caractère économique, culturel et social, à condition que leurs objectifs ou leurs activités n'entrent pas en contradiction avec la loi pénale ou l'ordre public. L'Article 25 qui fait également partie du titre II garantit aux travailleurs le droit de chercher un emploi, d'adhérer aux syndicats et de défendre les droits des travailleurs à travers l'activité syndicale, de faire grève

dans les limites de la loi et de « participer à la définition des conditions de travail ».

Malgré leur présence dans la constitution, les droits de la femme sont fréquemment bafoués, en particulier dans les zones rurales. Les femmes ont moins d'opportunités que les hommes en matière d'éducation et d'emploi formel. 70,2 pour cent de la population féminine au-dessus de 15 ans est analphabète.<sup>35</sup>

De plus, bien que la constitution sénégalaise stipule que l'âge minimum pour travailler est de 18 ans, le travail des enfants serait courant dans le secteur agricole, surtout à cause de la pauvreté qui y prévaut et qui affecte les agriculteurs ruraux, obligeant tous les membres de la famille à devoir travailler. Selon le Département Américain du Travail, 30 pour cent d'enfants sénégalais participent aux « pires formes de travail des enfants » dont près de 33 pour cent de garçons et 26,7 pour cent de filles.<sup>36</sup>

De plus, selon diverses sources consultées pendant ce diagnostic, les autorités limitent quelquefois les droits à la liberté d'association et de rassemblement. En mars 2008, les officiers de police ont dispersé une manifestation interdite contre l'augmentation des prix des denrées essentielles telles que le riz, l'huile, le lait et le savon. Selon Amnesty International, la police a utilisé des matraques et des gaz lacrymogènes pour réprimer les manifestants et a agressé les journalistes qui couvraient la manifestation.<sup>37</sup> Néanmoins, Freedom House considère le Sénégal comme étant « libre », une qualification non attribuée à plusieurs des voisins de ce pays.<sup>38</sup>

Les entreprises qui exportent des produits frais du Sénégal vers les pays de l'UE doivent avoir une certification GlobalGAP qui impose quelques codes de conduite « socialement responsables » pour protéger les droits ainsi que la santé et la sécurité de leurs travailleurs. Un nombre croissant d'exportateurs de divers produits agricoles sont aussi en quête d'une juste certification qui ferait que les agriculteurs ne seraient plus seulement protégés en termes de leurs droits et

de leur bien-être, mais également assurés d'un prix minimum garanti pour leurs produits.

## LE DROIT DU TRAVAIL

La législation sénégalaise du travail, la réglementation du travail n° 97-17 de décembre 1997, est basée sur le code du travail des territoires français d'outre-mer de 1952 qui contient des dispositions relatives aux accords collectifs entre les employeurs et les syndicats et celles par lesquelles le gouvernement fixe les salaires minimums sur recommandation des comités consultatifs. Le code contient également des dispositions relatives aux congés annuels payés et aux allocations familiales. Le droit de grève est reconnu par la loi et il existe des tribunaux spéciaux du travail. La législation définit les principales normes du travail telles qu'énoncées par l'Organisation Internationale du Travail.

Les dispositions relatives au recrutement des travailleurs agricoles et agroindustriels sont généralement accessibles. Les lois sur l'immigration permettent aux immigrants d'entrer et de travailler au Sénégal en fonction des besoins saisonniers. La réglementation du travail est cependant inflexible et lourde en ce qui concerne la résiliation des contrats de travail. Elle limite aussi sensiblement la capacité des employeurs à gérer la définition des programmes de travail par exemple.

Bien que n'étant pas une entreprise agricole, une société sénégalaise faisant dans la décoration intérieure a rapporté que bien que la demande des clients pour ses produits soit largement supérieure à son niveau actuel de production, la législation sénégalaise du travail (couplée aux difficultés à accéder aux financements) rend l'extension trop risquée. Le propriétaire de la société a cité la réglementation portant sur les heures supplémentaires, les limitations relatives aux heures de travail et les coûts élevés liés au licenciement des travailleurs comme obstacles à l'extension.

À l'exception des grandes agro-industries et en particulier celles qui exportent vers l'UE

35 Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport mondial sur le développement humain (2007-2008)*.

36 Département du Travail des États-Unis, *Conclusions 2007 sur les Pires formes de travail des enfants – Sénégal (27 août 2008)*. La Convention des Nations Unies de 1999 sur la question définit les « Pires formes de travail des enfants » comme suit :

- toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues telles que :
  - la vente et la traite des enfants,
  - la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés;
  - l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques;
- l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes;
- les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant.

37 HCR, *Refworld (citant le rapport 2009 d'Amnesty International – Sénégal) (28 mai 2009)*.

38 *Freedom House, Freedom in the World (2008) – Senegal (July 2, 2008)*.

## PRINCIPALES LOIS

- Les Traités internationaux, y compris la Convention relative aux droits de l'enfant
- La Constitution, Titre II (2001)
- La Réglementation du Travail n° 97-17 (2007)

et d'autres marchés internationaux, pratiquement toutes les petites et moyennes entreprises n'emploient pas de travailleurs de façon formelle, largement à cause de la législation du travail. L'autre raison qu'avancent les employeurs et les employés pour justifier leur préférence pour le travail informel est le taux élevé des impôts levés sur le salaire du travailleur. On estime que 70 pour cent des entreprises sénégalaises sont enregistrées au *Groupement d'Intérêt Économique (GIE)*, un système semi formel d'enregistrement d'entreprises qui coûte seulement 70 000 Francs de la *Communauté Financière Africaine (FCFA)* à l'enregistrement. Ces frais contrastent avec le million de FCFA que paient les sociétés connues au bureau d'enregistrement qui sont obligées de respecter l'ensemble de la réglementation sur le travail et les impôts.

Au cours de ce diagnostic, plusieurs directeurs de GIE ont rapporté qu'ils procurent en fait divers avantages à leurs travailleurs dont le petit déjeuner et le déjeuner, des contrôles médicaux gratuits après quelques mois, des dommages pour les blessures et les maladies professionnelles et des programmes d'épargne et de crédits pour les travailleurs. Le propriétaire d'une société agroindustrielle moyenne qui emploie 70 travailleurs de manière informelle a déclaré que le syndicat des agroindustriels avait régulièrement plaidé auprès des services de l'État pour un allègement de la réglementation du travail et pour une diminution des impôts sur les salaires des travailleurs afin qu'ils puissent être employés sur une base contractuelle. La demande du syndicat aurait été ignorée par tous, sauf par la *Fonction Publique* qui a indiqué qu'elle « fermerait les yeux » sur l'emploi informel des travailleurs.

Étant donné la nature saisonnière de l'agriculture, de nombreux travailleurs sont employés sur une base saisonnière, y compris par les grandes entreprises agroindustrielles. Un exportateur de produits horticoles a reconnu qu'il n'existait aucune législation sur le bien-être social des travailleurs saisonniers. Il a également déclaré que la société permet à ses travailleurs saisonniers d'établir un programme d'assurance informelle qui les couvre en cas de maladie ou de blessure. Un tel accord constitue cependant l'exception plutôt que la règle dans la mesure où les sociétés qui n'exportent pas vers les marchés internationaux ne sont pas seulement plus petites, mais également moins susceptibles de respecter la législation et la réglementation du travail.

La réglementation sénégalaise du travail permet de faire venir au pays une main d'œuvre expatriée qualifiée et des compétences managériales s'il n'existe pas de nationaux possédant les qualifications nécessaires. De même, la loi procure la même protection aux travailleurs « fixes » qu'aux travailleurs migrants. Plusieurs des personnes interrogées ont indiqué que les travailleurs migrants arrivent au Sénégal en provenance des pays voisins pendant les saisons d'activité maximale et qu'ils ne rencontrent pas habituellement de difficultés à être employés.

La sécurité professionnelle et les conditions sanitaires relevant de la protection du travailleur sur les lieux de travail sont clairement énoncées par la Réglementation du Travail 97-17, Section XI : Hygiène et sécurité. À l'exception cependant des sociétés qui exportent et doivent avoir une ou plusieurs certifications (par exemple GlobalGAP, commerce loyal), ces dispositions sont généralement ignorées, principalement parce que les inspecteurs du travail manquent de moyens financiers et logistiques pour effectuer les inspections. De plus, les inspecteurs sont mal payés, ce qui entraîne un manque de motivation pour effectuer leur travail de manière productive. Ceux qui possèdent des qualifications supplémentaires ou

des compétences iraient dans le secteur privé à la moindre occasion. En outre, les travailleurs seraient réticents à attirer l'attention sur l'échec de leurs employeurs à respecter les règles sanitaires et de sécurité, préférant passer des arrangements informels grâce auxquels ils ne « donnent pas l'alarme » en échange d'une sorte de compensation de la part de l'employeur.

L'analphabétisme national généralisé contribue également à exposer les travailleurs agricoles à des conditions de travail dangereuses. Puisqu'ils ne peuvent pas lire, de nombreux travailleurs sont souvent exposés à des produits chimiques dangereux (y compris les pesticides) sans être conscients du risque qu'ils représentent pour leur santé. De plus, à moins qu'ils appartiennent à un syndicat ou à une association capable de les informer de leurs droits, les travailleurs analphabètes peuvent n'avoir aucune connaissance de l'existence de la sécurité professionnelle et du droit de la santé.

## LES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

### LE MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

Ce ministère est chargé de la mise en application de la réglementation du travail ainsi que de la résolution d'autres principales questions professionnelles, y compris la sécurité et la santé au travail. Le ministère manque cependant de personnel et de ressources dont il a besoin pour assumer efficacement ses rôles, en particulier dans les régions en dehors de la capitale. Il souffrirait également d'une grande usure de son personnel due à ses salaires peu attrayants et à des conditions de travail frustrantes.

### LES SYNDICATS

Dans l'histoire récente du Sénégal, les syndicats ont constitué une puissante force dans la politique, l'économie et la culture du pays. Les syndicats sénégalais étaient parmi les premiers

### LES PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- Le Ministère de la Fonction Publique, de l'Emploi, du Travail et des Associations Professionnelles
- Les syndicats
- Les employeurs

mouvements organisés des travailleurs à se former en Afrique de l'ouest. Aujourd'hui, les principaux syndicats sénégalais sont la **Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS)** et l'**Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal (UNSA)**.

La main d'œuvre industrielle sénégalaise est presque entièrement syndiquée. Cependant, même si aucune donnée sur le pourcentage des travailleurs agricoles appartenant à des syndicats n'a pu être localisée, il est improbable que de nombreux travailleurs en dehors de ceux employés formellement par le petit nombre de grandes agro-industries soient membres d'un syndicat au Sénégal. En d'autres termes, les syndicats sénégalais sont largement inutiles aux intérêts des travailleurs employés dans le secteur informel qui constitue la vaste majorité des travailleurs agricoles.

### LES EMPLOYEURS

À l'exception des sociétés qui exportent des produits certifiés (GlobalGAP, commerce biologique et/ou loyal) vers les marchés internationaux, les employeurs privés sénégalais sont loin d'assurer le bien-être des travailleurs agricoles et des agriculteurs. Les sociétés ne s'opposent généralement pas au droit des travailleurs à s'associer librement mais elles ne se préoccupent ni de créer un environnement de travail sans danger et sain, ni d'offrir des opportunités d'une formation et d'une éducation supplémentaires.

L'égalité d'accès au travail pour les femmes apparaît comme une question cruciale. Plusieurs personnes interviewées ont déclaré que les femmes sont généralement moins favorisées que les hommes pour la plupart des postes. À en

juger par les nombreuses plaintes sur la réglementation inflexible concernant le paiement des impôts sur les salaires des travailleurs et la difficulté à libérer les travailleurs, il est hautement improbable que le secteur privé soit capable de travailler avec les services gouvernementaux pour rationaliser les conditions de la main d'œuvre. Le fait qu'un si large proportion de PME sénégalaises soient enregistrées comme GIE indique que le secteur privé cherche une option à bas prix pour un emploi plus formel de travailleurs, à moins que la réglementation actuelle soit changée.

Les sociétés qui exportent des produits certifiés – des grandes multinationales vers de petites entreprises – sont tenues par les autorités extérieures d'assurer la sécurité du travailleur, y compris une formation et un matériel pour une utilisation sans danger de pesticides. Les grands horticulteurs qui emploient du matériel sophistiqué et tous les exportateurs qui sont tenus d'avoir une certification ARMPC (analyse des risques et maîtrise des points critiques) trouvent qu'ils doivent fournir aux travailleurs une formation approfondie pour leur permettre de faire leur travail de façon appropriée et conformément aux normes internationales. Une société a mentionné l'apport d'un soutien supplémentaire aux travailleurs saisonniers à travers la mise sur pied d'un programme d'assurance. Comme on l'a noté, plusieurs des sociétés enregistrées comme GIE ont déclaré qu'elles essaient de procurer aux travailleurs des soins de santé, des repas et d'autres avantages.

## LES INSTITUTIONS D'APPUI

### LES FÉDÉRATIONS D'AGRICULTEURS ET LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

À l'inverse des syndicats traditionnels, les organisations qui visent la défense des intérêts de petits agriculteurs sont grandement utiles aux efforts actuels et futurs de la main d'œuvre agricole sénégalaise. Une organisation qui regroupe toutes les organisations

rurales (y compris celles des agriculteurs) est le **Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR)** qui vise la promotion du dialogue et de la coopération entre ses membres ainsi que l'établissement de partenariats entre ses membres et les partenaires publics et privés.<sup>39</sup> Le CNCR travaille conjointement avec l'**Association de promotion du développement à la base (ASPRODEB)** qui vise trois objectifs : (1) soutenir les organisations de producteurs dans la mise ensemble et la création des programmes de développement ; (2) fournir aux organisations de producteurs le soutien et les conseils nécessaires pour l'application des objectifs de leur programme ; et (3) aider les organisations de producteurs à négocier des partenariats technique, économique et financier.

L'ASPRODEB se focalise sur le développement économique des petits exploitants agricoles alors que le rôle du CNCR est d'abord centré sur l'ensemble du développement rural. Par exemple, l'ASPRODEB essaie d'aider les cultivateurs d'arachides à créer des organisations de producteurs et à négocier des contrats avec SUNEOR, la plus grande société sénégalaise de fabrication d'huile à friture. Une petite société de transformation de céréales a déclaré qu'elle espérait recevoir l'aide de l'ASPRODEB pour signer des contrats avec les petits agriculteurs pour la production du maïs et du millet. L'un des directeurs d'une usine agroindustrielle privée a déclaré que l'« ASPRODEB est la seule organisation qui peut négocier avec succès des contrats avec de petits agriculteurs. » L'avenir dira si elle peut devenir un acteur important dans la création des organisations de producteurs et leur mise en rapport avec les acheteurs de façon durable et mutuellement bénéfique.

Le vaste programme d'irrigation établi le long de la vallée du fleuve Sénégal et de son delta (SAED) a commencé à transférer la gestion de l'irrigation à un syndicat regroupant des agriculteurs qui bénéficient du programme. Le **Syndicat des Utilisateurs de l'Eau** bénéficie

39 Le CNCR serait également responsable des études sur la façon dont la législation sur le régime foncier et l'utilisation du travail familial peut être révisée.

## LES PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- Les fédérations d'agriculteurs et les organisations de producteurs
- Les institutions d'enseignement et de formation
- Les media

des services d'extension ainsi que d'une certaine aide matérielle (labourage de la terre, distribution des semences et d'autres intrants) provenant du SAED pour la production du riz (denrée principale) et d'une variété de légumes et d'autres cultures sous irrigation. Les responsables du SAED ont souligné qu'ils manquent de tracteurs en nombre suffisant et que les semences de riz certifiées ne sont pas fournies en quantité suffisante, mais qu'ils avaient l'impression que les producteurs qui bénéficient de leur programme réussissaient à améliorer la production de manière sensible. Le SAED soutient également les organisations de ses producteurs à travers une formation qui cible la maintenance du système d'irrigation et la gestion de l'eau, de même qu'il les aide à devenir plus commerciales. Dans la même zone où existe une usine de pâte de tomate, les producteurs de tomate sont organisés en un syndicat fort et dynamique qui négocie la surface des terres à exploiter, la fourchette des prix dans laquelle ils vendent leurs fruits, la quantité que chaque agriculteur produira, de même qu'il facilite les achats d'intrants en grandes quantités.

En dépit de ces efforts, la majorité des agriculteurs sénégalais dont la plupart cultivent en moyenne deux hectares, n'appartiennent pas à des fédérations d'agriculteurs ou à des organisations de producteurs et par conséquent, bénéficient rarement de leur assistance technique et matérielle. Il existe peu d'organisations de producteurs de fruits frais et de légumes telles que la Fédération des Producteurs Maraîchers des Niayes (FPMN) qui fournit de l'aide à ses membres dans plusieurs domaines (liens avec les marchés, accès aux financements, achats d'intrants en grandes quantités, accès à une

irrigation adéquate). La FPMN a besoin d'une assez grande assistance (d'abord financière) en vue de remplir ses missions. Permettre un accès suffisant à l'eau, mettre sur pied des organisations commerciales de producteurs fortes, fournir un accès adéquat au crédit et se montrer plus compétitive avec les grandes multinationales exportatrices de fruits et de légumes figurent parmi ses plus grandes limites.<sup>40</sup> Ces besoins ont été répercutés par les représentants de l'Union Nationale des Producteurs Maraîchers du Sénégal (UNPM) qui ont rapporté que ses membres bénéficieraient grandement de l'assistance financière et technique pour avoir une certification GlobalGAP.<sup>41</sup> Selon un membre d'un syndicat d'agriculteurs de la filière oignon opérant dans la zone allant de Dakar à St. Louis, le syndicat était utile dans la négociation des contrats avec les acheteurs et pour s'assurer qu'aucune vente clandestine ne se fasse, mais l'assistance financière disponible par le canal du syndicat est largement en deçà des besoins des producteurs en matière d'achat d'intrants (couvrant seulement 30 pour cent du coût total). Par conséquent, les membres achètent habituellement la plupart de leurs intrants aux fournisseurs d'intrants qui leur facturent des intérêts et espèrent être remboursés immédiatement après les récoltes, lorsque les prix sont au plus bas ; ceci indique que le syndicat n'est que d'un minimum d'utilité à ses membres.

En 2003, une petite fédération de transformateurs de produits laitiers a été lancée et compte actuellement 128 membres. À l'inverse des fédérations de fruits et légumes, celles des produits laitiers semblent apporter un soutien technique important et une formation à ses membres. Elle emploie des consultants pour donner des formations sur la transformation du lait et renforcer l'organisation de la fédération. Elle aide également les exploitants de fermes laitières grâce à l'achat de la semence pour l'insémination artificielle (IA) et aux négociations sur les prix des aliments pour animaux et du lait vendu aux transformateurs. La plupart des transformateurs laitiers sont de petites entreprises

<sup>40</sup> Plusieurs personnes faisant dans le commerce de produits frais au Sénégal ainsi qu'un représentant du SEPAS, l'organisation faitière de tous les petits exportateurs sénégalais de produits frais se sont plaints de ce que non seulement les sociétés multinationales détruisaient leurs moyens d'existence, mais qu'aucun des profits des multinationales n'était réinvesti au pays et par conséquent, ne servait en rien le développement du pays.

<sup>41</sup> The USAID-funded Kenya Horticulture Development Program had an important impact on enabling large numbers of small-scale producers of fruits and vegetables to achieve GlobalGAP certification, and a similar program could be of great use in Senegal.

enregistrées en tant que GIE. Les représentants de la fédération ont déclaré que ces entreprises considèrent « l'agro-industrie » comme quelque chose à craindre ; pour eux, la promotion des agro-industries entraînera l'exclusion du marché de leurs petits membres. De toute évidence, le mot a pris une signification qui lui est propre. Le problème de l'incapacité des membres à accéder au crédit du fait du manque de titres fonciers a été cependant souligné comme étant une plus grande menace à leur industrie. La fédération ne considère pas qu'elle peut résoudre cette question ; elle trouve plutôt que le problème doit être réglé par l'État.

## **LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION**

Il existe une insatisfaction généralisée au sujet de l'enseignement et de la formation agricoles au Sénégal. Les universités sont dites entièrement tournées vers l'enseignement scientifique, sans aucune formation pratique. De plus, seul un très petit pourcentage d'étudiants sont inscrits dans les disciplines agricoles et, en dehors de ce que font les ONG, les donateurs et les sociétés privées, il n'existe pratiquement aucune opportunité de continuer l'éducation ou d'acquérir de nouvelles compétences dans l'agriculture. Une grande société spécialisée dans l'horticulture d'exportation a eu à faire venir des professionnels de France pour former le personnel du collège local d'agriculture en techniques de production et de gestion après récolte applicables à leurs opérations. La formation requise pour accéder à la certification GlobalGAP ou à d'autres certifications est également importée d'autres pays comme c'est le cas à travers le Programme d'Initiative en matière de Pesticides (PIP) de l'UE.

La formation en économie, commerce et droit a tendance à être fortement « centrée sur Dakar » et par conséquent, offre peu d'utilité au secteur agricole, y compris à la main d'œuvre agricole. Les associations de juristes existent, mais n'ont pas la réputation de s'impliquer dans les questions d'ordre agricole. Vu le petit nombre

de conflits liés au travail qui sont traînés en justice (estimé à 5 pour cent), il est hautement improbable que les associations de juristes soient préoccupées par la résolution de conflits liés au travail ou par les développements légaux liés à l'emploi agricole.

## **LES MÉDIAS**

Les médias sénégalais jouissent d'un degré de liberté élevé et sont connus pour être très professionnels, mais ils sont principalement préoccupés par ce qui se passe à Dakar ; par conséquent, les questions rurales sont peu couvertes. Les médias pourraient couvrir les questions liées à la main d'œuvre agricole et à l'emploi sans craindre des représailles de la part du gouvernement, mais de tels sujets sont peu susceptibles d'attirer leur attention, à l'exception des grandes entreprises anciennement détenues par l'État telles que la société d'huile de friture, la SUNEOR. Celle-ci s'est dit être « sous un microscope » et par conséquent doit faire extrêmement attention pour ne rien faire qui soulève un tollé public. Cette situation n'est cependant pas applicable à la plupart des agro-industries.

## **DYNAMIQUE SOCIALE**

### **UNE CULTURE DE L'INFORMEL DANS LE SECTEUR AGRICOLE**

Bien que la législation en matière de sécurité et d'hygiène au travail soit en place, la plupart des travailleurs agricoles sont employés sur une base informelle et par conséquent, ne bénéficient pas de ces droits. En outre, les services gouvernementaux responsables de la mise en application de cette législation manquent de compétences pour conduire les inspections nécessaires. Les travailleurs sans contrat n'ont aucun moyen de s'assurer un environnement de travail humain et sans danger. À l'exception de quelques grandes agro-industries, aucune disposition n'est prévue pour assurer les besoins des travailleurs en matière de santé, d'éducation et de logement pour leurs familles.

Il existe également un déséquilibre entre les besoins des travailleurs et ceux des employeurs, aussi bien dans le secteur formel que dans le secteur informel. La législation est telle qu'il est extrêmement difficile pour un employeur de laisser partir un employé sans devoir faire face à des années de batailles juridiques et aux dépenses élevées s'y rattachant. Par ailleurs, les travailleurs employés de manière informelle n'ont aucun recours légal dans le cas où ils se sentent traités injustement, exposés à des risques au lieu de travail ou lésés dans leurs avantages dus (par exemple en matière d'assurance santé et de paiement des heures supplémentaires). Les employeurs affirment que l'inflexibilité de la législation par rapport au licenciement des travailleurs, ajoutée aux taxes élevées payées sur les salaires des travailleurs constituent une grande démotivation pour l'augmentation de la main d'œuvre. Les travailleurs qui n'ont pas de contrat craignent de perdre leur emploi s'ils se plaignent des conditions de travail ou d'un traitement injuste de la part de leurs employeurs. Le petit pourcentage de travailleurs agricoles qui sont employés sur une base formelle appartiennent généralement à des syndicats de travailleurs qui leur apportent une aide importante en cas de conflit de travail.

Étant donné la nature saisonnière du travail agricole, une grande partie de la main d'œuvre sénégalaise est recrutée uniquement sur une base temporaire. Par exemple, une usine agroindustrielle a déclaré que seulement un tiers de ses travailleurs sont employés pendant toute l'année. Les travailleurs en provenance de pays voisins (Guinée, Mali, Gambie) traversent facilement la frontière pour travailler au Sénégal pendant les périodes d'activité maximale de la saison agricole. Ces travailleurs migrants ne disposent réellement d'aucun service social essentiel.

La législation sénégalaise du travail est considérée comme protectrice des droits des travailleurs au détriment des préoccupations financières des employeurs. Même si les employeurs ont demandé à la législature nationale de réviser

la législation du travail, aucune nouvelle législation n'a été adoptée qui donne une réponse adéquate aux demandes des employeurs. Les employeurs n'ont pas l'impression d'être traités équitablement par les tribunaux administratifs dans les conflits de travail, et ne croient pas non plus que l'application de la loi soit juste et cohérente.<sup>42</sup> Une personne interrogée a déclaré que la législature au sénégalaise ne considère pas le travail agricole comme étant ce qui est normalement considéré comme « travail », et n'a pas reconnu l'importance d'accorder aux travailleurs ruraux informels les mêmes droits qui ont été accordés au personnel anciennement employé par exemple dans l'industrie manufacturière. Pour la plupart, les employés soutiennent qu'aucun effort n'est fait pour simplifier et réduire le nombre de documents exigés dans la réglementation du travail.

## LES COMPÉTENCES DE BASE ET LA SANTÉ

La population sénégalaise adulte a un taux d'alphabétisation inférieure à 30 pour cent pour les femmes et de près de 51,1 pour cent pour les hommes (chiffres de l'année 2002). Une entreprise étrangère spécialisée dans l'horticulture s'est rendue compte qu'elle devait assurer pratiquement toute la formation aussi bien pour son personnel qualifié que pour son personnel semi-qualifié nécessaire pour le travail dans sa ferme et sa station fruitière.

D'autre part, le Sénégal possède une population relativement saine, avec l'un des taux d'infection à VIH les plus bas en Afrique sub-saharienne. Selon les Nations Unies, l'espérance de vie à la naissance est de 52,9 ans, et la plus grande partie de la population urbaine et une vaste proportion de la population rurale ont accès à l'eau potable. L'abus des médicaments pose un problème au Sénégal en partie à cause des grandes quantités de médicaments qui circulent dans le pays, principalement parmi les populations pauvres vivant dans les zones urbaines. L'abus d'alcool aurait connu un « boom massif » au Sénégal en 2008. Ceci dit, la pratique répandue

42 Selon un rapport, « l'indulgence publique généralisée et l'acceptation de normes et de traditions culturelles et sociales basées sur la corruption » constituent l'un des facteurs qui facilitent la gouvernance non transparente et corrompue. Voir USAID/Management Systems International, *Corruption Diagnostic: Sénégal* (31 août 2007).

de l'islam qui rejette l'alcool entraîne un taux d'alcoolisme apparemment plus bas au Sénégal que dans les autres États sub-sahariens.

## LE GENRE

Bien que le Sénégal ne dispose apparemment pas de législation qui interdise aux femmes ou aux minorités d'entreprendre des travaux agricoles (ou d'autres types de travaux), les jeunes filles, particulièrement dans les zones rurales, sont beaucoup moins susceptibles que les jeunes garçons d'aller à l'école, ce qui se reflète dans le taux d'analphabétisme extrêmement élevé chez les femmes adultes du pays (70,2 pour cent). En conséquence, les femmes rencontrent plus de difficultés que les hommes à trouver un emploi. Malgré le fait que la loi interdise le mariage avant l'âge de 18 ans, les familles rurales pauvres donnent souvent leurs filles en mariage bien avant cet âge contre de l'argent, exacerbant davantage la probabilité pour ces filles de ne pas continuer leurs études au-delà des premières années de leur inscription. Bien qu'aucune statistique n'ait pu être trouvée pour le secteur agricole, la Banque Mondiale rapporte que dans le secteur industriel, seulement 11,9 pour cent des employés à plein temps et 4,77 pour cent des employés dans les postes supérieurs sont des femmes. Ainsi, il apparaît que les femmes n'ont pas les mêmes opportunités d'emploi que les hommes au Sénégal.

La violence conjugale n'est pas rare au Sénégal, particulièrement dans les zones rurales. Cette situation est peu susceptible de changer, à moins que les mentalités changent, que les filles aient les mêmes opportunités d'éducation et que les femmes aient les mêmes droits (dans la réalité) que les hommes au travail.

## LE TRAVAIL DES ENFANTS

La législation sénégalaise interdit l'emploi des enfants de moins de 18 ans, même si les enfants de 15 ans peuvent légalement être engagés comme apprentis. Dans les zones rurales, la participation des enfants aux travaux champêtres est considérée comme faisant partie

intégrante de leur « développement social ». Comme c'est le cas avec l'application d'autres législations, les services chargés de veiller à ce que les enfants ne soient pas soumis aux formes de travail les « plus difficiles » ou « dangereuses » (répandre les pesticides et conduire les troupeaux par exemple) dans les zones rurales manquent de moyens pour assurer le respect de cette réglementation. En outre, les étudiants religieux (« talibes ») sont quelquefois contraints de travailler dans les champs de leurs Marabouts à l'âge de 8 ou 9 ans. Ce type d'emploi est tacitement considéré comme un sujet qui ne relève pas de la compétence de la législation sénégalaise.

## L'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE

Au cours de ce diagnostic, pratiquement chaque service de l'État a indiqué que les compétences techniques des membres du personnel étaient en danger de disparition avec le flux des membres du personnel plus âgés qui vont en retraite au cours des prochaines années. Plusieurs sociétés privées se sont également plaintes de ce que les diplômés des grandes écoles du Sénégal qui sortent des universités ou des écoles professionnelles sont souvent peu préparés à affronter le marché du travail et ont besoin d'être formés sur le tas. Les jeunes qui sont assez fortunés pour recevoir une éducation supérieure étudient habituellement la théorie, mais ne reçoivent d'habitude aucune formation pratique, qu'ils soient destinés au secteur agricole, industriel ou au secteur des services. Les écoles ne disposent pas d'équipements pouvant assurer la formation pratique des étudiants. En effet, elles n'ont ni terres, ni matériels, ni infrastructures. Cette situation aggrave le coût élevé du recrutement des jeunes et réduit l'efficacité professionnelle, notamment dans le secteur public où la formation sur le tas est plus terne que d'habitude dans les industries privées.

Comme c'est le cas pour de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne, l'agriculture est méprisée comme profession. Les jeunes qui ont la possibilité de faire des études supérieures ou

de suivre une formation spécialisée sont beaucoup plus susceptibles d'exercer d'autres professions telles que celles relatives aux technologies de l'information, aux affaires et à la médecine. En outre, les revenus envoyés au pays par la diaspora sénégalaise influencent les objectifs de jeunes gens dont beaucoup essaient d'émigrer (clandestinement dans la plupart des cas) vers les pays d'Europe ou d'Amérique du nord, plutôt que de rester au pays pour cultiver la terre.

Un modèle de création d'emplois agricoles pour la jeunesse sénégalaise qui semble bien marcher est l'agriculture biologique – une approche de production respectueuse de l'environnement qui emploie d'habitude deux fois plus de bras que l'agriculture conventionnelle. Il existe plusieurs importantes fermes agricoles biologiques certifiées au Sénégal qui produisent toutes des cultures d'exportation. Parmi elles, on peut citer une coopérative bananière biologique en Casamance, le programme des jardins biologiques de la première Dame Mme Wade, un programme d'éducation des filles utilisant des ingrédients agricoles à Kaolack et une grande ferme agricole de 10 000 hectares certifiée biologique près du Péage Richard. Les entrepreneurs en charge de la gestion de ces initiatives donnent la preuve de ce que si la jeunesse est formée, elle sera motivée à travailler dans les plantations et peut ainsi réaliser des profits durables dans les zones rurales. Le gouvernement et les programmes d'aide gagneraient à investir dans une meilleure formation en faveur des jeunes dans les secteurs agricoles stratégiques pour les produits dont la demande intérieure et étrangère augmente, pour lesquels l'environnement est protégé et dont les anciens producteurs tendent vers la retraite.

## RECOMMANDATIONS

- Réviser la législation du travail de sorte qu'il soit beaucoup moins onéreux pour les employeurs de licencier du personnel pour des raisons économiques. Plus particulièrement, réduire les charges et coûts administratifs encourus lorsque des

employés sont licenciés et permettre une plus grande flexibilité en ce qui concerne les règlements et restrictions relatifs aux heures supplémentaires et les restrictions portant sur les heures de travail.

- Réduire le montant des impôts à payer par les employeurs et les employés pour la pension (IPRES) et l'assurance maladie liée au travail (*Caisse de Sécurité Sociale*), et s'assurer que l'argent issu de ces impôts est utilisé aux fins prévues de manière claire et transparente. Ce dernier aspect, ajouté à la première recommandation, encouragerait en même temps les employeurs et les employés à inverser la tendance actuelle qui est à l'emploi informel et qui n'offre aucune protection aux travailleurs, pour revenir au travail contractuel légalement reconnu où les employés bénéficieraient aussi bien d'une pension raisonnable que d'une couverture pour blessures et maladies professionnelles.
- S'assurer que les entités gouvernementales chargées de l'application des lois et règlements sur l'hygiène et la sécurité du travail, ainsi que les travailleurs en âge minimum bénéficient des moyens et de la motivation nécessaires à l'exécution effective et méticuleuse de leur travail (c'est-à-dire dans les milieux de travail ruraux et urbains).
- Réviser les programmes portant sur l'agriculture dans les collèges et les universités afin que élèves et étudiants puissent acquérir des connaissances utiles tant dans le secteur agricole public que privé. Élaborer des mesures incitatives afin de faire de l'agriculture une discipline intéressante pour les élèves et étudiants. Cette mesure pourrait par exemple aider les diplômés à trouver des emplois bien rétribués, offrir l'opportunité d'étudier dans d'autres pays, et créer des stages au sein d'industries agroalimentaires et autres entreprises agricoles.
- Encourager la formation de grands organismes de producteurs agricoles à travers l'assistance technique et financière, en

mettant l'accent sur l'agriculture, la formation sur l'agriculture comme activité commerciale, la gestion des organisations et le marketing. En ce qui concerne les cultures à fort rapport économique destinées à l'exportation, des efforts supplémentaires doivent être fournis pour permettre aux agriculteurs d'obtenir le GlobalGAP et d'autres homologations.

- Accroître la commercialisation sociale auprès des agriculteurs afin de leur enseigner les risques liés à l'utilisation de mauvais pesticides et l'effet néfaste de ces derniers sur la santé de l'homme lors de l'application et de la consommation, et de meilleures méthodes de lutte antiparasitaire et des stratégies organiques de lutte antiparasitaire.
- Améliorer les taux d'alphabétisation, en particulier pour les femmes, par l'application de l'éducation obligatoire pour les enfants âgés de 6 à 16 ans. Une telle mesure n'élèvera pas seulement le niveau général des compétences de la main d'œuvre, mais permettrait également aux travailleurs de se protéger contre certains risques professionnels tels que l'utilisation dangereuse des pesticides.
- Financer les campagnes de sensibilisation sur la nécessité de permettre aux filles d'atteindre la maturité avant le mariage. Encourager les familles qui inscrivent leurs filles à l'école jusqu'à ce que ces dernières terminent le programme d'enseignement secondaire.

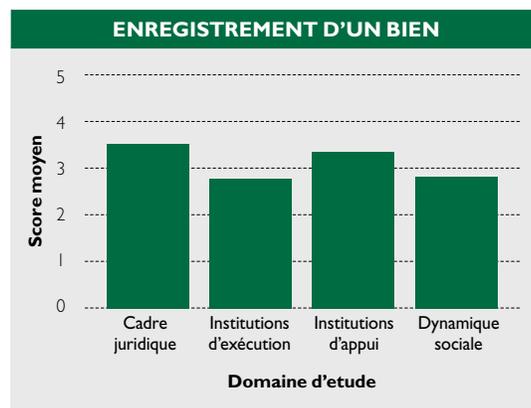


## ENREGISTREMENT D'UN BIEN

L'accès à la terre est un véritable problème au Sénégal. Hors de Dakar, la plupart des terres relèvent du Domaine national (DN), propriété de l'Etat. Dans un pays de plus de 12 millions d'habitants, l'on n'enregistre qu'environ 102 000 titres fonciers, y compris les terres détenues par l'État et d'autres types de terres. Moins de 5 pour cent de Sénégalais occupent des terres dont ils détiennent un titre foncier. La plupart d'entre eux sont des ménages de la ville de Dakar et quelques-uns dans les autres villes. L'immense majorité des populations rurales au Sénégal ne possèdent pas de titres fonciers des terres qu'elles occupent et exploitent. Dans certains cas, elles possèdent des droits juridiques d'occupation et d'utilisation à long terme de la terre, mais dans de nombreux autres cas, elles n'en possèdent pas du tout. En outre, très peu de Sénégalais ont la possibilité d'utiliser leur terre ou droits fonciers comme garantis d'accès au crédit. Les investisseurs et hommes d'affaires jugent par ailleurs le processus d'acquisition de la terre très tortueux et conduisant nécessairement à des pots de vins et faveurs à accorder aux hommes politiques.

ENREGISTREMENT D'UN BIEN	
Doing Business Classement 2010	166
Doing Business Classement 2009	164
Procédures (nombre)	6
Durée (jours)	124
Coût (% par valeur de propriété)	20,6

L'insécurité foncière peut prendre plusieurs formes. Les administrations locales peuvent par exemple acquérir les terres pour les louer à des industries agricoles ou à des opérateurs touristiques, ou tout simplement pour expropriation à des fins publiques. L'État peut, par simple décret, retirer une terre agricole de la zone de terroir pour un usage public. Lorsqu'une famille s'agrandit et ressent la nécessité d'acquérir plus de terres, il arrive parfois qu'elle tente de convaincre la municipalité locale et ce au détriment de ses voisins. À mesure que la population augmente, les agriculteurs cultivent dans des terres marginales, déplaçant les bergers, le plus souvent avec le consentement tacite ou actif des autorités locales. De même, les élites locales peuvent se servir



de l'accès à la terre comme arme politique, c'est-à-dire en la gratifiant à leurs alliés et clients et en la refusant aux concurrents économiques et opposants politiques.

L'insécurité foncière peut s'avérer très coûteuse à plusieurs niveaux. Lorsque se pose le problème d'insécurité foncière ou en l'absence de droits fonciers légalement reconnus, les détenteurs de parcelles, les utilisateurs et acheteurs potentiels se voient obligés d'investir un peu plus dans la valorisation, par exemple par la

plantation des arbres et autres plantes durables, ou dans la construction de routes, l'exécution de travaux de construction ou d'irrigation. D'un autre côté, les détenteurs de parcelles et utilisateurs peuvent tenter de pallier à cette insécurité en altérant leur propre comportement en matière d'investissement ou ceux des locataires. Par exemple, l'insécurité foncière a tendance à réduire les périodes de jachère, car une trop longue jachère peut menacer le statut d'occupation d'un détenteur de parcelle. Mais même avec les engrais et les nouvelles espèces de graines de semence, la terre doit toujours être laissée en jachère pendant un certain temps. Mais à mesure que la population s'agrandit, la demande de terres arables augmente, et le mode d'occupation est en partie déterminé par la quantité de terre exploitée, les périodes de jachère diminuent donc et avec elles la fertilité du sol. La décision de ne pas cultiver sur une terre est une forme d'investissement, mais qui ne peut être sécurisée sans un statut d'occupation garanti.

Comme la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara, le Sénégal connaît de graves problèmes environnementaux renforcés par l'augmentation de la population et la dégradation persistante des ressources naturelles. Les forêts, pêches et terres arables du Sénégal subissent une pression sans cesse croissante. Dans de nombreuses zones rurales, la fertilité du sol et sa productivité est stagnante ou diminue tout simplement du fait d'une surutilisation, et d'une mauvaise gestion des engrais et autres intrants. La concurrence accrue à l'accès à des terres de plus en plus rares, la faible application des lois et règlements, et la mauvaise gestion des communes rurales favorisent la corruption qui constitue un sérieux problème pour la gestion et l'utilisation des terres. Il ne s'agit pas là simplement d'un problème rural, car il est admis que dans les zones urbaines les spéculateurs fonciers corrompent les responsables afin d'obtenir les titres des propriétés les plus convoitées, et les maires de communes urbaines sont de plus en plus pointés du doigt pour les discriminations en faveur de leurs partisans politiques dans

l'allocation de parcelles. Cependant, l'insécurité liée aux titres fonciers et à l'accès aux terres rurales décourage fortement les investissements dans le secteur agricole.

Pendant ce temps à Dakar, l'augmentation sans cesse croissante de la demande de terres a rapidement fait grimper les prix. Il devient dès lors difficile pour des familles de classes moyennes d'acquiescer des logements décentes, et les investisseurs trouvent les terres urbaines de plus en plus chères. À la périphérie de la capitale, les petites « plantations maraîchères » qui ravitaillent la ville en produits frais subissent une forte pression liée à la vente de leurs terres.

Les problèmes fonciers que connaît le Sénégal ont fait l'objet de plusieurs études.<sup>43</sup> Les bailleurs de fonds et le gouvernement ont plusieurs fois tenté de se pencher sur ces questions. Jusqu'à ce jour cependant, l'on n'a pas noté d'effort politique réel de résolution de ces questions. Le gouvernement proclame des réformes mais ne donne pas l'impression de vouloir s'attaquer au changement profond des lois ou à l'application effective des réformes.

## CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique du domaine foncier du Sénégal est complexe et comprend à la fois des dispositions datant de l'époque coloniale et de nombreuses autres datant de la présente décennie. Le régime foncier juridique revêt un caractère national et non régional. (En fait, la plupart des lois commerciales au Sénégal ont un caractère multinational. Le droit des affaires est régi par le Code OHADA tandis que le droit financier est régi par le système UEMOA. Pour plus de détails sur ces Cadres juridiques, veuillez consulter le rapport du présent chapitre sur l'Exécution des contrats).

Le document le plus important du Droit foncier sénégalais reste la Loi de 1964 sur le « Domaine national » (DN) qui a abrogé le régime foncier coutumier et consacré la nationalisation de la plupart des terres. Suite à cette loi, l'État est le

<sup>43</sup> Un aperçu de cette littérature jusqu'en 2000 se trouve dans la bibliographie de Lavigne Delville *Harmonising Formal Law and Customary Land Rights in French-Speaking West Africa*, disponible à l'adresse <http://www.gret.org/ressource/pdf/harmonising.pdf>. Un certain nombre d'articles les plus récents sont mentionnés dans *Les Défis Du Développement Local Au Sénégal*, Rosnert Ludovic Alissoutin (2007), texte partiel disponible uniquement à l'adresse <http://tinyurl.com/lvf657> (en français uniquement).

## LES PRINCIPALES LOIS

- La loi sur le Domaine National (votée en 1964)
- Le décret de 1932 sur l'Enregistrement Foncier (Loi coloniale, toujours en vigueur)
- La loi Foncière
- La loi sur le Domaine de l'État
- La loi sur la dématriculation
- Le Code d'Administration Locale (signé en 1996)
- La Loi sur la Faune Sauvage (votée en 1986)
- La Loi forestière (1998)
- La Loi sur l'Environnement (2001)
- La Loi minière (2003)
- La loi sur les Activités Agro-Sylvo-Pastorales (2004)

fiduciaire exclusif de la terre et est chargé de sa gestion. Le DN est subdivisé en quatre zones :

- Zones urbaines
- Zones classées
- Zones de terroir
- Zones pionnières qui restent sous le contrôle de l'Etat.

Parmi ces quatre zones, les zones de terroir apparaissent de loin comme étant les plus importantes en matière de production agricole. Des propriétés foncières privées existent cependant mais sont rares hors de Dakar et des grandes villes.

À l'origine, le DN était géré directement par l'État à travers le Répertoire foncier. De nos jours, la gestion des affaires foncières au Sénégal est étroitement liée à la décentralisation, qui a été mise en œuvre au tout début des années 1970 et réformée en 1996. Dans les zones rurales, l'autorité sur les terres est exercée non pas par l'État central mais par les communautés rurales. Ces communautés sont chargées de la gestion foncière et des ressources naturelles de leur territoire (zones de terroir). Les communautés rurales ont le devoir et le pouvoir d'attribuer des terres à ceux qui peuvent les mettre en valeur de manière productive (*mise en valeur*). En théorie, les agriculteurs qui utilisent leur terre de manière productive ont un accès à ces terres protégé par la loi.

Malgré les dispositions de la législation foncière et la décentralisation, les lois et pratiques coutumières sont encore fortement en vigueur dans les zones rurales. Les communautés rurales peuvent également prendre plusieurs décisions ad hoc, conformes ou non à la loi. Officiellement, les terres relevant du DN ne peuvent être achetées, mais seulement mise en location par les communautés locales. Cependant, dans la pratique, les locations informelles et accords de vente sont très communs.

Les lois sénégalaises sur les ressources humaines – mines, forêts, faunes sauvage et environnement – sont généralement bien élaborées et conformes aux meilleures pratiques internationales. L'on observe malheureusement un manque criard de personnel et de ressources nécessaires à l'application de ces lois. Par exemple, les entretiens menés ont permis de se rendre compte que le pays ne dispose pas assez d'agents forestiers chargés de la patrouille et de la protection des forêts, parcs nationaux et réserves fauniques. Par conséquent, les violations de la loi sont courantes.

## ADMINISTRATION LOCALE

En 1996 le nouveau **Code des collectivités locales** a reconnu les régions, municipalités et communautés rurales comme sièges de l'administration locale. Un certain nombre de compétences parmi lesquelles la culture, la santé, l'éducation, l'urbanisme ainsi que la gestion et l'utilisation des terres publiques et étatiques ont été confiées aux administrations locales. Cette délégation de pouvoirs devait s'accompagner de financement de l'État et de l'accès à ses services selon les termes convenus d'utilisation.

Les limites de ces nouvelles administrations locales ne correspondaient pas tout à fait aux limites administratives en place au moment de leur création. Ainsi, les régions ne correspondaient-elles pas toujours à l'administration régionale, ayant à sa tête un gouverneur. À l'intérieur des régions se trouvent les départements ayant à leurs têtes des préfets ; des sous-préfectures dirigées par des sous-préfets, et

des villages dirigés par des chefs choisis par les populations locales mais nommés par le sous-préfet. La décentralisation au Sénégal a ainsi créé un système à trois paliers : central, régional et local (municipalités et communautés rurales). Cependant, le gouvernement national fonctionne à cinq différents niveaux : nation, région, département, sous-préfecture et village.

Ce système est assez complexe. Il est censé donner aux citoyens sénégalais plus de parole dans l'administration locale. Mais en pratique, les conflits entre les différents niveaux sont courants. Cependant, dans les communautés rurales où se déroule l'essentiel de la production agricole, les autorités locales ont tendance à être plus fermes que l'État. Les communautés rurales exercent un véritable pouvoir dans ce domaine, alors que les représentants du gouvernement central tels que les sous-préfets et chefs de villages apparaissent plus comme de simples bureaucrates et collecteurs d'impôts.

### ZONES DE TERROIR

Le Domaine national occupe près de 95 pour cent de l'ensemble du territoire sénégalais, et est en majorité composé de *zones de terroir*. Il s'agit de toutes les terres dont peut avoir besoin une communauté locale en terme de logement, plantation, élevage du bétail, bois et possibilité d'expansion. Les frontières de chaque territoire sont fixées par décret, et administrées par les communautés rurales sous la supervision de la sous-préfecture locale.

Les terres sont attribuées gratuitement par les communautés rurales pourvu que les bénéficiaires résident effectivement dans la communauté et s'engagent à exploiter la terre de manière productive. À leur décès, leurs ayants droit héritent de ces terres à condition qu'ils en fassent également un usage productif.

En théorie, les communautés rurales peuvent retirer les terres octroyées pour deux raisons : soit pour sanctionner la non conformité aux conditions d'attribution, notamment l'existence de productivité, dans ce cas la terre est



reprise sans compensation ; soit dans l'intérêt de la communauté, dans ce cas le détenteur de la terre doit se voir attribuer une terre similaire si possible – même si cela s'avère pratiquement impossible dans la plupart des communautés rurales. Selon la loi de 1964, la « mise en valeur » doit être définie dans chaque région par ordonnance préfectorale, mais il semble bien que cela n'ait jamais été appliqué. Ainsi la question de savoir ce qui constitue la *mise en valeur* est déterminée de façon discrétionnaire par les communautés locales.

Le système foncier comporte cependant certains aspects positifs. Le Sénégal rural reste encore le domaine des petits cultivateurs. Si le pays devait passer à un système de simple quote-part des charges, les terres seraient alors concentrées entre les mains d'agriculteurs et entrepreneurs riches. Les cultivateurs pauvres se retrouveraient alors sans terre, de métayers, ou viendraient alors grossir les rangs des chômeurs dans les villes. Voilà pourquoi l'administration Senghor a opté pour le système du domaine national au tout début de la période post coloniale. Car force est de reconnaître que

le système actuel, malgré ses insuffisances, protège largement les familles paysannes relativement indépendantes.

## INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'APPLICATION

### TRIBUNAUX

Les juridictions judiciaires sénégalaises reçoivent beaucoup de litiges fonciers. Rien qu'à Dakar, les litiges de cette nature comptent pour environ 20 pour cent des affaires examinées par les tribunaux. À St. Louis, c'est « entre le tiers et la moitié » et à Kaolack, « environ la moitié ». Pour la plupart il s'agit de litiges frontaliers, de querelles au sujet du droit d'utilisation de la terre, de litiges générés par les décisions des communautés rurales<sup>44</sup> et pour déterminer qui a le droit d'utiliser la terre.<sup>45</sup>

Les tribunaux sont censés être techniquement compétents pour juger les litiges fonciers. Mais, le système judiciaire est très lent. L'accès aux tribunaux est également limité par les frais et coûts élevés ainsi que la distance. Dans la vallée du Fleuve Sénégal par exemple, de nombreux villages sont à une demi journée de voyage du tribunal le plus proche. Pour plus de détails sur le système judiciaire, veuillez consulter le rapport du présent chapitre sur l'Exécution des contrats).

### LE GOUVERNEMENT DU SÉNÉGAL

Comme nous l'avons précédemment mentionné, le gouvernement sénégalais proclame la réforme du système foncier. La plupart des observateurs reconnaissent que le système connaît beaucoup d'insuffisances, mais peu d'efforts ont été entrepris pour remédier à cet état de choses. Un comité chargé de la réforme a été créé en 2006, mais sans que ne lui soient accordées les ressources et un appui significatif. Il s'est réuni plusieurs fois, mais les personnes interrogées dans le cadre du présent rapport reconnaissent toutes que pratiquement rien n'a été fait. Le ministère de l'Agriculture a également mis sur pied un groupe de travail qui n'est cependant pas parvenu à honorer les délais de

présentation des recommandations et ce groupe est resté assez inactif jusqu'ici. Le président a déclaré un jour qu'il envisageait d'envoyer des missions dans les pays voisins pour examiner leur système foncier, mais cela n'a jamais été réalisé jusqu'ici.

Le gouvernement a l'autorité de gestion directe sur certaines terres, notamment les zones classées et les zones pionnières. Dans quelques rares cas, le gouvernement loue directement des terres à des investisseurs agricoles. Le plus souvent, le gouvernement peut changer le terme « terroir » en un autre – par simple décret par exemple – ôtant ainsi le contrôle aux communautés rurales. En théorie, cela ne devrait avoir lieu que lorsqu'il s'agit d'une situation présentant un intérêt particulier pour l'État, la promotion du développement par exemple ou l'aménagement hydro-agricole. Un exemple récent s'est produit dans la vallée du Bas Sénégal, près de St. Louis, où le gouvernement a converti de vastes étendues de terre. Il y a eu des allégations assez répandues selon lesquelles des individus et des hommes d'affaires ayant des relations politiques ou dans l'administration ont eu droit aux meilleures parcelles converties.

### COMMUNAUTÉS RURALES

Aucun système de gestion foncière au Sénégal n'a créé autant de polémiques que celui des communautés rurales. Pour la majorité des Sénégalais, les communautés rurales sont corrompues, incompetentes. La plupart des communautés violent massivement les lois foncières, fauniques et environnementales. On estime qu'elles sont responsables de l'insécurité foncière et de ses conséquences négatives, allant de l'insuffisance du capital à l'épuisement du sol.

L'on peut cependant relever un certain nombre de facteurs handicapants, à la décharge des communautés. Malgré leur pouvoir local, les communautés ne s'autofinancent pas, elles dépendent de l'administration centrale. Car l'État n'est pas particulièrement généreux dans ce domaine, ne consacrant que 3 pour cent du budget national aux administrations locales. Les

<sup>44</sup> Ceux-ci sont très fréquents. Les décisions des communautés rurales sont en effet le plus souvent en contradiction avec la loi. Elles peuvent ne pas être écrites, et être prises par un seul membre de la communauté ou un petit groupe et non comme cela devrait être le cas par l'ensemble du conseil.

<sup>45</sup> En théorie, seuls les habitants d'un village ont le droit d'utiliser ses terres. Cependant, il est très courant qu'un villageois loue la terre, ou vende des droits à des personnes non originaires du village. Il est également très courant que des émigrés décident d'investir dans la terre, même s'ils ne sont plus résidents du village. La plupart des litiges fonciers semblent être basés sur les accusations d'inéligibilité.

communautés ne disposent donc pas suffisamment de ressources pour une bonne gestion foncière. Elles connaissent en plus un manque criard de personnel et leurs employés sont sous payés. Très peu de communautés disposent d'un secrétariat ou d'un système approprié de tenue des registres, ce qui fait qu'il est par conséquent rare de trouver une communauté disposant de registres complets écrits d'autorisation d'exploitation de terre. Une autre insuffisance réside dans le fait que les membres du conseil sont des responsables élus et non des professionnels, personne ne leur offre des formations en droit, gestion foncière, comptabilité ou agronomie. L'on attend d'eux qu'ils accomplissent une mission cruciale sans que ne soient mis à leur disposition les outils nécessaires.

Les villageois sont le plus souvent ignorants de la loi, ce qui amène les communautés à fermer les yeux sur les locations et ventes de terres. Ainsi, les villageois prennent régulièrement le pas sur les communautés. Par exemple, les demandes d'exploitation de forêts ou autres terres protégées n'ayant pas été autorisées par la communauté sont souvent réapprouvées par la suite, car trop de locaux peuvent obtenir une annulation politique. De même, lorsqu'un détenteur de parcelle décède, le terrain familial est généralement réalloué à ses héritiers, sans que ne soit préalablement déterminé si ceux-ci peuvent en faire un usage productif.

Pour toutes ces raisons, l'on estime que les communautés ont une grande responsabilité dans les problèmes fonciers. Très peu d'entre elles sont gérées de manière professionnelle. Les réunions de conseil sont souvent retardées ou tenues sans annonce préalable, et les membres agissent parfois individuellement, *ex parte*, invoquant l'autorité dont ils manquent juridiquement. Le copinage politique est très courant. Ainsi, la plupart des emplois sont attribués à des personnes non qualifiées ou des membres de la famille plutôt qu'à des personnes compétentes. Très peu de communautés font l'effort de se familiariser aux lois en vigueur. La plupart

#### LES PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- Les tribunaux
- L'État du Sénégal
- Les communautés rurales
- Les bureaux des affaires foncières, y compris le Cadastre, la Conservation foncière et le Bureau de Domaines.

les ignorent ou même les contournent sans ambages. Les affectations de terres peuvent par ailleurs être utilisées comme arme politique, accordées ou retirées en fonction de l'état des relations avec le demandeur, octroyées pour remercier un ami ou retirées pour punir un adversaire politique.<sup>46</sup>

Les ventes et locations illégales de terres augmentent presque partout, notamment dans les zones périurbaines ou les plantations irriguées. L'on estime que les communautés rurales sont passées de la « tolérance d'un mal nécessaire » à une « participation active au profit ». Parallèlement, l'augmentation de la population couplée à la réticence des communautés de retenir les terres des demandeurs a contribué à aggraver la fragmentation des plantations dans les zones rurales. Certaines régions du Sénégal, telle que le Bassin de l'arachide voient se développer un nombre important d'agro-industries non viables. Bien que cela ne soit pas entièrement la faute des communautés rurales, on peut tout même dire que celles-ci ne font rien pour résoudre ce problème.

#### BUREAU DES AFFAIRES FONCIÈRES

Chaque région comprend un bureau des affaires foncières divisé en trois agences : le cadastre, la conservation foncière et le bureau de domaine. Il s'agit d'agences de l'administration centrale et non locale, les directeurs des bureaux des affaires foncières sont nommés par le ministre des Finances. Il survient souvent des conflits entre ces bureaux et les autorités locales.

Les bureaux des affaires foncières manquent généralement de finance, de personnel et de matériel. Le Projet PAMOCA (Projet d'appui

<sup>46</sup> En théorie, le sous-préfet est censé participer aux réunions du conseil et exercer un contrôle sur les activités de celui-ci. Mais en pratique, ceci cela semble ne pas être effectif, étant donné que le sous-préfet ne possède pas un véritable pouvoir sur le conseil.

à la modernisation du cadastre) a permis de résoudre un certain nombre de questions mais beaucoup de problèmes subsistent. Le processus d'enregistrement foncier est encore très lent, notamment à Dakar et dans les zones périurbaines, dans certains cas énormément de choses restent à faire.

**Le cadastre.** Le cadastre est un service gouvernemental technique travaillant au sein du bureau des affaires foncières régionales. Il a pour mission de faire l'inventaire, dresser la carte des terres et fixer les limites des propriétés. Il ne s'occupe pas de l'attribution des terres ou de la délivrance de permis. Il est responsable du *morcellement*, qui devient de plus en plus difficile à mesure que la population s'agrandit. La ville de Dakar est très en retard en matière de morcellement.

Les services du cadastre connaissent de nombreux défis. Il n'existe pas de carte nationale. Les autorités locales modifient parfois les frontières des propriétés sans correctement les enregistrer. La plupart des bureaux manquent cruellement de matériel (bien que le PAMOCA ait essayé tant bien que mal de remédier à cette situation - voir ci-dessous). De même, tous les bureaux du cadastre manquent drastiquement de topographes formés. En dehors de Dakar, les services du cadastre ne parviennent pas toujours à assurer leurs missions de base. Dans certaines villes telles que St. Louis), lorsqu'un citoyen nécessite une assistance – une étude ou subdivision - il est parfois orienté vers un topographe privé certifié. Mais dans certaines autres villes telles que Kaolack il n'existe pas de topographes privés. Les populations doivent donc parfois attendre pendant des mois ou des années.

**Conservation foncière (CF).** Ce service est chargé de l'enregistrement des terres y compris les terrains et appartements privés. Il est donc particulièrement sollicité dans les zones urbaines, où l'on compte beaucoup plus de titres fonciers. Par conséquent, la ville de Dakar compte à elle seule quatre bureaux fonciers contre un seul pour Kaolack et l'ensemble du bassin de l'arachide.

En principe, la CF autorise les morcellements avant que le cadastre n'en assure la supervision et la finalisation. Elle fonctionne en étroite collaboration avec les services des impôts qui recensent tous les nouveaux contribuables.

## BUREAU DE DOMAINE

Ce bureau est chargé du zonage, et de la gestion directe des terres appartenant à l'État. C'est vers ce service que sont orientés les investisseurs sollicitant un zonage.

## INSTITUTIONS D'APPUI

### TOPOGRAPHES

Le Sénégal manque de topographes. La raison en est toute simple : L'université nationale a cessé d'en former il y a près de 20 ans. Depuis lors, une seule catégorie de topographe a été formée – 11 d'entre eux en 2006-2007 – grâce à un programme financé par les bailleurs de fonds à l'École polytechnique de Thiès. En dehors de ceux-là, la plupart des topographes sénégalais ont été formés en 1986 ou avant.

Par conséquent, le nombre de topographes baisse de façon constante. Les plus jeunes sont d'âge moyen, la plupart sont à cinq ans de la retraite. En dehors de Dakar, on note particulièrement un manque pathétique de topographes. (Dix des onze topographes formés sur financement des bailleurs de fonds se retrouvent à Dakar). St. Louis ne compte que trois topographes. L'un d'eux est fonctionnaire et prendra sa retraite l'année prochaine, les deux autres sont privés. Kaolack compte en tout et pour tout un topographe pour toute la ville. À titre de comparaison, il y a dix ans, St. Louis comptait six topographes, contre huit à Kaolack. Certains des problèmes peuvent être réduits par les assistants des topographes et dessinateurs mais cela ne constituerait qu'une approche de colmatage. Déjà les bureaux locaux du cadastre se dégagent de leurs tâches, et l'un d'eux a d'ailleurs admis en privé que la qualité du travail s'en fait ressentir. En l'absence de topographes, les exercices de topographie sont parfois

réalisés par des individus sans aucune formation, donnant ainsi lieu à des « cartes » sans aucune force juridique mais tout de même utilisées.

## PAMOCA

Le PAMOCA est un projet financé par l'Union européenne et la Banque africaine de développement dans le but d'apporter un appui aux activités de topographie et de cadastre à travers tout le Sénégal.<sup>47</sup> Le projet a entre autres objectifs l'élaboration d'une carte nationale, à index de renvois à la fois aux images satellitaires et aux enregistrements locaux. À ce jour, la carte nationale est presque achevée. Elle comprend les cartes de 76 villes et régions, couvrant près du tiers du territoire national. Le projet a également permis de former le personnel et de fournir du matériel dans les bureaux à travers le Sénégal tout en apportant un appui au gouvernement en matière d'élaboration des politiques.<sup>48</sup>

L'ensemble des topographes et responsables des services des affaires foncières reconnaissent tous unanimement l'appui incommensurable du PAMOCA. Les bureaux de St. Louis et de Kaolack ont tous déclaré qu'il leur aurait été difficile de fonctionner sans le matériel et l'assistance technique de PAMOCA. L'élaboration de la carte nationale constituera une avancée considérable.

Malheureusement le PAMOCA prend officiellement fin en décembre 2009, et aucune extension n'a jusqu'ici été envisagée. De même aucun bailleur de fonds ne s'est jusqu'ici engagé pour un projet de suivi.

## L'INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

L'IGE a été créée en 1964 et fonctionne actuellement selon un décret de juin 2007. Elle est chargée de lutter contre les fraudes et la corruption, principalement à travers l'audit des sociétés publiques, et de proposer des réformes.

En théorie, l'IGE représente le plus grand organe de contrôle administratif des dépenses publiques. L'IGE est financée par le Trésor et ses inspecteurs ne peuvent être démis de leurs

### PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- Les topographes
- PAMOCA (Projet foncier financé par l'UE et la BAD)
- L'Inspection Générale d'État (IGE)

fonctions pendant les sept années de leur mandat. Elle dispose d'un pouvoir élargi d'investigation: les inspecteurs de l'IGE ont accès à toutes informations et documents gouvernementaux et peuvent obliger tous les employés du service public à témoigner en cas de besoin.

Mais en pratique, la capacité de l'IGE à combattre la corruption se trouve très limitée.<sup>49</sup> Ses ressources sont en effet très limitées et elle ne peut certainement pas mener des investigations concernant toutes les allégations de corruption. Elle adresse également ses rapports au président qui a manifestement choisi de garder tous ses rapports confidentiels. Le président est censé transférer les rapports de l'IGE au judiciaire pour d'éventuelles investigations et poursuites, mais cela ne se produit que très rarement. Dans une affaire de 2007, le président a reconnu que l'IGE lui avait transmis un rapport démontrant la preuve que certains conseillers des communautés rurales étaient impliqués dans des affaires foncières illégales, mais a déclaré qu'il n'instiguerait aucune poursuite judiciaire contre eux. La discrétion exécutive a été invoquée, mais cela n'eut que pour effet de dissuader les plaintes contre les communautés rurales. Personne ne pense que cela sera pris au sérieux.

## DYNAMIQUE SOCIALE

### LA DIASPORA SÉNÉGALAISE

Les communautés rurales sénégalaises comptent un nombre important d'émigrés à Dakar et à l'étranger. Ces émigrés sont pour la plupart de jeunes hommes adultes, qui renvoient une partie de leur gain à leurs familles.<sup>50</sup> Dans certains villages, le nombre d'émigrés est si important que cela a des répercussions sur l'économie locale. D'une part, ces sommes peuvent permettre

47 Les descriptions du projet et de ses objectifs sont disponibles en version française à l'adresse <http://www.devex.com/projects/63699> et [http://www.aps.sn/aps.php?page=articles&id\\_article=55445](http://www.aps.sn/aps.php?page=articles&id_article=55445).

48 Par exemple, le PAMOCA a vigoureusement plaidé pour la relance de la formation des topographes. Le gouvernement s'est verbalement engagé à plusieurs occasions, et est même allé jusqu'à promettre la rondelette somme de 200 millions de FCFA (environ 450 000 \$ US), mais jusqu'ici aucune formation n'a été donnée.

49 USAID, *Corruption Assessment: Senegal (2007)* à 70, disponible à l'adresse <http://www.afrimap.org/english/images/documents/USAID-Senegal-Corruption-PNADK548.pdf>.

50 Les transferts d'argent provenant de l'étranger se chiffraient en tout à 640 millions de francs en 2008, ou 1,4 milliard \$ US. Les chiffres des transferts vers les communautés rurales peuvent être plus élevés en y incluant les transferts effectués par les émigrés vivant à Dakar et dans les autres grandes agglomérations.

aux familles d'investir dans l'achat d'outils, d'engrais, de semences et d'autres intrants agricoles. D'autre part, les émigrés préfèrent souvent acheter des lopins de terre dans leur village – pour le prestige ou l'honneur, pour diversifier les sources de revenus pour leurs familles, ou pour construire une maison. Cette situation peut parfois générer certains problèmes, car (1°) un émigré qui a transféré sa résidence n'est généralement pas éligible à l'utilisation d'une terre domaniale dans son village; et (2) les terres domaniales restées inutilisées pendant un certain temps doivent en principe être rétrocédées au contrôle des communautés rurales pour réassignation. Cependant, les autorités villageoises peuvent parfois être réticentes envers ce genre de requêtes étant donné que les émigrés, en tant que groupe, rapportent généralement de grosses sommes d'argent.

En résumé, les émigrés constituent une importante source de capitaux pour les communautés rurales sénégalaises, mais le système émigrés/transferts d'argent entraîne beaucoup de complications juridiques et sociales.<sup>51</sup>

### STRATIFICATION SOCIALE

La plupart des communautés rurales sénégalaises sont socialement stratifiées et hiérarchisées. Le plus souvent, quelques familles dominent la vie politique et économique de la communauté. Les chefs de ces familles ont généralement des pouvoirs bien établis ; ils maintiennent cette domination à travers des relations de types patron-client, et un puissant contrôle sur les ressources locales y compris la terre. Ils sont également aidés en cela par des lois culturelles conservatrices qui enseignent la déférence à l'autorité et au respect des traditions. De nombreux leaders politiques sont également des chefs religieux, ou très liés à ceux-ci par des liens familiaux ou des intérêts économiques communs.<sup>52</sup>

Les communautés rurales ont généralement à leur tête les membres de ces « meilleures » familles traditionnelles. Par exemple, les tentatives de l'administration centrale de s'immiscer dans les affaires des élites locales sont souvent

jugées non-conformes. En termes très simples, il est très difficile à toute force externe de modifier la structure sociale et politique actuelle d'une communauté rurale, ou de convaincre les élites locales d'initier des réformes qui n'iraient pas dans leurs intérêts.

### UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA POSSESSION DE LA TERRE

Les populations rurales sénégalaises n'ont pas toujours considéré la terre comme un bien. L'accent a toujours été mis sur l'utilisation plutôt que la possession. Cette conception tend de plus en plus à changer, à mesure que les Sénégalais parcourent les zones urbaines où la propriété foncière privée est presque une norme. Les populations rurales tiennent de plus en plus à acquérir des terres et se lancent même dans l'achat et la vente. Cela pose cependant des problèmes au niveau du cadre juridique en vigueur qui ne prévoit pas la vente de terres relevant du domaine national entre particuliers.

### RECOMMANDATIONS

- **Élaborer une nouvelle loi foncière.** Le régime foncier sénégalais actuel comporte trop d'insuffisances. Il s'agit là d'un sujet à la fois vaste et délicat, dont la résolution exige un engagement politique « véritable » du gouvernement. Sans cet engagement préalable, tous les financements des bailleurs de fonds ne seront que peine perdue. D'autre part, une éventuelle réforme par le gouvernement du régime foncier actuel constituerait probablement l'une des réformes les plus significatives de ces 20 dernières années. L'USAID entend collaborer avec d'autres bailleurs de fonds pour un meilleur suivi de cette question, particulièrement les organisations multilatérales telles que la Banque mondiale, la BAD, le FMI, l'Union européenne et la France.
- **Élargir l'action du PAMOCA.** Le projet PAMOCA prendra fin en 2009, jusqu'ici aucun autre bailleur de fonds ne travaille dans ce domaine. Cela est regrettable car

<sup>51</sup> Pour plus de détails, voir l'ouvrage de Lorenzo Cotula et Camilla Toulmin, *FAO of the United Nations, From Till To Tiller: Linkages between International Remittances and Access to Land in West Africa*, Ch. 3 (Senegal) (2004).

<sup>52</sup> Le suffrage universel et la démocratie participative ont eu un certain impact sur la domination des élites traditionnelles. Les communautés rurales sont élues, les deux tiers de chaque communauté sont élus directement, alors que le tiers est choisi par les représentants des coopératives agricoles locales. Ainsi, les candidats doivent rivaliser d'adresse lors d'élections démocratiques. Mais, l'élection au suffrage universel n'est malheureusement pas une garantie de réelle représentation. Les listes de candidats sont présentées par les partis politiques et les candidatures indépendantes ne sont pas autorisées. Très peu de partis ont des procédures transparentes et indépendantes d'élaboration de ces listes, et la concurrence politique entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition est rarement équitable étant donné sa main mise sur l'administration et les ressources à sa disposition... Les mécanismes d'implication et d'information des populations locales ne sont pas toujours adéquats et conformes à la loi, et il n'est pas rare que des maires et présidents de communautés régionales et rurales soient accusés de mauvaise conduite et de détournement des fonds de société. Jacques Fay, *Le Hub Rural, Land and Decentralization in Senegal* (Mai 2008).

l'action du PAMOCA est cruciale. Le projet offre en effet un appui inestimable aux services fonciers et du cadastre à travers tout le pays, et est également sur le point d'élaborer une carte nationale moderne. L'action du PAMOCA mérite par conséquent d'être parachevée sinon cela ne sera qu'une énorme perte. Par ailleurs, la relève du projet ou la mise en place d'un programme de suivi peut être réalisée à moindres coûts ; la BAD et l'UE ont déjà exprimé leur intérêt à ce sujet.

- **Former de nouveaux topographes.** Le Sénégal a désespérément besoin de nouveaux topographes. La plupart des personnes interrogées déploraient le manque de géomètres-topographes. La situation est déjà grave, et elle risque de s'aggraver avec le départ imminent à la retraite de la dernière génération de géomètres topographes. Le PAMOCA a essayé sans succès de convaincre le gouvernement et les autorités universitaires de relancer la formation d'une nouvelle génération ; il serait judicieux que certains bailleurs de fonds s'attardent également sur la question.

- **Apporter une assistance technique aux communautés rurales.** L'appui aux communautés rurales peut de prime abord s'avérer vain, étant donné la mauvaise réputation qui caractérise ces communautés. Les bailleurs de fonds évitent d'ailleurs de plus en plus des coopérations directes avec les communautés, probablement uniquement pour cette raison. Cependant, la plupart des problèmes des communautés tiennent du fait que trop d'obstacles les empêchent d'accomplir facilement leur mission. On peut évoquer entre autre le manque de fonds, de personnel, de formation et d'expertise technique. Voilà pourquoi il nous semble important de mener au moins une étude pilote, en apportant une assistance technique, juridique et une formation aux communautés (pourquoi pas de nouveaux élus) dans certaines régions préalablement sélectionnées ; puis procéder un an ou deux après à une évaluation pour voir si l'on note des changements palpables (ex. moins de litiges fonciers dans les tribunaux, plus d'investissement, une meilleure productivité).



## OBTENTION DU CREDIT

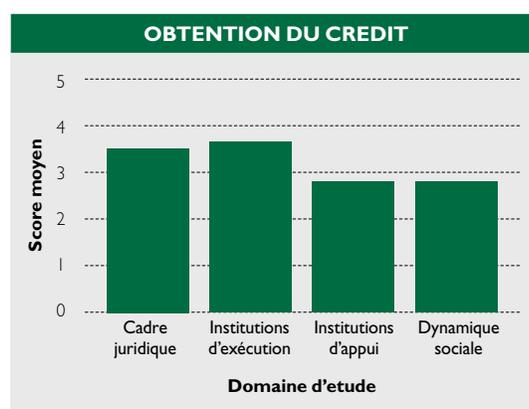
Le Sénégal possède un secteur financier solide. Il existe 18 banques commerciales et des centaines d'Institutions de Microfinance (IMF). Il y a près d'une décennie que ce secteur a été libéralisé et privatisé. Huit banques sont soit détenues par des étrangers, soit en grande partie à capitaux étrangers. Aucune banque n'a connu de faillite ces 20 dernières années et les banques commerciales sont stables et en liquidité.

OBTENTION DU CREDIT	
Doing Business Classement 2010	150
Doing Business Classement 2009	147
Indice des droits juridiques	3
Indice des informations relatives au crédit	1
Couverture du registre public (% adultes)	4,4
Couverture du registre privé (% adultes)	0

Malheureusement cette vitalité ne s'étend pas au secteur agricole. Les crédits agricoles comptent uniquement pour moins de 5 pour cent du portefeuille total du secteur financier, malgré son importance dans l'économie. La plupart de ces crédits sont accordés non par les banques mais plutôt par les IMF. Les crédits sont concentrés dans la zone géographique de Dakar, la plupart des populations rurales n'ont aucun contact avec les banques ou les IMF, soit en tant qu'épargnants soit en tant qu'emprunteurs.

La somme totale des dépôts dans le secteur financier s'élève à 1 700 milliards de FCFA, ou environ 3,8 milliards \$ US. Le portefeuille total s'élève à 1 500 milliards de FCFA ou 3,4 milliards de \$ US.<sup>53</sup> Grosso modo, ces chiffres se divisent entre les banques et les IMF entre 90 pour cent/10 pour cent respectivement. En termes d'espèces, les banques sont de loin plus dominantes. Cependant, étant donné que les prêts des IMF et les comptes de dépôts sont manifestement plus réduits, les IMF sont sensiblement égales aux banques en termes de nombre d'épargnants et de prêts accordés.

Le gros du capital des banques et celui des IMF provient des dépôts à court terme. Peu de



banques sont parvenues à attirer les investissements étrangers, y compris les fonds des pensions locales et des compagnies d'assurance. La plupart des banques et quelques IMF délivrent des certificats de dépôts, mais ceux-ci comptent pour moins des dépôts totaux. Très peu de banques émettent des obligations ou empruntent sur le marché international.<sup>54</sup> Par conséquent, la majorité des prêts bancaires sont à court terme, plus de 50 pour cent pour une durée d'une année ou moins, et moins de 5 pour cent pour plus de cinq ans.

Les taux d'intérêts au Sénégal sont bas conformément aux normes régionales. Les obligations de l'État payent 4,25 pour cent. Les prêts des banques commerciales se situent généralement entre 10-13 pour cent. Ceux des IMF sont plus diversifiés et peuvent parfois s'élever à 18 pour cent.

Les crédits d'investissement sont rares. Les crédits aux agriculteurs, pêcheurs et éleveurs sont également très rares, ils comptent pour moins de 1 pour cent du total de crédits. Les principales

<sup>53</sup> Données de la Banque centrale, premier trimestre 2009. Ces chiffres sont mobiles, les dépôts ont augmenté de 13 pour cent d'une année à l'autre à partir du premier trimestre 2008, tandis que les crédits augmentaient de 11 pour cent.

<sup>54</sup> Les entreprises sénégalaises sont cotées à la bourse régionale basée en Côte d'Ivoire.

entraves (réelles et supposées) sont dues au risque élevé qui amène les banques et IMF à hésiter à octroyer des crédits, mais également à l'incapacité à offrir des garanties. Très peu d'agriculteurs possèdent des titres fonciers valides, par conséquent la plupart des banques hésitent à accorder des prêts en prévision des récoltes futures. Si l'on inclut les crédits aux exportateurs et industries transformatrices, l'ensemble des crédits octroyés au secteur agricole en général ne s'élèvent qu'à un peu plus de 4 pour cent du portefeuille total du secteur financier sénégalais.

Cette situation apparaît totalement disproportionnée par rapport au poids du secteur agricole dans le PNB (environ 16 pour cent).<sup>55</sup> Cela peut en partie s'expliquer par le fait que, à l'exception notable du riz, d'une manière générale, la production agricole au Sénégal n'est pas à prédominance de capital. Mais en réalité, la principale raison est que les emprunteurs ne s'intéressent tout simplement pas à l'agriculture. Elle est jugée très risquée, les bénéfices sont très tardifs, et les banques et IMF n'ont pas investi dans l'expertise agricole. Les banques commerciales sont plutôt engagées dans les secteurs tels que les biens immobiliers, le commerce, la construction et le secteur des services, au détriment de l'agriculture.

D'une manière générale, l'on peut dire que les crédits agricoles au Sénégal connaissent une forte dépression. C'est un secteur privé d'investissements et en manque cruel d'offres de crédits.

## CADRE JURIDIQUE

Le Sénégal est assez particulier en ce sens que l'essentiel des activités commerciales et financières sont régis par des cadres juridiques régionaux et non nationaux. En effet, deux de ces cadres régissent le système financier. Le Code OHADA et l'UEMOA.

### L'OHADA

L'OHADA désigne l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires. L'OHADA regroupe seize pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre qui ont décidé

d'harmoniser leurs réglementations commerciales.<sup>56</sup> Ces lois sont encadrées par une législation internationale (chargée de l'adoption et de l'examen périodiques des lois), une cour supranationale (chargée de la préservation de l'uniformité des pratiques à travers des décisions et interprétations applicables à tous les pays membres), et un secrétariat permanent (qui comprend la plupart des lois commerciales générales). Les membres de l'OHADA s'engagent à respecter ces lois – fortement inspirées du modèle français malgré quelques références aux meilleures pratiques internationales.

À ce jour, l'OHADA compte neuf actes uniformes. Il s'agit entre autres du droit des contrats, des sociétés, sur la faillite, le transport des marchandises, les cautions et le recouvrement de créances. En cas de conflit avec une loi sénégalaise, la loi OHADA prévaut.

L'OHADA est généralement considérée comme une réussite; les lois sont modernes, raisonnables et bien élaborées; leur cohérence à travers une vaste région est reconnue comme étant l'un des principaux vecteurs de l'accroissement des investissements étrangers et des négociations commerciales interrégionales.<sup>57</sup>

### L'UEMOA

Huit pays de l'Afrique de l'Ouest forment l'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest Africaine). Ces pays utilisent tous le franc CFA qui est arrimé à l'Euro; ils partagent également la même banque centrale (voir ci-dessous). L'un des aspects les moins connus est que ces pays partagent également les mêmes lois financières. La BCEAO, la Banque

#### POLITIQUES ET LOIS PRINCIPALES

- Actes uniformes OHADA sur la loi commerciale, y compris les lois sur le recouvrement des créances et l'exécution des contrats
- La Loi Bancaire UEMOA
- Autres lois UEMOA, notamment les lois sur les IMF, les marchés financiers, le blanchiment d'argent, la contrefaçon et les instruments de paiement

<sup>55</sup> Presque la moitié de tous les crédits accordés au secteur agricole proviennent des banques, et l'autre moitié des IMF. En chiffres ronds, les prêts au secteur agricole ne s'élèvent qu'à un peu plus de 2 pour cent des crédits bancaires, mais entre 15 à 20 pour cent des crédits IMF. Le gros de ces 2 pour cent est octroyé par la CNAS (Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal) (voir commentaires ci-dessous sur les banques), et sont par ailleurs des financements à court terme pour les campagnes cotonnières et arachidières.

<sup>56</sup> Les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du Centre, plus la Guinée Bissau. La République démocratique du Congo est sur le point de devenir membre.

<sup>57</sup> Voir Claire M. Dickerson, *Harmonizing Business Laws in Africa: OHADA Calls the Tune*, disponible à l'adresse <http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=3073&context=expresso>. Le site de OHADA est [www.ohada.com](http://www.ohada.com).



Centrale de l'UEMOA, comprend un secrétariat qui élabore les lois bancaires, monétaires (à l'exception de l'assurance) ainsi que les lois relatives au crédit. Ces projets de lois sont alors soumis à chaque gouvernement pour révision. En cas de consensus, la version finale est alors approuvée en Conseil de Ministres représentant tous les pays, puis votée par les parlements respectifs de chacun de ces pays.<sup>58</sup> Ainsi, les huit pays membres de l'UEMOA ont élaboré un ensemble de lois financières spécialisées, basées sur une combinaison entre le modèle français et les meilleures pratiques internationales, dont la cohérence est appréciée à travers toute la région UEMOA. L'UEMOA couvre un domaine plus étroit mais plus approfondi que les lois OHADA, tandis que l'OHADA traite des lois commerciales et des affaires en général, l'UEMOA est centrée uniquement sur le secteur financier.

Par conséquent, les banques sénégalaises sont régies par la **Loi bancaire** de l'UEMOA adoptée en 1995 suite à la dévaluation du franc CFA et la libéralisation subséquente du secteur bancaire dans le cadre de l'UEMOA. Cette Loi se caractérise par son cadre juridique approprié et moderne. Elle prévoit des dispositions en cas de faillite, de liquidation, et de fusion des banques et autorise le rachat des banques par les investisseurs étrangers. Étant une loi UEMOA, elle est identique et s'applique à tous les huit États membres. Les banques se sont dites satisfaites par la Loi et deux d'entre elles ont fait remarquer qu'elle leur facilite les affaires avec les partenaires étrangers.

Les autres lois UEMOA comprennent la Loi sur les IMF (adoptée récemment en 2007), la Loi sur le marché des capitaux, la Loi sur le blanchiment d'argent, la Loi sur la contrefaçon et celle relative aux instruments de paiement.

Les crédits sont en général régis par le droit des contrats en vigueur, à savoir celui du Code civil OHADA dans ce cas spécifique. Il existe une loi spécialisée sur les transactions sécurisées, mais il n'en existe pas encore sur la location-

financement ou le factoring. (L'UEMOA envisage actuellement la mise en place d'une loi sur le leasing mais les États membres restent réticents à cette idée. Aucune action n'est cependant prévue d'ici 2010). Jusqu'en 2007, les IMF n'étaient que partiellement réglementées, lorsque l'UEMOA a promulgué une loi conférant l'autorité de régulation à la BCEAO.

### INFORMATIONS DE SOLVABILITÉ

Il n'existe à ce jour aucun bureau d'information sur la solvabilité au Sénégal ou tout autre système formel de collecte d'informations sur la solvabilité. Il existe néanmoins un système informel : une « liste noire » de mauvais débiteurs, conservée et gérée par la Banque centrale. Cette liste noire consiste tout simplement en une base de données de plusieurs milliers de noms à notation minimale : banques de prêts, date du prêt et taille des arriérés.<sup>59</sup> Il n'existe rien qui puisse faire penser à un système de notation des crédits. Les banques contactent les banques centrales pour inscrire des noms sur la liste ou pour vérifier qu'un demandeur de prêts n'y figure pas déjà. Il n'existe pas de commerce ou de partage d'informations de solvabilité avec les autres membres de l'UEMOA ou toute autre entité à l'extérieur du Sénégal.

Le gouvernement et le secteur privé sont tous animés par la volonté de mettre sur pied un système d'informations de solvabilité plus performant. C'est ainsi que la compagnie sud africaine Compuscan qui gère un certain nombre de bureaux de crédit à travers l'Afrique, a récemment signé un protocole d'accord avec Equinoxe, une entreprise locale dakaroise, pour le développement de l'infrastructure TI d'un bureau. De même, le gouvernement sénégalais s'est engagé envers les IMF à élaborer le cadre juridique nécessaire.

### BIENS IMMOBILIERS ET HYPOTHÈQUES

Les biens immobiliers sont de loin la forme prédominante de sécurité au Sénégal. La plupart des banques commerciales et une importante minorité de crédits IMF sont garanties par

<sup>58</sup> Ce système a été décrit comme étant « transparent mais lent ». Il faut parfois plusieurs cycles avant qu'un consensus ne soit atteint entre les États membres. La plupart des lois actuelles ont pris 1 à 2 ans de consultation avant leur approbation et adoption. Cela sert cependant de notification importante aux parties affectées, et les lois sont souvent adoptées rapidement par les parlements nationaux après le consensus trouvé entre tous les États membres.

<sup>59</sup> Cette liste est conservée sans trop grande attention sur la protection de la vie privée, les informations non à jour, les faux positifs ou d'autres types d'erreurs. Il n'existe pas de procédure formelle de contestation d'une inclusion ou de demande de retrait. Sans doute quelqu'un pourrait demander à la banque de le faire.

des hypothèques de biens immobiliers. Étant donné que la plupart des détenteurs de terrain au Sénégal ne possèdent pas de titres fonciers valides, seule une infime part des terres du Sénégal sont hypothécables. Ce qui produit des effets négatifs considérables sur les crédits au secteur agricole.

## SÉCURITÉ DES TRANSACTIONS

La sécurité des transactions des biens meubles autres que les voitures est très difficile au Sénégal. Les banques n'aiment pas prendre pour garantie des biens meubles à moins que cela ne fasse partie d'un vaste ensemble dominé par les biens immobiliers (un entrepôt par exemple, son contenu, et le terrain sur lequel il est bâti). Les commerçants villageois sont disposés à accorder des prêts moyennant les récoltes futures mais seulement à des taux d'intérêts très élevés. Seules quelques IMF acceptent comme garanties des machines ou même des inventaires, mais ceci ne représente qu'une partie infime des crédits IMF.

## FINANCEMENT DES COMPTES DÉBITEURS

Le financement des comptes débiteurs n'est pas très courant au Sénégal. La seule forme fréquemment utilisée concerne le « reverse factoring » par lequel le client d'une banque propose à celle-ci l'achat de sa facture auprès d'un important client après réduction. Étant donné les longs délais de paiement de la plupart des dettes commerciales, notamment ceux des fournisseurs de l'Etat, le financement des comptes débiteurs pourrait connaître un certain développement au Sénégal. Malheureusement, les banques ne s'y intéressent pas encore véritablement.

## EXÉCUTION DES CONTRATS

L'exécution des contrats de prêt pose un véritable problème au Sénégal. Le système judiciaire est lent, surpeuplé et fortement corrompu, et les juges n'ont qu'une connaissance approximative des contrats et lois commerciales. Pour plus de détails sur cette question, veuillez consulter

le chapitre sur l'Exécution des contrats). Les banques contournent cette mesure par la pratique du surdimensionnement. Presque tous les prêts commerciaux importants sont garantis à au moins 125 pour cent de leur valeur, et entre 150 pour cent et 200 pour cent sont considérés. Dans la majorité des cas, la principale garantie reste les biens immeubles.

## INSTITUTIONS DE MISE EN ŒUVRE

### BANQUE CENTRALE

Le Sénégal ne possède pas de banque centrale nationale. Le pays partage plutôt la même banque centrale, c'est-à-dire la BCEAO (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest), avec huit autres États d'Afrique de l'Ouest qui forment l'UEMOA.

La BCEAO agit à bien des égards comme une banque centrale normale avec pour missions l'émission de la monnaie, la définition de la politique monétaire, le contrôle des opérations de change et la régulation du secteur bancaire. Elle est censée être politiquement neutre et financièrement et administrativement indépendante l'influence de tous les États membres. Les personnes interrogées dans le secteur financier se plaignaient de l'aspect trop bureaucratique de la BCEAO, mais semblaient presque toutes avoir une bonne opinion sur ses compétences et son impartialité.

La communauté bancaire se dit en général très satisfaite par le système de régulation de la BCEAO, mais les IMF le sont moins. Même si elles n'ont rien contre le fait d'être régulées, elles estiment cependant que les régulations de la Banque ont été prises à la hâte, sans une concertation profonde préalable avec le secteur et sont en plus très rigides.

La BCEAO et la Commission Bancaire d'Afrique de l'Ouest travaillent en collaboration avec le ministère sénégalais des Finances pour la régulation des banques et des IMF.

## LES BANQUES

Le Sénégal compte à ce jour 18 banques. Les banques sont en quelque sorte concernées par les problèmes du secteur agricole, car celles-ci ne s'y intéressent que très peu. Huit des 12 banques n'accordent pas du tout de crédits agricoles. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'ensemble des banques ne consacre que 2 pour cent de leur portefeuille aux prêts agricoles, malgré le fait que le secteur agricole représente près de 12 pour cent du PNB et emploie sensiblement la moitié de la population. Ces chiffres sont même encore plus alarmants, puisque près de la moitié de ces crédits ne sont octroyés que par une seule banque (CNCAS).

Le manque d'intérêt des banques est très profond. Aucune banque, autre que la CNCAS, n'a jamais démontré un intérêt ne serait ce que moindre pour le secteur agricole. Les autres secteurs tels que les biens immobiliers et la construction offrent moins de risques et un rendement plus élevé. Le désintérêt des banques pour les crédits agricoles fait que même leur personnel manque le plus souvent de compétences d'évaluation nécessaires et d'une maîtrise du marché de ce secteur spécifique.

La seule banque qui démontre un intérêt particulier à l'agriculture reste la CNCAS (Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal), banque agricole détenue en partie par l'État. La CNCAS a un portefeuille d'environ 70 milliards de FCFA, dont 60 pour cent réservés aux producteurs agricoles, industries transformatrices et exportateurs. Le gouvernement accorde une subvention de 5,5 pour cent à la CNCAS de sorte que celle-ci peut par exemple consentir une sûreté à 7 pour cent à un emprunteur mais récupérer un total de 12,5 pour cent d'intérêts.<sup>60</sup>

La banque centrale ne conserve pas les statistiques détaillées des types de crédits, mais il est évident que plus de la moitié des crédits agricoles des banques commerciales ne sont orientés que vers trois produits: les arachides, le coton, et le riz. Les crédits bancaires sont concentrés à Dakar, même s'il faut également signaler que

## LES PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- La Banque Centrale (BCEAO)
- Les banques, notamment la CNAS, banque agricole détenue par l'État
- Les IMF
- Les commerçants

la CNCAS est assez active dans la Vallée du fleuve Sénégal et dans le Bassin des arachides. Les banques ignorent presque totalement le secteur informel qui manque de documentation ou de garanties.

## LES IMF

Le secteur de la microfinance au Sénégal est assez solide. Plus de 700 IMF sont actuellement enregistrées au ministère des Finances.<sup>61</sup> Celles-ci comptent pour près de 9 pour cent du portefeuille total du pays, mais ce chiffre va s'accroître puisque les crédits des IMF ont plus que doublés ces quatre dernières années.

Le secteur de la microfinance se caractérise également par sa grande diversité. Certaines IMF collectent des dépôts tandis que d'autres n'accordent que des crédits. Par ailleurs, certaines sont affiliées à des ONG, d'autres à des organisations religieuses, et d'autres encore n'ont qu'un but caritatif mais la plupart sont à but lucratif. Les taux d'intérêts varient considérablement, de 10 pour cent – moins que les banques – au taux maximal légal de 18 pour cent. Et alors que la majorité des IMF sont de petite taille, au moins six d'entre elles possèdent un capital de plus de 1 000 000 \$. Le plus important réseau IMF est aussi grand que la plupart des banques commerciales.

Le secteur des IMF accorde près de la moitié des crédits au secteur agricole au Sénégal. La plupart de ces prêts sont à vue et à court terme pour l'achat des intrants, notamment les semences et les engrais. Les crédits pour l'acquisition de la terre et du matériel sont assez rares, car ceux-ci nécessitent des fonds à long terme mais ce dernier aspect constitue malheureusement le talon d'Achille du secteur. La plupart des IMF

<sup>60</sup> En théorie, mais dans la pratique, le gouvernement ne paye pas toujours ses factures à temps.

<sup>61</sup> Dans le cadre de la législation UEMOA, le ministère des Finances est l'autorité régulatrice des IMF. Le nombre d'IMF va probablement diminuer dans les deux prochaines années, vu les récentes restrictions rigoureuses imposées aux IMF. Cela est voulu, car le gouvernement souhaite en effet « peu d'IMF mais fortes et diversifiées ».

ne reçoivent en majorité que des dépôts à court terme, elles ne peuvent donc pas accorder des prêts de plus d'un an.

La plupart des crédits IMF sont accordés aux coopératives agricoles et non aux individus. La coopérative répartit l'argent et apporte son appui pour le remboursement. Certains IMF accordent des prêts à des groupements lorsque les membres acceptent de s'avaliser entre eux. Les IMF sont, en tant que groupe, disposées à traiter avec le secteur informel. Elles disposent d'une gamme variée de techniques pour faciliter le remboursement, allant de la responsabilité de groupe à l'humiliation publique. D'une manière générale, elles sont efficaces, le taux de remboursement du secteur, d'environ 98 pour cent, étant positif comparé aux banques.

Le secteur de la microfinance présente en effet plusieurs insuffisances (en plus du manque de dépôts à long terme). Elles souffrent en particulier du manque de formation technique, de contrôles internes et de capacité managériale. Les petites IMF en particulier manquent le plus souvent de personnel expérimentés et de compétences modernes en TI. En outre, le secteur connaît un problème de fuite de cerveaux, étant donné que leurs meilleurs agents sont recrutés par les banques commerciales.

## LES COMMERÇANTS

Une grande partie de petits agriculteurs obtiennent des crédits auprès des commerçants locaux, le plus souvent le boutiquier du coin. Les commerçants sont le plus souvent disposés à accorder les crédits contre les récoltes, permettant ainsi aux agriculteurs d'acheter des vêtements, des outils et des marchandises sèches. Les taux d'intérêts restent cependant très élevés – 2 pour cent par mois en général – et il n'est pas rare de voir un commerçant finir par réclamer la totalité de la récolte d'un cultivateur. Les relations entre cultivateurs et commerçants sont donc très diverses, mais se caractérisent d'une manière générale par l'exploitation des cultivateurs. Les taux d'intérêts sont beaucoup trop élevés et les

commerçants ont le monopole local. Les coopératives parviennent parfois à faire de meilleures négociations pour leurs membres.

## INSTITUTIONS D'APPUI

### COOPÉRATIVES AGRICOLES ET MUTUELLES

Les cultivateurs regroupés en en organisations de producteurs fortes ont une longueur d'avance sur le reste de la population agricole au Sénégal. Par exemple, pour ce qui concerne les producteurs de riz regroupés dans le cadre du programme d'irrigation de la SAED, la preuve qu'ils reçoivent effectivement un appui élargi ainsi que des subventions pour acquisition d'intrants leur facilite l'accès au crédit. De même, les agriculteurs produisant de la tomate pour la compagnie SOCAS, peuvent facilement obtenir des crédits grâce au contrat signé avec cette compagnie. Ces deux groupes de cultivateurs ont mis en place un système de solidarité qui prévoit que si l'un des membres (ou dans de rares cas l'une des membres) rencontre des difficultés de remboursement de son prêt, les autres membres du groupe peuvent l'aider à le faire.

Ces agriculteurs peuvent également se regrouper en syndicats comme l'ont fait les producteurs de légumes de la zone allant de Dakar à St. Louis (Union Nationale des Producteurs Maraîchers du Sénégal ou UNPM). Au sein de ces syndicats de petits groupes ont mis en place un système d'épargne et de crédit (appelé mutuelles) par lequel ils peuvent emprunter pour l'achat d'intrants. Le montant qu'ils peuvent emprunter à travers ce système ne peut satisfaire qu'une partie de leurs besoins, ainsi

#### PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- Assurance credit
- Comptables
- Profession juridique
- Notaires
- Institutions éducatives
- Service d'extension agricole

beaucoup finissent par se tourner vers les négociations d'intrants agricoles.<sup>62</sup> Ces agriculteurs se retrouvent ainsi dans un cercle vicieux qui les empêche de progresser et les maintient à de faibles niveaux de production. Ce problème peut pourtant être résolu s'ils possèdent des titres fonciers de leurs terres et peuvent à travers ces titres obtenir des conditions de financement plus avantageuses.

Certaines organisations ont cependant conscience de la nécessité pour les agriculteurs de s'organiser en groupes forts et d'acquérir des formations en comptabilité et en « agro-business » afin qu'ils aient plus facilement accès au crédit, mais ces organisations ne sont pas nombreuses. L'ONG ASPRODEB (Association pour la Promotion du Développement à la Base) a récemment lancé un projet pilote avec les producteurs d'arachides du Sénégal. Elle a débuté avec un nombre initial de six coopératives auxquelles l'ASPRODEB fournit une assistance technique et financière. L'objectif du projet est de permettre à un certain nombre de producteurs professionnellement organisés et orientés vers la commercialisation de s'auto gérer et de s'impliquer dans des activités apportant une valeur ajoutée d'ici la fin de l'année 2010. Une autre ONG travaillant avec les producteurs de riz dans le Nord du Sénégal (Plateforme des Initiatives du Nord) aide les producteurs à s'organiser en micro entreprises capables de rembourser leur crédit en améliorant à la fois leurs connaissances des affaires et leurs techniques de production. En se concentrant sur des zones géographiques spécifiques, et en ne travaillant qu'avec les groupes de producteurs qu'elles peuvent efficacement gérer, ces ONG ont réussi à booster la production de riz à travers des fournitures opportunes d'intrants sous forme de crédit, mais aussi à travers la collecte et l'emballage du riz pour vente en gros juste après la récolte

En résumé, la plupart des coopératives agricoles ont un accès limité au crédit, les banques ne s'intéressent pas à ce secteur et les IMF disposent de très peu de fonds.

## LES TONTINES

La tontine n'est pas en tant que tel un système de crédit permettant d'avoir accès au capital. Il s'agit de manière simple, d'un groupe d'individus qui s'organisent à cotiser de manière régulière une certaine somme d'argent – par exemple 10\$ par personne chaque mois dans une caisse. Les membres de la tontine peuvent à des intervalles réguliers prendre tout l'argent de la caisse et l'utiliser pour certains achats, généralement du matériel à petit capital – une moto, une machine à coudre, un réfrigérateur, etc. Chaque membre attend son tour. Bien que les tontines soient considérées comme traditionnelles et informelles, elles demeurent une méthode importante d'accumulation du crédit, particulièrement pour les pauvres agriculteurs et les agro-entreprises de transformation de petite taille. Les femmes sont les plus nombreuses à pratiquer les tontines.

## ASSURANCE CRÉDIT

Une compagnie au Sénégal offre l'assurance crédit. Elle est en partie détenue par l'État et a été créée à partir d'une précédente société spécialisée à l'époque dans l'assurance des exportations. Elle couvre environ 0,4 pour cent du portefeuille total du pays.

## L'ASSURANCE AGRICOLE

Le système d'assurance agricole que possède le Sénégal n'est pas très développé et présente des faiblesses. Une compagnie unique, conjointement détenue par l'État et plusieurs autres compagnies d'assurance offre une gamme variée de produits dont l'assurance sécheresse, inondation, incendie, maladie et insectes nuisibles. Jusqu'ici, moins d'un dixième des 1 pour cent de toutes les cultures est assuré. L'un des principaux problèmes réside dans le fait que les primes sont assez élevées (bien que l'État souhaite subventionner la moitié du coût de l'assurance). L'autre défi à relever est que certains agriculteurs ignorent jusqu'à l'existence de ce programme. L'on observe un manque de collaboration entre la compagnie d'assurance et les banques – cela veut dire qu'aucune banque n'offre des crédits agricoles initiés par l'assurance.

<sup>62</sup> Un producteur d'oignon interrogé à St Louis a par exemple expliqué qu'il a dû mettre en garantie deux de ses pompes d'irrigation et son téléviseur pour obtenir un crédit pour l'achat de semences auprès d'un fournisseur. Non seulement il finit par rembourser 60 000 FCFA au lieu du prix d'achat de 48 000, mais en plus le fournisseur exige d'être payé immédiatement après la récolte. Étant donné que les producteurs d'oignons récoltent au même moment, tous les petits producteurs se trouvent obligés de vendre leurs produits à la période où les prix sont les plus bas. Il poursuit en disant qu'il avait effectivement accès aux installations de stockage lui permettant de conserver sa récolte jusqu'à ce que les prix augmentent – malgré le fait qu'il est obligé de rembourser le crédit au fournisseur à la période de la récolte.

## LES COMPTABLES

D'une façon générale, les banques se disent satisfaites par l'accès aux services comptables. Les IMF n'ont véritablement pas besoin de comptables hautement formés, étant donné que la plupart de leurs transactions financières sont relativement simples.

La plupart des grandes entreprises sénégalaises conservent au moins deux types de registres – un pour les impôts et un autre « véritable » pour usage interne. Comme on pouvait s'y attendre, les banques se montrent généralement très suspicieuses envers les registres et documents financiers qui leur sont présentés pour les demandes de crédits.

## LA PROFESSION JURIDIQUE

Le Sénégal compte un assez grand nombre de juristes, notamment à Dakar, et aucune des personnes interrogées ne s'est d'ailleurs plainte de l'accès ou du coût. « Il est très facile de trouver un juriste. » On dénombre des milliers de juristes au Sénégal, dont la grande majorité exerce dans la capitale. La plupart des banques disposent de services juridiques internes, mais engagent des juristes externes en fonction des besoins, le plus souvent en cas de litiges.

Une catégorie de juristes à Dakar s'est spécialisée dans des aspects particuliers du crédit ou de la finance (notamment les hypothèques commerciales). Dakar abrite également plusieurs cabinets internationaux d'avocats. Hors de Dakar, la quasi-totalité des juristes exercent à titre indépendant, et l'assistance juridique fournie en matière de crédit n'est pas toujours de bonne qualité. Les producteurs agricoles et industries transformatrices installées hors de Dakar ont des options très limitées dans le choix des services juridiques.

## LES NOTAIRES

Un certain nombre de documents financiers doivent être notariés, notamment les hypothèques et les chèques de plus de 25 millions de CFA. Le Sénégal compte en tout 32 notaires. La plupart d'entre eux exercent à Dakar.

Les documents notariés ont également force probante dans le Code de Procédures Civiles. Par conséquent, la plupart des parties à des négociations ont des documents notariés même dans le cas où aucune disposition formelle ne le prévoit. Jusqu'ici, l'accès au notaire ne semble pas constituer une limite aux transactions de prêts. (Pour plus de détails sur les notaires, consulter le chapitre sur l'Application des Jugements).

## LES INSTITUTIONS ÉDUCATIVES

La plupart des banques se plaignent du niveau de compétences des diplômés de l'université. Les banques et les IMF organisent toutes beaucoup de formations internes (en fonction des ressources disponibles). Cela entraîne des coûts considérables pour les banques et les institutions financières. En outre, le personnel une fois formé a malheureusement tendance à se tourner vers des postes mieux rémunérés dans des institutions plus importantes ou s'engager avec les concurrents. Tous les acteurs du secteur financier ont évoqué le manque de spécialistes en technologies de l'information, analyses de risques, et compétences gestionnaires.

Le manque de compétences en affaires constitue également un obstacle à l'efficacité des prêts. La plupart des banques révèlent qu'une part importante de leurs emprunteurs dépenses malheureusement leur crédit à des fins autres que commerciales. Le jumelage entre les fonds personnels et les fonds pour affaires est assez répandu. Il s'agit là en partie d'un problème culturel (voir Dynamique Sociale ci-dessous) mais aussi d'une faiblesse du système en matière d'éducation aux affaires.

## LE SERVICE DE VULGARISATION AGRICOLE

Il existe au Sénégal un Service de Vulgarisation agricole (Division des Filières) mais pas très efficace et sous financé. Les employés sont mal payés et manquent de matériel de travail tel que les véhicules ou les équipements de base. Ce service paraît véritablement disposé à faciliter

aux agriculteurs l'accès au crédit, mais ne peut le faire en l'état actuel des choses.

## DYNAMIQUE SOCIALE

### L'OFFRE ET LA DEMANDE

La plupart des entreprises sénégalaises estiment que l'accès au crédit est particulièrement limitatif. On peut noter qu'alors que la demande de crédit est réelle et intense, plusieurs contraintes y sont liées. La plupart des entreprises (particulièrement les entrepreneurs individuels) financent leurs premières activités avec leurs fonds propres. Ces entrepreneurs se montrent particulièrement réticents envers le crédit institutionnalisé et préfèrent investir uniquement à partir de leurs propres ressources et celles de la famille ou des amis. Il existe de petites entreprises qui préfèrent exercer dans le secteur informel afin de réduire le contrôle fiscal de l'État. Le taux de pénétration bancaire se situe actuellement autour de 9 pour cent - respectable selon les normes africaines mais assez faible selon l'OCDE. (Le gouvernement a annoncé qu'il souhaiterait faire augmenter ce taux à 20 pour cent d'ici la fin 2010, ce qui semble optimiste.)

Et comme il a été mentionné plus haut, la plupart des agriculteurs au Sénégal ne possèdent pas de titres fonciers valides et ne peuvent donc pas s'en servir comme garantie auprès des banques. Bon nombre d'entre eux sont illettrés et n'ont pas la culture du crédit. En dehors de la Vallée du Fleuve Sénégal et du Bassin Arachidier, la production agricole est faible, ce qui veut dire que les agriculteurs disposent de moyens très limités de remboursement des crédits.

Toutefois, l'un des aspects positifs est que le taux d'épargne au Sénégal est assez élevé par rapport aux normes africaines. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette situation. La population sénégalaise est relativement urbanisée, 48 pour cent de personnes vivent dans les villes et cités. Les IMF sont assez répandues, même dans les zones rurales. La plupart des gens font confiance aux IMF et aux banques.

L'on n'a en effet pas encore enregistré de faillite bancaire depuis 1989.

Mais malgré cela, le secteur agricole reste mal desservi à la fois en terme de prêts et de dépôts. Les banques sénégalaises restent concentrées sur la collecte des dépôts auprès des fonctionnaires et de l'élite, et les clients illettrés et sans culture du crédit ne les trouvent pas conviviales. Le petit agriculteur moyen dispose souvent d'autres méthodes d'épargne, il préférera conserver lui-même son argent en espèces ou en biens de valeurs au lieu de le déposer dans une banque.

### LES PRÊTS POLITIQUES ET ASSOCIÉS

La corruption affecte l'accès au crédit de plusieurs manières. L'une des plus évidentes concerne les crédits à motivation politique. Deux banques ont reconnu en privé « procéder » à certains d'entre eux, comme l'a fait une IMF. Dans le cas de l'IMF en question, selon les personnes interrogées, le prêt a été accordé à des fins de protection afin d'éviter des conflits avec une personnalité.

Les prêts politiques peuvent être remboursés, non pas en espèces mais par des moyens politiques – par exemple, l'emprunteur peut exercer son influence au nom des banques qui ont rendu le prêt possible. Le caractère étrangement lié du système de fonctionnement du secteur bancaire du Sénégal favorise cette situation. Il peut arriver qu'un gestionnaire de banque soit un ancien vice ministre, ou un futur chef d'agence, et ait des intérêts dans une entreprise qui fournit des services au gouvernement ou sollicite des licences délivrés par l'État. Dans de tels cas, il est très rare que l'argent soit remboursé à moins que le bénéficiaire ne parvienne pas à produire le paiement attendu. Le prêt sera classé Prêt Non Productif (PNP) et finalement annulé.

L'autre problème concerne les prêts connexes, à travers lesquels les banques ou les IMF accordent des prêts à leurs propres actionnaires, directeurs et responsables ou encore aux associés de l'entreprise ou aux parents de ces

derniers. Les personnes interrogées ont indiqué que cela arrive parfois dans les banques ou les IMF, mais ne constitue pas un problème grave. La plupart des banques ont mis en place des procédures de crédit, notamment des comités de crédit, suffisamment professionnels pour éviter la pratique des prêts connexes.

Les prêts politiques ont en outre tendance à augmenter les ratios de « prêts bancaires irrécouvrables ». Ces procédures rendent probablement l'accès au crédit difficile aux emprunteurs sans connexion afin de ne pas réduire les montants disponibles pour les vrais investisseurs.<sup>63</sup>

### LES FOURNISSEURS DE L'ÉTAT

Bon nombre d'entreprises sont également des fournisseurs de l'État. Le gouvernement consomme au moins 20 pour cent du PNB et est de loin le plus grand consommateur de biens et services. Malheureusement, l'État ne règle pas toujours ses factures à temps. Les fournisseurs doivent parfois attendre des semaines ou des mois avant d'être payés. La somme de ces arriérés peut parfois avoir des répercussions au niveau macro économique. Vers la fin de l'année 2008 par exemple, les arriérés de l'État au secteur privé ont atteint la somme de 225 milliards de FCFA soit environ 3 pour cent du PND. Les fournisseurs sollicitent parfois des crédits de relais, ce qui a tendance à réduire l'offre de crédit.<sup>64</sup>

Le gouvernement intervient parfois directement dans le secteur des marchés agricoles. Ce secteur est parfois directement financé par le trésor public, ou l'État peut obtenir des prêts à court terme auprès des institutions financières locales. De telles interventions peuvent avoir pour effet positif l'attrait de l'attention des banques sur le secteur agricole mais la conséquence à court terme reste la diminution des montants de crédits disponibles.

### L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Le secteur financier présente un niveau d'intégration régional assez moyen ; plusieurs banques accordent des prêts à l'étranger, et 5

de ces 18 banques sont partiellement détenues par d'autres banques d'Afrique de l'Ouest. Deux des plus grands réseaux d'IMF sont également installés dans les pays voisins. Cette intégration dans le secteur financier n'a encore malheureusement pas bénéficié de manière significative au secteur agricole sénégalais. L'argent ne circule pas de la région vers le secteur agricole, aucune initiative n'assure la coordination des prêts agricoles au-delà des frontières (par exemple en coordonnant les prêts à un producteur dans un pays et une entreprise de transformation ou un livreur dans l'autre).

### FEMMES ET CRÉDIT

Les femmes ont un accès très limité au crédit. Même si l'on compte une quantité non négligeable de petites entrepreneuses, les femmes restent sous représentées dans le service public et d'autres types d'emplois stables. Les femmes mariées ne possèdent généralement pas de propriété en leur nom et ne peuvent ainsi en présenter comme garantie. Seul un petit nombre d'IMF essaient délibérément d'atteindre la clientèle féminine, mais la plupart ne le font pas.

### RECOMMANDATIONS

- Renforcer les capacités d'appui au secteur des IMF concernant le manque de compétences, notamment en analyse de crédit, de risques, de gestion financière et de TI.
- Offrir des formations de base en affaires notamment dans le domaine de la finance et du système de crédit. Cette formation doit être orientée vers l'élaboration d'un plan d'activités rigoureux, l'analyse des prêts à terme et la négociation de contrats écrits.
- Appuyer le développement des méthodes normalisées et des contrats pour prêts agricoles et autres transactions. Ceci reviendrait moins cher et constituerait une simple réforme susceptible de fournir d'importantes dividendes en terme de commodité et d'efficacité. Il est possible que ces formes existent déjà dans un autre pays OHADA, si tel est le cas, celles-ci

<sup>63</sup> Au Sénégal, ce problème ne semble pas aussi grave que dans d'autres pays ayant connu du CLIR ces dernières années. Les prêts politiques et prêts personnels semblent être moins courants au Sénégal que dans certains pays tels que le Nigeria, le Burundi, le Kenya ou la Tanzanie. Ces prêts y sont certes pratiqués mais assez rarement et ne sont pas susceptibles de porter préjudice à l'ensemble du système bancaire.

<sup>64</sup> Le gouvernement n'actualise pas toujours ses projections de recours au secteur financier. Cet état de chose a pour effet d'accroître l'incertitude au sujet de la disponibilité du crédit. Le 5 juin 2009, le gouvernement a signé une Lettre d'intention avec le FMI qui comprenait, entre autres, l'engagement de commencer à le faire. Voir <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2009/sen/060509.pdf>, à 12.

peuvent facilement être transférées au système sénégalais).

- Apporter un appui au développement des banques mobiles. Le Sénégal semble être le pays idéal pour ce genre de projets. En effet, (1) 95 pour cent du pays est couvert par la téléphonie mobile, (2) la pénétration du téléphone mobile y est assez développée, et (3) le Sénégal compte un personnel technique assez bien formé pouvant mettre en œuvre et maintenir le système de banques mobiles. Cependant, un cadre juridique et réglementaire doit au préalable être mis en place. Les modèles à copier ici pourraient être le Kenya et le Botswana qui ont tous connu une expansion considérable des banques téléphoniques ou mobiles ces trois dernières années. Dans ces pays, les clients peuvent effectuer des transactions de fonds à travers les différentes banques, payer des parties tierces, obtenir des confirmations en temps réel de leurs transactions, effectuer des achats tels que l'électricité prépayée, et consulter les déclarations à l'aide de n'importe quel réseau mobile. C'est pourquoi ces deux pays ont tous connu une augmentation considérable de la pénétration bancaire et du volume total des dépôts.
- Assister les banques dans le développement de produits de prêt agricole, notamment l'assistance technique aux banquiers en matière d'évaluation, d'élaboration et de finalisation de ces produits. Mais cela nécessitera que les banques y accordent au préalable un certain intérêt, et pourrait être fait en collaboration avec une autorité de crédit.<sup>65</sup>
- Assister les banques dans le développement de nouveaux produits (tels que le financement de pièces comptables ou factures et les contrats de location financement) qui, bien que n'étant pas spécifique au secteur agricole, pourrait facilement y être adapté.
- Renforcer l'appui au Service de Vulgarisation agricole Ce service souffre en effet actuellement d'un manque de financement et d'une négligence généralisée, auxquels il faut ajouter l'absence d'assistance par les bailleurs de fonds.
- Envisager la mise en place d'une autorité de crédit pour un ou plusieurs des plus grands réseaux d'IMF. Les grandes IMF semblent une meilleure cible que les banques, étant donné qu'elles sont déjà plus engagées dans le domaine des prêts agricoles.

<sup>65</sup> Vous pouvez retrouver une étude sur l'Autorité de développement de crédit de l'USAID à l'adresse [http://www.usaid.gov/our\\_work/economic\\_growth\\_and\\_trade/development\\_credit/](http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/development_credit/).



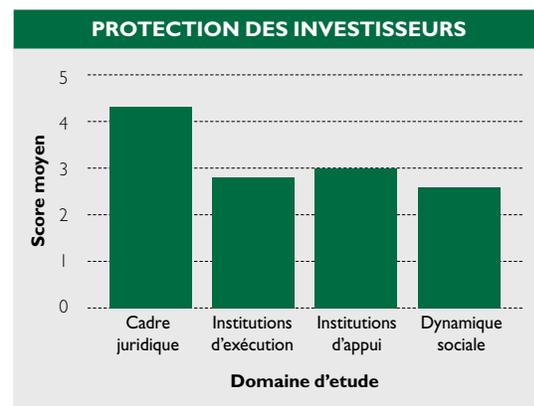
## PROTECTION DES INVESTISSEURS

Avec un rang de 165<sup>e</sup> sur 183 pays dans le classement *Doing Business* sur la Protection des investisseurs, il apparaît clairement que le Sénégal a encore un long chemin à parcourir dans la mise en place d'une véritable structure de régie d'entreprises. Ce classement peut cependant ne pas refléter exactement la réalité sur le terrain. Les indicateurs de la Banque Mondiale mettent beaucoup plus l'accent sur l'obligation de reddition des comptes des directeurs et sur la capacité des parties prenantes à instituer des procédures, et ceci constitue effectivement des faiblesses. Toutefois, le climat général des investissements dans le secteur agricole n'est pas aussi mauvais que ces indicateurs le laissent apparaître.

PROTECTION DES INVESTISSEURS	
<i>Doing Business</i> Classement 2010	165
<i>Doing Business</i> Classement 2009	164
Indice de divulgation	6
Indice du répertoire des responsabilités	1
Indice des affaires des actionnaires	2
Indice de protection des investisseurs	3

Le Sénégal accueille les investissements étrangers. Il n'y a pas de discrimination entre les affaires gérées ou détenues par des investisseurs étrangers. En réalité, il n'y a pas d'obstacles à ce que le capital d'une entreprise soit détenu à 100 pour cent par des investisseurs étrangers dans la plupart des secteurs. L'on enregistre aucun cas récent d'expropriation ou de nationalisation. Il n'existe pas de restrictions en ce qui concerne le transfert ou le rapatriement du capital ou des revenus gagnés.

La corruption est un problème important mais paraît modéré conformément aux normes régionales. Selon le classement de Transparency International, le Sénégal occupe le 85<sup>e</sup> rang dans le monde, le deuxième dans la région, comparable à bon nombre de pays à revenus intermédiaires à travers le monde.<sup>66</sup> Le Sénégal jouit d'une stabilité à la fois économique et politique. Le pays n'a en effet jamais connu de coup d'état ou de guerre civile. Il connaît depuis 2002 une croissance économique assez modeste et



la monnaie est arrimée à l'euro. Alors que le droit des sociétés paraît assez faible, le cadre juridique commercial général est quant à lui relativement stable, basé sur les lois OHADA hautement compatibles avec les meilleures pratiques internationales. Dans le cas du secteur agricole en particulier, le gouvernement s'est fortement et publiquement engagé à protéger et encourager les investissements et à étendre le secteur. Le Plan GOANA du gouvernement tel que précédemment détaillé dans le présent rapport, peut paraître médiatisé à outrance, mais reste un indicateur d'une attitude d'encadrement des investissements dans ce secteur par le gouvernement.

Il n'est donc pas surprenant de constater que le flux des investissements directs étrangers (IDE) du Sénégal soit plus élevé que ne le

<sup>66</sup> Transparency International, *Indice de perception de la corruption (2008)*.

suggèrent les indicateurs *Doing Business*. L'indice de Performance des IDE<sup>67</sup> du Sénégal est de 0,42, ce qui représente la moyenne en Afrique Sub-Saharienne. L'IDE a beaucoup varié ces cinq dernières années, mais n'est jamais passé en dessous de 60 millions \$ US et a une moyenne annuelle de près de 100 millions \$ US. Au début de l'année 2008, le stock total d'IDE s'élevait approximativement à 550 millions \$ US, soit environ 5 pour cent du PNB. Ces chiffres placent le Sénégal au milieu de l'Afrique et non près du fond ainsi que pourraient le suggérer les classements *Doing Business*.

Les facteurs liés à la régie des sociétés que les classements *Doing Business* évaluent représentent sans doute un degré avancé de protection des investissements, allant probablement au-delà de ce que le Sénégal devrait prioriser étant donné ses énormes besoins. La plupart des entreprises sénégalaises, notamment celles du secteur agricole, devraient adopter les pratiques de base en matière commerciale – tenue de la comptabilité et gestion – au lieu de la divulgation des obligations et la protection des actionnaires. Le gouvernement d'entreprise reste certainement l'un des aspects importants d'un cadre juridique commercial moderne et gagnera en importance à mesure que se développera l'économie sénégalaise. Il sera en effet très important de s'assurer de la mise en place d'une structure adéquate et de son utilisation car la nécessité d'un gouvernement d'entreprise fort et efficace se posera de plus en plus. Parallèlement, le Sénégal devrait appuyer et encourager une culture de bonne gestion commerciale, qui au final bénéficiera au monde des affaires dans son ensemble et encouragera l'adoption des pratiques les plus efficaces en matière de gouvernement d'entreprise.

## CADRE JURIDIQUE

Le Sénégal est assez particulier en ce sens que son activité commerciale et financière se déroule selon des cadres juridiques essentiellement régionaux, plutôt que nationaux. Deux de ces cadres régulent le système financier :

### POLITIQUE ET LOIS PRINCIPALES

- Règlement unifié de l'OHADA sur les affaires
- Droits partagés de l'UEMOA sur le secteur financier
- Code d'investissement (2004)
- Accords d'investissement
- Système partagé de l'Organisation africaine de la Propriété intellectuelle pour la protection des droits de la propriété intellectuelle

l'OHADA et l'UEMOA. D'après un investisseur, l'OHADA constitue le cadre le plus important des deux.

### L'OHADA

Dans l'analyse *Doing Business* portant sur les mesures de Protection des Investisseurs, bien qu'il existe des différences dans le sous-indicateur « Affaires des actionnaires », presque tous les membres de l'OHADA ont les mêmes scores en matière de la Divulgation et Responsabilité du Directeur. Cette mesure met en évidence le fait que le droit des sociétés de l'OHADA prévoit un niveau de divulgation modéré, mais ne contient aucune disposition relative à la responsabilité du directeur. Cette situation reflète en retour, l'hostilité générale des entreprises françaises et des compagnies basées en France vis-à-vis de la responsabilité du directeur : La loi française en elle-même reconnaît simplement ce concept, mais n'est pas prête à l'appliquer, sauf dans des circonstances extrêmes et inhabituelles. Ainsi, la France elle-même a les mêmes sous-scores que les États membres de l'OHADA dans l'analyse *Doing Business*. En raison du fait que la France s'oppose énergiquement à *Doing Business* sur l'importance de la responsabilité du directeur, les pays adoptant le modèle français sont pénalisés à cause de la méthodologie.

En mettant de côté cette question, il convient de noter que le droit corporatif de l'OHADA doit être considéré comme le plus apte à répondre aux besoins actuels du Sénégal. La loi uniforme relative aux entreprises commerciales et partenariats des blocs économiques a été votée en

<sup>67</sup> Une mesure de la capacité d'un pays à attirer les investissements. Un pays qui attire exactement le montant moyen global de l'IED par habitant aura un score exactement égal à 1.0. Ainsi, le Sénégal attire uniquement 42 pour cent, correspondant exactement à la capacité d'attirer d'un pays à revenu intermédiaire.

## INDICE DE DIVULGATION

Pays	Responsabilité du Directeur	Affaires des Actionnaires*	Protection des Investisseurs	Score Moyen
Sénégal	6	1	2	3
Mali	6	1	3	3,3
Côte d'Ivoire	6	1	3	3,3
RDC	6	1	3	3,3
Gabon	6	1	3	3,3
Bénin	6	1	3	3,3
Burkina Faso	6	1	4	3,7
Guinée Bissau	6	1	5	4,0
Cameroun	6	1	6	4,3

\*L'indicateur Affaires des Actionnaires varie parce qu'il dérive en partie des questions d'ordre procédural qui relèvent des lois et réglementations locales ou nationales et non de la loi OHADA. Par exemple, un pays peut recevoir un score bas ou élevé selon que le plaignant peut examiner directement ou non l'accusé ou les témoins pendant le procès ou si la norme de preuves en matière civile est inférieure à celle des affaires criminelles. Pour plus de détails, consultez le site : <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveysProtectingInvestors.aspx>.

1997. Elle s'accommode largement des meilleures pratiques internationales. La loi tient en effet compte d'un grand nombre de structures de l'entreprise, y compris des partenariats et des sociétés à responsabilité limitée, offrant de fait plusieurs opportunités à ceux qui veulent créer des entreprises. Elle englobe les réunions du Conseil et des actionnaires, les regroupements, la dissolution et l'enregistrement. En outre, elle fait ressortir clairement les devoirs et privilèges des actionnaires, des cadres de l'entreprise et des gestionnaires. Par ailleurs, la loi établit une différence nette entre la responsabilité corporative et la responsabilité individuelle, et permet d'éviter des erreurs courantes, telles que le capital minimum exigé à la plupart des entreprises.

Mais elle présente des faiblesses. En effet, les droits des actionnaires, particulièrement les actionnaires minoritaires, ne sont pas assez pris en compte, tout comme les devoirs et responsabilités des cadres et des membres du Conseil d'administration ; les conflits d'intérêts nés des transactions et actions dérivées. Ces questions sont essentielles pour un bon gouvernement d'entreprise et, avec le développement du climat des affaires au Sénégal, gagneront davantage en importance. Le secrétariat de l'OHADA aura

de temps en temps à réviser la loi en vue de son actualisation et de son amélioration. Cela dit, l'on peut estimer que la loi actuelle semble convenir aux investisseurs ou hommes d'affaires.

Les copies de cette loi sont très répandues à travers le Sénégal : on retrouve au moins une copie dans tous les cabinets d'avocats, et elles sont aussi disponibles à l'APIX. La loi est également disponible en ligne (en français uniquement). Un investisseur international ne sera pas véritablement surpris et n'y trouvera pas de pièges, tandis qu'un investisseur français ou de la zone OHADA s'y familiarisera assez spontanément.<sup>68</sup>

## L'UEMOA

Selon le résumé fait antérieurement dans le présent rapport, huit pays de l'Afrique de l'Ouest forment l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Tous ces pays utilisent le franc de l'Afrique de l'Ouest, qui est arrimé à l'Euro. En outre, ils partagent une même banque centrale et un cadre commun de lois financières. Même si la portée du droit de l'UEMOA est moins étendue que celle de l'OHADA, le droit de l'UEMOA est plus pratique que celui de l'OHADA : tandis que l'OHADA traite du droit général des affaires et du droit commercial, l'UEMOA se focalise uniquement sur le secteur financier. Le droit de l'UEMOA inclut le droit bancaire, les IMF et la loi régissant les marchés financiers – dans le cas du Sénégal, le marché financier régional se trouve à Abidjan, en Côte d'Ivoire. Pour des informations supplémentaires sur l'UEMOA, se reporter au chapitre portant sur l'Obtention du crédit.

## LES CLAUSES D'INVESTISSEMENTS

Le Sénégal et les États-Unis ont signé un accord d'investissement bilatéral en décembre 1983, qui a été ratifié par le Congrès en 1990.<sup>69</sup> L'accord prévoyait le traitement des investisseurs des « nations les plus privilégiées », les normes de compensation reconnues à l'échelle internationale en cas d'expropriation, le transfert libre des capitaux et bénéfiques, ainsi que les procédures de règlement de différends. Le Sénégal a

<sup>68</sup> Pour une étude de cas de l'expérience de l'exploitation de l'entreprise dans le cadre de l'OHADA, voir le Modèle Camerounais : Associations d'entreprises dans une Economie en Développement, disponible à l'adresse : [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=claire\\_dickerson](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=claire_dickerson). L'article parle du Cameroun, mais l'essentiel porte sur l'expérience des investisseurs et des entreprises au Sénégal.

<sup>69</sup> Accord d'investissement bilatéral du Sénégal, disponible à l'adresse <http://www.state.gov/documents/organization/43585.pdf>.

signé des accords similaires en vue de la protection des investisseurs avec la France, la Suisse, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Japon. Le pays est membre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) depuis 1995, n'a jamais initié une plainte, et n'a jamais fait l'objet d'une quelconque accusation.<sup>70</sup>

### LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Le système juridique sénégalais fait valoir les droits de la propriété privée, y compris la propriété intellectuelle. Le Sénégal est membre de l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI), un regroupement de 13 pays africains de la zone francophone, qui a établi, parmi ses États membres, un système commun pour l'obtention et la protection des brevets d'invention et des marques déposées. Le pays est membre de l'OAPI depuis sa création et membre de la Convention de Berne sur les droits d'auteur. Les statuts locaux reconnaissent le principe de protection réciproque des auteurs et artistes ressortissants des pays membres de la Convention de Paris de 1991 portant sur la protection des droits de la propriété intellectuelle.

Le Sénégal attache véritablement du prix à la protection des Droits de Propriété Intellectuelle (DPI) conformément aux normes régionales. Bien qu'il soit très facile d'acheter des produits contrefaits et CD piratés dans les rues de Dakar, des actions coercitives sont tout de même menées, et le pays ne semble pas faire partie des pays exportateurs des biens irrespectueux des droits de propriété intellectuelle. Au moins une entreprise juridique locale est spécialisée dans les questions de droits de propriété intellectuelle. Elle organise de manière constante des procès civils contre les transgresseurs et parvient régulièrement à obtenir et à exécuter des décisions judiciaires.<sup>71</sup> Les moyens dont dispose la Douane Sénégalaise pour l'exécution de la loi sont limités, mais les douaniers ont participé à des formations offertes par les fabricants sur la détection des produits contrefaits.

### LE GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE

Le gouvernement d'entreprise n'est pas un concept nouveau ou extraordinaire au Sénégal. Si un nombre limité d'entreprises est de taille à exiger ou appliquer les procédures avancées de gouvernement d'entreprise, il faut noter qu'on y retrouve certaines des entreprises populaires du pays. La plupart des hommes d'affaires sont d'une manière générale bien informés sur les questions liées au gouvernement d'entreprise, même si celles-ci n'ont qu'un impact négligeable sur leurs propres vies ainsi que sur leur travail.

Sur le long terme, la sensibilisation sur l'importance du gouvernement d'entreprise et ses exigences serait nécessaire. Étant donné la situation actuelle de l'économie sénégalaise et le petit nombre d'entreprises auxquelles s'appliqueraient les procédures de gouvernement d'entreprise, ce nouveau principe n'est donc pas prioritaire. Toutefois, la formation, les programmes de sensibilisation et la documentation en vue de l'apprentissage seront requis des juges, avocats et hommes d'affaires. Dans le même ordre d'idées, l'exécution de ces dispositions sera indispensable.

### CODE D'INVESTISSEMENT ET INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT

Le gouvernement du Sénégal offre des incitations ciblées à l'investissement. Ces encouragements se trouvent dans le Code d'Investissements, une loi nationale votée en 2004 qui a fait l'objet de plusieurs amendements au cours des dernières années. Le Code précise les exonérations fiscales et douanières selon la taille de l'investissement, la classification de l'investisseur et l'emplacement (les investissements hors de Dakar bénéficient d'une période d'exonération fiscale plus longue).<sup>72</sup>

Aux fins de cette évaluation, l'incitation la plus importante est celle de l'investissement dans le secteur agricole au sens large – y compris l'agriculture, la pêche, l'élevage et la transformation des produits agricoles. Pour bénéficier de ces incitations à l'investissement, l'entreprise doit justifier d'un potentiel à l'exportation d'au

<sup>70</sup> Depuis septembre 2009, la base de données de l'OMS n'indique pas de différends concernant le Sénégal, que ce soit comme partie plaignante ou accusatrice. Voir [www.WTO.org](http://www.WTO.org).

<sup>71</sup> Étant donné le fonctionnement normalement lent des tribunaux, la mise en exécution est assez rare; la pratique la plus courante est que une fois un jugement rendu, le coupable passe un arrangement. Pour plus d'informations sur les problèmes des tribunaux, se référer au rapport du présent chapitre sur l'Exécution des Contrats.

<sup>72</sup> La liste de toutes les incitations est assez complexe. Il existe des incitations pour les grandes entreprises, pour les investissements supérieurs à un certain montant, pour utilisation des intrants locaux et pour les entreprises installées dans les régions les moins industrialisées du pays.

moins 80 pour cent de son chiffre d'affaires.<sup>73</sup> Seul un investisseur qui remplit ces conditions bénéficiera des incitations suivantes :

- recrutement illimité des travailleurs expatriés ;
- importation en franchise des biens d'équipement ;
- exonération des droits de douane imposés sur les véhicules ;
- exonération de diverses taxes, y compris la taxe foncière et l'impôt sur le revenu sur la base des dividendes ;
- exonération de divers frais, y compris les frais d'enregistrement ou de modification de l'enregistrement des documents de l'entreprise ;
- le transfert aller-retour illimité des devises, uniquement sous réserve des restrictions de la loi de l'UEMOA sur le blanchiment d'argent.

Fort malheureusement, l'APIX n'a pas pu fournir les statistiques des entreprises qui ont bénéficié de ce régime. L'anecdote veut que cette initiative ait beaucoup plus constitué une aubaine pour les entreprises déjà existantes qu'une stimulation de nouveaux investissements.

En réalité, si un pays veut attirer et retenir des investisseurs, il doit, sur fond de seuil, fixer des lois qui les protègent efficacement. Cette campagne d'investissement commence par un accès facile à la loi, afin que les investisseurs puissent revoir, dans les détails, le cadre juridique mis sur pied par l'État pour protéger – ou non, selon les cas – leurs investissements. En ce qui concerne spécifiquement l'investissement dans la production agricole et la transformation des produits y relatifs, les mesures de protection idoines incluent un environnement juridique sain pour les coopératives, un cadre législatif pour les entreprises qui respectent les meilleures pratiques corporatives de transparence et de reddition des comptes, des incitations raisonnables et de fortes mesures de protection des investisseurs (nationaux et étrangers) et la mise

au point de systèmes sains chargés du règlement de conflits et de l'exécution de la loi.

## INSTITUTIONS DE MISE EN ŒUVRE

### LES TRIBUNAUX

Les investisseurs s'intéressent généralement à la résolution rapide des différends. Cette résolution demeure un grand défi dans le secteur commercial et un frein à l'investissement au Sénégal. En d'autres termes, les tribunaux sénégalais font preuve de lenteur et ne sont pas très cohérents et dignes de foi. Ils disposent pourtant de plusieurs atouts – le niveau d'expertise des magistrats est appréciable, et hors de Dakar, les tribunaux ne sont pas toujours pleins – mais le système dans son ensemble est perturbé et ne dispose que d'une capacité limitée de protection des investisseurs.

Pour de plus amples informations sur les tribunaux, se reporter au chapitre sur l'Exécution des Contrats.

### L'APIX

Comme détaillé dans le rapport du présent chapitre sur La création d'une entreprise, l'APIX fait office d'Agence d'Investissement du Sénégal. Elle doit en effet jouer le rôle d'un « centre d'information polyvalent » pour les investisseurs, ce qui lui permet de mettre en un seul bloc l'incorporation, l'enregistrement et la délivrance de licences. Théoriquement, l'APIX est principalement chargée de la promotion de l'investissement au Sénégal, quoique de manière pratique, d'autres agences gouvernementales interviennent souvent dans son champ d'action. En outre, l'APIX sert de centre de documentation. En effet, des copies des droits commerciaux utiles et documents supplémentaires, y compris des livrets et brochures expliquant les procédures juridiques applicables et les avantages liés à l'investissement, sont disponibles dans les bureaux de l'APIX et sur son site internet. L'APIX ne met à disposition qu'une partie de la documentation en anglais.

<sup>73</sup> La liste de ces incitations est disponible en français à l'adresse <http://www.investinseneal.com>.

## LES PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- Les tribunaux
- L'APIX
- La bourse régionale
- Les zones économiques spéciales

En matière de protection des investisseurs, le rendement de l'Agence est beaucoup plus mitigé. Concernant les aspects positifs, les membres du personnel de l'APIX sont généralement bien au fait du cadre juridique et de l'environnement commercial, ce qui leur permet de fait de répondre aux questions pertinentes et sensibles relatives à l'investissement au Sénégal. De plus, certaines approbations requises pour sécuriser la licence commerciale, relevant de la compétence du Ministère des Finances et de la Douane, peuvent être obtenues très facilement auprès de l'Agence. Concernant les points négatifs, l'APIX n'est particulièrement pas favorable aux petits investisseurs, spécialement les petits investisseurs locaux. Elle devrait en principe appuyer dans la recherche des financements et des partenariats, mais – selon les personnes interrogées à cet effet – elle ne le fait pratiquement pas. C'est pourquoi elle ne représente véritablement pas un centre d'information polyvalent comme interface à travers un enchevêtrement préexistant des systèmes d'émission et de délivrance de licences. Certains de ces systèmes n'ont pas vraiment évolué, puisqu'il faut encore passer plusieurs jours ou semaines pour entrer en possession de certaines licences.

### LA BOURSE DES VALEURS

La Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM, <http://www.brvm.org>), marché boursier du Sénégal, a été créée en septembre 1998 pour servir de marché financier régional aux États membres de l'UEMOA. Son siège se trouve à Abidjan, en Côte d'Ivoire. Les conditions d'admission à la cote incluent cinq rapports annuels et un capital social supérieur ou égal à 500 millions de francs. On n'y retrouve actuellement qu'une seule entreprise sénégalaise (Sonatel), après le retrait de plusieurs autres.

<sup>74</sup> La Chambre de Dakar, de loin la plus importante du pays, dispose d'un système formel de résolution de différends alternatifs, offrant des services d'arbitrage et de médiation. Des détails supplémentaires sont fournis dans le chapitre portant sur l'Exécution des Contrats.

## LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES

Jusqu'à une date récente, le Sénégal n'était pas très actif concernant le développement des zones économiques spéciales, telles que les zones industrielles où sont concentrés les services gouvernementaux (installations, octroi de licences, douane, etc.) et des incitatifs fiscaux favorables aux entreprises, dans l'essentiel des cas, pour l'exportation des biens. Il existe une Zone Franche Industrielle à Dakar (ZFID) qui est très inactive et a cessé de délivrer de nouvelles licences en 1999. Les entreprises qui s'y trouvent peuvent continuer à réaliser des profits jusqu'en 2016. En 2007, le gouvernement sénégalais a signé un accord de US\$800 millions avec la Jafza International de Dubaï en vue de la mise en place, la construction et l'exploitation de la Zone Économique Spéciale Intégrée de Dakar (ZESID) chargée des investissements frappés d'une sanction hors de Dakar. Les termes de l'accord prévoient l'ouverture de la ZESID en 2010 et la création de 30,000 emplois. Le gouvernement a réservé 10 000 ha pour l'expansion de la zone, avec la possibilité de construire une centrale électrique et une raffinerie à proximité pour pallier le problème de la puissance énergétique, véritable frein à l'investissement étranger.

## INSTITUTIONS D'APPUI

### LES CHAMBRES DE COMMERCE

Comme détaillé dans le chapitre du présent rapport relatif au problème des Licences, toutes les grandes villes du Sénégal disposent d'une chambre de commerce. Les chambres ont en effet pour rôle de fournir des informations et appuyer les entreprises locales. De plus, elles les représentent dans une certaine mesure lors de la formulation des politiques. Par ailleurs, certaines de ces chambres offrent des formations, des documents d'appui et organisent des conférences pour promouvoir l'éducation et le réseautage. En outre, elles peuvent jouer un rôle clé dans la résolution de différends informels.<sup>74</sup> L'efficacité des chambres locales varie considérablement en fonction des zones, mais les

## LES PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- Les chambres de commerce
- Les comptables
- Le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)
- L'Autorité du Bassin fluvial du Sénégal

meilleures d'entre elles peuvent apporter un soutien et un appui significatifs aux investisseurs.

### LES COMPTABLES

Autant les procédés opérationnels deviennent de plus en plus complexes, autant il devient nécessaire d'avoir des communautés professionnelles bien informées et formées aux pratiques commerciales modernes. Concernant les principes de gouvernement d'entreprise, les comptables constituent un groupe d'une importance singulière. En effet, les exigences relatives aux audits et aux rapports financiers sont essentielles à la transparence et à la clarté au sein des entreprises, c'est pour cette raison que des comptables fiables et bien formés, ainsi que des fiscalistes sont indispensables à ce processus.

Bien que la disponibilité d'auditeurs et de comptables qualifiés au Sénégal soit importante, la demande sera certainement encore plus grande à l'avenir. Les comptables ont mis sur pied l'*Ordre National des Experts Comptables et Comptables Agréés du Sénégal (ONECCA)*, instance qui régit la pratique de la profession et met en vigueur la réglementation en matière de déontologie et d'éthique professionnelle. Toutes les entreprises basées au Sénégal doivent envoyer leur rapport financier annuel pour vérification et approbation par un membre de l'ONECCA. Ces rapports sont présentés selon le Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) qui s'appuie sur les Principes Comptables Généralement Reconnus (PCGR) en France.

### CONSEIL NATIONAL DE CONCERTATION ET DE COOPÉRATION DES RURAUX (CNCR)

Le CNCR doit en principe être le porte-parole des coopératives agricoles rurales. En tant que



porte-parole, il fait prendre en compte les propositions des petits producteurs lors de la formulation des politiques. Il représente les associations de producteurs et joue un rôle dans le dialogue entre le gouvernement, les donateurs et les producteurs sur les questions liées à l'agriculture. Le CNCR est sujet à des critiques. Il lui est en effet reproché de ne pas refléter les voix des petits agriculteurs sur le terrain et de ne pas jouer un rôle efficace dans la protection des intérêts des petits producteurs. Néanmoins, grâce au canal officiel et aux opportunités que leur offre l'Organisation, les associations de producteurs peuvent participer aux processus d'élaboration des politiques.

### L'AUTORITÉ DU BASSIN DU FLEUVE SÉNÉGAL

L'*Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS)* (<http://www.omvs.org/>) a été fondée en 1972 par le Mali, la Mauritanie et le Sénégal pour gérer le Fleuve Sénégal et son bassin fluvial. L'OMVS intéresse particulièrement les investisseurs du secteur agricole parce qu'elle régule la disponibilité de l'eau dans la zone agricole la plus importante du pays. Plusieurs personnes interrogées ont confié à regret que l'organisme de coordination n'a pas les moyens requis pour se rassurer que tous les membres respectent la réglementation et

M. Dinash Patel et son frère sont deux indiens qui ont décidé de s'installer au Sénégal en provenance de la Gambie en 2008. Leur langue principale est l'anglais et ils ne parlent pas assez bien le français. Les deux frères vivaient d'abord en Gambie où ils possédaient une compagnie de construction. Sentant leur sécurité financière menacée en Gambie, ils ont décidé de s'installer au Sénégal. Comme l'explique le plus âgé des deux, M. Patel, « si quelqu'un d'autre vient (après avoir investi là-bas), vous devez quitter le pays ». Les frères Patel souhaitent implanter une entreprise agricole de 5 000 hectares près de Richard Toll dans les environs de la plantation Africa 21, qui produira des légumes frais notamment les oignons, patates, tomates, carottes, principalement pour le marché local et régional, ainsi que des produits de contre saison et organiques pour le marché de l'Union Européenne tels que les arachides et les cultures horticoles. La compagnie a pour ambition de consacrer environ 80% de sa production aux marchés local et régional, et les 20% restants au marché de l'UE.

M. Patel reconnaît que le gouvernement du Sénégal est favorable à cette initiative, et que son entreprise est légalement enregistrée à l'APIX. Les études du cadastre recommandées dans sa plantation ont déjà été exécutées, mais les formalités juridiques d'obtention du permis d'exploitation ne sont pas achevées. Jusqu'ici, il ne leur a pas été possible d'obtenir librement et clairement un titre de propriété, encore moins un permis d'utilisation de la propriété. M. Patel a assisté à plusieurs rencontres avec l'APIX mais l'agence n'a toujours pas délivré la lettre d'instruction. Au contraire, l'APIX lui demande de négocier avec les chefs des communautés locales pour avoir accès à la terre. Les frères Patel se sont engagés à planter 10 000 arbres au profit de la communauté locale, ce qui lui servira de combustible et de fourrage, ainsi que des droits de transit pour le bétail en quête de pâturage et d'eau.

Après plus de six mois d'efforts, M. Patel a tendance à se décourager. Il lui a été délivré un permis provisoire pour l'utilisation de 500 hectares, mais ce permis n'est valable que pour un an. Il a l'impression d'être tourné en bourrique par la communauté locale, les bureaux régionaux et locaux des impôts et l'administration centrale. Il se dit cependant patient et prêt à attendre encore un an ou plus, même s'il devient de plus en plus pessimiste sur les résultats de son investissement. Il projette d'investir environ 3 millions \$ US en travaux d'irrigation et autres travaux agricoles, et environ 3,5 millions \$ US pour la construction du hangar d'emballage et de la chambre froide.

À la question de savoir s'il n'aurait pas été plus judicieux de s'associer à un partenaire local faisant partie du gouvernement, M. Patel estime que même s'il lui faut un appui immédiat pouvant lui permettre de traverser tous les obstacles qui l'empêchent d'avoir accès à la terre, il ne lui semble pas nécessaire de s'associer à un partenaire qui ne produira pas véritablement de bénéfices sur le long terme. Selon lui, les partenaires politiques ne sont que des solutions provisoires, au mieux, car l'on ne peut jamais déterminer pendant combien de temps un membre du gouvernement restera aux affaires.

les conventions. Certains de ces avis seraient des positions nationalistes (« nos voisins volent notre eau ») ou tout simplement veulent mettre en évidence les faibles niveaux d'eau, mais il doit y avoir un problème de fond réel. Sans aucun doute, tout investisseur dans la production agricole au Sénégal voudra se rassurer de l'accès consistant à l'eau.

### LA DYNAMIQUE SOCIALE

La plupart des entreprises basées au Sénégal sont de petite taille et appartiennent à des familles. Les profits qu'elles génèrent ont pour but de subvenir aux besoins familiaux immédiats. Les

investissements d'envergure, qu'ils soient étrangers ou nationaux, sont rares. De ce fait, une solide culture de gouvernement d'entreprise n'est pas encore ancrée dans les pratiques. Néanmoins, les actions sont menées pour réduire les risques encourus par les investisseurs au Sénégal.

### SENSIBILISATION SUR LE GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE

Pour l'essentiel des entreprises, la pratique d'un gouvernement d'entreprise sain n'est pas une priorité. Les investisseurs étrangers devraient toujours se rappeler que : Les partenaires sénégalais ne semblent pas s'intéresser outre mesure (par exemple) à la protection des petits actionnaires.

Tel que nous l'avons indiqué, la question du gouvernement d'entreprise la plus contraignante dans le pays se rapporte simplement à la promotion des bonnes pratiques commerciales fondamentales, telles que la tenue de la comptabilité et la gestion financière. Ainsi, il faut former les acteurs sur les compétences de base en affaires.

En termes de pratiques supérieures en matière de gouvernement d'entreprise, même si l'heure n'est pas à l'élaboration, par plusieurs entreprises basées au Sénégal, des statuts complexes relatifs aux droits de l'actionnaire et aux devoirs du directeur, il est temps de commencer à se familiariser avec ces concepts. En réalité, le gouvernement d'entreprise est largement négligé dans le milieu des affaires faute de références, et son importance n'est pas encore comprise. Le renforcement des capacités et la sensibilisation au-delà du secteur privé pour atteindre le secteur public, particulièrement les tribunaux et les universités seront les clés qui permettront en définitive de mettre en vigueur ces pratiques dans le secteur commercial du Sénégal.

## **CADRE D'INVESTISSEMENT PRÉVISIBLE**

Sur le plan régional, le Sénégal jouit de l'un des cadres d'investissement les plus stables et les plus prévisibles. En effet, la situation macroéconomique du pays est stable, car la crise financière internationale, même si elle a ralenti la croissance, n'a pas provoqué de grands effondrements ou de grandes catastrophes au Sénégal. Certes, la fin du mandat du Président Wade donnera lieu à certaines incertitudes, mais il n'y a pas de signe annonciateur de troubles ou de violences. De plus, sur le plan régional, le processus de formulation des politiques est transparent. En effet, les agences organisent souvent des audiences publiques et les questions liées aux affaires font l'objet d'abondants débats dans les médias. En outre, des surprises désagréables de la part du gouvernement, telles qu'un changement soudain de lois ou de politiques, sont très minimes.

Le gouvernement sénégalais est assez tolérant vis-à-vis des investisseurs étrangers. Par ailleurs, l'histoire récente ne fait pas état d'un cas de nationalisation ou d'expropriation. La plupart des investisseurs exercent leurs activités en toute sérénité sans harcèlement politique majeur. À quelques exceptions près (la révocation litigieuse d'une licence en téléphonie mobile en 2007), le gouvernement passe pour être neutre.

Il existe des obstacles à la prévisibilité du milieu des affaires. En effet, les opportunités sont souvent imprécises parce que le secteur privé pense que les marchés publics sont corrompus. Ministres et autres cadres du secteur public changent parfois sans avis préalable, d'où l'inefficacité et la nécessité de nouvelles relations et informations en vue du développement du secteur. Le coût des affaires peut être difficile à apprécier, en particulier pour un investisseur étranger. Par exemple, le contact avec des agences gouvernementales peut entraîner des dépenses non budgétisées ou des retards considérables auprès des personnes hostiles à cette démarche. Avec une attention particulière sur l'agriculture, le secteur privé reste largement convaincu que le gouvernement n'est pas réellement déterminé à se consacrer au développement de ce secteur.

## **RECOMMANDATIONS**

- Entrer en collaboration avec l'OHADA sur le droit corporatif. Cette question devra faire l'objet d'un examen, non pas seulement au Sénégal, mais à l'échelle régionale, plus précisément au secrétariat de l'OHADA. Il peut y avoir des cas d'hésitation sur l'abandon du modèle français relatif à la question des obligations des directeurs, même s'il faut continuer de pratiquer les faibles cotes de la Banque Mondiale. Vu ce qui précède, il y a 12 ans que le droit corporatif a été voté. Il représente même l'une des lois les plus vieilles de l'OHADA, toute porte donc à croire qu'une révision s'impose.

- Appuyer les administrations douanières dans l'application du coefficient de pénétration des importations. Aucun bailleur de fonds ne l'a fait jusqu'à une date récente. Les administrations ont émis le besoin de se faire former et de recevoir des appuis supplémentaires. Certes, il est difficile de juger de la sincérité de cette demande, mais il vaut la peine de s'y intéresser.
- Réviser les mesures incitatives du Code des investissements, particulièrement sous l'angle des pratiques agricoles. En raison de la complexité du système d'incitations de l'APIX, Il est difficile de dire s'il est favorable au secteur agricole. L'évidence anecdotique c'est que cela constituerait une aubaine pour les entreprises existantes, au lieu de stimuler de nouveaux investissements. L'APIX semble incapable d'apporter des éléments de réponse à cette question ; ainsi, elle paraît une destination appropriée de l'aide accordée par les bailleurs de fonds.
- Considérer l'appui technique nécessité par l'APIX. Ainsi qu'il a été souligné, le rendement de l'APIX est mitigé : il met clairement en évidence ses forces et ses faiblesses. Il serait donc judicieux d'entreprendre une analyse de gestion et/ou un examen de ce rendement. Cette analyse sera basée sur un modèle qui garantit la viabilité et l'actualisation continue, la création d'un répertoire de données unique et en ligne du droit commercial.
- Sans recréer le programme d'emploi supervisé par les bailleurs de fonds qui a été mis sur pied antérieurement, il sera question d'avancer dans la création d'un droit utile applicable aux coopératives qui appuient un modèle coopératif comme un moyen durable pour l'investissement local. L'appui aux programmes de la FBO – qu'ils soient financés par les bailleurs de fonds ou le gouvernement – devrait inclure une éducation étendue des participants de la FBO sur le contenu et les prolongements pratiques de ce droit.
- Analyser et évaluer tout l'appui des donateurs et du gouvernement accordé à la FBO au cours des cinq dernières années en gardant un œil sur les leçons tirées et les erreurs à éviter. Identifier les actions qui ont été entamées puis abandonnées (telles que les initiatives visant la mise sur pied de sites web ou d'appui technique) et déterminer si elles devraient être réexaminées en vue d'une reprise.
- Établir des liens entre les bonnes écoles de commerce de la FBO et du Sénégal et créer des partenariats dans les services de marketing et de développement des entreprises.



## LE PAIEMENT DES IMPOTS

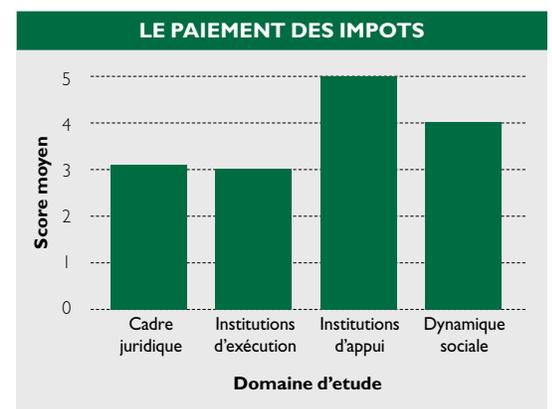
Les impôts constituent une partie essentielle de l'économie sénégalaise. En 2008, les impôts comptaient pour 87 pour cent des recettes du gouvernement et 20 pour cent du PIB. En 2007, les impôts ont enregistré une augmentation d'environ 20 pour cent (4 pour cent du PIB) par rapport à l'année précédente. Cette croissance était due à un élargissement modéré de l'assiette fiscale, des primes de rendement versées aux inspecteurs des impôts, à la modernisation de la direction des Impôts et aux cours élevés du pétrole et de l'exportation du gaz qui ont généré des recettes fiscales supplémentaires.

LE PAIEMENT DES IMPOTS	
<i>Doing Business</i> Classement 2010	172
<i>Doing Business</i> Classement 2009	173
Paiements (nombre)	59
Durée (heures)	666
Impôt sur les bénéfices (%)	14,8
Impôt sur le travail et contributions (%)	24,1
Autres impôts (%)	7
Taux d'impôt total: (% du bénéfice)	46

En réalité, le nouveau programme sur la réforme fiscale au Sénégal met le pays dans la bonne direction. Cependant, l'insatisfaction provoquée par l'ensemble du système fiscal du pays, y compris le fardeau cumulatif des nombreux et divers impôts que les entreprises doivent payer, est profonde.

En effet, les impôts doivent générer des recettes qui permettront au gouvernement de mettre sur pied les services dont il a besoin. Tandis que les opinions diffèrent sur les éléments d'un bon système fiscal, la majorité s'accorderait sur le fait qu'un bon système devrait suivre deux principes fondamentaux : l'équité et l'efficacité.

Le concept sous-jacent d'un système équitable n'est rien d'autre que l'équité ou l'impartialité entre contribuables. Tout d'abord, ceci signifie que tous les contribuables, dans des circonstances similaires, devraient être sujets au même fardeau fiscal. Car des impôts qui pèsent plus sur un groupe (les salariés) et moins sur l'autre (les investisseurs) ne sont pas équitables.



Deuxièmement, un système équitable est généralement considéré comme étant progressif – c'est-à-dire, où il est plus exigé des contribuables à revenu supérieur de payer une grande part de leur revenu sous forme d'impôts qu'aux contribuables à revenu inférieur ; le but de l'approche étant d'égaliser le fardeau fiscal en fonction du pouvoir de paiement de chaque groupe. L'impôt progressif classique est en effet un impôt progressif sur le revenu.

Les impôts régressifs, par contre, exigent des familles à faible revenu, plus qu'aux familles à revenu élevé, qu'elles payent un fort pourcentage de leur revenu sous forme d'impôts. L'impôt régressif classique est une taxe de vente. Dans le cadre du principe d'équité, la confiance excessive de l'État sur les impôts régressifs est considérée comme une mauvaise politique fiscale.

L'assiette fiscale devrait également être élargie. En d'autres termes, les impôts devraient être étendus autant que faire se peut à la population ou à travers les sections de l'économie, afin de minimiser le fardeau fiscal individuel.

La pierre angulaire d'un système fiscal efficace, c'est la simplicité. Vu sous un autre angle, la détermination de l'impôt et la cotisation fiscale devraient être facilement assimilées par un contribuable moyen. De plus, les systèmes de recouvrement de l'impôt et de cotisation fiscale ne devraient pas imposer des taux supérieurs au montant des recettes perçues. À cet effet, un système fiscal doté d'un nombre excessif de règles, doublées d'un grand nombre d'exceptions (« échappatoires fiscales ») est l'opposé d'un système simple. Le deuxième aspect d'un système fiscal efficace, c'est la neutralité. D'après la notion de neutralité, les décisions des contribuables de produire ou d'acheter des biens particuliers ou des services ne devraient pas être prises sur la base d'un traitement fiscal préférentiel.

À la limite, l'équité et l'efficacité d'un système fiscal peuvent avoir un impact significatif si les citoyens, en tant qu'individus, et les entrepreneurs, particulièrement les petites et micro-entreprises, décident d'intégrer le secteur structuré. S'ils pensent que le système fiscal est équitable et que l'État fera bon usage des recettes fiscales, alors leur participation est très probable.

*Doing Business*, l'indicateur du paiement des impôts, compare le montant des impôts qu'une entreprise intermédiaire doit payer ou retenir au cours d'une année donnée et mesure le fardeau administratif du paiement des impôts des pays à travers le monde. Selon *Doing Business*, les efforts requis pour le paiement des impôts au Sénégal sont plus de deux fois supérieurs à la moyenne régionale. Seulement quatre pays en Afrique Subsaharienne requièrent un paiement d'impôts considérable.

De manière spécifique, dans le dernier rapport *Doing Business* (septembre 2009), le Sénégal

occupe la 172<sup>ème</sup> place sur 183 pays. Ce sondage a été effectué sur la base du coût de leur régime fiscal. Néanmoins, on note une légère avancée du pays au classement vu que l'année précédente, il occupait la 173<sup>ème</sup> place.

En effet, les procédures que doit suivre une entreprise pour se conformer au droit fiscal sénégalais sont très onéreuses, comparé à la région de l'Afrique de l'Ouest et particulièrement en comparaison avec le groupe des pays développés, membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Le pourcentage du taux d'imposition, bien qu'élevé, est considérablement inférieur à la valeur à moyenne pondérée des pays de la région. De plus, il est généralement en droite ligne avec l'OCDE.

Les indicateurs AgCLIR examinent la dynamique juridique, institutionnelle et sociale qui sous-tend le recouvrement de l'impôt et l'observation fiscale à travers les six principales zones agricoles du Sénégal – Dakar, Saint Louis, Kaolack, Tambacounda, Kolda (marché de Diaobe) et Ziguinchor. Les scores montrent que bien de choses restent à faire pour renforcer les capacités du secteur agricole du Sénégal, concernant les fardeaux administratif et financier de la fiscalité.

## CADRE JURIDIQUE

### LE CODE DES IMPÔTS

Le code des impôts du Sénégal dispose des clauses fiscales générales et des instructions détaillées sur la manière et la période d'envoi des différents types de déclarations fiscales exigées des contribuables nationaux. Il englobe les impôts sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des particuliers, les taxes foncières, la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) ainsi que d'autres clauses telles que les impôts sur le versement d'intérêt, les transactions bancaires, le crédit-bail et les déductions (à développer plus loin dans la présente section). Le code contient 1 083 articles regroupés séparément dans 13 catégories différentes du domaine économique,

## LES LOIS PRINCIPALES

- Le Code fiscal
- Les dispositions de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)
- Le Code d'investissement
- La Loi et la réglementation générale sur les entreprises afférentes à la sécurité sociale, au travail et aux permis et licences commerciaux (construction, sécurité alimentaire, soins de santé, tourisme, etc.).

telles que le pétrole, l'exploitation minière, les nouveaux investissements et la « common law ». La simplification du code des impôts est une priorité de la principale autorité fiscale du pays, car la simplification du code fiscal est prise en compte dans un programme global de quatre ans (2008-2012) dont l'objectif est l'amélioration du régime fiscal.

## NORMES COMPTABLES ET D'IMPORTATION DE L'UEMOA

En tant que membre de l'UEMOA, le Sénégal a harmonisé son droit lié aux finances, à la gestion comptable et aux comptes publics avec celui des autres membres de l'Union. Cette harmonisation donne lieu à des systèmes comparables, ce qui facilite de fait l'analyse des comptes financiers de tous les États membres de l'UEMOA, et simplifie l'exercice de la surveillance multilatérale de leurs politiques fiscales nationales. Certes, il n'existe aucun lien direct entre le code des impôts du Sénégal et l'UEMOA, mais le cadre administratif régi par l'UEMOA influence indirectement la déclaration des comptes nationaux au Sénégal.

L'UEMOA n'a pas d'impact direct sur le régime fiscal des produits importés au Sénégal. En effet, la législation de l'UEMOA régit le système de tarifs préférentiels en matière d'échanges entre les États membres, et spécifie un mécanisme applicable au Tarif Extérieur Commun (TEC) concernant les produits importés par un État membre hors de l'UEMOA. En janvier 2000, le Sénégal a su mettre en place une nouvelle structure chargée de la

régulation des tarifs à l'importation, conforme à la réglementation de l'UEMOA.

En 1998, l'UEMOA a mis en place un système normalisé en matière de créance fiscale en Afrique de l'ouest. Il avait pour objectif principal la mise au point des pratiques comptables uniformes au sein de la Communauté Économique comme un moyen de fournir des données comptables homogènes.

## LE CODE D'INVESTISSEMENT

Le code d'investissement du Sénégal fixe des incitatifs fiscaux équitables autant pour les entreprises étrangères que locales. Premièrement, dans la plupart des secteurs, il n'est pas impossible que la part du marché des investisseurs étrangers s'élève à 100 pour cent. Par ailleurs, des incitatifs spéciaux sont accordés aux entreprises qui veulent s'établir dans des régions autre que Dakar. Le code d'investissement définit en effet l'éligibilité aux encouragements à l'investissement en fonction de la taille de l'entreprise, du type d'activité, du montant du potentiel d'investissement et de l'emplacement du projet. Pour bénéficier des encouragements, l'investissement doit être égal ou supérieur à cinq millions de francs CFA (US\$11,000) et créer au moins trois emplois.

Les entreprises exerçant dans les secteurs « prioritaires » peuvent bénéficier des avantages offerts par le code d'investissement. Ces secteurs prioritaires incluent l'industrie manufacturière, l'industrie touristique, le système bancaire, les complexes commerciaux et les activités culturelles. En outre, ces secteurs bénéficient du « Régime Commun », qui inclut deux années d'exonération des droits imposés aux petites et moyennes entreprises pour l'importation des biens produits à l'extérieur ; et trois ans pour tous les autres. Par ailleurs, les impôts directs ou indirects sont exonérés.

Les entreprises situées dans des régions faiblement industrialisées du Sénégal sont exemptes du montant forfaitaire des charges sociales de l'ordre de 3 pour cent. Cette exonération va de

5 à 12 ans, dépendant de l'emplacement de l'investissement. Le code d'investissement exonère également les impôts des sociétés, les droits et autres taxes. Ces impôts sont éliminés progressivement au cours des trois dernières années de la période d'exonération.

L'exonération de l'impôt minimum sur le revenu des particuliers et les impôts prélevés sur les licences commerciales est accordée aux investisseurs dont les ressources locales du pays représentent au moins 65 pour cent de leurs facteurs de production au cours d'un exercice. Les grandes entreprises (aux capitaux propres limités de 200 millions, soit US\$450,000) doivent créer au moins 50 emplois stables pour les Sénégalais et contribuer à une forte équivalence monétaire de 100 millions (US\$225,000). Pour justifier l'exonération dont elles bénéficient, les entreprises doivent déclarer leurs produits, leur production, le statut de l'emploi et leur consommation en matières premières.

Les entreprises exportatrices qui exportent au moins 80 pour cent de leurs produits peuvent bénéficier des encouragements à l'investissement dans le cadre du mécanisme de l'*Entreprise Franche d'Exportation* – EFE. Le taux préférentiel de ces entreprises s'élève à 15 pour cent. Elles sont également exemptes : (1) de l'impôt sur le revenu des dividendes versées ; (2) de toutes formes d'impôts prélevés sur les salaires ; (3) des droits de douane et de timbre en matière de production et d'acheminement d'équipements et (4) des taxes sur les salaires, des impôts prélevés sur les licences commerciales, la taxe foncière et tous les droits d'immatriculation et de timbres.

### CLAUSES FISCALES SUPPLÉMENTAIRES

Des avantages supplémentaires accordés par le cadre juridique sénégalais sur les politiques fiscales agricoles incluent :

- Les taxes foncières. Elles ne sont pas régressives ; bien au contraire, elles sont fixées au prorata des valeurs de l'actif ; Les taux proportionnels appliqués à l'agriculture. Ils n'entraînent pas un traitement

discriminatoire contre des segments particuliers de la communauté agricole.

- Les clauses de remboursement de douane. Elles assurent l'exportation des produits agricoles à valeur ajoutée. Les équipements importés dans l'optique d'accroître la valeur de l'agriculture bénéficient d'un traitement fiscal avantageux ; tandis que les biens utilisés pour la transformation des produits agricoles en vue de l'exportation ne reçoivent qu'une exonération partielle des droits.
- Les produits agricoles ne sont pas sujets aux taxes à l'exportation.
- Les taxes imposées sur les produits agricoles aux niveaux local, national et régional sont transparentes et accessibles pour toutes les parties. Les programmes de promotion des investissements, qui incluent des dossiers d'incitation fiscale, sont mis à la disposition des opérateurs du secteur agricole.

### LE RÉGIME FISCAL DU SÉNÉGAL

L'année fiscale au Sénégal commence le 1er janvier et prend fin le 31 décembre. Les principaux éléments du régime fiscal peuvent être résumés ainsi qu'il suit :

**L'impôt des sociétés.** Le taux d'imposition des sociétés est de 25 pour cent au Sénégal, contre un taux d'imposition de 35 pour cent en 2002.

#### L'impôt sur le revenu des particuliers.

L'impôt sur le revenu inclut un impôt prélevé sur le salaire des employés (3 pour cent pour les employés sénégalais et 6 pour cent pour les travailleurs étrangers) et un impôt général sur le revenu. En effet, l'impôt sur le revenu est généralement cumulé et imposé à taux progressifs allant jusqu'à 50 pour cent. Les revenus imposables sont calculés sur la base de la déduction des dépenses liées au revenu et d'autres montants déductibles sur le revenu brut du contribuable. Selon la loi, l'on ne peut déclarer les personnes à charge telles que l'épouse et les enfants que si ceux-ci ne disposent pas de leurs propres revenus. Certaines catégories d'impôt

sur le revenu, telles que le revenu tiré de l'immobilier, sont imposées à taux uniformes.

**La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA).** La TVA est généralement payable à la vente des biens et services à un taux normal de 18 pour cent. Cependant, certains biens de consommation nationaux et importés, tels que les fruits, les légumes et le papier, bénéficient d'un taux de réduction de 10 pour cent. De plus, l'impôt de compensation des charges intérieures est de 2 pour cent pour les achats effectués dans le pays et de 5 pour cent pour l'importation. La location des nues-propriétés pour des raisons domiciliaires est exemptée de TVA.

**Les gains en capital.** Au Sénégal, les gains en capital sont imposés au taux de 33 pour cent. Dans certaines circonstances, l'impôt est soit différé, soit réduit. L'impôt sur les gains en capital des ventes ou de la cession de terrain ou de bâtiments est fixé à un taux de 15 pour cent sur le profit net réalisé lors de la vente.

**L'impôt foncier sur les propriétés non bâties.** En zones urbaines ou métropolitaines, tous les terrains bâtis ou non avec des bâtiments provisoires sont soumis à l'impôt. L'impôt est fixé à 5 pour cent de la valeur de la location dudit terrain (cette valeur compte pour 5 pour cent de la valeur marchande de la propriété).

**L'impôt foncier sur les propriétés bâties.** La taxe est imposée sur les maisons, les entrepôts, les usines, les terrains utilisés aux fins commerciales et industrielles ; et en général sur toutes les installations commerciales ou industrielles. L'impôt foncier sur les propriétés bâties est fixé à 5 pour cent de la valeur de la location de l'installation, hors mis les usines et établissements industriels similaires dont l'impôt représente 7,5 pour cent de la valeur de leur location.

**L'impôt des loyers.** L'impôt des loyers est fixé à un taux uniforme de 20 pour cent du montant net. En calculant le montant des revenus soumis à l'impôt, des déductions peuvent s'opérer pour le coût de la réparation et de la maintenance de la propriété, l'impôt immobilier payé par le

propriétaire au compte de la propriété bâtie et le coût de l'intérêt échu au titre des emprunts liés à l'achat et à la maintenance de la propriété.

**Les dividendes.** Les dividendes sont soumises au paiement à la source d'un taux minimal de 10 pour cent de leur montant brut, si l'entité qui reçoit les dividendes se trouve être le bénéficiaire de fait.

**Impôts indirects.** C'est depuis un bon bout de temps que l'impôt indirect constitue le soutien principal du système fiscal du Sénégal, dont les droits d'importation sont de loin les plus importants. D'autres impôts indirects incluent les impôts prélevés sur les licences commerciales, les taxes à l'exportation, l'impôt foncier, les droits d'immatriculation et d'apposition de timbre.

**La douane et les droits.** Dans le cadre de la structure du tarif extérieur commun mise en place avec le concours des autres États membres de l'UEMOA, le Sénégal dispose de quatre catégories tarifaires simples :

- 0 pour cent sur les biens culturels et scientifiques, les intrants agricoles, les biens d'équipement et le matériel informatique indisponibles dans le secteur industriel local ;
- 5 pour cent sur les matières premières, le pétrole brut et les céréales destinées à l'exploitation industrielle ;
- 10 pour cent sur les produits semi finis, les biens intermédiaires, le diesel et le mazout ;
- 20 pour cent sur les biens, les biens d'équipement et les véhicules.

**Taxe des carburants pétroliers.** En plus des taxes fixées sur le pétrole et le gaz par l'UEMOA sur tous les États membres, le Sénégal impose des taxes sur ces produits pétroliers, au même titre que les contributions pour le *Fonds de Sécurisation des Imports de Produits Pétroliers*. Les taxes représentent le 2/3 du prix du pétrole à la pompe. En outre, le Sénégal a imposé une taxe sur la SENELEC, la société d'électricité détenue par l'État, et une taxe de dépréciation qui affecte les entreprises publiques de manière disproportionnée.

**Les taxes para-agricoles.** Le Sénégal maintient un réseau de taxes supplémentaires sur l'importation agricole. Certaines d'entre elles ont également été changées en janvier 2000 pour respecter le tarif extérieur commun, comme il est démontré ci-après :

- Le Sénégal fixe une « taxe de solidarité communautaire » d'un pour cent pour venir en aide aux États sans littoral, membres de l'UEMOA, tels que le Niger, le Mali et le Burkina Faso, qui ont subi les contrecoups des pertes de revenu dues au Tarif Extérieur Commun ;
- Le Sénégal impose une taxe statistique d'un pour cent de la valeur imposable des marchandises, applicable à tous les biens ;
- Par le passé, le Sénégal a appliqué un Impôt protectionniste dégressif pour compenser la baisse de la protection douanière des entreprises communautaires, faisant suite à la mise en vigueur du TEC ; Cette taxe, à deux niveaux de protection (10 et 20 pour cent), a été appliquée pendant quatre années à compter de juillet 1999 ;
- Le Sénégal applique une *Taxe Conjoncturelle à l'Importation* (TCI). Il s'agit en effet d'une taxe compensatoire pour réduire les pertes dues à la fluctuation des prix sur les marchés internationaux ; Elle s'applique à la viande des bovins, de la volaille, au lait concentré, aux patates, aux oignons, à la banane, au maïs, au sorgho, au millet, à la farine de blé, aux huiles végétales raffinées, au sucre, au concentré de tomates, et à la cigarette ; Son ajustement a lieu tous les six mois, sur la base du mécanisme des prix de déclenchement ;
- Le Sénégal applique également un système de référence à échelle de la valeur fiscale ; Cette méthode permet de prédéterminer la valeur douanière de certaines importations agricoles en fonction des montants fixés par la Douane comme un moyen de prévention contre la fraude fiscale et de lutte contre une concurrence « déloyale ».

Dans leur ensemble, les taux de droits de douane combinés, y compris les tarifs et les frais, comptent pour un maximum de 52 pour cent de la valeur de l'importation. En plus de ces droits, les importateurs sont obligés de payer une TVA unifiée de 18 pour cent au port entrée.

Sans aucun doute, l'essentiel du secteur agricole du Sénégal trouve que les taxes sont très coûteuses et un facteur inhibiteur de la croissance. La prolifération des taxes sur le matériel d'arrosage en est un exemple typique : en effet, l'un des moyens les plus efficaces servant à l'augmentation de la productivité et des extrants agricoles (avec des impacts positifs correspondants sur la compétitivité agricole internationale et la sécurité alimentaire) serait d'appuyer et d'encourager l'utilisation des programmes d'irrigation des cultures. Cette démarche permettrait non seulement d'augmenter la productivité agricole, mais également la récolte de plusieurs cultures agricoles différentes au cours d'une année. Cependant, le taux élevé des droits d'importation et des taxes sur l'approvisionnement pour l'arrosage et les équipements (au moins 38 pour cent à l'heure actuelle) décourage les investissements agricoles dans ces programmes favorables à l'accroissement de la productivité.

Une autre source d'insatisfaction dans le système fiscal est l'effet de coût sur la chaîne de valeur agricole du Sénégal résultant des taxes sur le transport et les services après récolte. Certes, le pays ne dispose pas de taxes liées au transport pour l'agriculture, mais les taxes élevées imposées sur les produits pétroliers font monter le coût du transport des produits agricoles et ont un effet direct et négatif sur la sécurité alimentaire et la compétitivité dans le secteur agricole.

## **INSTITUTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (MEF)**

Ce Ministère est l'autorité fiscale suprême au Sénégal. Il est chargé de, au même titre que la

Au cours de la présente évaluation AgCLIR, l'équipe a eu à s'entretenir avec des cadres supérieurs d'une entreprise privée qui offre aux entreprises basées au Sénégal des services consultatifs en matières fiscales et leur apporte son assistance. Ce cabinet travaille depuis plusieurs années au Sénégal et jouit d'une bonne réputation dans l'offre de conseils sains et fiables en matière fiscale. Pour nous, cette entreprise représente une excellente source d'informations qui fait une comparaison utile et réaliste des plans et aspirations du gouvernement pour l'amélioration de l'administration fiscale au Sénégal. Les éléments ci-après constituent un résumé des réponses franches et ouvertes des questions posées à ces cadres :

- Face aux administrations fiscales des pays voisins tels que le Tchad et le Cameroun, celle du Sénégal est très équitable;
- De manière générale, les impôts sont très élevés au Sénégal. Les entreprises ont besoin d'aide pour comprendre les exigences du droit fiscal. La législation fiscale du Sénégal comporte encore un grand nombre de vieilles lois. Bien que certains amendements aient été apportés, la législation fiscale n'est pas adaptée à l'environnement actuel des affaires. La législation fiscale du Sénégal devrait être calquée sur celle de la France ;
- Le milieu des affaires au Sénégal est difficile. De plus, les autorités fiscales ne sont d'aucune utilité. Par ailleurs, les entreprises ne sont pas certaines que les impôts qu'elles paient sont justes. La mise en recouvrement de l'impôt devient du harcèlement. Parfois, une entreprise au chiffre d'affaires annuel d'un million de dollars doit verser des impôts qui s'élèvent à 2 millions de dollars, ce qui est sans doute inconcevable ;
- La tâche la plus importante de la DGID est de s'assurer de l'application des droits fiscaux existants. Certains fiscalistes travaillent de manière uniforme et sont faiblement préparés en vue de l'application de la législation fiscale. Il existe également des cas de faibles niveaux de corruption au sein de l'agence.
- L'ensemble du système de l'administration fiscale doit être changé. Pour les contribuables, il ne reflète pas la valeur reçue des impôts qu'ils versent. La DGID devrait se préoccuper de deux questions majeures : (1) la volonté de l'Agence de changer dans l'optique d'améliorer les méthodes appliquées par l'administration fiscale sénégalaise et (2) l'incompétence de son personnel ;
- Le montant des taxes professionnelles devrait baisser, de même que le nombre de déclarations fiscales qui doivent être soumises ;
- Les autorités fiscales devraient se rapprocher des contribuables. En effet, il existe un grand fossé entre la volonté des Autorités et la réalité sur le terrain au Sénégal ;
- Au Sénégal, la seule pénalité imposée pour la soumission et le paiement fiscal inappropriés est intéressante. En effet, l'emprisonnement n'est pas envisagé en cas de fraude fiscale ou de corruption ;
- Le gouvernement de la France met un fiscaliste-conseil à la disposition de la DGID. Toutefois, il est difficile de dire si le conseiller a été pleinement accepté par l'Agence et de savoir s'il joue effectivement ce rôle.

banque centrale ou d'autres autorités nationales, la formulation et la mise en œuvre de la politique fiscale nationale. Même si l'on a enregistré un changement considérable au cours des dernières années dans le cadre de la décentralisation de l'administration fiscale au Sénégal, le gouvernement central détient encore l'autorité sur la majeure partie des taxes collectées. En fait, les administrations locales jouissent d'un pouvoir très limité dans l'imposition fiscale et d'une autorité réduite pour générer des recettes indirectement. Par voie de conséquence, la plupart des gouvernements municipaux dépendent encore largement du gouvernement national pour ce qui est de leurs recettes. Les sources des recettes du gouvernement local

incluent entre autres les impôts de marché, les droits de timbre et l'impôt foncier.

### L'IMPÔT GÉNÉRAL ET L'AUTORITÉ FONCIÈRE

Une direction du MEF, la *Direction Générale des Impôts et des Domaines* (DGID), est chargée de l'application de la politique fiscale et du recouvrement de l'impôt au Sénégal. Le bureau central du siège du MEF et de la DGID est situé à Dakar. Les bureaux régionaux de la DGID sont situés dans 11 capitales de régions du Sénégal.

La DGID est chargée du recouvrement des recettes fiscales. Par ailleurs, elle est responsable de l'administration de tous les terrains nationaux classifiés comme *Domaine national*, y

## PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- Le Ministère des Finances
- Le Code d'investissement de l'Impôt foncier général et de l'Autorité foncière
- L'Administration douanière

compris la gestion des terrains, de l'enregistrement foncier et la délivrance de titres fonciers. Environ 95 pour cent des terres du Sénégal font partie du Domaine national et sont administrées par la DGID. Comme détaillé dans les chapitres sur l'Enregistrement d'un bien et le problème des licences, l'utilisation productive de ces terres nationales est largement contrôlée par les communautés rurales.

En 2008, la DGID a élaboré un plan stratégique couvrant ses opérations pour la période allant de 2008 – 2010. Ce plan, connu sous l'appellation de *Plan de Développement Stratégique de l'Administration Fiscale* (PDSAF), est fonction d'un diagnostic interne des forces et faiblesses de l'administration fiscale du Sénégal. Le plan indique en effet une ligne d'action devant servir à l'amélioration et à l'assainissement de l'administration fiscale au Sénégal aux niveaux central et régional. De plus, il définit les ressources requises et les résultats anticipés, y compris les cibles spécifiques à atteindre pour la période allant de 2008 à 2012. Cette initiative vise principalement l'amélioration de la qualité des soins et des services offerts aux clients (contribuables), l'accentuation de l'effectivité de l'administration fiscale et le renforcement des aptitudes et capacités des employés de la DGID. Son but est de contribuer à la création d'un climat des affaires stable et hautement favorable au Sénégal, qui devra multiplier les opportunités pour la croissance économique.

Le diagnostic effectué par la DGID, réitéré de temps à autre à travers l'étude de terrain, cependant, a révélé plusieurs manquements dans le cadre institutionnel de l'Organisation aussi bien que dans ses pratiques opérationnelles. Au niveau institutionnel, la complexité de la réglementation et des procédures, le mauvais

système de communication avec les contribuables et les procédures d'exécution lentes et inconsistantes constituent en partie les problèmes identifiés. Tout rapport ou entrevue disponible faisait état d'une fragmentation de l'information et des services, d'une multiplicité de domaines d'activités non coordonnés au niveau du contribuable, et d'une interprétation inappropriée des règlements sur les impôts.

Le personnel, plus ou moins jeune, qui est engagé pour la réforme et l'exécution du plan est considéré comme un élément-clé de la DGID. Par ailleurs, des opportunités considérables existent pour utiliser des développements technologiques, particulièrement dans le domaine de la gestion de l'information, comme un moyen d'accentuation de l'effectivité et de la tenue des dossiers.

Les éléments de la réforme administrative en cours à la DGID sont l'innovation et la réactivité. Cette nouvelle tendance implique en effet la culture de la responsabilité personnelle à travers l'Organisation, l'intégration de nouvelles technologies et l'adaptation positive aux changements enregistrés dans l'environnement juridique et économique du pays. L'amélioration de la performance est basée sur le travail d'équipe et l'engagement de tous les employés à faire preuve de transparence, de professionnalisme et d'un comportement éthique.

Au titre de son programme de réforme, la DGID met sur pied cinq centres de services supplémentaires à travers le pays, pour offrir un meilleur service aux contribuables hors de Dakar. La DGID compte également assainir le code des impôts du pays, lequel contient en ce moment un nombre surprenant de 1083 articles regroupés séparément dans 13 catégories différentes du domaine économique, telles que le pétrole, l'exploitation minière, les nouveaux investissements et la « common law ». L'agence veut en effet produire un document unique à partir de ces articles, qui servirait de guide pour la réalisation de la déclaration de revenus.

Même si l'efficacité de la DGID dans l'atteinte des objectifs de son plan stratégique reste à déterminer, les efforts fournis jusqu'ici dans la formulation de son plan et le début de la création d'une culture de la réforme au sein de l'Organisation sont très impressionnants. Au cours de notre visite, les représentants régionaux de la DGID ont affiché leur enthousiasme pour le travail et un désir fort d'améliorer la qualité du service rendu aux clients reçus dans les bureaux régionaux.

## INSTITUTIONS D'APPUI

En raison du fait que le code des impôts du Sénégal est très complexe, un nombre considérable de comptables fiscalistes, d'auditeurs et avocats privés, au même titre que leurs associations respectives, offrent des services consultatifs aux industries agricoles en proie à un ensemble de règles complexes et contradictoires, tout en cherchant à respecter la législation fiscale. Les courtiers des secteurs du transport et de l'entrepôt offrent des services qui facilitent la vérification et le paiement des droits d'importation et d'exportation, ainsi que des frais. La plupart des coopératives et associations de l'industrie agricole sont exonérées d'impôt en leur qualité de structure à but non lucrative, mais les produits qu'elles commercialisent peuvent être sujets à l'impôt. De plus, les coopératives ne sont pas immunisées contre les impacts des taxes implicites et les frais locaux. Plusieurs bailleurs de fonds et des ONG de plus en plus répandues appuient les coopératives au Sénégal. L'essentiel de ces organisations offrent des services de comptabilité, des formations et des services consultatifs le cas échéant.

Ci-après la liste de quelques institutions d'appui renommées :

- *L'Ordre National des Experts Comptables et Comptables Agréés du Sénégal – ONECCA* ;
- Les entreprises de certification et d'audit, telles que Ernst and Young, Ltd., Dakar, Sénégal ; Deloitte, Touche, Thomatsu ; Thiaba Camara Sy, Dakar, Sénégal ;

## LES PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- Les organes professionnels chargés de la comptabilité
  - Les comptables et experts comptables agréés
  - Le Groupe des Quatre grands cabinets comptables
  - Les Media
  - L'organisme de régulation régionale
- 
- Les revues de comptabilité, telle que EIN news monitoring (voir <http://www.ein-news.com/senegal/>) ;
  - Un organisme de régulation comptable, le *Système Comptable Ouest Africain – SYSCOA* ; Ce conseil est basé sur la Loi Uniforme sur les Principes Comptables du traité de l'OHADA.

## DYNAMIQUE SOCIALE

Au Sénégal, l'insatisfaction est profonde dans le milieu des affaires au sujet du système général de l'imposition du pays. Ce problème comporte deux parties. La première partie a trait au nombre de déclarations fiscales qui doivent être faites et le nombre de paiements fiscaux requis pour des impôts spécifiques, tels que la TVA et les taxes sur les salaires au cours d'un exercice. La deuxième partie quant à elle concerne le nombre excessif des différentes taxes imposées sur les diverses activités économiques et les différentes installations commerciales.

En plus de nombreuses déclarations relatives au paiement de certaines taxes, les entreprises ploient sous le fardeau d'impôts relativement mineurs qui doivent être déclarés. Par exemple, les impôts sont prélevés sur les panneaux publicitaires indiquant la désignation de l'établissement, lesquels sont placés sur la façade avant de l'entreprise – le coût de l'impôt correspond à la largeur du panneau. En effet, les panneaux sont considérés comme une « forme de publicité », d'où l'imposition fiscale. D'après un petit entrepreneur, la philosophie du gouvernement semble être : « taxer tout ce qui fonctionne ».

Dans le cadre de son programme en faveur de la sécurité alimentaire, le gouvernement sénégalais continue d'appliquer une politique pluriannuelle mise au point pour protéger les petits producteurs contre la flambée des prix des intrants agricoles, afin de garantir la production. À cet effet, il accorde des subventions aux petits agriculteurs concernant plusieurs types de semences et d'engrais utiles à la production des denrées alimentaires de base.

Au cours de la crise alimentaire mondiale de 2008, face à l'envolée internationale des prix des produits alimentaires, le Sénégal a brusquement baissé les droits d'importation de plusieurs produits, y compris le riz et le lait en poudre. Ces réductions ont certainement des conséquences non seulement en termes de recettes perdues, mais également sur les coûts directs des subventions. Selon un critique des politiques fiscales sénégalaises, « le Sénégal veut subventionner à la fois les consommateurs et les producteurs, mais ne dispose pas des fonds nécessaires pour une telle démarche ».

À la lumière de la baisse fiscale de ces recettes, doublée de la pression fiscale exercée par les intrants agricoles subventionnés, les agents du fisc semblent extrêmement anxieux au sujet de l'augmentation de la valeur de l'impôt sur le revenu. Puisque les entreprises existantes sont établies, célèbres et facilement identifiables, elles deviennent par conséquent des proies « faciles » de la politique gouvernementale visant le prélèvement supplémentaire de l'impôt sur le revenu, afin de compenser les pertes enregistrées dans d'autres secteurs. Nombre d'entreprises sont préoccupées par l'attitude gouvernementale, qui s'apparente à celle d'un prédateur, vis-à-vis des Petites et Moyennes Entreprises (PME) que l'État considère comme une source d'impôt supplémentaire sur le revenu.

Il semble que les établissements commerciaux existants atteignent en réalité un point de saturation compte tenu du montant d'impôt prélevé. Par ailleurs, il apparaît que les hommes d'affaires payent une part disproportionnée des impôts

pour deux raisons : compenser les dépenses de l'État en matière de subventions agricoles et les pertes fiscales enregistrées, grâce à un impôt supplémentaire sur le revenu. Visiblement, l'assiette fiscale devrait être élargie sur la base de règles simples, afin de réduire le poids fiscal des PME du Sénégal.

Objet de vifs débats politiques, les réformes fiscales prêtent habituellement à controverses. En effet, le choix paraît souvent opposer deux objectifs fermes et conflictuels : d'un côté, il faut baisser les impôts pour avoir un grand nombre de contribuables satisfaits, ce qui réduirait de fait les recettes du gouvernement ; de l'autre, il faudrait plutôt hausser les impôts au grand dam des contribuables. Dans ce cas, les recettes du gouvernement vont augmenter et les déficits financiers connaîtront une baisse considérable. En réalité, une équation gagnant-gagnant est envisageable entre le gouvernement et les contribuables, selon laquelle une meilleure administration fiscale égale une meilleure efficacité et une augmentation de l'impôt sur le revenu. Cette équation peut être utilisée pour compenser les réductions fiscales – ou du moins, éviter la hausse des impôts.

En dépit des efforts impressionnants du MEF et de la DGID pour améliorer et moderniser l'administration fiscale au Sénégal, le chemin est encore long pour la finalisation de la réforme fiscale.

## RECOMMANDATIONS

Dernièrement, la Banque Mondiale et Price Waterhouse Coopers ont publié un rapport<sup>75</sup> qui met en lumière les pratiques efficaces d'une relation gagnant-gagnant entre le gouvernement et les contribuables. Cette analyse, portant sur l'étude de 90 réformes fiscales effectuée auprès de 65 économies différentes, présente les quatre meilleurs types de réforme susceptibles d'alléger le fardeau fiscal actuel du Sénégal. Les recommandations sont les suivantes :

- **Le paiement en ligne.** Le paiement des impôts en ligne présente des avantages clairs. En effet, l'utilisation de la

75 Le Groupe de la Banque Mondiale et PricewaterhouseCoopers, *Paying Taxes 2008 – Statistiques mondiales*, disponible à l'adresse suivante : [http://www.doingbusiness.org/documents/Paying\\_Taxes\\_2008.pdf](http://www.doingbusiness.org/documents/Paying_Taxes_2008.pdf).

technologie immédiatement réalisable peut réduire les coûts et erreurs administratives, accroître l'efficacité et accélérer les délais de traitement. Ainsi, la DGID entretrait en possession des données requises pour incorporer le paiement en ligne des impôts sur le revenu dans son Plan de Développement Stratégique de l'Administration Fiscale qui va de 2008-2012.

- **Le jumelage des impôts.** Plusieurs impôts sont prélevés au Sénégal, dont trois sur les salaires, et au moins deux impôts distincts sur la propriété. Si la base est identique (montant des salaires ou valeur de la propriété), une amélioration évidente revient à fusionner ces différents impôts en un seul. Car, la multiplicité d'impôts augmente inévitablement le fardeau bureaucratique des contribuables et de l'administration fiscale.
- **La simplification des procédures de l'administration fiscale.** Le Sénégal exige des livres comptables spéciaux pour des raisons fiscales. De plus, plusieurs types d'impôts sont régis par plus d'une loi. Au Sénégal, les entreprises se plaignent énormément de la réglementation fiscale en vigueur dans le pays. Il est en effet peu probable que la complexité accrue des règles fiscales concernant les entreprises génère plus de recettes ; l'inverse, pourtant, le pourrait. Les pays qui n'exigent pas

des livres comptables spéciaux bénéficient d'une augmentation moyenne de 10 pour cent de leurs recettes (comme le pourcentage du PIB), contrairement aux pays qui les exigent.<sup>76</sup> Par ailleurs, une loi fiscale claire augmente l'impôt sur le revenu d'une moyenne de 6 pour cent.

- **La réduction des taux d'imposition et l'élargissement de l'assiette fiscale.** L'élargissement de l'assiette fiscale du Sénégal donnerait lieu à un système fiscal plus équitable et réduirait certaines taxes imposées aux entreprises.

En plus de ces recommandations générales, le présent rapport formule les recommandations spécifiques suivantes pour alléger le poids fiscal du Sénégal en vue de la mise en place d'un système équitable et efficace, garant du développement de l'agro-industrie :

- Appuyer la DGID dans la simplification et la modernisation du code des impôts et réduire le nombre de déclarations exigées des contribuables ; Les besoins spécifiques incluent le renforcement institutionnel des bureaux fiscaux régionaux, y compris les installations et équipements, ainsi que la formation du personnel de l'Agence ;
- Encourager la DGID à élargir l'assiette fiscale, afin d'augmenter le nombre de contribuables ; ce qui allègera de fait le fardeau fiscal disproportionné qui pèse sur les PME au Sénégal.

<sup>76</sup> La Banque Mondiale, base de données des indicateurs du développement dans le monde.



## LE COMMERCE TRANSFRONTALIER

Ce chapitre est divisé en deux parties: la politique commerciale et la facilitation du commerce. La politique commerciale a trait à l'engagement du Sénégal à nouer des relations commerciales officielles avec ses voisins immédiats, le continent africain, et les marchés internationaux, par des mécanismes tels que les réductions tarifaires mutuelles et la rationalisation des processus commerciaux. La facilitation du commerce fait référence à la simplification et à l'harmonisation des procédures du commerce international d'un pays, conformément aux meilleures pratiques actuelles et aux normes mondialement acceptées. Un environnement sain pour la politique commerciale et la facilitation du commerce est une condition préalable à l'atténuation de problèmes de circulation transfrontalière des produits agricoles. Un régime commercial efficace et bien réglementé est nécessaire pour un pays afin de saisir aussi bien les opportunités offertes par les partenaires commerciaux mondiaux et régionaux que les avantages économiques associés de réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.

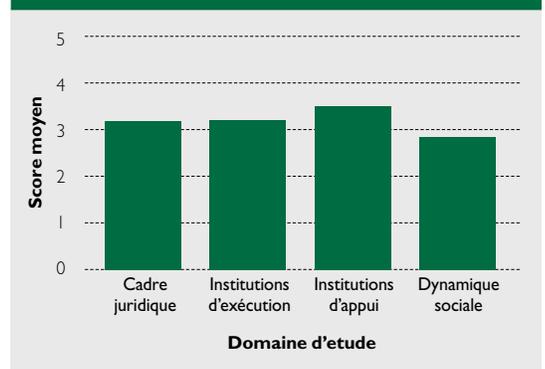
### LE COMMERCE TRANSFRONTALIER

Doing Business Classement 2010	57
Doing Business Classement 2009	64
Documents pour l'export (nombre)	6
Délai à l'export (jours)	11
Coûts d'exportation (USD par conteneur)	1 098
Documents pour l'export	5
Délai à l'import (jours)	14
Coûts d'importation (USD par conteneur)	1 940

### POLITIQUE COMMERCIALE

Comme indiqué dans le chapitre relatif à la création d'une entreprise, l'économie du Sénégal est étroitement liée à l'agriculture, qui occupe plus de 75 pour cent de la population active du pays. Nonobstant l'engagement d'un effectif important dans le secteur, comme noté précédemment, le Sénégal est l'un des plus grands importateurs de denrées alimentaires par habitant dans le monde, ce qui revient à environ 70 pour cent de ses besoins alimentaires de base - en particulier le riz, le blé, l'huile végétale, le lait en poudre, et les biens de consommation. L'agriculture représente seulement environ 17

### LE COMMERCE TRANSFRONTALIER



pour cent du PIB du Sénégal, avec une activité industrielle (19 pour cent) et des services (64 pour cent) bénéficiant d'une part beaucoup plus grande. La croissance du PIB au cours des dernières années a oscillé entre 4 et 4,7 pour cent. La hausse rapide du prix de l'énergie et des denrées alimentaires a fait augmenter l'inflation à 6 pour cent en 2007 et en 2008 - le plus haut niveau depuis la dévaluation de 1994.

Comme souligné dans le rapport *Doing Business 2009* de la Banque mondiale (publié en septembre 2008), ainsi que dans le rapport le plus

récent, le Sénégal a amélioré le climat des affaires pour les exportations agricoles au cours des cinq dernières années. Le gouvernement a réduit les étapes nécessaires à l'exportation et a mis en œuvre plusieurs mesures visant à réduire les coûts pour les entreprises qui exportent 80 pour cent de leur production. Les exportateurs peuvent s'installer dans les zones franches, ont droit à l'importation en franchise de droits des intrants utilisés dans la fabrication de biens d'exportation, et payent des redevances réduites pour obtenir les documents requis pour les importateurs sur les marchés étrangers. Les industries alimentaires des secteurs des fruits et légumes, des céréales, et du poisson espèrent qu'à l'avenir, les tarifs sur les matériaux d'emballage importés, comme les emballages en verre et les boîtes en carton, seront également réduits pour les produits finis destinés au marché local.

La pêche est une ressource économique majeure et la principale source de devises. Les autres exportations agricoles sont dominées par les produits dérivés de l'arachide, le coton, les mangues, les papayes, les melons, les haricots verts (haricots verts français), et les tomates cerise. Le total des exportations agricoles en 2008 était évalué à US\$400 millions.

Les redevances qui continuent d'être perçues pour les marchandises importées fluctuent sans document établi et à une fréquence imprévisible s'inspirant vaguement de l'offre et de la demande locale pour les produits assimilés, notamment les aliments de base. Il existe plusieurs organismes d'État chargé de dresser l'inventaire des quantités disponibles et de fixer les prix des oignons, du lait en poudre, de la farine de blé, du sucre et du riz, entre autres produits dans le pays, et ces organismes dépendent du siège social basé à Dakar. Cette information est ensuite utilisée pour faire des prévisions sur l'offre et la demande et par conséquent lancer des groupes de discussion des parties prenantes qui ont abouti à une interdiction des importations. Ces interdictions, bien respectées par la plupart

des autorités, ne sont pas communiquées de manière appropriée à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ou aux partenaires du commerce extérieur par voie formelle.

## CADRE JURIDIQUE

### LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Le Sénégal s'engage activement dans les négociations commerciales internationales et est signataire ou membre de plusieurs accords importants liés au commerce. Les ministères du pays, les organismes d'appui au commerce, et le secteur privé doivent cependant faire face à de nombreux défis, pour profiter pleinement de l'accès commercial préférentiel aux marchés occidentaux. Diverses études soulignent ces défis et sont disponibles en ligne sur les sites Web de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'OMC, de la Banque Mondiale, d'Intracen (le Centre du Commerce International), du Cadre Intégré, de l'USAID, et de l'USDA (le Département américain en charge de l'Agriculture).

En bref, le Sénégal est membre de l'OMC depuis 1995. Il est devenu un signataire de la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV) en 1975 et est membre de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale

### LES PRINCIPALES POLITIQUES COMMERCIALES

- Engagements internationaux : l'OMC, la FAO, le Protocole de Carthagène sur la biosécurité, etc.
- les régimes de préférences commerciales internationales : EBA, AGOA, etc.
- Les pactes régionaux : La CEDEAO (y compris le TEC), l'OAPI, l'UEMOA
- Le droit interne : La stratégie de croissance accélérée, la loi agro-sylvo-pastorale, etc.
- Le droit et la politique concernant les zones économiques spéciales
- Les lois réglementant la vente et la distribution des semences, des engrais, des pesticides et des herbicides
- Les lois et règlements sur l'exportation, y compris les mandats SPS

(OIE) et du Codex Alimentarius de la FAO, un recueil de normes internationalement reconnues, de codes de pratiques, et d'autres recommandations relatives à l'alimentation, à la production alimentaire et à la sécurité alimentaire. Considéré comme faisant partie des pays les moins avancés (PMA), le Sénégal a bénéficié depuis 2008 d'un accès commercial préférentiel aux marchés européens en vertu de l'initiative «Tout Sauf les Armes (TSA) et continue de participer aux négociations régionales ouest-africaines avec l'UE pour élaborer un Accord de Partenariat Économique (APE) en 2009. En tant que membre de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Sénégal bénéficie d'un accès commercial préférentiel entre les pays membres régionaux à travers le régime de Tarif extérieur commun (TEC) et travaille pour peaufiner les détails de son exécution. Le Sénégal est membre du Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) ainsi que de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI). Le gouvernement a signé le Protocole de Carthagène sur la biosécurité (un supplément à la convention des Nations unies sur la diversité biologique), mais n'a pas encore rédigé un plan de mise en œuvre. Les normes biologiques nationales n'existent pas mais l'agriculture biologique se fait de plus en plus de façon saine, certifiée selon les normes des organismes européens et américains.

Depuis 2000, le Sénégal a pu bénéficier d'un accès préférentiel au marché américain pour plus de 9000 lignes de produits en tant que bénéficiaire de la Loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique (AGOA) et du Système Généralisé de Préférences (SGP). En tant que membre de l'Union Économique et Monétaire des états de l'Afrique de l'ouest (UEMOA), il est signataire d'un accord récent pour le développement du commerce et l'investissement entre l'UEMOA et les États-Unis. Depuis 2000, toutefois, le Sénégal a exporté des quantités négligeables de produits agricoles vers les États-Unis en raison de son

incapacité à répondre aux exigences Sanitaires et Phytosanitaires (SPS) et aux normes dictées par le marché. Ses petites expéditions comprenaient les poissons et fruits de mer, les feuilles séchées d'hibiscus, les *haricots verts* (haricots verts français), et les tartinades de fruits tropicaux.

Le Sénégal développe aussi des relations économiques avec l'Iran et la Libye, courtise les investisseurs pour les industries agricoles et les industries manufacturières et met en place une fondation pour renforcer les échanges bilatéraux de produits agricoles entre autres.

## **DROIT INTERNE**

Le Sénégal a plusieurs nouvelles initiatives qui mettent l'accent sur la production agricole et la sécurité alimentaire. Les initiatives de la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) et du Retour Vers l'Agriculture (REVA) ont respectivement été largement perçues comme des mesures en réaction à la crise alimentaire mondiale qui a affecté les pays dépendants de l'exportation et aux vagues dangereuses d'émigration des jeunes au moyen des pirogues vers l'Europe. En avril 2008, la GOANA a promis des subventions et des allègements fiscaux pour les intrants agricoles, mais a omis de fournir ces subventions, ce qui entraîne un effet domino de crédits impayés sur le dos des entreprises et des agriculteurs. La REVA a demandé aux jeunes de se former pour travailler dans l'agriculture et de revenir dans les zones rurales créer des fermes afin d'inverser l'urbanisation et le chômage des jeunes. Les deux initiatives sont sous-financées en raison de leur agenda ambitieux.

La Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) du Sénégal vise à coordonner les fonds des donateurs par des objectifs sectoriels, y compris ceux qui sont investis dans l'agriculture. La Loi d'Orientation AgroSylvo-Pastorale (LOASP), établie en 2007 pour améliorer la gestion des terres et du travail, est largement considérée comme l'une des initiatives les mieux pensées, mais elle doit encore être promulguée par décret.

En dépit de ces initiatives, le Sénégal n'a pas une stratégie agricole nationale coordonnée, intersectorielle. Ses ministères, son secteur privé, et ses organismes d'appui coordonnent dans une certaine mesure par secteur l'élaboration de normes, la fixation de prix minimum par le gouvernement, et la mise en place de la politique commerciale. Comme on le verra dans ce chapitre, les diverses mesures protectionnistes du Sénégal sont en contradiction avec les objectifs de son appartenance à des régimes commerciaux plus libéraux.

## **LES NORMES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES (SPS)**

Les contrôles de qualité requis par l'UE et les autres marchés d'exportation, y compris les mesures Sanitaires et Phytosanitaires (SPS) pour les produits agricoles représentent un enjeu important pour la communauté commerciale sénégalaise. La communauté agricole du Sénégal a tout intérêt à se conformer aux normes sanitaires et phytosanitaires internationales appliquées aux produits destinés à l'exportation, mais n'a pas souvent les connaissances ou les moyens d'améliorer les systèmes actuels de production. Le pays se préoccupe également de la qualité de ses produits alimentaires importés, même si l'imposition de règles d'importation étrangères au-delà des principales normes internationales est considérée comme une barrière commerciale en contradiction avec les accords internationaux.

Les normes SPS au Sénégal sont élaborées par des groupes d'intervenants comprenant des représentants des secteurs public et privé. L'Association Sénégalaise de Normalisation (ASN) gère les comités sectoriels pour l'élaboration des normes fondées sur des pratiques de production actuelles, les normes internationales et les exigences du marché cible. Après que le comité sectoriel ait élaboré un projet de norme, il est publié pour un à deux mois et, idéalement, communiquée à l'OMC. Après cette phase, le comité invite le public à débattre de la norme lors d'une réunion publique. Ensuite, le Conseil

d'administration consultatif fait une recommandation au président. Le conseil est composé de quatre membres du secteur public (représentant le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère du Commerce, le ministère de l'Industrie, et la Primature) et de six membres bénévoles du secteur privé. Le président signe alors un décret d'application de la norme.

Bien que la majorité des 50 normes alimentaires développées à ce jour soient volontaires, 14 ont été rendues obligatoires. Des normes obligatoires existent pour la production de riz, de concentré de tomate, du vinaigre d'alcool (chimique), le transport de la viande, les huiles végétales enrichies en vitamine A, la farine de blé enrichie en fer et en acide folique, le sel iodé, la certification SPS, et les documents des douanes. L'ASN est en train d'élaborer une norme sénégalaise en matière de production de pâte d'arachide en fonction des exigences des États-Unis sur l'aflatoxine et travaille en étroite collaboration avec la direction du commerce intérieur (DCI) du ministère du commerce pour élaborer des normes sur la production de jus obtenus à partir de fruits locaux.

Ces normes sont à la disposition du public à la bibliothèque de l'Association Sénégalaise de Normalisation (ASN) pour un coût d'environ 1 000 FCFA par page. Chaque norme comprend 4 à 30 pages. Ces normes ne sont pas disponibles en ligne. Elles peuvent également être consultées gratuitement à la bibliothèque de l'ASN.

## **LES INSTITUTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **LES AGENCES D'EXÉCUTION DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

L'application des normes de sécurité alimentaire lors de la production et de la transformation des produits au Sénégal est menée par un certain nombre de ministères: le ministère du Commerce applique les normes sur les produits alimentaires transformés, le ministère de la Pêche réglemente la production et l'exportation

des poissons et fruits de mer frais et transformés, le ministère de l'Agriculture applique les normes régissant les fruits et légumes, et le ministère de l'Élevage veille à l'application des normes sur le bétail et les produits connexes.

La Division du commerce intérieur du ministère du Commerce maintient les normes au moyen d'inspections et d'échantillonnage et en s'assurant que les exportateurs satisfont aux exigences des marchés étrangers pour les normes sanitaires par produit et par pays. Pour chacun des produits devant être conforme à l'une des normes de production obligatoires au Sénégal, le ministère pourrait fournir des auditeurs chargés d'inspecter au hasard les installations de production pour s'assurer que l'entreprise respecte les normes. Cette visite comporte une inspection visuelle et un échantillonnage qui est effectué dans le laboratoire du ministère du Commerce pour la recherche d'agents pathogènes spécifiques décrits dans la norme officielle. Selon les résultats de l'analyse en laboratoire, l'entreprise est classée selon un niveau de risque de 1 à 4 et une période spécifique de temps lui est accordée pour résoudre le problème. Si les résultats de l'analyse révèlent de nombreux problèmes, le ministère du Commerce peut décider de la fermeture de l'entreprise. Des auditeurs reviendront inspecter l'entreprise et prélever de nouveaux échantillons à des fréquences variées en fonction de la catégorie de risque de l'entreprise.

La seconde méthode pour l'application des normes SPS est mise en œuvre à travers la vérification de la documentation et l'analyse de laboratoire requises par les marchés étrangers, en particulier pour les exportations alimentaires. Cette exécution se fait en laboratoire et les analyses de laboratoire sont effectuées sous le contrôle des ministères concernés. Par exemple, l'UE exige des compagnies des marchés d'exportation des poissons et fruits de mer d'exécuter des tests pour les métaux lourds et les niveaux d'histamine. Ces analyses sont systématiquement réalisées par l'Institut de

#### POLITIQUE COMMERCIALE: PRINCIPALES INSTITUTIONS DE MISE EN OEUVRE

- Ministère du Commerce, Division du Commerce Intérieur (MOC/DCI)
- Ministère de l'Agriculture, Direction de la Protection des Végétaux (MOA/DPV)
- Ministère de la Pêche
- Ministère de l'Élevage
- Ministère de l'Environnement
- Le laboratoire du ministère du commerce
- Le laboratoire CERES-LOCUSTOX
- L'Institut de Technologie Alimentaire (ITA)
- Le laboratoire d'élevage
- L'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA)
- La Direction de la Protection des Végétaux (DPV)

technologie alimentaire, qui a un accord avec le ministère de la Pêche. Les résultats sont utilisés par la compagnie pour obtenir le certificat SPS requis pour l'exportation. Chaque ministère a des accords avec des laboratoires au Sénégal pour mener des tests. Certains laboratoires pourraient avoir des accords avec plusieurs ministères pour effectuer des analyses multiples. Quel qu'en soient le laboratoire et le test, il y a un besoin général d'améliorer le contrôle de qualité dans chacun des laboratoires. Le *programme qualité* parrainé par l'Organisation des Nations Unies et l'UEMOA travaille avec le gouvernement sénégalais pour résoudre certains des problèmes de contrôle de la qualité dans les laboratoires.

Les laboratoires au Sénégal ne sont pas encore accrédités au niveau international, bien qu'ils pourraient être membres de certains organismes d'accréditation tels que ISO ou soumis à un certain contrôle par le ministère compétent. Bien que les directeurs de laboratoire aient exprimé leur désir d'être accrédité au niveau international, les personnes interrogées ont souligné un problème important – le gouvernement ne prévoit pas de financement pour l'accréditation.

Sur le terrain, la Direction de la Protection des Végétaux (DPV) est chargée de veiller au

respect des normes sanitaires et phytosanitaires pour les cultures destinées à l'exportation. La DPV vise à prévenir de nouveaux cas de ravageurs et de maladies sur le terrain, ainsi que de nouvelles destructions de celles existant déjà. La DPV inspecte également les cultures importées et exportées et délivre des certificats d'exportation SPS.

Malheureusement, malgré les nombreux efforts récemment fournis en matière de renforcement des capacités, la DPV se heurte à des obstacles importants qui l'empêchent de mener efficacement ses travaux. Elle a de graves contraintes budgétaires, au point où certains de ses postes d'inspection frontaliers ne possèdent pas de bureaux dans le port, n'ont pas d'électricité et ne possèdent aucun équipement pour effectuer les inspections. En outre, la plupart des membres du personnel technique de la DPV chargés des infestations sont vieillissants et proches de la retraite avec peu de membres plus jeunes disposant de compétences techniques capables de les remplacer. Le personnel compte très peu de chercheurs expérimentés, si tant est qu'il y en ait un seul. L'ensemble de ces problèmes fait que le délai de réaction à l'identification des ravageurs, à la recherche du traitement, à l'application du traitement soit lent.

Le gouvernement ne possède pas d'avions pour effectuer des pulvérisations à grande échelle en cas d'infestation. Dans le passé, le Sénégal a travaillé avec le gouvernement mauritanien pour effectuer des pulvérisations dans la vallée du fleuve Sénégal contre les criquets lors d'un état d'urgence. Toutefois, la pulvérisation ne se fait pas souvent en temps opportun et les producteurs de riz, de tomates et autres denrées importantes, subissent des pertes importantes sur la récolte dans l'attente de l'assistance du personnel le plus habilité de la DPV pour l'organisation de la pulvérisation, ou même de trouver de l'essence pour leurs véhicules ou d'identifier le ravageur attaquant la production.

L'entrée non officielle de denrées alimentaires illégales au Sénégal est fréquente et incontrôlée

à cause de l'incapacité des autorités frontalières à empêcher ces entrées. Il y a un manque d'équipement, d'entreposage au froid, une absence de sensibilisation et d'harmonisation des documents et des procédures de la DPV régionale au port entravant les inspections. Les exportateurs citent les problèmes de dédouanement des produits expédiés dans les marchés étrangers en raison des divergences dans les certificats SPS délivrés par la DPV. Les structures de paiement de frais pour la délivrance de certificats au niveau régional dépendent en grande partie de la discrétion de l'inspecteur de la DPV et ne sont pas comptabilisés de manière uniforme dans le pays. Il existe de multiples certificats sanitaires et phytosanitaires en cours d'utilisation entre les différentes régions, et les inspecteurs ont besoin de formation sur les formulaires à utiliser selon la situation et la manière de renseigner tous les champs. Les inspections des marchandises à l'importation ou à l'exportation se produisent rarement, même à Dakar où la plupart des défis semblent être moindres, en raison de coûts qui seraient encourus par la DPV pour déballer les produits pré-emballés et en raison de coûts d'analyse en laboratoire des échantillons.

Les priorités budgétaires de la DPV sont les suivantes: l'équipement du centre de formation et du dortoir pour permettre un plus grand nombre de possibilités de formation pour les agriculteurs et les techniciens de la DPV, l'amélioration de la gestion intégrée non chimique des ravageurs, et la diminution des effets négatifs des pesticides sur les humains et l'environnement grâce à la sensibilisation accrue et une formation des agriculteurs sur l'application des pesticides et les conséquences pour la santé.

Récemment, le Sénégal a achevé sa participation à l'évaluation de la Performance des Services Vétérinaires (PSV) de l'OIE et apportera son soutien à l'analyse prochaine des écarts dirigée par l'OIE. La PSV détaillée est distribuée aux bailleurs de fonds et est disponible auprès du ministère de l'Élevage sur demande.



## ÉVOLUTIONS DES DROITS

Beaucoup d'entreprises reconnaissent qu'il est souvent plus difficile de faire un commerce à grande échelle au niveau régional qu'il ne l'est pour les échanges avec l'Europe. Cela est dû à divers facteurs, y compris les infrastructures de communication insuffisantes et les frais non officiels évalués sur les expéditions par voie terrestre. L'USAID appuie un projet du Centre pour le commerce en Afrique de l'ouest (WATH) qui entreprend une étude sur le coût de ces pratiques de corruption le long des principaux corridors commerciaux de l'Afrique occidentale. Une étude en cours concerne la route commerciale entre le Sénégal et le Mali.

Outre la corruption notoire aux frontières et à mi-parcours des postes de contrôle du pays, il y a à la frontière un échec général à l'application appropriée des tarifs à bandes régionaux sous le couvert du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA (TEC). Les tarifs à quatre bandes vont de 0 pour cent à 20 pour cent et couvrent une liste exhaustive de produits. Il continue d'y avoir un débat sur la création d'une cinquième bande, potentiellement évaluée à 35 - 50 pour cent pour une catégorie de produits « sensibles » que chaque pays membre de l'UEMOA et la CEDEAO pourrait désigner. L'harmonisation et l'évolution du TEC sont débattues au niveau de

la CEDEAO sous le couvert de la Politique agricole commune (PAC).

Bien que des progrès notables aient été réalisés pour encourager les exportations grâce à des incitations d'investissement et à des exportations et des importations en franchise de droits d'intrants pour les produits destinés à l'exportation, les droits sur les importations restent sans doute réactifs à l'objectif d'auto-suffisance alimentaire du gouvernement. Le gouvernement se sert des interdictions de commerce et des subventions pour réglementer les importations afin de stimuler la production intérieure et la consommation, mais il omet d'informer ses partenaires commerciaux de ces interdictions et omet par la suite de financer intégralement les programmes de subvention. Ces politiques entraînent souvent des coûts plus élevés pour les producteurs et les consommateurs nationaux.

Le gouvernement sénégalais pourrait inciter à la réduction du coût des produits alimentaires en éliminant plutôt les taxes sur les intrants importés pour les produits destinés à la consommation intérieure et à la subvention ou à la réduction du coût de l'électricité ou de l'eau. Par exemple, le sucre est un intrant au coût élevé pour la production de marchandises destinées à la consommation locale, parce qu'il doit provenir du marché intérieur à des prix plus élevés. La réalité est que cette politique protectionniste perpétue l'entrée illégale et non imposée de sucre en provenance de la Gambie et de l'Europe pour maintenir des prix intérieurs faibles. Le sucre est importé en franchise quand il est utilisé pour préparer les produits à l'exportation.

## LES INSTITUTIONS D'APPUI

### LES ORGANISMES DE RECHERCHE

Des quantités croissantes de nouvelles semences sont introduites au Sénégal. Le processus d'importation et de certification des semences est transparent, même si les secteurs public et privé préconisent l'amélioration des capacités et de la certification des agriculteurs

pour multiplier les semences. Des variétés nouvelles d'arachide, au rendement plus élevé ont été introduites ces dernières années et des recherches sont menées pour améliorer les semences d'oignons et de tomates. L'Institut sénégalais de recherche agricole (ISRA) est la principale institution qui mène des essais sur le terrain et multiplie les efforts avec les agriculteurs et les agroentreprises dans plusieurs régions à travers le Sénégal. Quand de nouvelles semences sont produites ou introduites dans le pays, l'ISRA évalue d'abord la faisabilité de croissance sous le climat du Sénégal, puis travaille avec son réseau d'agriculteurs pour multiplier les semences, permettant aux multiplicateurs d'amortir leurs coûts en vendant les semences. Les semences sont certifiées par un comité dirigé par l'ISRA. Toutes les semences doivent être certifiées, mais cette mesure est difficile à appliquer. Les semences produites par l'ISRA dans le passé comprenaient des variétés hybrides et non hybrides de maïs, de riz et d'arachide.

L'ISRA gère 33 stations de recherche et 120 scientifiques menant des recherches au Sénégal. Le financement par les bailleurs de fond, l'État, les universités et le secteur privé permettent à cet institut de produire et de distribuer 25 vaccins différents pour les animaux, de développer l'insémination artificielle et des stratégies de gestion des troupeaux d'animaux, de développer des techniques de dessalement des sols et d'améliorer les systèmes de gestion de l'eau.

En raison du départ prochain à la retraite de ses chercheurs les plus compétents techniquement, d'un meilleur développement des communications et de la portée des progrès réalisés dans les stratégies agricoles, l'ISRA a besoin de plus de scientifiques qualifiés pour son personnel. Cet institut gère les brevets OAPI, selon les termes des contrats avec des partenaires financiers.

Un autre institut, l'Institut de Technologie Alimentaire (ITA), mène des recherches et développe de nouveaux produits alimentaires transformés et des équipements de

transformation en réponse à la demande des partenaires privés et parfois à la demande du gouvernement. Les entreprises privées et les bailleurs de fonds financent la recherche indépendante à l'ITA afin de profiter de l'expertise locale et des conditions exigées pour la transformation des aliments cultivés localement. L'ITA fournit aussi aux entreprises et aux organisations une formation sur la manière de transformer les aliments et sur l'hygiène dans les procédés de fabrication. Il développe actuellement un programme visant à former officiellement les agro-industriels sur l'Analyse des risques et la maîtrise des points critiques (HACCP).

L'ITA a plusieurs laboratoires non accrédités sur place et fonctionne suivant les accords nationaux passés avec les différents ministères. Les laboratoires disposent d'une capacité d'analyse microbiologique, chimique et de la toxicité et prévoient obtenir une accréditation ISO 170025 d'ici décembre 2009 pour l'analyse mycotoxine, avec le soutien de l'Union européenne. L'ITA gère les brevets sous contrat avec ses clients sous le contrôle de l'OAPI.

Il existe d'autres laboratoires au Sénégal, notamment le Laboratoire d'élevage, géré par le ministère de l'Élevage, et le Laboratoire Ceres-Locustox, qui analyse les teneurs maximales en résidus de pesticides dans les cultures fraîches.

## **LES ORGANISMES D'AIDE AU COMMERCE**

Il existe au Sénégal plusieurs associations qui soutiennent activement le commerce. L'UNACOIS (Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal) est une organisation composée d'environ 150 000 commerçants du secteur informel qui ont des bureaux dans tout le Sénégal. Cette association s'implique dans des groupes d'intervenants comprenant le ministère du Commerce et l'ARM pour négocier la politique commerciale, mais ses représentants trouvent que l'UNACOIS n'est pas suffisamment impliquée. Les commerçants du secteur informel, qui représentent environ 98 pour cent de tous les travailleurs de

## LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU SÉNÉGAL

Le Sénégal a bénéficié d'investissements importants des bailleurs de fonds pour améliorer son système de sécurité alimentaire à travers les aliments transformés, la santé des plantes et les secteurs de la santé animale. Il bénéficie du programme qualité UE / ONUDI harmonisé et mis en œuvre dans les pays de l'UEMOA (Phase I) et de la CEDEAO (Phase II), ainsi que du soutien important du gouvernement français, de la FAO, de l'USAID et de l'USDA, entre autres bailleurs de fonds. Chaque bailleur de fonds travaille, principalement avec le bureau du Codex Alimentarius, situé au sein du ministère de la Santé, du ministère de l'Environnement, du ministère du Commerce, et en collaboration avec les comités et les organismes de fixation des normes comme l'Association sénégalaise de normalisation (ASN), pour aider le Sénégal à mettre en œuvre des normes conformes à l'Accord SPS de l'OMC et au Codex Alimentarius ONU / FAO dans ses politiques et normes nationales.

La mise en œuvre au Sénégal des normes internationales de sécurité alimentaire est un travail régulier en cours. A la suite des efforts d'assistance, le Sénégal peut se vanter d'être à la fine pointe de la technologie avec son laboratoire d'analyse des aliments entièrement équipé et doté d'un personnel compétent au sein du ministère du commerce – capable même d'effectuer des analyses de la vitamine A sous forme de bêta-carotène – une analyse des aliments exigée par les normes internationales d'étiquetage qui précédemment était uniquement disponible aux sénégalais par envoi des échantillons vers l'Europe. Les coûts sont élevés et un défi que le laboratoire aurait à relever serait la gestion des moyens budgétaires adéquats pour offrir des services à des coûts compétitifs et stocker les réactifs nécessaires. Plusieurs autres laboratoires travaillent également à l'amélioration des capacités d'analyse internationalement reconnue des résidus pesticides et des microtoxines pour obtenir une accréditation internationale.

Puisque les bailleurs de fonds concentrent les efforts d'assistance à l'aide publique au développement de normes internationales de sécurité alimentaire, le Sénégal continue d'appliquer cette approche pour élaborer des normes spécifiques pour les matières premières locales qui ne disposent pas de normes, à savoir, le jus de ditax frais, les gelées de fruits Saba, etc. Cependant, le secteur privé conduit la mise en œuvre en réponse à la demande du marché mondial, sans mise en application d'importantes mesures encore suffisamment financées par le gouvernement sénégalais (GOS). L'USAID et l'USDA continuent de collaborer avec le ministère de l'élevage pour améliorer les services vétérinaires et réduire les cas des maladies animales et les taux de prévalence afin d'améliorer la santé et la productivité animales, de collaborer avec le ministère de l'agriculture et la DPV pour renforcer les capacités dans les régions, identifier les ravageurs, améliorer la réaction rapide et apporter une aide afin de réduire les menaces pour les cultures destinées à l'exportation et à la consommation locale.

En 2007, l'USAID et l'USDA à travers le centre pour le commerce de l'Afrique de l'ouest (WATH) ont accompagné avec succès plusieurs industries alimentaires sénégalaises (et régionales) dans la mise en œuvre d'un plan opérationnel HACCP (Analyse des risques et maîtrise des points critiques) selon le Codex et les normes américaines, résultant en une augmentation des exportations de fruits tropicaux transformés vers les Etats-Unis.

Pour plus de détails sur les besoins spécifiques du Sénégal et l'état des systèmes de santé animale et de sécurité alimentaire, des analyses critiques profondes sont disponibles sur demande officielle au gouvernement sénégalais : l'outil complet de la Performance des services vétérinaires (PVS) menée par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et l'analyse critique supervisée par le Codex Alimentarius. Le ministère de l'élevage a déjà publié la PSV à l'USAID et finalise son projet de plan de travail pour les services vétérinaires sur les résultats de l'outil PSV.

ce secteur au Sénégal, approvisionnent le marché sénégalais en toutes sortes de produits, de l'électronique aux plastiques, en passant par le riz, les oignons, et les huiles végétales – et très prochainement, les tracteurs. Comme de nombreuses personnes interrogées lors de cette évaluation, les commerçants de l'UNACOIS ont exprimé l'avis selon lequel le gouvernement sénégalais a adopté une approche au coup par coup pour la politique commerciale. Les

écarts de prix entre les produits importés et les marchandises produites localement se réduisent, mais la plupart des produits importés sont toujours jugés plus sûrs que ceux produits localement. Les dirigeants de l'UNACOIS prônent la nécessité d'une meilleure formation SPS pour les agriculteurs.

Plusieurs organisations soutiennent le développement des exportations: la Fondation

## POLITIQUE COMMERCIALE: PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- L'Union des commerçants sénégalais (UNACOIS)
- Le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS)
- Le Conseil National du Patronat (CNP)
- Le Centre International du Commerce Extérieur du Sénégal (CICES)
- Le BUREAU MIS AU NIVEAU (BMN)
- Le Programme de développement des marchés agricoles du Sénégal (PDMAS)
- La Stratégie de croissance accélérée de l'USAID (SAGIC)
- L'Association Afrique Agro Export (AAFEX)
- Le Centre Ouest Africain pour le Commerce de l'USAID (WATH)
- L'Agence sénégalaise de promotion des exportations (ASEPEX)
- L'Agence de développement des petites et moyennes entreprises (ADEPME)
- La Fondation Origine Sénégal (FOS)
- L'Afrique Management conseil (AMC)
- Le BUREAU VERITAS (BV), un organisme international de consultation des normes
- L'Association Française pour l'Assurance Qualité (AFAQ)

Origine Sénégal (Fosen) soutient les exportations de marque de fruits et légumes frais et gère une installation d'entreposage frigorifique à l'aéroport LSS de Dakar. L'Agence pour le Développement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME) fournit une aide à l'exportation aux PME dans les industries agricoles et non agricoles. Le Bureau de Mise à Niveau (BMN) aide les entreprises à améliorer les normes d'hygiène et de bonnes pratiques de fabrication pour les ventes de produits alimentaires sur les marchés locaux et les marchés d'exportation. L'Agence Sénégalaise d'Exportation (ASEPEX) parraine des foires commerciales, recueille des informations sur le marché pour plusieurs industries, y compris les aliments transformés, et abrite le Centre de ressource AGOA au Sénégal – un guichet unique d'informations pour les exportateurs qui ont pour cible le marché américain à travers la Loi

sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique (AGOA). Les projets soutenus par les bailleurs de fonds tels que le Centre Ouest Africain pour le Commerce (WATH) et l'Association Afrique Agro Export (AAFEX) proposent des études techniques SPS et une formation à la sécurité alimentaire pour les exportateurs potentiels et financent aussi la participation aux foires commerciales.

## DYNAMIQUE SOCIALE

### MARKETING SOCIAL ET MARQUE COMMERCIALE POUR LE CONTRÔLE QUALITÉ

Il existe plusieurs marques gérées par différentes entités qui cherchent à promouvoir les normes de qualité des produits sénégalais. «NS» désigne la Normalisation Sénégalaise, ou la norme sénégalaise. Il s'agit d'une marque créée et gérée par l'ASN pour promouvoir l'adhésion d'un produit à la norme sénégalaise officielle. L'ASN forme des auditeurs internes à évaluer si une entreprise respecte de façon adéquate et de manière permanente la norme applicable à son produit et à gérer les analyses en laboratoire des échantillons de produits. Un comité de certification attribue ensuite la marque NS à l'entreprise pour l'utilisation sur son étiquette. Le programme NS est nouveau et dispose à ce jour d'un large portefeuille de clients.

Pareillement, «Origine Sénégal» est une marque gérée par la Fondation Origine Sénégal. Elle est le plus souvent utilisée pour promouvoir les exportations de fruits et de légumes frais. « 100 pour cent Afrique » est une marque privée de contrôle de qualité en cours d'élaboration par une industrie alimentaire d'exportation privée pour servir comme un label privé de commercialisation des produits africains adhérant aux critères développés par la société. Elle est utilisée essentiellement pour les produits d'épicerie transformés localement et distribués par Free Work Services à Dakar et en Europe.

## **DÉFIS POSÉS PAR LES RÉGIMES DE PRÉFÉRENCES COMMERCIALES**

Grâce à l'EBA, à l'AGOA, et à d'autres programmes de commerce préférentiel, les grands marchés de l'UE, les États-Unis, et d'autres régions du monde, aspirent à être ouvert au Sénégal. En 2007, les cinq premiers pays bénéficiaires de l'AGOA ont été l'Angola, le Tchad, le Gabon, le Nigeria et l'Afrique du Sud. Dans le même temps, les exportations sénégalaises dans le cadre de l'AGOA ont été négligeables. Les producteurs et les négociants se heurtent à de nombreux obstacles pour tirer parti de ces opportunités.

Généralement, les contrôles de qualité imposés par les grands marchés développés, notamment les mesures SPS sur les produits agricoles, servent de principale « barrière non tarifaire » auxquelles font face les exportations du Sénégal. Les laboratoires actuels, même s'ils s'améliorent, sont perçus comme n'étant pas capable de tester et de vérifier les normes de produit en raison du manque d'informations techniques nécessaires, d'équipement et de personnel qualifié. Le Sénégal a besoin d'importants investissements dans la capacité institutionnelle et de l'expertise technique des institutions locales et régionales qui peuvent effectuer des évaluations de la conformité des normes de produits et des procédés de production. L'investissement dans les possibilités de formation scientifique pertinente dans les écoles professionnelles, les universités et les centres de formation est également nécessaire.

Si l'on considère l'aide et l'investissement dans ces domaines, la question de la gouvernance institutionnelle ne peut être négligée. Les sommes destinées au renforcement des capacités ne devraient pas souffrir de la corruption, de la gabegie, ou de conflit d'intérêt.

## **LES BARRAGES ROUTIERS ET LES STATIONS DE PESAGE, UNE QUESTION DE POLITIQUE COMMERCIALE**

Une préoccupation majeure pour le transport des marchandises vers les marchés au Sénégal

et en Afrique de l'Ouest en général – mais celle qui apparaît singulièrement absente de l'agenda régional de politique commerciale – est celle du coût exorbitant des barrages routiers et des stations de pesage dans la région. Ce problème qui dépasse largement le contexte du commerce régional en fait une question de politique dont les législateurs devraient plutôt débattre au plus haut niveau. Les coûts et le temps perdu par les camions obligés de s'arrêter pour des contrôles de police au hasard entraînent des pertes en dollars et en temps à des taux qui seraient sans précédent dans les économies plus développées qui tolèrent moins la petite corruption. Bien que les pots de vin individuels prélevés systématiquement auprès des camionneurs ne soient généralement pas très élevés, ils augmentent considérablement. Plus important encore, le temps perdu dans le transport représente des coûts incalculables en opportunité commerciale: les produits agricoles frais qui pourraient autrement être adaptés pour le marché – qu'ils soient locaux ou internationaux, exportés transformés ou bruts – sont exposés aux pertes en raison de ces retards inadmissibles.

Les gouvernements, les bailleurs de fond et les investisseurs ont l'intention de construire des routes et des ponts, d'améliorer les procédures douanières et frontalières, et par ailleurs de renforcer la facilitation du transport en Afrique. Pourtant, le passage sans heurt le long des routes nationales n'est généralement pas considéré comme une question de politique commerciale. L'étude précédemment mentionnée du Centre Ouest africain pour le Commerce financé par l'USAID devrait fournir de nouvelles données essentielles sur le sujet qui pourraient inciter à l'action. Plus précisément, une action du pouvoir exécutif ou législatif dans les pays de la CEDEAO et de l'UEMOA qui interdise effectivement les barrages routiers au hasard et réduise le nombre de stations de pesage est nécessaire. Actuellement, les intérêts locaux importants et disparates pour le maintien de ce réseau de corruption ou à d'autres fins non justifiées restent cependant insuffisamment

explorés, abordés, et, par conséquent, reste pratiquement insoluble comme problème.

## RECOMMANDATIONS

- Travailler avec l'ASN en vue d'élaborer une norme nationale pour chaque produit le long des différentes chaînes d'approvisionnement agricoles. La méthode de chaîne d'approvisionnement a fait ses preuves et est citée par les membres des secteurs public et privé comme un modèle qui devrait être imité dans les domaines de la politique commerciale, du développement stratégique, et de la recherche agricole.
- L'utilisation de la marque NS pour le marché sénégalais devrait également être envisagée.
- Harmoniser les droits et les structures opérationnelles à travers les régions pour permettre à la DPV et au MOC / DCI d'améliorer l'autosuffisance financière, l'équité dans le traitement et les procédures documentaires pour les produits destinés à l'exportation. Pour faire face à un manque général de personnel approprié et de ressources matérielles, une taxe pour le système de service pourrait fournir des ressources financières permettant d'améliorer au moins le matériel des bureaux régionaux situés dans les ports. Pour les bureaux régionaux de la DPV, les grandes entreprises fournissent déjà des fonds pour l'essence si les services de la DPV sont sollicités- ce système informel pourrait être converti en une taxe de surveillance pour le système de service.
- Développer une collaboration formelle entre les Douanes et la DPV aux frontières régionales pour mobiliser des ressources d'inspection des expéditions entrantes suspectes. La coordination formelle devrait commencer au niveau de Dakar et être introduite de manière formelle dans les bureaux régionaux au port de la DPV, du DOC / ICD, et des douanes. Les agents frontaliers de la DPV devraient être en uniforme et en nombre suffisant, dotés d'équipements et d'un budget pour effectuer les inspections des produits importés – y compris ceux qui entrent illégalement par pirogue ou par camion.
- Fournir une meilleure formation scientifique au sein de la DPV à différents niveaux pour mieux identifier les ravageurs, les maladies des plantes, et les mesures efficaces de réaction rapide. Une formation supérieure devrait être fournie à condition que l'impact soit effectivement mesuré. Une formation scientifique pourrait être dispensée aux jeunes candidats ou jeunes professionnels de la DPV grâce à des bourses pour des centres régionaux basés à NIAMEY ou Cotonou ou dans des universités occidentales, à condition que les étudiants retournent travailler pour le service public de la DPV pour trois ans en tant que phytopathologistes ou entomologistes après leurs études. Il devrait y avoir une coordination entre les listes de tous les participants à la formation et d'autres projets finançant les formations pour éviter les chevauchements; c'est-à-dire, la SAGIC et le PDMAS devraient coordonner les listes des participants pour toutes les formations parrainées individuelles ou en groupes.
- Mise à jour des lois sur l'inspection des aliments pour se conformer aux normes régionales de la CEDEAO et l'UEMOA.
- Préparer une analyse coûts-bénéfices avec les partenaires gouvernementaux pour montrer que la politique commerciale est économiquement plus avantageuse pour les producteurs nationaux, si elle est régie non pas par des interdictions imprévisibles ou saisonnières, mais par moins d'interférence dans les prix et des droits réduits sur les intrants importés pour la production locale.
- Les fonds de marketing social devraient appuyer les programmes existants de contrôle de la qualité de marque comme la marque NS du secteur public de l'ASN. La marque NS promeut des normes établies

par un processus gouvernemental transparent fondé sur les normes internationales, scientifiques. Le succès de la marque NS contribue également à la viabilité financière de l'ASN à même de poursuivre et de compléter son travail de construction des normes sanitaires et phytosanitaires grâce à un consensus des parties prenantes et à l'éducation des consommateurs sur l'importance de la sécurité alimentaire pour les produits achetés au Sénégal.

## FACILITATION DU COMMERCE

L'efficacité et la prévisibilité des transactions commerciales internationales du secteur de l'agro-entreprise au Sénégal sont essentielles. Les implications pour les entreprises et le secteur humanitaire peuvent difficilement être sous-estimées. Les importations fournissent au pays non seulement la majorité de ses besoins alimentaires de base, mais également des intrants agricoles essentiels comme le matériel d'irrigation, les semences et les engrais. Le gouvernement a ciblé comme essentiel à la croissance économique future l'augmentation des exportations agricoles, désormais centrée sur les poissons et les fruits et légumes non transformés. En outre, les produits essentiels permettant d'assurer une certaine sécurité alimentaire aux pays enclavés voisins comme le Mali dépendent du bon fonctionnement du port de Dakar.

Le commerce des produits agricoles au Sénégal est généralement transparent et efficace, bien que la manutention de marchandises en vrac telles que le riz doive être améliorée. Plusieurs exonérations sont accordées aux produits agricoles, et il existe des procédures spéciales en place pour la manutention rapide des denrées périssables. Ces dernières années, les délais de dédouanement ont été considérablement réduits, généralement à une durée n'excédant pas 48 heures, à travers des applications informatiques innovantes, les efforts de réforme par l'Autorité portuaire de Dakar et l'Administration des Douanes (Les Douanes), ainsi qu'une

### FACILITATION DU COMMERCE: LOIS ESSENTIELLES

- Le droit douanier, 87-47 (1987)
- Code des douanes de l'UEMOA (Régulation No.9/2001 / CM / UEMOA)
- Organisation mondiale des douanes (OMD) Convention de Kyoto révisée de 1999
- Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane (article VII du GATT de 1994)
- Loi de pré-inspection – Décret n ° 91-1221 (14 novembre, 1991)
- UEMOA Tarif extérieur commun de l'UEMOA

approche globale des partenaires constitués des autorités nationales et des acteurs privés. En outre, la procédure portuaire pour le transit de marchandises au Mali doit être considérée comme une bonne pratique pour la région.

Comme agence leader du Sénégal aux frontières, les douanes sont en première ligne des réformes. Pour maîtriser la hausse des coûts de transaction, les douanes doivent développer l'utilisation des meilleures pratiques internationales liées à la gestion des risques et à l'évaluation de l'OMC. La priorité devrait également être accordée aux points suivants:

- élargir les terminaux vraciers de Dakar qui manipulent des aliments de base essentiels tels que le riz et le blé;
- accélérer l'intégration régionale afin de promouvoir le commerce interrégional et
- aborder les questions de transport, comme les liaisons ferroviaires obsolètes sur les principaux corridors commerciaux et les nombreux paiements informels liés au transport routier.

Si ces problèmes ne sont pas résolus, ils mettront en danger la position concurrentielle actuelle du pays et ralentiront la croissance du commerce international et régional.

## CADRE JURIDIQUE

Même si une grande transparence et une certaine prévisibilité du processus de régulation des exigences juridiques du Sénégal sont en place, le site Web reconstruit des douanes renforcera

la disponibilité des informations quand il sera mis en ligne, comme prévu actuellement. Cela dépasse toutefois le cadre juridique du processus commercial. La **loi sur les douanes nationales, 87-47 du 28 décembre 1987**, régit le commerce à l'exception des dispositions contraires au **Code des douanes de l'UEMOA (Règlement No.9/2001 / CM / UEMOA)**, qui ne sont que partiellement complètes et pas respectées dans de nombreux cas. L'incertitude quant à l'acceptation des documents électroniques et des signatures entravera les efforts fournis pour permettre les transactions sans papier prévues et le dédouanement avant l'arrivée pour les opérateurs fiables, dont beaucoup sont des négociants en vrac dans les produits alimentaires de base. Les efforts en cours pour élaborer un nouveau code des douanes doivent être davantage prioritaires.

Le Sénégal est le premier et le seul pays ouest-africain à adhérer à la **Convention de Kyoto révisée de 1999 de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD)**, qui énonce les principes des procédures douanières modernes. Quand le Sénégal a pris cette mesure en mars 2006, il a accepté sans réserve des règles qui favorisent la facilitation du commerce, tels que la normalisation et la simplification des déclarations de marchandises, un contrôle minimal aux douanes pour assurer le respect et le partenariat commercial. Les douanes semblent déterminées à mettre en œuvre ces principes, bien que ses capacités en main d'œuvre soient limitées, la lenteur des progrès dans la reconversion du personnel dans des fonctions plus essentielles, et le manque de flexibilité dans la réglementation applicable au personnel sont des obstacles à la réalisation de ces objectifs.

L'évaluation des importations reste un problème de contentieux non réglé pour les commerçants de l'agro-entreprise. Bien que le Sénégal ait mis en œuvre l'**Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane (article VII du GATT de 1994)** en juillet 2001, le pays a accordé de multiples remises gracieuses afin d'appliquer les

valeurs minimales officiellement établies sur 30 à 35 importations sensibles, dont beaucoup sont des produits alimentaires de base dont le sucre, le riz, le lait concentré, et l'huile végétale. Les remises gracieuses ont abouti à des valeurs importées déclarées sensiblement plus élevées que le prix payé ou à payer pour les marchandises, ce qui constitue la base d'évaluation de l'OMC. Pour le sucre, la valeur minimale ne peut excéder trois fois le prix payé, et, pour le riz, jusqu'à 30 pour cent de plus. Étant donné que les taux des droits sont évalués par rapport à ces minima, les coûts de transaction ont sensiblement augmentés. La remise gracieuse en cours de l'OMC a expiré le 30 Juin 2009, Bien que le Sénégal ait demandé une prolongation. Les douanes se préparent pour l'annulation de ses remises gracieuses par l'élaboration d'une base de données d'évaluation devant être achevée en 2010 en utilisant les normes et lignes directrices de l'OMD

La base juridique du Sénégal pour le programme de pré-inspection est le **décret n ° 91-1221 du 14 novembre 1991**, bien que le programme ne soit pas devenu obligatoire avant 2001. Les importations évaluées à plus de 3 millions de francs CFA (US\$6,800) doivent être inspectées dans le pays d'origine et les importations évaluées à 1 million de francs CFA (US\$2,220) inspectées à l'importation. Les exonérations s'appliquent aux denrées alimentaires périssables s'ils sont mis au frais (mais pas congelés). Ces services sont souvent utilisés comme une mesure temporaire par les pays tout en développant des services douaniers matures et fiables.

Dans le cadre du programme de pré-inspection, les inspections, l'évaluation et les recommandations relatives au risque sont effectuées par une firme internationale sous contrat avec le gouvernement. La sous-traitance pour ces tâches – qui sont normalement effectuées par le personnel des douanes – contribue non seulement à augmenter les coûts de transaction et les retards, mais également à entraver le développement d'une agence pleinement opérationnelle

#### FACILITATION DU COMMERCE: PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- Douanes
- Aéroport international Léopold Sédar Senghor
- Port de Dakar et Autorité portuaire de Dakar
- GAINDE 2000

aux frontières nationales. Bien que le contrat ait prévu la nécessité d'un scanner et des équipements de surveillance électronique, un tel service ne devrait pas être exigé au-delà de 2012, date d'expiration du contrat.

Le Sénégal est l'un des huit pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, créée en 1994 dans le but de promouvoir l'intégration économique entre les pays qui partagent une monnaie commune. L'Union fonctionne à présent comme une union douanière limitée, avec l'adoption d'un **Tarif Extérieur Commun** (TEC) au début de l'année 2000. Les taux vont de 0 pour cent à 20 pour cent, avec des tarifs bas sur la plupart des équipements agricoles, quoique le matériel d'irrigation soit à près de 38 pour cent (20 pour cent pour les droits et 18 pour cent pour la TVA). Le total des impôts sur le lait en poudre est de 48 pour cent, tandis que celui du riz importé est de 12 pour cent, le produit et les semences bénéficiant d'une exonération de TVA.

De nombreux tarifs spéciaux sont également applicables à des produits qui concurrencent la production intérieure. Une préoccupation particulière pour l'agro-entreprise, la taxe saisonnière d'environ 10 pour cent sur les légumes, le riz, l'oignon, les pommes de terre, et bien d'autres denrées afin de protéger la production nationale quand les cours mondiaux baissent. De nombreuses personnes impliquées dans l'activité agricole estiment que le taux de 20 pour cent, le tarif à quatre bandes du TEC, ajoutés aux tarifs saisonniers, sont insuffisants pour leur permettre de concurrencer les produits nationaux. Ils attendent avec impatience l'application des 35 pour cent attendus, du tarif à cinq bandes (et le Nigeria exhorte même à un taux de

50 pour cent) de la CEDEAO (Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest) qui sera ensuite adopté par l'UEMOA. Le Sénégal est membre des deux institutions régionales.

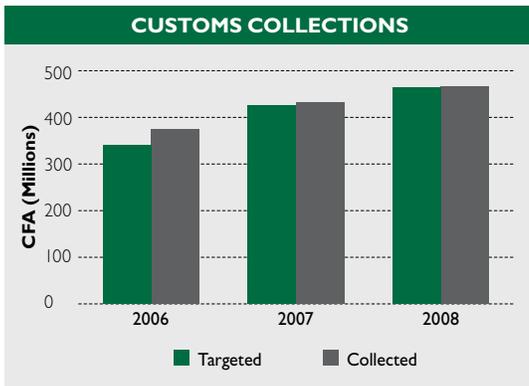
Bien que les produits d'origine animale et végétale non transformés soient libres de droits entre les membres de l'UEMOA, l'absence d'harmonisation et de procédures simplifiées aux frontières, ainsi que d'autres problèmes de non-conformité, tendent à entraver le développement du commerce agricole régional. La non-conformité a son origine dans la baisse des recettes causée par les TEC et le commerce régional libre. À ce jour, l'UEMOA n'a pas réussi à structurer un plan de partage équitable des recettes pour minimiser l'impact.

Le gouvernement sénégalais a créé de multiples régimes économiques applicables aux produits agricoles. La plupart sont destinés à l'expansion des exportations ou permettent la transformation rapide des intrants nécessaires et en franchise de droits. Notons en particulier qu'avec le régime de l'agro-industrie une agro-entreprise peut importer des intrants en franchise aussi longtemps qu'elle exporte 40 pour cent de la production. Le régime de libre exportation, créé en octobre 1996 principalement pour l'agriculture au sens large, a accordé plusieurs subventions et des privilèges à l'exportation aux entreprises qui sont capables d'exporter au moins 80 pour cent de leur volume total de transactions. Ce régime est essentiellement utilisé par les entreprises du secteur de la pêche mais n'a pas réussi à attirer un nombre important de nouveaux investisseurs.

## LES INSTITUTIONS DE MISE EN ŒUVRE

### LA DOUANE

Comme agence principale des frontières au Sénégal, la douane est en première ligne des réformes visant à réduire les délais de dédouanement. Elle a introduit des applications informatiques avancées afin de mieux gérer sa



charge de travail et ses ressources. Ses procédures de dédouanement accéléré pour les produits périssables sont rapides et efficaces. Bien que limitée dans son action, la douane utilise des méthodes modernes de traitement de compte en guise de paiement avant l'enlèvement et un traitement accéléré pour les opérateurs économiques agréés.

D'autre part, la douane qui continue à s'en remettre à un service de pré-inspection pour l'évaluation préliminaire et la détermination des choix fait augmenter les coûts des opérations. Cette pratique empêche également l'organisme de développer les capacités d'assumer l'ensemble des fonctions traditionnelles des douanes.

Bien que la douane soit avant tout une agence du revenu, elle a également embrassé son rôle de facilitateur du commerce avec les délais de dédouanement au port de Dakar, la principale porte d'entrée et de sortie du fret international, réduits à un jour. On note cependant l'absence d'un programme de gestion des risques (GR) mieux élaboré qui orienterait les ressources vers les risques identifiés. Des processus plus simples et l'harmonisation des procédures régionales sont nécessaires pour réduire davantage les délais et les coûts de transaction. En outre, une stratégie efficace contre la fraude doit être mise au point en vue de lutter contre les pratiques frauduleuses et informelles portant sur des quantités importantes de produits alimentaires de base. Cette pratique a un impact négatif sur la perception des recettes, le producteur national, et le commerçant légitime.

La douane emploie un personnel d'environ 1,500 personnes. L'agence des douanes traite environ 120,000 à 130,000 importations et 20,000 déclarations d'exportation par an. Un code de conduite écrit est en place. L'agence est organisée de façon moderne. Le recrutement se fait par un examen rigoureux et est assez libre de toute influence politique. Les recrues, qui sont pour la plupart des diplômés des universités, subissent deux années de formation à l'École nationale d'administration publique.

Le système du personnel classe la plupart des agents comme inspecteurs et permet difficilement d'embaucher et de payer correctement des professionnels spécialisés, comme les comptables, les spécialistes du renseignement, ou les experts en informatique. Le résultat pratique est illustré par une expérience récente de la douane: l'organisme avait quelques bateaux de patrouille, mais n'avait pas d'agents qualifiés pour les faire fonctionner. L'avancement du personnel dépend essentiellement de l'ancienneté plutôt que de la performance ou des qualifications. Les salaires ne sont pas compétitifs comparés au secteur privé, ce qui crée des problèmes avec la rétention, en particulier dans le domaine de l'expertise informatique. Les efforts en cours dans le domaine des douanes visant à élaborer des moyens appropriés de développement de carrière pour les compétences spécialisées devraient être soutenus.

Les procédures de dédouanement à l'importation et l'exportation des produits agricoles à l'**Aéroport International Léopold Senghor** de Dakar, sont efficaces, rapides et simples. La disponibilité limitée du personnel des douanes à la fin de l'après-midi constitue le seul point faible reconnu par tous à l'aéroport. L'exportation des expéditions par voie aérienne est presque instantanée. Un centre de facilitation comprenant des représentants de tous les organismes de réglementation accélère le traitement. Un délai provisoire est accordé pour les importations de produits périssables au moment du dépôt de la documentation réduite et 15 jours sont donnés aux négociants

après l'enlèvement pour soumettre une documentation officielle et payer les droits.

Les procédures du commerce international à l'intérieur du **port de Dakar** sont assez rapides avec des formalités douanières normales remplies dans les 24 heures. Un nombre limité d'expéditions s'effectue seulement par examen des documents ou scanning. Deux scanners sont disponibles au port, mais avec l'arrivée prochaine de quatre unités de plus, le scanning sera disponible à Rosso et à Kalock afin de réduire la durée des inspections physiques. À ces endroits, les agents des douanes auront besoin d'une formation approfondie et continue afin d'éliminer le problème récurrent des déchargements inutiles de la cargaison pour une inspection complète en raison d'une mauvaise interprétation des scanners.

Le dédouanement à la frontière par les douanes et les autres organismes de réglementation se fait avec un délai de traitement minimum de 3 à 8 heures. Le manque de méthodes de gestion intégrée des frontières et de procédures harmonisées, même quand les deux pays sont membres de l'UEMOA, empêche qu'ils soient davantage efficaces. Toutefois, des retards considérables pouvant aller jusqu'à 5 ou 6 jours surviennent tant au niveau de la frontière de Rosso avec la Mauritanie qu'à la frontière de Kidira avec le Mali en raison de problèmes liés aux transports. Beaucoup de produits alimentaires stratégiques comme le sucre, l'huile et la farine doivent être dédouanés à Dakar, ce qui augmente les coûts et les délais de livraison pour les entreprises opérant en dehors de la capitale qui doivent dérouter la cargaison.

Environ 80 pour cent des marchandises qui sont transportées à travers le Sénégal, ainsi que l'ensemble des produits d'importation arrivant à la frontière qui sont dédouanés à l'intérieur, procèdent à partir du point d'arrivée convoyés par la douane à des tarifs qui sont les plus élevés de la région. Les produits convoyés comprennent les produits agricoles sensibles comme le riz, le sucre, les engrais, les tomates et l'huile végétale. Les frais de Dakar vers le Mali sont de

70.000 francs CFA (US\$155) pour deux conteneurs. (En revanche, la Côte-d'Ivoire ne facture que 25.500 francs CFA (US\$56) pour un chargement complet.) Cette mesure d'intervention, mise en œuvre pour décourager les fuites illégales sur le marché intérieur, exige un engagement important des ressources limitées des douanes, ajoute d'importants coûts des transactions et retarde les départs prévus. Un système électronique de contrôle du transit sera prochainement mis à l'essai par les douanes et devrait à terme remplacer cette mesure.

**La gestion des risques**, l'outil internationalement reconnu pour orienter plus efficacement les ressources entre les frontières grâce à des contrôles intelligents sélectifs, est à un stade précoce de développement au Sénégal. Les évaluations des risques sont menées conjointement par les sociétés de pré-inspection privées et le personnel des douanes. Elles intègrent les résultats dans le système d'analyse de la pré-inspection. Ce processus aboutit à un indicateur de risque désigné par la couleur: (1) vert – pas de contrôle (2) jaune – contrôle du document; (3) orange – scanner, et (4) rouge – contrôle physique minutieux. Environ 60 pour cent de la cargaison serait contrôlé orange ou rouge.

Dans le cadre de son utilisation de la GR, la douane a également un programme d'Opérateur Économique Agréé (OEA) Cela permet que les marchandises approuvées soient dédouanées, sans intervention de la douane, à moins qu'il s'agisse d'un fait de hasard. La participation est cependant limitée, en raison du manque d'expertise du programme. Si elle était renforcée, cette initiative pourrait améliorer considérablement le flux des importations agricoles. La plupart des opérateurs du secteur sont de grandes compagnies connues utilisant des procédures commerciales de pointe qui pourraient facilement vérifier les données d'expédition.

Les douanes doivent assurer le contrôle complet des fonctions de la GR et établir une unité permanente afin d'évaluer les données, recueillir

des renseignements, et définir les risques et les objectifs. Lorsqu'elle est associée à une fonction nécessaire de post-contrôle et à un programme économique élargi autorisé, on obtient pour résultat une approche GR dynamique des procédures douanières, conformément aux meilleures pratiques internationales. Cependant, le Sénégal a besoin d'une assistance technique pour atteindre cet objectif.

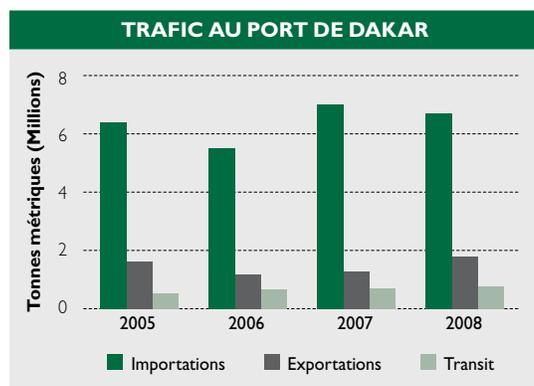
L'application du traitement informatique des transactions commerciales internationales, malgré qu'elle ait commencé en 1996, n'a pas donné des résultats significatifs jusqu'en 2002 lorsqu'une agence de mise en œuvre distincte, **GAINDE 2000** (*Gestion Automatisée des Informations Douanières et des Echanges*), a été créé afin de finaliser le projet et faire fonctionner le système. L'agence est détenue conjointement par les douanes et le secteur privé avec des coûts de fonctionnement annuels estimés à US\$800,000. Elle est soutenue par des frais d'auto-entretien compris entre 10,000 (US\$22) et 15,000 FCFA (US\$33) par fichier avec les exportations en franchise. La GAINDE a réduit les délais de dédouanement préalables de 15 jours en 2004 à environ 24 heures en 2009. L'agent des douanes transmet l'attestation d'intention d'importer directement (75 pour cent) ou par le centre de facilitation de la GAINDE (25 pour cent) et les banques, les compagnies d'assurances, et la compagnie de pré-inspection rentre leurs données dans le fichier. Après approbation, le dossier imprimé est présenté à la douane et aux autres agences frontalières pour un traitement normal.

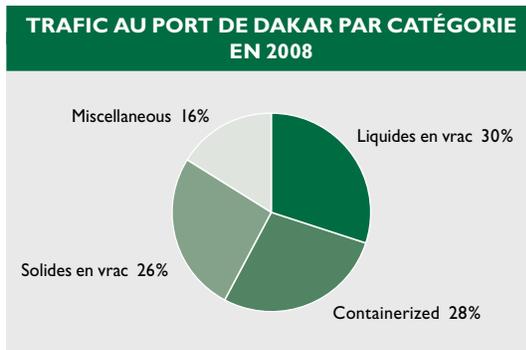


Le succès de la GAINDE est attribuable à une bonne gestion et à un leadership engagé, un centre dynamique de facilitation du commerce qui assiste les utilisateurs et recherche la performance, ainsi que la co-propriété privée-publique. Cependant, le faible niveau de connaissances en informatique au sein des organismes publics transfrontaliers, ajouté à l'insuffisance de personnel informatique qualifié pour desservir toutes les localités frontalières, doit être résolu si des modules additionnels, y compris le paiement électronique et le traitement du manifeste, doivent être appliqués avec succès.

Jusqu'en Juillet 2009, la GAINDE n'avait pas de lien avec les douanes ou ne collaborait pas avec les autres principales parties prenantes. L'objectif de la deuxième phase, qui doit s'achever en 2011, est l'intégration complète de toutes les parties prenantes pour parvenir à un système complet à guichet unique avec la possibilité de traitement sans papier. Lorsque ce sera fait, les dédouanements s'effectueront en 24 heures et constitueront une meilleure pratique, non seulement pour la région, mais pour d'autres régions également.

La contrebande informelle des produits agricoles tels que le sucre, les tomates, l'huile végétale, et le riz est très répandue et crée une concurrence déloyale pour l'opérateur légitime





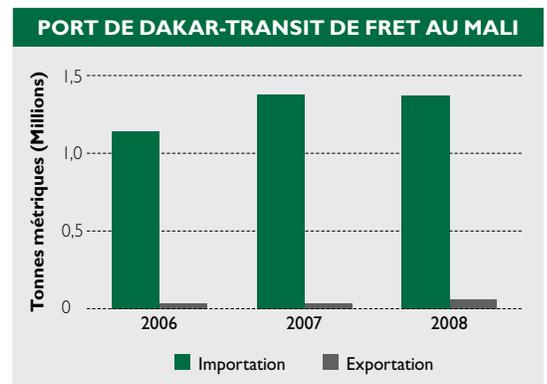
et producteur national. Les deux frontières principales pour cette activité sont celles avec la Gambie et la Mauritanie, aucun des deux pays n'étant membres de l'UEMOA. Les efforts pour combattre ce commerce sont insuffisants. Rosso, ayant un seul poste frontière, le long de la frontière de 700 km du fleuve Sénégal avec la Mauritanie, n'encourage pas les procédures régulières. La Mauritanie soutient ce commerce, sans doute pour obtenir des devises convertibles, en permettant à de nombreux entrepôts d'approvisionnement d'opérer le long de sa frontière. En 2008, la douane Sénégalaise a saisi 700 millions de francs CFA de marchandises illégitimes à cette frontière, surtout du sucre (123 370 kilos ou 58 millions de francs CFA) et de l'huile végétale (16 570 litres ou 12 millions de francs CFA), qui ne représentent qu'une petite portion des produits de contrebande. Une stratégie globale d'agence entre les frontières qui analyse et hiérarchise les risques et répartit les ressources doit être adoptée.

Le **Port Autonome de Dakar** a récemment amélioré son niveau de service aux usagers des secteurs de l'agroentreprise, mais d'autres progrès doivent être réalisés pour une conformité aux normes internationales. La capacité en conteneurs dépasse la demande, mais les installations de fret en vrac sont insuffisantes. À savoir, les cargaisons de riz et de céréales doivent souvent attendre 4 à 5 jours à quai, un facteur qui fait augmenter les frais de livraison et les prix payés par les consommateurs finaux. Le plus grand importateur en vrac de blé possède un terminal privé au port, ce qui fait qu'il n'a pas à supporter ces retards. La

priorité doit être accordée à la construction d'un nouveau terminal de vrac de céréales pour répondre aux besoins futurs en matière de sécurité alimentaire.

L'opération d'ensachage de riz en vrac au port est efficace et rentable en dépit du fait qu'elle soit laborieuse. Un tarif de 35 pour cent est appliqué lorsque les produits alimentaires de base ensachés en vrac sont importés, cependant, cela est non seulement élevé, mais pas conforme à la pratique internationale d'évaluation de conteneur avec les mêmes droits que le produit. Les prix pratiqués au port sont un peu plus élevés que ceux des ports voisins, tels que celui d'Abidjan en Côte-d'Ivoire, qui privilégie l'emplacement plutôt que les coûts des contrôles au port. L'augmentation des coûts doit être contrôlée afin de garder la position concurrentielle du port de Dakar. L'étude en cours de l'APIX sur les coûts de fret aborde la question des coûts.

Bien que l'État soit propriétaire du port, qui est supervisé par Le Port Autonome de Dakar, de nombreuses zones du terminal sont louées à des opérateurs privés par bail à long terme. Après un processus de sélection controversé, Dubai Port World (DP World) a remporté le contrat pour le terminal à conteneurs en 2008 et gère maintenant 94 pour cent de ce trafic. Le riz ensaché (6 pour cent) constitue le produit phare en conteneur, mais d'autres produits alimentaires essentiels comme l'huile végétale, les céréales emballées et les produits alimentaires transformés sont manipulés sur le terminal.



Près de 1,500 EVP (conteneur équivalent vingt pieds) d'articles périssables sont expédiés dans des conteneurs réfrigérés par mois. Le terminal a une capacité plus que suffisante pour stocker ces articles pour une durée indéterminée sous un contrôle approprié de la température.

Les références courantes du terminal indiquent des améliorations significatives effectuées par DP World. Les délais d'attente des navires sont passés de 15 heures à presque zéro. Un camion peut déposer ou charger un conteneur en 17 minutes. Le délai d'exécution moyen des navires est de 15 heures. Les expéditions par heure se sont améliorées, passant de moins de 15 à environ 42, sur l'échelle des normes internationales élevées. La sécurité a également été améliorée, et Dakar est devenu le premier terminal de l'Afrique de l'Ouest à obtenir la certification ISO 8000. Nonobstant ces réalisations, le Sénégal affiche encore les frais de manutention les plus élevés en Afrique Occidentale.

Un facteur qui pourrait diminuer les gains en facilitation c'est le délai d'attente excessif moyen pour les conteneurs d'une durée de 67 jours. Sept à huit cents conteneurs non réclamés sont stockés à la DP World depuis plus de 180 jours. À ce jour, aucun progrès significatif n'a été fait pour disposer de cette cargaison. Si la Douane ne peut pas envoyer cette cargaison aux enchères d'une façon plus efficace, la congestion qui va en résulter entraînera un traitement inefficace et des coûts plus élevés. Cette situation est semblable à celle d'Apapa (Lagos), au Nigeria et de Mombasa, au Kenya, deux des principaux ports de l'Afrique.

Le projet en place de gestion du transit du fret au Mali est une bonne pratique pour n'importe quel port qui doit servir un voisin sans littoral. Le port de Dakar est essentiel à la capacité du Mali à répondre à ses besoins alimentaires essentiels. 95 pour cent du trafic réside dans l'importation (engrais, riz), alors que le coton domine le commerce d'exportation du Mali. En vertu d'un accord commun, une zone à l'intérieur du port est aménagée comme une zone

franche pour le Mali, et toutes les marchandises y transitent pour un traitement rapide, avec un dédouanement souvent effectué en 30 minutes. Les modalités de transport sont transparentes et bien organisées, avec les deux tiers du trafic attribués aux camionneurs du Mali.

Le port a des applications informatiques limitées pour gérer son exploitation, une préoccupation à laquelle il fait face. Le Sénégal n'a pas non plus suffisamment de personnel qualifié pour l'activité portuaire moderne et les méthodes d'expédition, et n'est pas capable de concevoir des systèmes logistiques de pointe. Un centre national d'études maritimes est prévu pour 2010. En cas de succès, cela pourrait devenir une ressource régionale vitale.

## LES INSTITUTIONS D'APPUI

### LES AGENTS DE DÉDOUANEMENT

Le service fourni par ce secteur est essentiel pour le commerce international. Les agents doivent être à la fois compétents et avoir un comportement éthique. Au Sénégal, les normes professionnelles élevées sont perceptibles au sein de l'industrie et les négociants ont peu de difficultés à trouver des entreprises de bonne réputation pour mener leurs activités. Les frais sont fixés par l'État, la concurrence est motivée par le niveau de service qui améliore la qualité du produit. L'utilisation du service est obligatoire, ce qui est contraire aux principes de l'OMC. Le secteur est réglementé par les Douanes en étroite collaboration avec le secteur privé.

Bien que 55 à 70 entreprises soient autorisées à effectuer le dédouanement et le transit de marchandises, seules quelques grandes entreprises internationales qui offrent des services logistiques complets dominent le marché avec 60 pour cent de parts. Les qualifications des agents sont définies à la fois par la législation nationale et l'UEMOA. Elles sont harmonisées dans toute la région, les normes éthiques détaillées pour le secteur, et sont suffisamment strictes afin de préserver un bon niveau de professionnalisme.

## FACILITATION DU COMMERCE INSTITUTIONS D'APPUI

- Agents de dédouanement
- APIX
- Industrie du transport routier
- Industrie du transport ferroviaire
- Industrie du transport aérien
- Fournisseurs d'installations d'entreposage au froid

En lieu d'un examen, plusieurs années d'expérience professionnelle sont requises. L'industrie a son propre conseil de discipline qui émet des avertissements pour les comportements irréguliers, même si la Douane seule a le droit de suspendre et de révoquer les licences suite à un comportement frauduleux. Les Douanes et les associations commerciales assurent la formation continue et des cours de niveau universitaire en logistique du transport international sont disponibles.

### L'APIX

Comme indiqué précédemment dans ce rapport, l'institution maîtresse pour la création d'une entreprise au Sénégal c'est l'**Agence nationale chargée de la Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX)**. L'APIX abrite le guichet unique pour la promotion des investissements et la création d'entreprises. Au moment de cette étude, l'APIX terminait aussi un rapport très attendu sur les frais de port qui devrait inspirer l'action future dans le domaine.

En outre, l'APIX assume une fonction de contrôle et s'engage dans un dialogue public concernant les grands projets d'infrastructure de la nation, qui sont mis sur pied sous l'initiative présidentielle. Les projets sont basés sur un système de concession au secteur privé, avec des mécanismes tels que construction-exploitation-transfert (BOT), construction - détention-gestion-transfert (BOOT). Chaque projet est réalisé sous la supervision d'un Comité de Pilotage du Grand Projet.

Les projets d'infrastructure sous l'initiative présidentielle maintenant en cours sont les suivants:

- Construction d'un nouvel aéroport international à Ndiass pour aider à répondre à la demande du Sénégal d'un trafic aérien à mi-terme et à long terme. Le nouvel aéroport remplacera l'actuel aéroport Léopold Sédar Senghor de Dakar.
- Construction d'une nouvelle route à péage reliant Dakar à Thiès (60km). Cette route desservira également le nouvel aéroport international de Ndiass, à quelque 40 km de Dakar.
- Construction du Centre Commercial d'Afrique de l'Ouest. Le complexe sera construit sur le site de l'aéroport actuel (800 ha).
- Conversion de la jauge métrique Sénégalaise actuelle du chemin de fer (1,01m) en un système de chemin de fer à écartement normal (1,435 m). Cet effort vise à ouvrir la circulation aux passagers du pays et au trafic des marchandises, à stimuler l'exploitation des ressources minérales de la région orientale du pays, notamment les phosphates de Matam et le minerai de fer de Falémé et à fournir un service ferroviaire efficace entre Dakar et sa banlieue.

Un Comité de Pilotage des Grands Projets est normalement établi lorsque ces projets commencent à être mis en œuvre. Ce comité est chargé de la coordination et du suivi technique des actions liées à ces projets d'infrastructure, sous la supervision d'autres structures ou des différents départements ministériels concernés.

### LE TRANSPORT ROUTIER

Des véhicules en nombre insuffisant peu fiables, en particulier pour le transport des conteneurs réfrigérés, sont disponibles pour le transport de marchandises pendant les périodes de pointe de la récolte. Cette situation conduit à une forte détérioration et à des pertes lors du transport. La plupart des camions ont une capacité limitée de 35 tonnes, contrairement à ceux du Mali où les propriétaires bénéficient

d'un soutien étendu de l'État. Cela limite la capacité à transporter de manière efficace et à faible coût les marchandises en vrac comme les engrais. La plupart des grandes agro-entreprises évitent ces problèmes en assurant leur propre transport. Les suppléments de carburant, les politiques d'escorte, les retards aux frontières, et les arrêts sur la route non officiels, lorsqu'ils sont associés à l'insuffisance des infrastructures à certains endroits aux frontières terrestres, entraînent des coûts de transport élevés. Les frais vont de 43 000 à 54 000 francs CFA (US\$95 à US\$120) par tonne métrique pour le transport à la frontière du Mali. Un récent sondage réalisé par une entreprise de transport fiable, a compté 52 arrêts non autorisés, chacune nécessitant le paiement de 1,000 francs CFA, entre le port de Dakar et Bamako, au Mali, en dépit d'un accord officiel pour limiter ces arrêts à trois.

Aux postes frontières terrestres, les retards importants sont la norme. Les retards à la frontière du Mali sont imputables à la politique d'escorte du Mali et à la frontière de la Mauritanie au transport fluvial limité et à une infrastructure insuffisante. Comme le Mali fait uniquement payer une taxe d'escorte pour un convoi de 10 camions, les transporteurs renvoient les déplacements pour atteindre ce nombre. Les retards de 3 à 4 jours sont communs à la frontière de Rosso, car le seul ferry disponible ne peut que transporter un maximum de 24 camions par trajet et par jour. Les frais de passage vont de 13,000 à 15,000 francs CFA (US\$30 à US\$33) pour les wagons vides et 26,000 à 50,000 francs CFA (US\$58 à US\$110) pour les chargements complets. Les activités commerciales comprennent principalement le transit des marchandises débarquées à Dakar pour la Mauritanie et l'importation de fruits et légumes du Maroc. Les infrastructures routières et portuaires ne peuvent pas supporter le trafic actuel, la sécurité est insuffisante, et aucun plan en cours ne semble répondre à ces questions.

## LE CHEMIN DE FER

Le projet conjoint des gouvernements sénégalais et malien de privatiser le service ferroviaire entre Dakar et Bamako, commencé en 2003, n'a pas abouti aux améliorations souhaitées à cause des questions de coût. Transsrail, un consortium Franco-Belge qui exploite le service, ne transporte qu'environ 18 pour cent du total des biens en transit dans ce corridor, même si les coûts sont d'environ 15 pour cent moins chers que par voie terrestre. Si le rail était réhabilité, les coûts de transport baisseraient sensiblement à la fois à travers la réduction des frais de manutention et l'élimination des frais associés aux escortes douanières et les arrêts non officiels sur la route.

## LE TRAFIC AÉRIEN

Les taux de fret aérien entre l'Europe et le Sénégal, d'environ US\$6 le kilo pour les envois de plus de 45 kilos, sont élevés (comme c'est le cas pour la quasi-totalité de l'Afrique). Avec des frais estimés au double du transport par bateau et un délai d'expédition de fret maritime vers l'Europe de jusqu'à 6 à 7 jours, environ 85 pour cent des fruits et légumes frais sont expédiés par transport maritime. Néanmoins, le service aérien vers les marchés internationaux est adéquat et il y a suffisamment de place sur les chariots, y compris le service quotidien vers l'Europe.

Bien que les **entrepôts frigorifiques** adéquats soient disponibles à la fois sur le port et à l'aéroport de Dakar, l'absence de telles installations dans les zones rurales est un frein au développement des exportations de produits alimentaires périssables. Le financement par la Banque Mondiale des installations de fret des conteneurs d'entreposage au froid pour les produits périssables, prévues pour l'automne 2009, va considérablement améliorer la compétitivité de ces produits grâce à l'application des mesures de contrôle de meilleure qualité.

## DYNAMIQUE SOCIALE

Le gouvernement sénégalais s'est engagé à améliorer la facilitation du commerce. Cela est visible à travers les multiples aménagements que le

pays a entrepris afin d'appliquer les solutions de technologie de l'information dans le processus de commerce international. Associé aux innovations envisagées par les Douanes d'étendre l'utilisation des meilleures pratiques modernes, cet engagement devrait conduire le Sénégal vers son objectif qui est celui d'avoir l'un des processus les plus transparents et les plus efficaces du commerce international.

Un engagement au plus haut niveau sera nécessaire pour surmonter les obstacles à l'intégration des autres agences frontalières dans le système GAINDE.

Le secteur privé, représenté dans le secteur de l'agroentreprise par de gros exportateurs et importateurs, utilise son influence pour promouvoir une efficacité accrue et des coûts inférieurs. Souvent, cependant, les efforts du secteur privé sont contrés par la ferme détermination de l'État à protéger les producteurs nationaux. Alors qu'un bon équilibre a été difficile à atteindre, un partenariat croissant entre le secteur public et le secteur privé est une base pour résoudre ce problème.

Nonobstant les fondements solides de l'OHADA et de l'UEMOA, les champions de l'intégration régionale manquent au Sénégal, tout comme une prise de conscience des avantages mutuels qui peuvent être acquis par l'harmonisation des formalités aux frontières et le développement du commerce régional. Généralement, le faible niveau de confiance entre les pays voisins entrave l'intégration. Une stratégie agricole visant à fournir des cultures vivrières de base nécessaires au niveau régional devrait être considérée en coordination avec les efforts visant à réduire et à harmoniser le traitement aux frontières. L'accroissement de la libre circulation des produits agricoles au sein de l'UEMOA attirera les investisseurs à la recherche de plus grands marchés pour les marchandises.

## RECOMMANDATIONS

- Institutionnaliser la gestion des risques comme un processus commercial de base

pour les Douanes. Cela comprendrait une unité de GR, une procédure de dédouanement accéléré active (OEA) destinée aux négociants de produits agricoles, et un service de vérification a posteriori totalement opérationnel. La douane a une compréhension de base de ces programmes, mais ne dispose pas de capacités pour l'exécution complète de ces processus de base permettant de trouver le bon équilibre entre facilitation et contrôle. Une fois qu'une stratégie de base avec des objectifs mesurables a été arrêtée, des conseillers qualifiés en gestion des risques devraient être assignés à la Douane afin de l'aider à établir un bureau de gestion des risques pour améliorer l'identification des expéditions à haut et à faible risque, en utilisant l'analyse des données pour établir les profils. La dynamisation du programme OEA qui doit commencer par le ciblage des principaux importateurs de produits agricoles en tant que candidats pour les dédouanements accélérés doit être incluse dans le cadre de ce programme. Ces ressources devraient contribuer au développement d'une unité de post-contrôle qui est une composante essentielle de la gestion des risques. Cette approche globale permet à la Douane de gérer ses ressources limitées de manière plus efficace, réduit l'inspection physique et le scanning, et limite le pouvoir discrétionnaire de l'agent. Le Centre Ouest Africain pour le Commerce de l'OMD à Abidjan, en Côte-d'Ivoire, pourrait aider à identifier les ressources francophones à cet effet. Une autre ressource en Afrique de l'Est, l'Administration des Douanes de l'Ouganda qui a un programme de post-contrôle assez bien développé.

- L'utilisation soutenue de la technologie GPS pour suivre les expéditions en transit, qui pourrait éliminer la politique des escortes douanières coûteuse. La Douane s'efforce à piloter le nouveau système GPS pour le suivi électronique des expéditions

de marchandises sensibles en transit, ce qui pourrait réduire considérablement les coûts de transaction sur les expéditions affectées. Elle ne dispose pas de ressources nécessaires à la surveillance des expéditions sur une base régulière, ni de formation nécessaire pour utiliser efficacement cette technologie, encore moins d'un partenariat à l'avance avec le secteur des transports en vue de faciliter la mise en œuvre. La Douane doit trouver des ressources et demander des conseils et peut être des formations auprès de quelques grandes entreprises de transport qui utilisent ces technologies afin de surveiller leur propre flotte. Il faudrait envisager de permettre aux entreprises possédant ces systèmes de voyager sans escorte en vertu des termes d'un mémorandum d'entente qui décrit les exigences de rapport et les sanctions pour les manquements. Au moins le partage des données pourrait être possible au lieu que deux ensembles d'équipements soient placés dans le même véhicule. L'expérience kényane en matière de douanes, qui est plus avancée dans l'utilisation de cette technique, pourrait aussi bien être utile même si les deux systèmes utilisent des technologies différentes. Une étroite collaboration entre ces deux services de douanes existe déjà en raison de l'utilisation par le Kenya du système informatique sénégalais GAINDE.

- Renforcer la lutte contre la fraude et le commerce informel par l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale d'agence entre les frontières. La Douane, en tant que principale agence des frontières, devrait diriger les activités, mais toutes les agences impliquées dans le contrôle des frontières devraient être des participants actifs. Le commerce informel, en particulier de produits alimentaires de base, est galopant et reste essentiellement sans contrôle. Cela étouffe la production nationale, sape la capacité du commerce international à être effectivement

compétitif sur le marché local, et a des répercussions négatives sur la collecte des recettes. Aucune stratégie efficace d'identification et de ciblage des endroits et des marchandises à haut risque n'est mise en place, tout comme il n'existe aucun effort coordonné en cours entre les différentes agences des frontières, nationales et locales, pour résoudre le problème. Une aide doit être accordée à ces agences en tant qu'organe collectif pour mener des évaluations dans chaque région, les rendre prioritaires au niveau national, développer des canaux de renseignement, et concevoir un plan visant à réorienter les ressources et le matériel en conséquence. Les besoins en outils d'application essentiels devraient être identifiés et les demandes de ces ressources devraient inclure l'application et le résultat attendu du déploiement de ces ressources. L'assistance technique des enquêteurs de fraudes, des planificateurs stratégiques et d'exercices pratiques dans la préparation des évaluations des risques devra être soutenue par la communauté des bailleurs de fonds.

- Améliorer le cadre juridique des Douanes tant au niveau national qu'au niveau régional.
- La législation incomplète de l'union douanière de l'UEMOA est due à l'absence de procédures douanières simplifiées et harmonisées.
- La loi nationale des douanes dépassée du Sénégal l'empêche de tirer pleinement parti des applications de traitement électronique prévues.
- Le Sénégal est en train de réviser un nouveau code des douanes.
- Les experts internationaux des douanes dans les dispositions de Kyoto devraient soit revoir le projet ou participer à son développement afin d'assurer la conformité avec les principes clés de la Convention de Kyoto Révisée dont la transparence, l'utilisation maximale des TI, et le partenariat commercial.

- Le Sénégal, après avoir adhéré à cette convention, doit utiliser ce document comme plan directeur pour son cadre juridique afin de permettre de nouvelles avancées dans la facilitation du commerce.
- Toutefois, l'expertise nécessaire pour effectuer cette révision n'est pas en place au sein de l'agence.
- La communauté commerciale doit être prise en compte dans ce processus de rédaction de sorte que ce passage sera facilité.
- L'UEMOA a également besoin d'une tierce partie impartiale pour l'aider à concilier les questions litigieuses, telles que les sanctions, pour achever la législation de l'union douanière de l'UEMOA.



## EXÉCUTION DES CONTRATS

La conclusion de contrat pour les biens et services représente un aspect crucial dans le négoce agricole au Sénégal, comme c'est le cas dans la plupart de zones agricoles. Formels ou informels, ces contrats interviennent tout au long du processus d'approvisionnement – pour l'achat des fertilisants et autres intrants, la vente sur les marchés et aux grossistes, et l'approvisionnement des industries transformatrices et des exportateurs. Par conséquent, la mise en exécution efficace d'un contrat joue un rôle capital dans la croissance économique et le bien-être du secteur agricole.

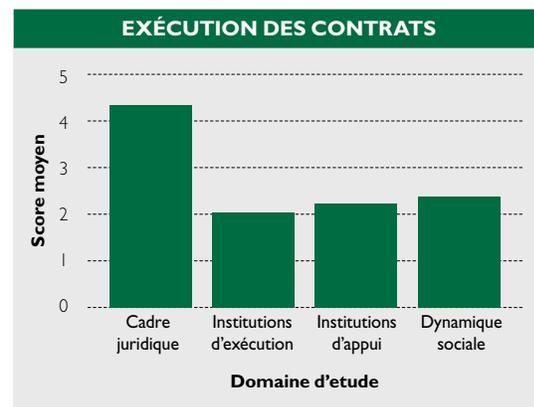
77 Le rapport *Doing Business* décrit en détail le temps, le coût et le nombre de transactions qu'implique la mesure d'exécution suivante : « Vendeur vend et livre à Acheteur des marchandises pour un montant équivalent à 200 pour cent du revenu par habitant du pays. Acheteur ne veut pas payer les marchandises parce qu'il prétend que les marchandises livrées ne sont pas d'une qualité satisfaisante. Vendeur assigne Acheteur en justice pour recouvrir le montant dû en vertu du contrat de vente (c'est-à-dire 200 pour cent du revenu par habitant du pays). La demande est envoyée devant un tribunal de la principale ville économique, compétent en matière de litiges commerciaux d'un montant équivalent à 200 pour cent du revenu par habitant, puis contestée sur le fond. Le jugement est rendu à 100 pour cent en faveur de Vendeur et ne fait l'objet d'aucun appel. ». Voir le lien <http://www.doingbusiness.org/Documents/CountryProfiles/SEN.pdf> à la page 40. Dans le contexte sénégalais, ce processus est plutôt anormal. Comme il sera démontré plus tard dans cette section, au Sénégal, il est facile de soumettre un appel, et la plupart de litiges commerciaux font l'objet d'appel.

78 D'un autre point de vue, elle peut être meilleure, du moins en ce qui concerne l'agriculture. Cette situation s'explique par le fait que l'indicateur de *Doing Business* présente une transaction effectuée en milieu urbain où les tribunaux sont surpeuplés et lents par rapport aux zones rurales. Si les mêmes mesures étaient prises à St. Louis et non à Dakar, les chiffres baisseraient de façon considérable.

EXÉCUTION DES CONTRATS	
<i>Doing Business</i> Classement 2010	151
<i>Doing Business</i> Classement 2009	150
Procédures (nombre)	44
Durée (jours)	780
Coût (% des réclamations)	26,5

Malheureusement, l'exécution d'un contrat formel est un processus long et difficile. Selon le tout dernier classement du rapport *Doing Business*, le Sénégal est classé 151<sup>ème</sup> sur les 183 pays prospectés en matière d'exécution efficace de contrat. Par rapport à l'année précédente, le Sénégal recule d'une place dans le classement. Durant ces deux années, le rapport *Doing Business* a montré que l'exécution d'un contrat exige 44 procédures. Le temps moyen requis était de 780 jours et le coût représentait 26,5 pour cent de la réclamation totale. Ce processus est relativement défavorable pour l'Afrique subsaharienne – en matière d'exécution de contrats, le Sénégal est classé aux derniers rangs des pays prospectés. Par rapport aux 30 pays industrialisés qui constituent l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques), le Sénégal accuse un retard considérable.

La méthode adoptée par *Doing Business* ne prend certainement pas en considération les difficultés relatives à une réclamation commerciale typique au Sénégal. Cette méthode ne tient pas



compte de l'une des causes de retard les plus fréquentes dans le pays : appels non fondés par le défendeur.<sup>77</sup>

En ce qui concerne l'exécution d'un contrat formel, la situation qui prévaut actuellement au Sénégal peut même être pire que celle suggérée par le rapport *Doing Business*.<sup>78</sup>

Le Sénégal jouit d'un ensemble de droits en matière de contrat qui rentrent dans un contexte juridique robuste et complet du point de vue général. Néanmoins, le règlement de différends est un processus lent et difficile à appliquer. Seuls quelques juges ou avocats ont une maîtrise des droits commerciaux. Les affaires judiciaires sont coûteuses et généralement, leur règlement demande largement du temps. Les décisions peuvent être incompatibles, arbitraires, et non transparentes.

Au Sénégal, seuls les riches peuvent se pourvoir en justice. Pour les autres, la justice est pratiquement hors d'atteinte. Compte tenu des difficultés liées à l'exécution d'un contrat, bon nombre de PME ne font pas recours aux contrats écrits. Elles limitent plutôt leur clientèle à leurs connaissances ou procèdent à une structuration de leurs opérations afin d'éviter tout différend. Par conséquent, il peut s'avérer difficile pour ces entreprises de développer leur clientèle. L'absence de tribunaux compétents ou de tout autre moyen de règlement de différends n'encourage pas les investissements et limite davantage les possibilités d'affaires.

## CADRE JURIDIQUE

### DROIT COUTUMIER

À l'époque coloniale, le Sénégal avait un système formel de droit coutumier, notamment les tribunaux religieux (*tribunaux Musulmans*) et les forums de village. Cependant, entre 1962 et 1973, ces systèmes ont été soit abolis, soit délégitimés, ou les deux. En conséquence, le Sénégal ne dispose aujourd'hui d'aucun système officiel et formel de droit coutumier. Cependant, des systèmes traditionnels de règlement de différend existent toujours au Sénégal, et ces systèmes peuvent affecter les contrats de diverses manières.

Premièrement, dans bon nombre de zones rurales, les différentes parties peuvent soumettre leurs différends à la municipalité rurale de leur localité. Les communautés ne sont pas habilitées à exercer une fonction juridique<sup>79</sup>; néanmoins, elles en exercent parfois. Les communautés ont l'avantage d'être rapides et relativement moins coûteuses. Cependant, étant donné que les autorités municipales manquent d'éducation juridique, ne disposent d'aucune ressource en matière d'investigation ou d'enquête, et peuvent porter un intérêt au différend d'une manière ou d'une autre, cette situation est risquée. Ces décisions ne sont pas reconnues par un tribunal légal.<sup>79</sup>

### LOIS PRINCIPALES

- Droit coutumier
- Les codes normalisés de l'OHADA sur les affaires, y compris le code civil de l'OHADA
- Droit d'investissement commercial intérieur
- Principales conventions internationales sur l'arbitrage et la résolution des litiges commerciaux

Deuxièmement, de nombreux Sénégalais s'en remettent aux chefs religieux – imams, marabouts, ou prêtres – pour demander leur avis par rapport aux problèmes familiaux, et la communauté musulmane sénégalaise peut décider de rencontrer un imam ou un marabout pour régler un différend. Dans ce cas, l'exécution du contrat peut être compromise si le litige porte sur un terrain appartenant à la famille ou à une entreprise familiale. Les tribunaux étatiques ne doivent en principe pas reconnaître les décisions d'un imam ; toutefois, il peut arriver qu'ils le fassent si ce dernier parvient à persuader les différentes parties de conclure un contrat valide réglant leurs différentes revendications.<sup>80</sup>

### DROIT MODERNE

Le système judiciaire sénégalais est basé sur le droit civil français, et tout récemment, sur la loi uniformisée par l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires). L'OHADA est un système de droits des affaires et représente les institutions de mise en œuvre du droit. Seize pays de l'Afrique de l'Ouest ont adopté ce système en vue d'accroître davantage leur attractivité aux investissements étrangers. Étant donné que la plupart des pays membres sont d'anciennes colonies françaises, les lois de l'OHADA sont basées sur le système judiciaire français.<sup>81</sup>

Le Sénégal jouit de droits commerciaux et d'investissements bien développés et d'un cadre juridique complet favorable au règlement de différends d'ordre commercial. Avec quelques exceptions mineures, les lois ne constituent pas un problème.

<sup>79</sup> Les échanges avec les magistrats révèlent que ces derniers ne peuvent donner aucun poids à une « décision » prise par une commune.

<sup>80</sup> L'État sénégalais ne reconnaît pas formellement le tribunal ou l'arbitrage religieux, ce qui fait que les décisions d'un imam n'ont aucune valeur juridique devant la cour. Toutefois, il peut valider un accord passé entre des parties. En général, les imams et les marabouts le savent et, lorsque d'importantes sommes d'argent et des étendues de terre considérables y sont impliquées, demandant aux parties de mémorialiser leur accord.

<sup>81</sup> Pour de plus amples informations concernant l'OHADA, se reporter à la section Protection des investissements.

Le Sénégal a signé toutes les principales conventions internationales sur l'arbitrage et le règlement de différends d'ordre commercial, y compris la Convention de New York (Convention pour la Reconnaissance et l'Exécution des Sentences arbitrales Étrangères) et la Convention de Washington (pour le règlement des différends relatifs aux investissements). La Loi sénégalaise prévoit un traitement égal aux créanciers extérieurs. Les jugements pécuniaires sont généralement en devise locale.

## INSTITUTIONS DE MISE EN ŒUVRE

### MÉDIATEURS INFORMELS

Dans le secteur agricole, particulièrement au niveau des PME, les parties à un différend font souvent appel à un médiateur informel.<sup>82</sup> Ce dernier est généralement un tiers respecté dont le rôle est d'aider les parties à régler le différend.

Contrairement à un arbitre, le médiateur n'est pas nécessairement neutre. Au contraire, il peut être allié à l'une des deux parties. Comme l'a déclaré un chercheur :

*En matière des affaires, un médiateur bien choisi peut aider à convaincre une partie de payer une dette, de fixer un nouveau délai, ou de régler un sinistre. En de termes simples, on peut dire qu'à Dakar, vos meilleurs propos dépendent de vos connaissances.*

À Dakar, « les médiateurs » ne sont pas de tiers neutres. L'un des aspects du rôle qui leur est dévolu consiste certes à faciliter la communication et la négociation entre les différentes parties, mais son principal rôle consiste à « convaincre » l'autre partie d'adopter une certaine attitude. Généralement, le médiateur est choisi pour son habileté à exercer une certaine influence sur une partie. Les défenseurs pensent avec conviction qu'il s'agit d'une pression « morale ». Cependant, cette utilisation de terme requiert une certaine qualification. L'influence des médiateurs ne relève pas de leurs « raisonnements moraux » non

*précédemment mentionnés, mais du fait que le poids d'un argument dépend de la personne qui l'a formulé.<sup>83</sup>*

Même certains particuliers et PME essaient parfois une médiation informelle avant de faire recours à un tribunal.

### TRIBUNAUX

Le système judiciaire sénégalais a ses forces et faiblesses. En ce qui concerne l'aspect positif du système, les juges sont nommés de façon méritocratique et équitable après une compétition supervisée par d'autres juges et professeurs en droit. Les juges suivent une formation jugée excellente selon les normes régionales.<sup>84</sup> Bien que les tribunaux soient considérés comme exposés à l'influence de la sphère politique au plus haut niveau, ce n'est pas souvent le cas avec la plupart des litiges commerciaux.

D'autre part, le secteur judiciaire manque de ressources. Seuls quelques juges ont des compétences en matière de commerce, et aucun d'eux n'a suivi de formation spécifique connexe à l'agriculture. Les juges ne sont pas titularisés et leurs salaires sont bas ; ce qui favorise l'ingérence politique active dans la prise de décision judiciaire par des élites politiques et économiques.

La corruption est un sujet délicat dans le système judiciaire sénégalais. Il existe une forte perception selon laquelle les tribunaux sont corrompus, mais les entreprises et les spécialistes donnent une image plus précise et expressive des tribunaux. Par ailleurs, l'opinion publique pense que la corruption mineure au sein du personnel juridique des tribunaux est un phénomène fréquent – « donner de l'argent » pour accélérer un cas etc. Dans son Baromètre mondial de la corruption 2009, Transparency International indique que 30 pour cent de défenseurs qui ont fait recours au système judiciaire en 2008 ont été corrompus. Et il existe une forte perception selon laquelle les affaires qui impliquent de puissantes et hautes personnalités officielles ne doivent pas être traînées en justice. D'autre part, presque tous les sujets

<sup>82</sup> Certains défenseurs qualifient ce processus de « traditionnel ». Reste à savoir s'il s'agit d'une tradition sénégalaise qui a été adaptée au contexte commercial, ou d'une « tradition » plus récente dont l'exécution a été compromise par le système judiciaire.

<sup>83</sup> Julie Paquin, *Economic Development and the Enforcement of Contracts: An Empirical View from Senegal*, McGill University School of Law, disponible à l'adresse <http://ssrn.com/abstract=1126342>, à la page 18.

<sup>84</sup> Le Sénégal dispose d'un centre de formation juridique bien fourni. Les juges suivent une formation à la fois théorique et pratique avant leur prise de service, et sont vivement exhortés à suivre d'autres formations. Plusieurs autres pays de l'Afrique francophone envoient des juges en formation au Sénégal, et le Sénégal envoie également des formateurs à l'étranger.

## PRINCIPALES INSTITUTIONS D'EXÉCUTION

- Les médiateurs informels
- Les tribunaux
- Les centres d'arbitrage
- Les huissiers de justice

interrogés pensent que les tribunaux donnent parfois un verdict impartial, et que dans la plupart des cas, les juges ne sont pas corrompus pour statuer sur un cas ordinaire. Le plus souvent, il a été démontré que les pratiques de corruption ont un impact non sur la décision ou la qualité de la jurisprudence, mais sur la durée totale du processus judiciaire. Généralement, les défenseurs accusent les autorités ou les experts et non les juges.

L'inconvénient majeur des tribunaux relève du fait que leur processus est excessivement lent. Il faut largement du temps pour statuer sur un cas, et par conséquent, il faut du temps pour mettre en exécution un jugement. Cet aspect serait considéré comme un obstacle partout ; c'est essentiellement le cas au Sénégal où bon nombre d'entreprises font face à des problèmes d'encaisse sans être en mesure d'attendre des mois ou des années pour résoudre leur problème. Les retards sont dus au manque de ressources (particulièrement les documents de recherche, la technologie de l'information, et les greffiers qualifiés), aux rôles d'audience surchargés,<sup>85</sup> et aux défenseurs expérimentés qui manipulent le système.

Un défendeur dispose d'un certain nombre de moyens pour accuser un retard, mais l'abus de pouvoir de la cour est le pire des moyens. Au Sénégal, la soumission d'un appel est de droit, les cours d'appel ont un processus lent, et un appel ouvert peut prendre le temps d'exécution d'un jugement. Par conséquent, ce phénomène donne naissance à une forte incitation pouvant amener un défendeur à inscrire un appel non fondé pour gagner davantage de temps avant le paiement. Une application efficace de cette stratégie permettrait de retarder un cas d'un an ou plus, en plus de la période de garantie du

jugement et du temps nécessaire pour l'exécution du jugement après le verdict final.

Les tribunaux sont également accusés d'incompétence et d'imprévisibilité, particulièrement de la part des acteurs du secteur agricole. Il existe une perception selon laquelle les tribunaux et les juges n'ont aucune notion des problèmes de ce secteur.

Le système judiciaire dispose d'une vaste couverture géographique, mais son organisation ne prend pas en considération les besoins du secteur agricole. Par exemple, la Vallée du Sénégal – la surface agricole dominante du pays – est desservie par trois cours de district seulement, et la grande partie de la vallée est de 100 km ou plus à partir du palais de justice le plus proche.

Les acteurs du secteur agricole ne font pas le plus souvent recours aux tribunaux. D'abord, le temps n'est pas en leur faveur. Deuxièmement, les frais relatifs à un appel au tribunal (considérés moyen par convention dans la plupart de pays industrialisés) ne permettent pas à la majorité de la population rurale d'engager un recours officiel. Troisièmement, les tribunaux n'existent pas en zones rurales, et engager une poursuite judiciaire demande largement du temps en zones urbaines où se trouvent les tribunaux. Quatrièmement, l'issue d'un processus officiel en matière de résolution de conflit est parfois perçue comme incertaine. Enfin, au Sénégal, il existerait un préjugé culturel contre le recours aux moyens officiels en matière de résolution de contrats. Pendant des interviews sur place menées par l'équipe, un sujet interrogé a déclaré qu'au Sénégal, moins de 5 pour cent de contrats sont résolus suivant une procédure judiciaire. D'après une publication récente, les entreprises sénégalaises vont au-delà de leurs efforts pour régler les ruptures de contrats directement entre les parties contractantes au lieu de faire appel à un tiers ou d'engager une procédure judiciaire pour le règlement du différend.

<sup>85</sup> Des tribunaux saturés semblent être fréquents à Dakar, ce qui n'est pas le cas dans le reste du pays. D'après les tribunaux de St. Louis et de Kaolack, leurs rôles d'audience sont presque pleins.

## LE CENTRE D'ARBITRAGE

La Chambre de commerce de Dakar est dotée d'un centre d'arbitrage commercial. Ce centre est opérationnel et depuis le début des années 2000, il résout un certain nombre de cas chaque année. Ce centre présente plusieurs avantages, principalement sa rapidité par rapport au système judiciaire. Par ailleurs, il a habileté à faire appel à des arbitres qualifiés. La plupart des clients du centre d'arbitrage sont des grandes entreprises locales ou des investisseurs étrangers, et juste quelques rares cas impliquent le secteur agricole, même de manière tangentielle

## LES HUISSIERS DE JUSTICE

Les huissiers de justice sont responsables de la mise en exécution des ordonnances et décisions judiciaires. Ils ne sont pas des fonctionnaires, mais des professionnels indépendants et agréés. Leur nombre est délibérément réduit :<sup>86</sup> le Sénégal compte seulement 60 huissiers de justice, dont 25 à Dakar. Un créancier qui a obtenu un jugement est libre de choisir l'huissier de justice qui s'occupera de son exécution.

Pour devenir huissier de justice, le candidat doit suivre des cours de droit, obtenir un diplôme, réussir à un examen, puis suivre deux ans de formation. Ensuite, le candidat doit attendre un poste vacant, auquel cas le gouvernement choisit un candidat dans le groupe de candidats disponibles. Généralement, les huissiers de justice n'abandonnent pas leur profession ; toutefois ils prennent leur retraite à 65 ans.

Ils jouissent d'un certain nombre de pouvoirs qu'ils peuvent utiliser pour l'exécution de jugement. Le blocage des actifs est le plus courant. Un huissier de justice peut demander de façon légale à une banque ou toute autre institution financière de bloquer le compte d'un débiteur. (Certes, les créanciers habiles et chevronnés en sont conscients, et peuvent dissimuler leurs comptes et autres actifs d'une manière ou d'une autre). Les huissiers de justice peuvent solliciter l'aide de la police, mais le plus

souvent, ce n'est pas le cas du fait de la lenteur de la réplique de cette dernière. Après un certain nombre de procédures, les huissiers de justice sont habilités à saisir les biens et les vendre aux enchères.<sup>87</sup>

En général, les huissiers de justice sont réputés pour leur compétence et ne sont pas considérés comme un corps corrompu. À Dakar, des plaintes sont déposées par rapport au manque d'huissiers de justice, mais pas dans les petites villes. St. Louis compte trois huissiers de justice, tandis que Kaolack en compte seulement deux ; tous s'accordent à penser que ce nombre était suffisant.

## INSTITUTIONS D'APPUI

### NOTAIRES

Tout comme les huissiers de justice, les notaires sont indépendants et leur nombre est limité par décret ministériel. Le Sénégal compte seulement 32 notaires. La plupart se trouvent à Dakar, et les autres villes en comptent seulement un ou deux chacune.

Chaque entreprise doit avoir un notaire pour certifier les chèques de plus de 25 millions de francs CFA (environ US\$50,000) signés pendant les hypothèques et la vente de terrain privé. Leur présence n'est pas obligatoire, mais le plus souvent, ils interviennent dans les signatures de contrats. Avec l'accord des deux parties, le notaire peut légaliser un contrat afin d'éviter un éventuel recours à un tribunal pour procéder directement à une forclusion en cas d'irrégularités ; ce phénomène est fréquent dans les grandes entreprises.

### PRINCIPALES INSTITUTIONS D'APPUI

- Les notaires
- Les syndicats d'agriculteurs
- Les juristes
- L'UEMOA
- Les entreprises pratiquant l'agriculture sous contrat

<sup>86</sup> Ce chiffre est présenté par décret du Ministère de la justice ; il est révisé de façon périodique avec la croissance démographique et économique du pays. Les deux huissiers de justice interrogés ont déclaré que cette mesure vise à garantir un champ de travail stable pour tous les huissiers de justice, et par conséquent garantir un revenu élevé et solide, et réduire l'incitation à la corruption. En réalité, d'un point de vue général, les huissiers de justice ne sont pas accusés de corruption. D'autre part, il a été insinué que les huissiers de justice font eux-mêmes pression contre toute expansion de leur nombre.

<sup>87</sup> Après une décision, 8 jours au moins sont accordés pour procéder à une saisie de biens ; après ce délai, 45 jours supplémentaires sont accordés pour procéder à une vente aux enchères, et pendant cette période, le débiteur peut récupérer les biens saisis en payant tout le montant exigé.

## SYNDICATS D'AGRICULTEURS

Le Sénégal compte plusieurs syndicats d'agriculteurs. On distingue les coopératives agricoles, les associations agro-industrielles, les groupes de marché, et les associations régionales des producteurs.

Cependant, la majorité de ces groupes semble très inefficace, particulièrement en matière de conclusion et d'exécution de contrats. Une association agricole type semble servir principalement pour la diffusion des informations. Dans certains cas, ces associations peuvent aider leurs membres à obtenir un prêt. Très peu entreprennent une négociation collective, même la plus rudimentaire. Ce phénomène s'explique en partie par les difficultés relatives à l'administration, mais surtout par le manque de ressources et d'expertise.

## BARREAU

Les avocats manifestent très peu d'intérêt envers le secteur agricole. Le Sénégal compte un certain nombre de cabinets d'avocats spécialisés, mais aucun n'est spécialisé dans un domaine relatif à l'agriculture. Par exemple, il est inutile de rédiger des contrats d'application générale pour le secteur de production d'arachide. Au contraire, les avocats semblent « perdus » lorsqu'ils sont appelés à conclure des contrats relatifs au domaine agricole, ce qui n'encourage pas la mise en évidence de l'expérience acquise à partir du contexte commercial et du système juridique applicable.

## UEMOA

L'UEMOA peut être considérée comme une institution d'appui dans la mesure où tous ses

membres ont convenu de mettre en exécution les décisions des tribunaux des autres membres. Ainsi, l'ordonnance d'un tribunal sénégalais est valide dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest. Le Sénégal a également signé des accords bilatéraux sur la mise en exécution avec plusieurs États qui ne sont pas membres de l'UEMOA. Par exemple, par un accord de 1993, les décisions du tribunal sénégalais peuvent être mises en exécution au Ghana simplement par inscription et vice-versa.<sup>88</sup>

## AGRICULTURE SOUS CONTRAT

L'agriculture sous contrat peut être une institution d'appui ; cependant, seule sa présence la rend remarquable au Sénégal. Étant donné que ce type d'agriculture est fréquent dans les autres pays africains, y compris certaines régions voisines du Sénégal, cet aspect demande une étude.

L'agriculture sous contrat renvoie à une production agricole basée sur un contrat verbal ou écrit entre agriculteurs et entreprises agro-industrielles, définissant les conditions de production et de commercialisation d'un produit agricole. Le contrat conclu dans le cadre de l'agriculture sous contrat constitue un avantage pour les petits exploitants agricoles dans la mesure où les termes du contrat leur permettent de participer à la filière du marché moderne. En d'autres termes, ces avantages relèvent du fait qu'ils obtiennent des produits à crédit, bénéficient d'une assistance technique, et parfois d'un prix de soutien, ce qui leur permet de produire des denrées agricoles à une valeur plus élevée qu'attendue. L'agriculture sous contrat offre une flexibilité aux entreprises

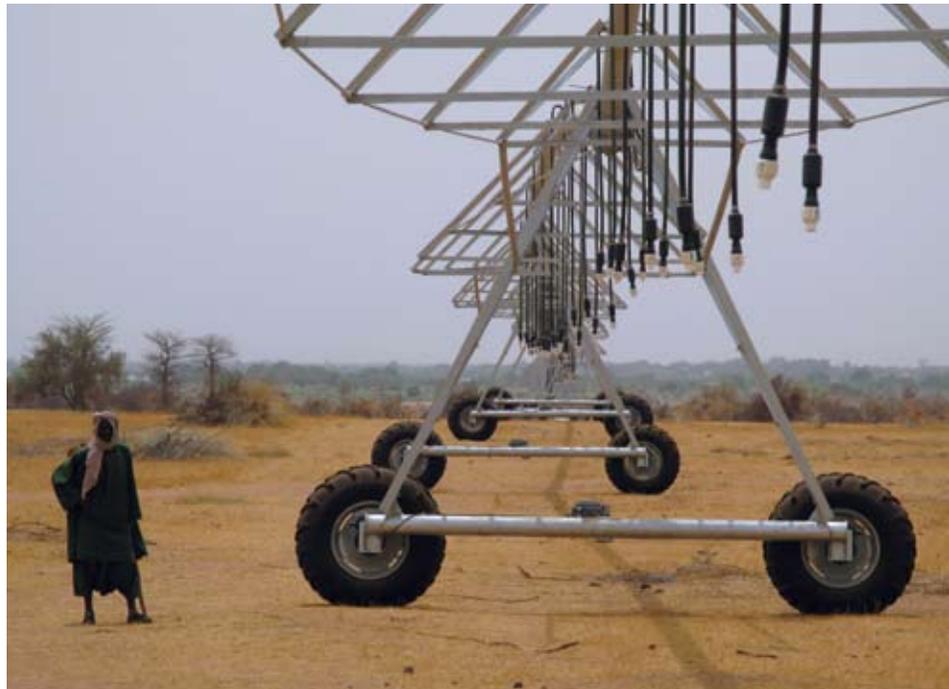
## IMPACT SUR LA PAUVRETÉ EN ZONE RURALE PAR LES AGRO-INDUSTRIES INTÉGRÉES VERTICALEMENT

Les auteurs de l'analyse menée sur le haricot vert français au Sénégal démontrent que la réduction de la quantité de cette denrée agricole produit par des agriculteurs sous contrat ne constitue pas nécessairement un inconvénient, vu la portée de l'exigence de la main d'œuvre agricole et du revenu généré par les employés engagés par une grande ferme légalement constituée, à gestion intégrée. Par ailleurs, étant donné que ces employés sont généralement choisis parmi les membres de la population rurale exerçant sur les surfaces les plus petites et les moins productives, l'emploi est axé vers le plus vulnérable des démunis.

<sup>88</sup> Voir le lien <http://www.belonline.org/business8.htm#WillthecourtsOfGhanaupholdthejudgment>.

agro-industrielles en leur permettant d'accroître (ou de réduire) leurs volumes de production sans investissements majeurs sur les infrastructures agricoles et les fonds. Cependant, il est nécessaire que les entreprises agro-industrielles fournissent des efforts considérables et consacrent assez de temps à l'organisation, la coordination, l'encadrement, la formation, et le soutien des agriculteurs pour leur permettre d'être des fournisseurs de produits agricoles fiables et responsables. La conclusion de contrat avec un grand nombre de petits producteurs demande généralement des coûts élevés de transactions, et dans la plupart des cas, les entreprises agro-industrielles préfèrent conclure les contrats avec un petit nombre de grands producteurs. La conclusion de contrat pour les principaux aliments de première nécessité destinés à la consommation locale est rare ; ce qui est très courant pour les cultures industrielles et/ou d'exportation telles que la canne à sucre, la volaille, les bovins, le café, le thé, et les produits de l'horticulture. Cette situation se justifie particulièrement lorsqu'il s'agit d'un produit à destination des marchés étrangers où les clients payent une prime pour la qualité du produit et l'innocuité des produits alimentaires.

Au Sénégal, l'agriculture sous contrat est très peu fréquente, contrairement à d'autres pays africains, particulièrement au Kenya et au Ghana. La principale différence entre ces régions s'expliquerait par le fait qu'au Sénégal, la plupart d'entreprises agro-industrielles étrangères préfèrent cultiver leurs produits suivant des procédures rigoureuses de contrôle de qualité, particulièrement lorsque les normes de qualité de produit et de l'innocuité des produits alimentaires prévalent. En ce qui concerne les produits saisonniers destinés à l'exportation qui sont facilement disponibles sur les marchés locaux, à l'instar de la mangue, les exportateurs peuvent procéder, de manière plus facile et simple, aux achats comptants auprès de producteurs fiables pour répondre aux exigences de leurs produits, au lieu de conclure des contrats avec de petits producteurs.



Au Sénégal, bon nombre d'agro-industries pensent que la disponibilité opérationnelle et le développement des petits exploitants agricoles sont très limités pour faire de ces derniers des fournisseurs de produits agricoles de bonne qualité fiables. Pour ces industries, l'investissement requis en temps et en argent pour améliorer les compétences gestionnaires, financières et techniques des petits exploitants agricoles afin de faire de ces derniers des fournisseurs fiables et responsables, est très considérable pour vulgariser les contrats d'achat. Cette situation est décrite par une analyse récente<sup>89</sup> effectuée dans le cadre de l'exportation de la tomate du secteur secondaire sénégalais, où le principal exportateur a décidé de ne pas pratiquer l'agriculture sous contrat.

Cette analyse montre qu'en 2001, une filiale française, Grands Domaines du Sénégal (GDS) ayant des sociétés affiliées de production et de distribution alimentaire dans plusieurs pays en Europe, en Afrique et en Amérique latine, a lancé la production de la tomate cerise au Sénégal. Vers la fin de 2006-2007 GDS a produit environ 99 pour cent de tomates fraîches destinées à l'exportation à partir du Sénégal. La société cultive la tomate cerise près de St

<sup>89</sup> "LICOS Centre for Institutions and Economic Performance", Document de travail 217/2008: "Globalization and Poverty in Senegal: A Worst Case Scenario?" Miet Maertens, Liesbeth Colen, et Johan F.M. Swinnen Katholieke Universiteit Leuven Huis De Dorlodot, Deberiotstraat 34 B-3000 Leuven BELGIQUE, <http://www.econ.kuleuven.be/licos>.

Louis, dans le delta du fleuve Sénégal où l'eau et la terre sont en abondance.

GDS va délibérément au-delà des efforts fournis par les petits exploitants pour intégrer verticalement le processus d'approvisionnement. La production de la tomate cerise par la société dépend totalement de ses installations de production pour les cultures agricoles, la récolte, l'emballage, le refroidissement, l'entreposage frigorifique et le transport. La société GDS a installé une station de conditionnement dans le delta du Fleuve Sénégal pour le traitement et l'acheminement de légumes frais ; elle a également beaucoup investi dans les pratiques de production de haute technologie telles que l'irrigation au goutte-à-goutte informatisée et mécanisée, ainsi que l'utilisation de l'engrais et des produits antiparasitaires dans l'installation d'irrigation au goutte-à-goutte. (Ces technologies – ainsi que les intrants essentiels tels que les semences améliorées, les fertilisants et les produits phytosanitaires – sont une œuvre de l'UE).

Le résultat immédiat est que l'approvisionnement de la tomate destinée à l'exportation écarte complètement les petits exploitants agricoles, étant donné que la production de la tomate se fait dans les plantations de masse de l'exportateur.

Deux principales raisons expliquent la stratégie d'intégration verticale complète adoptée par la société. Tout d'abord, cette stratégie va en droite ligne avec la politique de la société mère française à laquelle appartient la société GDS, et peut servir dans des opérations similaires en Mauritanie et en Côte d'Ivoire. Deuxièmement, en plus de la faible efficacité générale des petits exploitants locaux, les critères établis par l'UE relatifs à la qualité des produits et à l'innocuité des produits alimentaires – notamment la traçabilité de GlobalGap et le niveau maximal du résidu des pesticides – ont amené la société à intégrer verticalement le stade de la production de ses opérations en créant ses propres exploitations agricoles. En d'autres termes, s'agissant

du contrôle de la qualité ou du rendement, la société a jugé que les petits exploitants ne sont pas fiables.

Une analyse similaire<sup>90</sup> a été effectuée auparavant pour l'agro-industrie française productrice de *haricot vert* au Sénégal. Depuis sa mise en vigueur comme culture d'exportation à partir du Sénégal au début des années 1990, le haricot vert français est produit en grandes quantités par les petits exploitants agricoles sous contrat avec de grands exportateurs des produits des industries agricoles. Ce phénomène s'explique par le fait que contrairement à la tomate, la culture du haricot vert français est une culture à cycle court et relativement simple qui peut être produite par de petits exploitants agricoles sans difficultés majeures pendant la saison pluvieuse, et la qualité du produit peut être contrôlée par une sélection de haricot d'exportation au hangar d'emballage de l'exportateur. Durant une quinzaine d'années, de 1991 à 2005, l'exportation du haricot vert français à partir du Sénégal est passée de 3 000 tonnes à presque 7 000 tonnes, et représente presque la moitié de l'exportation des produits horticoles au Sénégal à cette époque. Le Sénégal est classé quatrième parmi les plus grands exportateurs du haricot vert français vers l'UE, après le Maroc, l'Égypte et le Kenya.

L'exportation des produits horticoles au sein de l'UE doit répondre aux besoins d'un public sans cesse rigoureux et aux normes de sécurité et de qualité particulière. La législation de l'UE impose (1) des normes de commercialisation communes pour les produits horticoles ; (2) des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), (3) des règles d'hygiène générales basées sur les mécanismes de contrôle de l'ARMPC (Analyse des Risques et Maîtrise de Contrôles Critiques) et (4) des normes de traçabilité. Par ailleurs, GlobalGap exige l'application des normes industrielles relatives à la bonne pratique agricole (GAP) ainsi que la traçabilité, le programme de sécurité des produits alimentaires au détail pour les marchés internationaux au sein de l'UE,

<sup>90</sup> "LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Department of Economics, University of Leuven: Trade, Standards, and Poverty: Evidence from Senegal", Miet Maertens et Johan F.M. Swinnen (Novembre 2006).

et dans une certaine mesure, pour les marchés américains. Ces normes ont compliqué davantage la production et l'exportation des produits horticoles frais à partir de Sénégal.

## LA DYNAMIQUE SOCIALE

Au Sénégal, les deux types de contrats (formels et informels) sont courants dans le secteur agricole. Le recours aux contrats informels – contrat verbal dont les termes peuvent être ambigus – est plus courant par rapport aux contrats formels. Comme c'est le cas dans bon nombre de pays, les transactions à court terme sont le plus souvent informelles, tandis que les transactions à long terme et de grande valeur sont généralement formalisées et écrites.

La grande partie de l'agriculture sénégalaise se trouve au niveau rural, où les rapports sociaux sont importants et les accords peuvent être mis en exécution par consensus social. Les contrats informels ou plutôt verbaux dont le processus est moins complexe sont légion. Ce type de contrat n'est justifié par aucune évidence écrite, seules les différentes parties en ont connaissance, et parfois un témoin.

En général, les contrats permettent de convenir les termes suivants :

- **L'achat d'intrants** tels que les semences, les fertilisants, et les produits chimiques par de petits exploitants agricoles individuels et/ou leurs associations de producteurs.
- **Le crédit agricole.** Le crédit accordé par les fournisseurs d'intrants est la forme la plus courante de crédit à court terme en matière de production agricole. Ce type de crédit se présente sous différentes formes, notamment le paiement en espèces ou en nature.<sup>91</sup>
- **Les ventes préalables des produits agricoles.** Par exemple, les intermédiaires et les exportateurs de haricot verts concluent des contrats informels avec des centaines de petits exploitants agricoles afin de fournir le haricot vert selon un calendrier de livraison prédéfini. L'acheteur

fournit essentiellement la semence, le fertilisant, les produits chimiques et la valeur de ces produits est déduite du prix de vente à la livraison du produit final à l'exportateur. L'acheteur rejette tout produit qui ne respecte pas les normes de qualité des produits d'exportation. Dans ces cas, le producteur est libre de vendre le produit rejeté sur le marché local au meilleur prix possible.

Malgré l'usage courant des procédures contractuelles dans le secteur agricole, en cas de différend, les mécanismes de résolution formelle sont difficilement utilisés. Cette situation est due à plusieurs facteurs :

Premièrement, la rupture de contrat résulte généralement des questions liées à la rentrée de fonds. Les entreprises sénégalaises manquent généralement de liquidités. Cette situation se justifie particulièrement dans le secteur agricole où il faut parfois attendre des mois pour que l'argent soit acheminé de l'acheteur final au producteur d'un produit exporté, en passant par l'exportateur, le transformateur et le grossiste.

Ces conditions ont un impact sur les contrats et leur exécution. Les entreprises sénégalaises sont généralement au fait des risques et des conséquences éventuelles liés à la rupture de contrat. Cependant, les questions de rentrée de fonds relèguent souvent les celles d'exécution à l'arrière-plan. Très peu d'entreprises du secteur agricole peuvent se permettre de s'opposer aux parties contractantes. Entre-temps, le manque de liquidités a également un impact sur le choix des solutions. Les entreprises et les particuliers en difficulté désirent généralement être payés en espèces bien que cette option ne résolve pas leurs problèmes. Le capital investi réalisable sur demande est préférable à une performance spécifique ou à des difficultés plus importantes à un stade futur.

La question de rentrée de fonds peut également rendre les entreprises tolérantes, puisque les entrepreneurs sont, à partir de leur propre

*91 Par exemple, l'équipe AgCLIR a rencontré un fournisseur de fertilisants qui a accordé des ventes à crédit de fertilisants et produits chimiques aux riziculteurs locaux. À la fin de la saison, après la récolte du riz, le fournisseur recevra du riz brut non traité à titre de paiement de la valeur des intrants fournis aux riziculteurs.*

expérience, conscientes du fait que la conformité parfaite avec la réglementation est impossible et ne l'exigent pas de leurs partenaires. Les entreprises sénégalaises définissent parfois la fiabilité non comme le fait de respecter scrupuleusement les termes du contrat, mais comme le degré auquel l'autre est tenu de faire de son mieux.

Deuxièmement, bon nombre de sénégalais ne considèrent pas les contrats – même les contrats écrits formels – comme un ensemble précis d'obligations claires à respecter à tout prix. Au contraire, les termes de l'accord se rapprochent de l'idéal : les deux parties s'accordent sur le fait que le respect des termes du contrat est tout à fait souhaitable, mais reconnaissent qu'il pourrait être impossible. Cette attitude reflète probablement le caractère incertain du climat des affaires au Sénégal, où les entreprises sont souvent incapables d'obtenir des résultats positifs pour des raisons (interdictions, embouteillage, non règlement des factures par le gouvernement) liées à des situations qui leur échappent.

Par ailleurs, bon nombre de Sénégalais – en particulier dans les zones rurales – évitent les litiges, qui ont l'effet de transformer une relation basée sur une négociation en vue d'un gain mutuel en une question de bien et de mal. Une action en justice peut être considérée comme une attaque personnelle à la probité du défendeur. Ainsi, elle implique nécessairement la destruction des relations personnelles et professionnelles entre les deux parties. Cette situation doit être évitée, à moins qu'il n'existe pas d'autre alternative.

Il existe également la perception selon laquelle le système judiciaire est un distributeur de punitions en cas de mauvaise conduite plutôt qu'un forum de résolution de problèmes. Lors de ce diagnostic, plusieurs personnes interrogées possédaient une connaissance confuse des fonctions pénales et civiles des tribunaux. Ainsi, intenter une action en justice sous-entend que le prévenu est accusé d'un crime.

Par conséquent, aussi longtemps que l'entreprise en difficulté considère que celle qui ne respecte pas les termes du contrat agit de bonne foi mais est simplement dans l'impossibilité d'honorer ses obligations contractuelles, la partie lésée fera preuve d'une patience extraordinaire et coopérera totalement avec l'autre partie pour contribuer à la résolution du problème. D'autre part, si l'entreprise lésée remarque que l'entreprise qui ne respecte pas ses obligations contractuelles n'est pas disposée à prendre les mesures nécessaires à la résolution du problème, la première tentera des actions plus agressives. Par exemple, certaines entreprises affichent dans leurs locaux des « photos signalétiques » (similaires aux photos issues d'une séance d'identification) de créanciers qui refusent de payer leurs dettes après une période de temps prolongée.

## RECOMMANDATIONS

- Travailler avec les tribunaux en vue de la réduction des temps de jugement et d'exécution ou de forclusion. Le gouvernement doit être enthousiaste à cette idée, puisqu'elle concerne un indicateur de *Doing Business* qu'il n'a toujours pas étudié. Cependant, sa portée est très limitée ; par exemple, il ne concerne pas les appels non fondés. Il ne concerne pas non plus spécialement les intérêts particuliers du secteur agricole.
- Travailler avec les chambres locales et les associations agricoles en vue de faciliter la diffusion d'informations portant sur les fournisseurs locaux et étrangers et avec les clients dans le but d'encourager les négociations collectives et le regroupement des commandes.
- Encourager les banques locales et en particulier les IMF qui accordent des prêts dans le secteur agricole afin de considérer le financement des factures comme un moyen de réduction des problèmes de rentrée de fonds dans les PME agricoles. Un nombre important de problèmes d'exécution

surviennent du fait que les problèmes de rentrée de fonds auxquels les entreprises font face sont si critiques que ces dernières ne peuvent se permettre d'avoir des préférences dans leurs relations d'affaires.

- Constituer un guide simple des lois de recouvrement et d'application, en français et en Wolof, en clarifiant les droits

juridiques mais également en expliquant différentes options sans poursuites judiciaires. Faire une large diffusion de ces informations auprès des associations et chambres agricoles.

- Encourager le Centre de Formation Judiciaire de Dakar à inclure les questions agricoles dans son programme.



## ANNEXE I: RECOMMANDATIONS

Ce rapport contient environ 200 recommandations qui suggèrent – du plus général au plus particulier – une variété d’approches en vue de l’amélioration du contexte sénégalais en faveur des entreprises agricoles. Bien que chacune des recommandations du rapport contribue à une vision globale de la façon dont le Sénégal peut continuer son émergence dans le monde économique, les priorités suivantes sont **essentielles** :

### RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

Recommandation : Il existe une perception générale selon laquelle le régime foncier au Sénégal est défectueux, mais aucun effort concret n’a été consenti pour remédier à cette situation. La réforme foncière doit être un processus clairement articulé, soutenu politiquement et basé sur des informations fiables afin qu’une croissance économique à long terme soit assurée dans le pays.

#### À court terme

- Convoquer un forum de haut niveau en vue de commencer à établir un consensus politique sur la question de réforme foncière (aussi bien judiciaire qu’institutionnel).

#### À long terme

- Initier des objectifs réalisables et impartiaux pour la réforme du système de titres fonciers semblables à la procédure en cours comme étant un aspect de la stratégie de croissance accélérée.
- Étudier et réviser toutes les stratégies de croissance économique appliquées par le gouvernement afin d’ajouter des plans tactiques et stratégiques en vue d’une réforme foncière systémique.

Recommandation : la grande majorité d’institutions qui constituent une partie du diagnostic d’AgCLIR affichent un taux d’attrition élevé et un nombre de bureaucrates de niveau supérieur prêts pour la retraite sans possibilité véritable d’être remplacés. Le gouvernement a besoin d’une stratégie en matière de ressources humaines dans tous les bureaux de l’État qui établirait un calendrier de 10 ans au minimum et accorderait une attention particulière au remplacement du personnel.

#### À court terme

- Instituer une révision gouvernementale et immédiate des capacités en ressources humaines, avec un accent particulier sur les besoins immédiats et futurs en ressources humaines. Ces rapports doivent souligner les contraintes principales liées au recrutement, au licenciement et à la planification pour les besoins à venir.

#### À long terme

- Le gouvernement et les bailleurs de fonds doivent effectuer une révision à long terme des dépenses en ressources humaines et affecter les ressources où elles sont le plus sollicitées, y compris les bureaux ruraux de l’État.

## CRÉATION D'UNE ENTREPRISE

Recommandation : Sensibiliser les populations sur les programmes publics et privés, et sur les bailleurs de fonds qui sont prêts à voler au secours des industries agricoles à travers la radio, la télévision et les programmes de présentation.

### À court terme

- Engager un consultant à court terme pour effectuer une analyse de l'écart des initiatives de soutien de l'agriculture en cours ou en projet avec l'aide des bailleurs de fonds et les principales entités gouvernementales.

### À long terme

- Mettre en œuvre un programme d'approche afin d'inclure plusieurs langues locales, des points de distribution ruraux, ainsi que plusieurs médias afin d'atteindre tous les bénéficiaires prévus.
- Mettre en œuvre un plan de communication avec des objectifs précis. L'objectif principal est d'assurer l'utilisation des programmes existants et un effet de rétroaction accentué de la part des bénéficiaires prévus impliqués dans la conception générale.

Recommandation : Renforcer le programme d'extension du Ministère de l'Agriculture.

### À court terme

- En réponse au mécontentement général relatif aux services d'extension au Sénégal, continuer à soutenir l'établissement de l'institution amorcé sous le Programme des Services Agricoles et des Organisations de Producteurs (PSAOP) de la Banque Mondiale. Mettre un accent particulier sur le renforcement des capacités des services d'extension agricoles à (1) fournir une expertise utile, (2) augmenter les innovations ISR/ITA et (3) cibler les professionnels féminins de l'agro-industrie qui sont pratiquement oubliés par les services d'extension.

### À long terme

- (1) Utiliser des techniques d'appréciation rapides (et peu coûteuses) pour identifier l'expertise nécessaire dans chaque région du pays sur une base régulière, (2) instituer un programme de « pertinence » afin de s'assurer que les services fournis correspondent aux services sollicités, (3) pourvoir des fonds à travers un fonds commun ou autre moyen de financement flexible qui permettent aux nouvelles approches créatives d'accroître les technologies liées à l'agriculture développées par ISRA/ITA et d'autres institutions locales et (4) pourvoir des fonds pour que les services d'extension ciblent particulièrement les professionnels féminins de l'agroindustrie.

Recommandation : Élargir le champ d'action de la GOANA et des initiatives agricoles futures afin d'inclure les infrastructures clés et les contraintes de services secondaires, y compris l'énergie, l'eau et le transport.

### À court terme

- Identifier les individus clés au sein du bureau du président chargés de la gestion des activités de la GOANA. Initier un dialogue sur l'extension des mesures incitatives de la GOANA en vue de jeux constructifs, notamment la génération et la distribution de l'énergie électrique (en particulier l'énergie renouvelable), l'eau et les infrastructures routières, la construction et l'expansion de la voie ferrée.
- Travailler avec la plus grande communauté agricole pendant que GOANA II se réalise afin de soutenir l'importance accrue accordée à l'agriculture en tant que système et diminuer l'importance des mesures axées uniquement sur la production.

### À long terme

- Accorder la priorité au mouvement des marchandises à travers les couloirs clés, en particulier les zones qui présentent un grand potentiel agricole.
- Développer une stratégie nationale en faveur de l'investissement dans les infrastructures liées à l'agriculture avec des objectifs d'intervention spécifiques et une méthodologie qui accorde la priorité au mouvement des marchandises des régions de production de ces marchandises vers marchés d'alimentation.

## CRÉATION D'UNE ENTREPRISE

Recommandation : Encourager les élèves à s'inscrire dans les filières agricoles dans le cadre des enseignements secondaire et supérieur et travailler avec le secteur privé afin de s'assurer que le programme en cours répond aux besoins actuels et futurs.

### À court terme

- Effectuer une révision approfondie du système éducatif secondaire et supérieur en vue de l'identification des lacunes du programme d'enseignement en matière de gestion de l'agro-industrie, l'industrie agroalimentaire et la production et les sciences agricoles.
- Établir une liste de sources publiques et privées de financement visant à soutenir les structures universitaires actuelles avec un accent particulier sur la gestion de l'agro-industrie et la production et les sciences agricoles.

### À long terme

- Relier le bureau du président, le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Éducation pour les consultations relatives aux besoins éducatifs lors de chaque processus de formulation du budget au début de chaque exercice financier, fixer des objectifs réalistes et ambitieux en vue de la création d'une fondation d'entrepreneurs agricoles.

Recommandation : Renforcer l'expertise et les mesures incitatives offertes par l'APIX afin d'envoyer un signal clair aux acteurs du marché pour qu'ils sachent que le Sénégal est propice au développement de l'agro-industrie.

### À court terme

- Créer un département spécialisé au sein de l'APIX avec une expertise technique dans le domaine agricole en vue de la promotion et de la facilitation de l'investissement dans l'agro-industrie.
- Étendre les mesures incitatives et l'accent mis sur l'investissement dans l'agro-industrie de l'État à la plus grande communauté agricole, en particulier les activités de traitement.

### À long terme

- S'assurer que la commercialisation, l'investissement et les politiques gérées par l'APIX mettent un accent particulier sur les industries agricoles, petites ou grandes.
- Utiliser le *Centre de facilitation des procédures administratives* de l'APIX comme modèle, créer une direction pour la simplification, la transparence, la rapidité et l'opportunité au sein du bureau du président ou tout autre bureau habilité, afin de s'assurer que tous les ministères chargés de délivrer les permis, les licences ou autres types de « permissions » le fassent dans un cadre d'efficacité, de transparence et de rapidité.

Recommandation : Continuer à mettre l'accent sur les coopératives en tant que lieu de croissance de l'agro-industrie, et mettre un accent particulier sur (1) la réforme juridique, (2) le renforcement des institutions et (3) la gestion/organisation interne.

### À court terme

- Évaluer la législation en cours sur les coopératives à travers une table ronde, une révision par des experts, des commentaires et un soutien considérable en vue de la réforme juridique dans ce domaine.
- Effectuer une évaluation des besoins institutionnels du bureau d'enregistrement des coopératives en vue de la reproduction du service d'orientation à l'APIX ou une fusion totale des deux institutions.

### À long terme

- Sur la base de la réforme du cadre juridique des coopératives, soutenir continuellement les coopératives en tant que forme légale d'expansion et de création commerciale. Transférer le processus d'enregistrement des coopératives à l'APIX ou doter les coopératives d'un bureau d'enregistrement avec des ressources similaires afin d'assurer un soutien considérable aux coopératives.

## OBTEINTION DES AUTORISATIONS

Recommandation : Soutenir et mettre un accent particulier sur le sous-secteur des aliments transformés.

### À court terme

- Financer l'analyse d'un sous-secteur afin d'examiner les questions de gestion et d'expansion commerciales et de formation professionnelle générale dans le sous-secteur des aliments transformés.
- Reconsidérer l'idée d'ajout de services d'extension au sous-secteur des aliments transformés, tout comme le sous-secteur des agriculteurs.

### À long terme

- Développer un cadre stratégique à long terme entre le secteur privé et le gouvernement axé sur la valeur ajoutée des produits agricoles, en mettant un accent particulier sur la transformation des aliments.

Recommandation : Encourager la formation de grands groupes de producteurs à travers l'assistance technique, en mettant l'accent sur l'agriculture, la formation sur l'agriculture comme activité commerciale, la gestion des organisations et la commercialisation pour les chaînes de valeur agricole sélectionnées.

### À court terme

- Travailler avec les groupes de producteurs afin de sensibiliser ces derniers sur l'importance d'un régime de délivrance des permis solide et l'utilisation appropriée d'équipements et produits chimiques agricoles dangereux.
- Travailler avec les bureaux d'enregistrement des coopératives, les projets clés des bailleurs de fonds et autres groupes commerciaux agricoles afin de déterminer les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces des organisations de producteurs au Sénégal.

### À long terme

- Créer un système d'imposition et des mesures incitatives destinées aux coopératives agricoles.
- Créer un niveau de rachat politique élevé (associé aux messages destinés au public) afin de clarifier le fait que les groupes de producteurs ne sont pas utilisés à des fins politiques.
- Travailler avec le bureau du président, le Ministère de l'Agriculture, l'APIX et d'autres institutions clés en vue de la modification de la marque des organisations d'agriculteurs afin de débarrasser ces derniers de leur héritage d'outils politiques.

Recommandation : Mettre l'accent sur la création d'industries agricoles en soutenant les chaînes de valeur entre le producteur et le marché.

### À court terme

- Instituer une révision immédiate des stratégies agricoles et évaluer le bien-fondé desdites stratégies dans la perspective des « systèmes agricoles ». Sur la base de ces analyses, faire des recommandations spécifiques pour guider les révisions des stratégies et politiques du gouvernement, en mettant un accent particulier sur les mesures incitatives et autre soutien fiscal aux activités à travers les chaînes de valeur agricole.

### À long terme

- Réduire continuellement le fardeau des permis pour les entreprises dans le secteur de la transformation agricole au Sénégal à travers une révision approfondie de la délivrance de licences basée sur trois critères : (1) la légalité de la licence, (2) le caractère nécessaire de la licence et (3) le degré auquel la licence peut être considérée comme avantageuse pour le commerce.

## CONCURRENCE LOYALE

Recommandation : Soutenir la Commission de la Concurrence en vue de l'amélioration de l'efficacité et de l'équité à travers le système économique du Sénégal.

### À court terme

- Pourvoir la Commission de la Concurrence en ressources humaines chargées d'enquêter sur la conduite anticoncurrentielle.
- Dans le cadre de l'UEMOA, clarifier les rôles respectifs des lois nationale et communautaire sur la concurrence.
- Les bailleurs de fonds et le gouvernement doivent collaborer avec les médias pour publier les questions liées à la concurrence, y compris l'abus de position dominante, les allégations de fixation de prix, et l'intérêt général pour la société dans la concurrence accentuée.

### À long terme

- Pourvoir la Commission de la Concurrence en ressources humaines chargées d'enquêter sur la conduite anticoncurrentielle. Alors que les ressources publiques sont limitées au Sénégal, les cas des pays qui expérimentent la même situation démontrent qu'il est possible de pourvoir une agence de la concurrence en personnel. En Zambie par exemple, la Commission de la Concurrence compte un personnel d'environ 20 à 25 personnes. En Tanzanie, la commission compte environ 40 ressources humaines. Le fait de pourvoir la Commission de la Concurrence indépendante en ressources humaines, plutôt que de les réserver uniquement à la branche politique du gouvernement s'aligne avec les meilleures pratiques internationales et les récentes réformes adoptées en France qui ont servi d'exemple pour la formulation de la loi sur la concurrence du Sénégal lors de la promulgation de celle-ci en 1994.<sup>92</sup> Pourvoir la Commission de la Concurrence en personnel permettrait de combler les lacunes de la loi, laquelle interdit la conduite anticoncurrentielle et les pratiques anticoncurrentielles actuelles dans le secteur agricole. Cette action contribuerait à la réduction des prix à la consommation et à la réduction de la pauvreté.
- Mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités avec les autorités de la concurrence. L'assistance technique pourrait impliquer des programmes de formation à court terme, des conseillers-résidents à long terme et/ou des échanges entre les membres du personnel et les autorités de la concurrence établies dans d'autres pays.
- Assurer le financement indépendant de la Commission de la Concurrence, au lieu de la financer à partir du Ministère du Commerce.
- Renforcer le régime concurrentiel afin d'éviter les comportements collusifs.

<sup>92</sup> Au Sénégal, cet objectif serait atteint si les ressources étaient réduites au gouvernement. Par exemple, l'initiative récente du gouvernement visant à éliminer progressivement certains programmes de subventions peut écarter les ressources humaines ayant assuré la supervision de ces programmes. Voir "Government of Senegal, Memorandum of Economic and Financial Policies" (Gouvernement sénégalais, mémorandum des politiques économiques et financières), document remis au FMI, le 5 décembre 2008, à la page 42, disponible aux adresses <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scri/2009/cr0905f.pdf> (Anglais) et <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scri/2009/cr0905f.pdf> (Français).

## CONCURRENCE LOYALE

Recommandation : Réformer le secteur des engrais afin d'améliorer la viabilité et de rehausser la compétitivité de l'agriculture sénégalaise.

### À court terme

- Effectuer une analyse coûts-avantages du régime de subvention publique à l'achat d'intrants. Il ressort des entretiens que certains problèmes relatifs au programme de subvention publique pour achat d'engrais touchent également d'autres programmes de subvention, en particulier les subventions pour achat de semences, autre facteur de production important. L'importance de ces programmes de subvention fait l'objet d'un large débat,<sup>93</sup> et l'expérience particulière du Sénégal est nécessaire à l'évaluation du succès antérieur du programme et à la prise de décisions pour l'avenir. Avec des ressources à sa disposition, la Commission de la Concurrence serait en mesure de remplir ce rôle à travers sa fonction de défenseur d'intérêts particuliers.

### À long terme

- Réduire au minimum l'influence politique sur le processus d'appels d'offres, éliminer la corruption et mieux cibler les agriculteurs. Comme il a été constaté, les intervenants sont d'avis que les petits agriculteurs ne bénéficient pas totalement des subventions publiques pour l'achat de fertilisants. Éliminer la corruption et mieux cibler les petits agriculteurs, en associant peut-être la distribution d'engrais à l'utilisation effective et/ou aux gains de productivité, réduirait les conduites anticoncurrentielles et donnerait un avantage aux agriculteurs. Entre autres choses, l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP), qui pourrait assurer l'arbitrage des irrégularités émaillant les demandes de soumission publiques, doit être continuellement soutenue, et les parties appelantes doivent disposer d'outils nécessaires à la présentation des faits devant l'ARMP.<sup>94</sup> Renforcer le régime de la concurrence. Le programme de subventions de l'État repose sur les demandes de soumission annuelles des entreprises privées. Dans un environnement où la loi sur la concurrence n'est pas effectivement appliquée, des truquages d'offres pourraient subvenir, obligeant ainsi les agriculteurs à payer des sommes plus élevées. Comme mentionné ci-dessus, les autorités en charge de la concurrence au Sénégal doivent être renforcées afin d'éviter les comportements collusifs.

Recommandation : Améliorer la protection des consommateurs contre les pratiques déloyales, trompeuses ou frauduleuses sur le marché.

### À court terme

- Soutenir les programmes de renforcement des capacités du Ministère du Commerce et des autres institutions de mise en œuvre, y compris les associations de consommateurs. Certains intervenants ont suggéré que les autorités d'application tireraient profit d'une meilleure formation sur les normes applicables et les techniques d'application de la loi. Les associations de consommateurs ont joué un rôle majeur dans la protection des intérêts des consommateurs au Sénégal, mais manquent de ressources.

### À long terme

- Évaluer la nécessité d'une loi générale sur la protection du consommateur. Des efforts seraient actuellement fournis au sein de l'OHADA en vue de l'étude d'une éventuelle loi générale sur la consommation, et il conviendrait de soutenir ces efforts et d'autres efforts similaires. Entre autres choses, l'étude devrait examiner si les associations de consommateurs doivent ou non être autorisées à faire des revendications au nom de leurs membres.
- Améliorer le système judiciaire. Étant donné que les lois sur la protection du consommateur sont appliquées par l'intermédiaire des tribunaux et non de la Commission nationale de la Concurrence, un système judiciaire sain et non corrompu est vital pour le régime de protection du consommateur.

<sup>93</sup> Voir les documents suivants : World Bank, *Fertilizer Use in African Agriculture* disponible à l'adresse [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSPIB/2007/03/15/000310607\\_20070315153201/Rendered/PDF/390370AFROFert101OFFICIALOUSEONLY1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSPIB/2007/03/15/000310607_20070315153201/Rendered/PDF/390370AFROFert101OFFICIALOUSEONLY1.pdf); et United Nations Food and Agriculture Organization, *Policies and Actions to Stimulate Private Sector Fertilizer Marketing in Sub-Saharan* disponible à l'adresse [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1136e/a1136e.pdf?bcsi\\_scan\\_DA3493EE5FC9D524=0&bcsi\\_scan\\_filename=a1136e.pdf](ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1136e/a1136e.pdf?bcsi_scan_DA3493EE5FC9D524=0&bcsi_scan_filename=a1136e.pdf).

<sup>94</sup> Pour des recommandations supplémentaires sur la lutte contre la corruption au Sénégal en général, voir le document « Évaluation de la corruption Au Sénégal (31 août 2007) », rédigé pour le compte de l'USAID et disponible à l'adresse [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADK548.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADK548.pdf).

## RECRUTEMENT DES EMPLOYÉS

Recommandation : Renforcer les capacités de la population sénégalaise en âge de travailler afin de contribuer de manière significative au secteur agricole à travers la formation professionnelle renforcée, l'éducation obligatoire et la coopération entre les ministères.

### À court terme

- Effectuer une analyse des réussites et des échecs de la formation professionnelle au Sénégal, y compris les projets des bailleurs de fonds et du gouvernement.
- Financer les campagnes de sensibilisation sur la nécessité de permettre aux filles d'atteindre la maturité avant le mariage. Encourager les familles qui inscrivent leurs filles à l'école jusqu'à ce que ces dernières terminent le programme d'enseignement secondaire.
- Étudier, proposer et appliquer des mesures permettant de réduire les taxes ou autres mesures incitatives pour les entreprises qui investissent dans la formation des employés. Il existe plusieurs modèles de ce type de système à travers le monde, y compris les primes ou subventions publiques à la formation, les crédits d'impôt et les partenariats de formation entre le secteur public et le secteur privé. Ces questions justifient la nécessité de reconsidérer les mesures qui s'avèreraient efficaces au Sénégal.
- Encourager la formation de grands organismes de producteurs agricoles à travers l'assistance technique et financière, en mettant l'accent sur l'agriculture, la formation sur l'agriculture comme activité commerciale, la gestion des organisations et le marketing. En ce qui concerne les cultures à fort rapport économique destinées à l'exportation, des efforts supplémentaires doivent être fournis pour permettre aux agriculteurs d'obtenir le GlobalGAP et d'autres homologations.
- Accroître la commercialisation sociale auprès des agriculteurs afin de leur enseigner les risques liés à l'utilisation de mauvais pesticides et l'effet néfaste de ces derniers sur la santé de l'homme lors de l'application et de la consommation, et de meilleures méthodes de lutte antiparasitaire et des stratégies organiques de lutte antiparasitaire.

### À long terme

- Réviser les programmes des écoles de droit et des écoles de commerce afin de s'assurer qu'il y est enseigné non seulement les sujets à caractère général sur le droit du travail, mais également les lois relatives au secteur agricole.
- Assurer la formation des médias dans le domaine spécifique de la publication juste, approfondie et exacte des sujets relatifs au travail et à l'emploi.
- Réviser les programmes portant sur l'agriculture dans les collèges et les universités afin que élèves et étudiants puissent acquérir des connaissances utiles tant dans le secteur agricole public que privé. Élaborer des mesures incitatives afin de faire de l'agriculture une discipline intéressante pour les élèves et étudiants. Cette mesure pourrait par exemple aider les diplômés à trouver des emplois bien rémunérés, offrir l'opportunité d'étudier dans d'autres pays, et créer des stages au sein d'industries agroalimentaires et autres entreprises agricoles.
- Créer une plateforme interministérielle pour la collaboration entre le Ministère de l'Éducation et le Ministère de l'Agriculture afin d'assurer l'alphabétisation pour tous au Sénégal au bout de cinq ans. Améliorer les taux d'alphabétisation, en particulier pour les femmes, par l'application de l'éducation obligatoire pour les enfants âgés de 6 à 16 ans.

## RECRUTEMENT DES EMPLOYÉS

Recommandation : Encourager le recrutement d'un nombre plus élevé d'employés sous contrat de longue durée par le renforcement de la flexibilité du code du travail et la révision des impôts sur le salaire liés au recrutement des employés sous contrat de longue durée.

### À court terme

- Effectuer une révision approfondie du code du travail et des règlements d'exécution.
- Effectuer une analyse de l'écart sur les institutions chargées du contrôle de l'application du code du travail.
- S'assurer que les entités gouvernementales chargées de l'application des lois et règlements sur l'hygiène et la sécurité du travail, ainsi que les travailleurs en âge minimum bénéficient des moyens et de la motivation nécessaires à l'exécution effective et méticuleuse de leur travail (c'est-à-dire dans les milieux de travail ruraux et urbains).

### À long terme

- Réviser les lois sur le travail afin de les rendre moins onéreuses lorsqu'un employeur licencie un employé pour des raisons économiques. Plus particulièrement, réduire les charges et coûts administratifs encourus lorsque des employés sont licenciés et permettre une plus grande flexibilité en ce qui concerne les règlements et restrictions relatifs aux heures supplémentaires et les restrictions portant sur les heures de travail.
- Réduire le montant des impôts à payer par les employeurs et les employés pour la pension (IPRES) et l'assurance maladie liée au travail (*Caisse de Sécurité Sociale*), et s'assurer que l'argent issu de ces impôts est utilisé aux fins prévues de manière claire et transparente.

## ENREGISTREMENT D'UN BIEN

Recommandation : Réformer complètement le système paysager.

### À court terme

- Étendre l'action du PAMOCA afin de continuer à assister les cadastres et les bureaux des affaires foncières à travers le pays et établir une carte nationale moderne.
- Former et concéder une licence aux topographes en vue de combler les lacunes actuelles et futures dans la profession.
- Mener un projet pilote, apporter une assistance technique et juridique et une formation aux communautés (peut-être celles nouvellement élues) dans quelques régions sélectionnées et vérifier une ou deux années plus tard si les résultats présentent des différences vérifiables (c'est-à-dire moins de litiges fonciers dans les tribunaux, plus d'investissements, une productivité accrue).

### À long terme

- Amorcer une campagne agressive afin de gagner le soutien de la population pour la réforme agraire à travers des consultations publiques et privées avec le gouvernement, les bailleurs de fonds, le secteur privé et la société civile.
- Créer une stratégie de communication qui implique les médias, y compris la radio, la télévision et d'autres modes de présentation autorisés dans la région afin de relier ces questions au système actuel et proposer des idées pour la réforme.
- Créer une nouvelle loi foncière sur la base des modèles internationaux basés sur la « bonne pratique » et adaptée aux habitudes locales.

## OBTENTION D'UN CRÉDIT

Recommandation : Réduire les risques liés à l'asymétrie d'informations dans le secteur financier en renforçant davantage l'utilisation des opérations sécurisées.

### À court terme

- La banque centrale doit conserver les statistiques détaillées des types de prêts afin de fournir de meilleures informations sur les pratiques commerciales et les politiques dans l'avenir.
- Améliorer l'accès des prêteurs à l'information sur les titres, les créances et les données sur les emprunts précédents. Le système actuel adopté par la banque centrale est totalement inadéquat en ce qui concerne la satisfaction des besoins du secteur agricole ou tout autre secteur. Une agence d'évaluation du crédit, qui permettrait aux prêteurs d'obtenir de plus amples informations sur les emprunteurs potentiels, est nécessaire pour la réduction des risques (et par conséquent des coûts) dans les opérations bancaires. De même, un registre de prêts sur gage permettrait aux prêteurs d'établir la priorité des réclamations sur un bien et serait particulièrement utile pour l'utilisation des biens meubles et immeubles comme garantie.

### À long terme

- Sensibiliser les prêteurs sur tous les aspects des prêts agricoles à travers des formations financées par le gouvernement ou les bailleurs de fonds sur les possibilités offertes par le secteur agricole. Cette mesure devrait impliquer les outils servant à la réduction des risques.

Recommandation : Renforcer les capacités du secteur financier à soutenir le secteur agricole et les marchés ruraux de manière plus générale.

### À court terme

- Renforcer les capacités d'appui au secteur des IMF concernant le manque de compétences, notamment en analyse de crédit, de risques, de gestion financière et de TI.
- Pourvoir une formation sur les compétences commerciales élémentaires, y compris la formation sur les systèmes financier et de crédit. Cette information doit mettre l'accent sur la formulation d'un plan commercial sain, l'analyse des conditions d'un prêt et la négociation d'un contrat écrit.
- Contribuer au développement des formes et contrats normalisés pour les prêts agricoles et autres opérations.
- Apporter un soutien financier au service de vulgarisation agricole.
- Reconsidérer l'utilisation d'une caution pour un ou plusieurs des grands réseaux des IMF.
- Sensibiliser les responsables de l'industrie agroalimentaire agricole sur la préparation, la présentation et l'analyse des projections financières pour que celles-ci soient clairement comprises par les responsables en charge des prêts.

### À long terme

- Soutenir le développement du service bancaire itinérant. Il faudrait développer au préalable un cadre juridique et réglementaire. Le Kenya et le Botswana constituent des modèles potentiels.
- Assister les banques dans le développement des produits issus de prêts agricoles, y compris l'assistance technique pour former les banquiers sur les méthodes d'évaluation, de formulation et de finalisation de ces produits.

## PROTECTION DES INVESTISSEURS

Recommandation : Accroître l'attrait pour l'investissement dans l'industrie agroalimentaire du Sénégal, en ce qui concerne les investisseurs locaux et étrangers.

### À court terme

- Créer un service d'archives en ligne et unique des lois commerciales.
- Réviser les mesures incitatives du code d'investissement afin de s'assurer qu'elles sont avantageuses pour le secteur agricole dans son ensemble et qu'elles stimulent de nouveaux investissements.
- Analyser et évaluer le soutien apporté par les bailleurs de fonds et le gouvernement aux organisations agricoles au cours des cinq dernières années afin de tirer des leçons et d'éviter les pièges. Identifier les mesures engagées et abandonnées par la suite (telles que les sites Web ou les initiatives d'assistance technique) et déterminer si ces mesures doivent ou non être réexaminées et relancées.
- Créer des liens entre les organisations agricoles mieux organisées et les écoles de commerce du Sénégal en développant des partenariats entre les services de développement commerciaux.

### À long terme

- Assister l'administration douanière dans la protection des droits de propriété intellectuelle.
- Soutenir la sensibilisation du public et la formation sur les bonnes pratiques commerciales et les principes de base du gouvernement d'entreprise à travers les organisations et les programmes destinés aux petites et moyennes entreprises et aux organisations agricoles. Mettre en œuvre des programmes de formation et d'éducation sur la gestion commerciale, avec un accent particulier sur la formation des entrepreneurs ruraux.

## PAIEMENT DES IMPÔTS

Recommandations : Améliorer l'efficacité du système fiscal en relation avec les industries agricoles.

### À court terme

- Simplifier le code des impôts. Combiner les impôts, y compris l'impôt foncier et l'impôt salarial afin de réduire le fardeau administratif et l'idée répandue selon laquelle le système fiscal est « trop complexe ». Par exemple, il existe des impôts sur le salaire qui peuvent être combinés en un seul impôt.
- Travailler avec le secteur privé et enseigner aux comptables, aux auditeurs et autres prestataires de service les aspects uniques des techniques agricoles, y compris les questions liées à la rentrée de fonds et la saisonnalité.
- Améliorer les procédures de cotisations fiscales afin que celles-ci soient moins arbitraires. Les cotisations fiscales doivent être adossées sur les conditions réelles selon les impôts payés au cours de l'exercice précédent ou les prévisions arbitraires de l'administration fiscale locale.
- Soutenir le travail du DGID en vue de la simplification et de la rationalisation du code des impôts et la réduction du nombre de déclarations à effectuer par les contribuables.

### À long terme

- Renforcer la capacité de la General Tax and Land Authority (Administration générale des taxes et des terres) à travers (1) l'engagement à long terme, (2) une évaluation des besoins spécifiques à l'imposition dans les zones rurales, et (3) les besoins en ressources humaines. Mettre un accent particulier sur le renforcement des bureaux d'impôts régionaux, y compris les installations et les équipements.
- Réduire les taux d'imposition sur tout type d'industrie agricole et élargir l'assiette fiscale à travers l'utilisation des mesures incitatives (par exemple six mois d'exonération fiscale pour une activité commerciale enregistrée) et de la discipline (par exemple, audit basé sur les techniques de gestion des risques).
- Autoriser le dépôt en ligne.

## LE COMMERCE TRANSFRONTALIER

Recommandation : Travailler à l'amélioration de la valeur des produits agricoles du Sénégal à travers le marquage et la normalisation de la qualité.

### À court terme

- Lorsqu'un projet implique le soutien d'une nouvelle chaîne d'approvisionnement, c'est-à-dire du riz ou des noix de cajou, les gestionnaires devraient travailler avec l'ASN pour développer une norme nationale pour chaque produit de la chaîne d'approvisionnement. Reconsidérer le label NS pour le marché sénégalais. La chaîne d'approvisionnement s'est avérée efficace et est citée par les membres des secteurs public et privé comme un modèle à suivre dans les domaines de politique commerciale, de développement stratégique et de recherche agricole.

### À long terme

- Les fonds de marketing social doivent financer les programmes de contrôle de la qualité marquée existante tels que la marque NS du secteur public de l'ASN. NS promeut les normes établies par un processus gouvernemental transparent basé sur les normes internationales et scientifiques. Le succès de NS contribuerait également à la viabilité et à l'équilibre financier de l'ASN pour continuer et étendre son action d'établissement des normes à travers un avis unanime des intervenants et des consommateurs sensibilisés sur l'importance de la salubrité des aliments pour les produits achetés au Sénégal.

Recommandation : Investir dans le régime SPS en vue d'une meilleure protection de la santé des plantes et des animaux.

### À court terme

- Harmoniser les droits et les structures opérationnelles à travers les régions pour permettre à la DPV et au MOC / DCI d'améliorer l'autosuffisance financière, l'équité dans le traitement et les procédures documentaires pour les produits destinés à l'exportation. Pour faire face à un manque général de personnel approprié et de ressources matérielles, une taxe pour le système de service pourrait fournir des ressources financières permettant d'améliorer au moins le matériel des bureaux régionaux situés dans les ports. Pour les bureaux régionaux de la DPV, les grandes entreprises fournissent déjà des fonds pour l'essence si les services de la DPV sont sollicités- ce système informel pourrait être converti en une taxe de surveillance pour le système de service.

### À long terme

- Développer une collaboration formelle entre les Douanes et la DPV aux frontières régionales pour mobiliser des ressources d'inspection des expéditions entrantes suspectes. La coordination formelle devrait commencer au niveau de Dakar et être introduite de manière formelle dans les bureaux régionaux au port de la DPV, du DOC / ICD, et des douanes. Les agents frontaliers de la DPV devraient être en uniforme et en nombre suffisant, dotés d'équipements et d'un budget pour effectuer les inspections des produits importés – y compris ceux qui entrent illégalement par pirogue ou par camion.
- Assurer une formation scientifique renforcée au sein de la DPV à différents niveaux afin de mieux identifier les parasites, les maladies des plantes et des mesures de réponse rapides efficaces. La formation spécialisée doit être assurée à condition que son impact soit effectivement mesuré. Les jeunes candidats ou les jeunes professionnels de la DPV pourraient suivre une formation scientifique à travers les bourses dans les centres régionaux basés à Niamey et Cotonou ou dans les universités occidentales à condition que les étudiants reviennent travailler pour le service public de la DPV pour trois ans en tant que phytopathologistes ou entomologistes après l'obtention du diplôme. Coordonner toutes les listes de participants à la formation avec d'autres projets qui financent les formations pour éviter les efforts répétés, c'est-à-dire que la SAGIC et le PDMAS devraient coordonner les listes de participants pour toutes les formations financées par des individus ou autres.

Recommandation : Améliorer la valeur des services douaniers à travers l'amélioration des pratiques de gestion des risques et de lutte contre la fraude.

#### À court terme

- Institutionnaliser la méthodologie de gestion des risques comme processus commercial de base de l'administration douanière. Cette mesure comprendrait une unité de GR, une procédure de dédouanement accéléré active (OEA) destinée aux négociants de produits agricoles, et un service de contrôle a posteriori totalement opérationnel. L'administration douanière possède une compréhension élémentaire de ces programmes mais ne possède pas la capacité d'appliquer intégralement ces processus de base d'un service douanier moderne destiné à assurer le contrôle et la facilitation appropriés. Une fois qu'une stratégie de base avec des objectifs mesurables a été mise en place, les conseillers conscients des opérations de gestion des risques doivent être affectés à l'administration douanière pour contribuer à l'établissement d'un bureau de gestion des risques en vue de l'amélioration de l'identification des expéditions à haut et faible risque, en utilisant l'analyse des données pour l'établissement des profils. Il faudrait également revitaliser le programme OEA en ciblant premièrement les importateurs agricoles comme candidats pour la facilitation du dédouanement. Ces ressources devraient également contribuer au développement d'une unité de post-contrôle, élément essentiel dans la gestion des risques. Cette approche globale permet à l'administration douanière de diriger plus efficacement ses ressources limitées, réduit l'inspection physique et le sondage et limite la discrétion de l'agent. Le Centre Ouest Africain pour le Commerce de l'OMD à Abidjan, en Côte-d'Ivoire, pourrait aider à identifier les ressources francophones à cet effet. Une autre ressource en Afrique de l'Est, l'Administration des Douanes de l'Ouganda qui a un programme de post-contrôle assez bien développé.

#### À long terme

- Améliorer les efforts de lutte contre la fraude et le commerce clandestin à travers le développement et l'application d'une stratégie globale d'application basée sur la mise en place d'agences entre les frontières. L'administration douanière, en tant qu'agence frontalière principale, devrait diriger les actions, mais toutes les agences impliquées dans le contrôle des frontières devraient participer activement. Le commerce clandestin, particulièrement en ce qui concerne les produits de première nécessité, prend de l'ampleur et reste pratiquement incontrôlé. Il brise la production locale, sape la capacité des négociants internationaux à soutenir efficacement la concurrence sur le marché local et a un impact négatif sur le recouvrement des recettes. Aucune stratégie efficace d'identification et de ciblage des emplacements et produits à haut risque n'a été mise en place et aucun effort actuel coordonné entre les agences frontalières, locales et nationales, n'a été fourni pour aborder la question. Ces agences devraient recevoir de l'assistance en tant que collectivité pour effectuer les évaluations dans chaque région, les prioriser à l'échelle nationale, développer les chaînes d'information et formuler un plan pour rediriger les ressources et les équipements en conséquence. Les outils d'application essentiels et nécessaires devraient être identifiés et la demande de ces ressources devrait inclure l'application et l'impact anticipé du déploiement de ces ressources. L'assistance technique des enquêteurs de fraudes, des planificateurs stratégiques et d'exercices pratiques dans la préparation des évaluations des risques devra être soutenue par la communauté des bailleurs de fonds.

## LE COMMERCE TRANSFRONTALIER

Recommandation : Réduire les coûts relatifs au commerce à travers la réforme institutionnelle et juridique, avec un accent particulier sur les accords interrégionaux et la réduction des coûts de transit.

### À court terme

- Améliorer le cadre juridique des douanes à l'échelle nationale et régionale. La législation incomplète de l'union douanière de l'UEMOA entraîne l'absence de simplification et d'harmonisation des formalités de frontière. Les lois douanières nationales désuètes du Sénégal entravent la mise à profit des applications de traitement électronique anticipé. Un nouveau code douanier est actuellement en projet au Sénégal. Les experts internationaux des douanes dans les dispositions de Kyoto devraient soit revoir le projet ou participer à son développement afin d'assurer la conformité avec les principes clés de la Convention de Kyoto Révisée dont la transparence, l'utilisation maximale des TI, et le partenariat commercial. Le Sénégal, ayant participé à cette convention, devrait utiliser ce document comme plan directeur pour son cadre juridique afin de permettre de nouvelles avancées dans la facilitation du commerce. Cependant, l'expertise nécessaire à cette révision n'a pas été suscitée. Les groupes commerciaux devraient être impliqués dans l'élaboration de ce projet en vue de la facilitation du passage. L'UEMOA a également besoin d'une tierce partie impartiale pour l'aider à concilier les questions litigieuses, telles que les sanctions, pour achever la législation de l'union douanière de l'UEMOA. Ce n'est qu'à la fin de ce processus que l'intégration des formalités de frontière entre les membres pourra être initiée et le commerce des produits de première nécessité facilité.
- Mettre à jour les lois d'inspection des aliments afin que celles-ci soient conformes aux normes régionales de la CEDEAO et de l'UEMOA.

### À long terme

- Soutenir l'utilisation de la technologie GPS afin de suivre les expéditions avec escale de transformation, ce qui pourrait éliminer la politique d'escorte coûteuse de l'administration douanière. L'administration douanière s'efforce à piloter le nouveau système GPS pour le suivi électronique des expéditions de marchandises sensibles en transit, ce qui pourrait réduire considérablement les coûts de transaction sur les expéditions affectées. La douane ne dispose pas de ressources nécessaires pour contrôler les mouvements de manière continue, assurer la formation nécessaire à l'utilisation efficace des technologies ou appliquer le partenariat initial avec le secteur des transports afin de faciliter l'application. L'administration des douanes doit trouver les ressources nécessaires et prodiguer des conseils et peut-être assurer la formation des quelques sociétés de transport principales qui utilisent ces technologies pour contrôler leurs propres flottes. Il faudrait que les sociétés dotées de tels systèmes sur place puissent voyager sans escorte sous les termes d'un protocole d'entente qui souligne les exigences de rapports et les pénalités qui s'en suivront en cas de non-respect. Au moins, le partage des données serait plus réalisable que le fait d'avoir deux groupes d'équipements posés dans le même véhicule. L'expérience de l'administration douanière du Kenya, qui utilise cette capacité, serait également utile, bien que les systèmes utilisent des technologies différentes. Une étroite collaboration entre ces deux services de douanes existe déjà en raison de l'utilisation par le Kenya du système informatique sénégalais GAINDE.

Recommandation : Améliorer la valeur des services douaniers à travers l'amélioration des pratiques de gestion des risques et de lutte contre la fraude.

### À court terme

- Institutionnaliser la Méthodologie de Gestion des Risques comme processus commercial de base de l'administration douanière. Cette mesure comprendrait une unité de GR, une procédure de dédouanement accéléré active (OEA) destinée aux négociants de produits agricoles, et un service de contrôle a posteriori totalement opérationnel. L'administration douanière possède une compréhension élémentaire de ces programmes mais ne possède pas actuellement la capacité d'appliquer intégralement ces processus de base d'un service douanier moderne destiné à assurer le contrôle et la facilitation appropriés. Une fois qu'une stratégie de base avec des objectifs mesurables a été mise en place, les conseillers conscients des opérations de gestion des risques doivent être affectés à l'administration douanière pour contribuer à l'établissement d'un bureau de gestion des risques en vue de l'amélioration de l'identification des expéditions à haut et faible risque, en utilisant l'analyse des données pour l'établissement des profils. Il faudrait également revitaliser le programme OEA en ciblant premièrement les importateurs agricoles comme candidats pour la facilitation du dédouanement. Ces ressources devraient contribuer au développement d'une unité de post-contrôle qui est une composante essentielle de la gestion des risques. Cette approche globale permet à l'administration douanière de diriger plus efficacement ses ressources limitées, réduit l'inspection physique et le sondage et limite la discrétion de l'agent. Le Centre Ouest Africain pour le Commerce de l'OMD à Abidjan, en Côte-d'Ivoire, pourrait aider à identifier les ressources francophones à cet effet. Une autre ressource en Afrique de l'Est est l'administration douanière de l'Ouganda qui est dotée d'un programme de post-contrôle très développé.

### À long terme

- Améliorer les efforts de lutte contre la fraude et le commerce clandestin à travers le développement et l'application d'une stratégie globale d'application basée sur la mise en place d'agences entre les frontières. L'administration douanière, en tant qu'agence frontalière principale, devrait diriger les actions, mais toutes les agences impliquées dans le contrôle des frontières devraient participer activement. Le commerce clandestin, particulièrement en ce qui concerne les produits de première nécessité, prend de l'ampleur et reste pratiquement incontrôlé. Il brise la production locale, sape la capacité des négociants internationaux à soutenir efficacement la concurrence sur le marché local et a un impact négatif sur le recouvrement des recettes. Aucune stratégie efficace d'identification et de ciblage des endroits et des marchandises à haut risque n'est mise en place, tout comme il n'existe aucun effort coordonné en cours entre les différentes agences des frontières, nationales et locales, pour résoudre le problème. Ces agences devraient recevoir de l'assistance en tant que collectivité pour effectuer les évaluations dans chaque région, les prioriser à l'échelle nationale, développer les chaînes d'information et formuler un plan pour rediriger les ressources et les équipements en conséquence. Les outils d'application essentiels et nécessaires devraient être identifiés et la demande de ces ressources devrait inclure l'application et l'impact anticipé du déploiement de ces ressources. L'assistance technique des enquêteurs de fraudes, des planificateurs stratégiques et d'exercices pratiques dans la préparation des évaluations des risques devra être soutenue par la communauté des bailleurs de fonds.

## EXÉCUTION DES CONTRATS

Recommandations : Améliorer l'utilisation des contrats et la confiance dans les tribunaux afin de faciliter un système commercial plus moderne dans le secteur agricole.

### À court terme

- Travailler avec les chambres locales et les associations agricoles en vue de la facilitation de la diffusion de l'information relative aux fournisseurs et clients locaux et étrangers et de l'encouragement des négociations collectives et du regroupement des commandes.
- Constituer un guide simple des lois de recouvrement et d'application, en français et en Wolof, en clarifiant les droits juridiques mais également en expliquant différentes options sans poursuites judiciaires. Diffuser largement ces informations auprès associations et chambres agricoles.
- Encourager le Centre de Formation Judiciaire de Dakar à inclure les questions agricoles dans son programme.

### À long terme

- Travailler avec les tribunaux en vue de la réduction des temps de jugement et d'exécution ou de forclusion.
- Encourager les banques locales et en particulier les IMF qui accordent des prêts dans le secteur agricole à considérer le financement des factures comme un moyen de réduction des problèmes de rentrée de fonds dans les PME agricoles.



## ANNEXE 2: RÉSUMÉ DE LA MÉTHODOLOGIE

Les données du diagnostic de la *Business Climate and Institutional Reform* pour l'agriculture (AgCLIR) sont rassemblées de manière normalisée et organisée. Le processus repose sur le fait que les consultants locaux, conscients de la politique locale et des réseaux commerciaux, fixent des réunions avec les différents acteurs de l'économie qui peuvent fournir des informations sur l'environnement commercial. L'équipe de AgCLIR trouve et rencontre des gens qui maîtrisent leur communauté ou qui jouent un rôle particulièrement important dans la communauté pour s'assurer que des données riches et détaillées sont rassemblées en vue de la rédaction des rapports dont l'utilité principale est le soutien programmatique aux missions de l'USAID et dont l'utilité secondaire est d'informer les gouvernements locaux, les bailleurs de fonds et autres intéressés impliqués dans l'analyse des politiques de l'économie. L'information est recueillie afin de permettre une « vue panoramique » du sujet en question. Des personnes de tous les angles du contexte commercial sont interrogées, y compris les membres du secteur privé, du gouvernement, des associations non gouvernementales et du monde universitaire. L'équipe interroge ces « informateurs clés » approximativement sur la base de la méthodologie de l'informateur clé<sup>95</sup> régulièrement utilisée dans les sciences sociales. Les informations recueillies lors de ces entretiens sont reportées de manière qualitative et quantitative.

### INDICATEURS

L'analyse de ce rapport est basée sur un groupe d'indicateurs créés pour chaque domaine d'étude, créés en 2007 (et basés sur un modèle établi en 1999). En particulier, ces indicateurs sont organisés comme suit :

- **Cadre juridique.** Ces indicateurs examinent premièrement les lois et règlements du pays étudié et servent de base structurelle pour sa capacité à assurer et à soutenir le développement axé sur le marché. Ils abordent les questions suivantes : Les lois sont-elles claires et jusqu'à quel point les lois existantes reflètent-elles scrupuleusement les nouvelles normes internationales ? En quoi sont-elles efficaces lorsque les utilisateurs finaux font face aux réalités commerciales ? Quelles discordances ou

lacunes existent dans le cadre juridique ?

Les opportunités souvent découvertes à travers cette révision concernent les petits changements qui peuvent donner lieu à des ouvertures importantes pour le développement et l'expansion du commerce.

- **Institutions de mise en œuvre.** Ensuite, les indicateurs permettent d'examiner les institutions responsables de l'application et de l'exécution du régime juridique et des lois, règlements et politiques auxiliaires. Ces institutions comprennent en principe les ministères, les autorités du gouvernement et les bureaux d'enregistrement, ou, dans certains cas, les institutions privées telles que les banques et les agences d'évaluation du crédit. En outre, les tribunaux sont souvent examinés selon leur

<sup>95</sup> Voir MN Marshall, "The Key Informant Technique" *Family Practice* 13: 92-97 (1996).

efficacité à résoudre certaines questions de la loi commerciale. En ce qui concerne le commerce international, les institutions de mise en œuvre principales comprennent l'administration douanière, l'immigration et les autres autorités frontalières. Les problèmes qui ne sont pas abordés dans toutes les institutions concernent souvent l'inefficacité bureaucratique, le manque de ressources et de formation, et, plus important encore, la corruption perçue ou réelle.

- **Institutions d'appui.** Ces indicateurs servent à examiner minutieusement ces organisations, individus ou activités sans lesquels le régime juridique ou le programme d'action ne pourrait être totalement développé, appliqué ou exécuté, à l'exemple des notaires, des juristes, des banques, des organisations de soutien commerciales (telles que les chambres de commerce) et des services privés, des associations professionnelles, des universités et des médias. Les indicateurs permettent d'examiner si les membres de l'institution sont conscients de la loi et de la pratique, et les méthodes spécifiques par lesquelles certaines institutions sensibilisent le public et les professionnels, travaillent à l'amélioration de l'environnement commercial et travaillent pour servir leurs clientèles. Dans certains cas, les faiblesses d'une ou de plusieurs institutions d'appui pourraient constituer des domaines importants pour la réforme – par exemple, si une association juridique doit être formée ou si les médias ne publient pas une question d'intérêt public majeur, des zones de priorités pour la réforme émergeront probablement. Très souvent, ces domaines dévoilent des champions de la «réforme» – des organisations ou individus motivés qui sont impatients d'agir comme agents du changement.
- **Dynamique sociale.** Finalement, les indicateurs servent à examiner des questions d'ordre social moins tangibles, mais

souvent extrêmement importantes et qui relèvent d'un sujet particulier. Ces indicateurs permettent de dévoiler les difficultés de la réforme, y compris l'identification des intérêts acquis susceptibles d'ébranler le changement. Ils examinent également les relations entre les différents secteurs – public, privé, et la société civile – qui doivent inévitablement travailler en concert en vue du changement. Ces indicateurs se veulent d'identifier les opportunités importantes pour renforcer l'environnement commercial – y compris les champions de la réforme ou les initiatives régionales – ainsi que les questions d'accès à l'opportunité et les institutions officielles. Très souvent, il n'est pas possible de comprendre les questions juridiques et institutionnelles sans une considération nuancée de la dynamique sociale du pays.

Pour chacune des quatre parties, il y a 5 à 10 **questions clés**. Ces questions sont notées en fonction du jugement général de l'évaluateur et sur la base d'une recherche approfondie. Pour aider l'évaluateur à déterminer une note, environ 5 à 20 **indicateurs complémentaires** accompagnent chaque question clé. Des notes ne sont pas attribuées à ces points auxiliaires mais ces derniers sont destinés à guider l'évaluateur dans l'établissement d'un jugement consistant et basé sur des faits sur lesquels est basée la note de l'indicateur clé. Lors de l'application du diagnostic d'un pays, il est peu probable qu'un évaluateur soit capable de trouver des réponses à *tous* les indicateurs complémentaires; et dans plusieurs cas, un indicateur complémentaire serait inutile dans une situation donnée. Cependant, il est recommandé aux évaluateurs d'être prêts à expliquer comment une note a été déterminée, principalement en fournissant les sources de ses résultats sur la base des questions secondaires. L'exemple suivant est celui d'une question clé accompagnée de ses indicateurs complémentaires :

**L. LE CADRE JURIDIQUE RELATIF À LA  
RÉSOLUTION DES LITIGES COMMERCIAUX  
EST DISPONIBLE, CLAIREMENT DÉFINI ET  
IMMÉDIATEMENT RÉALISABLE.**

1. Des copies imprimées des lois relatives à la résolution des litiges commerciaux sont mises à la disposition des juristes, du monde des affaires et du public, y compris les zones rurales.
2. De nouvelles lois sont publiées suivant une procédure uniforme, opportune et appliquée de manière consistante (par exemple à travers la publication régulière d'un journal officiel).
3. Les lois sont publiées dans toutes les langues officielles à travers le territoire national.
4. La loi est conviviale : clairement définie, bien organisée, avec une table des matières et les titres des articles à la première page.
5. Les lois relatives à tous les aspects de la résolution des litiges commerciaux sont disponibles sur un site Internet régulièrement mis à jour.
6. Les tribunaux affichent ou plutôt définissent clairement les frais et coûts relatifs aux poursuites judiciaires liés aux litiges commerciaux.

Les notes de l'indicateur sont utilisées pour assister les utilisateurs intéressés dans la compréhension des forces et faiblesses relatives à un domaine particulier du contexte commercial. Dans tous les cas, les notes des indicateurs doivent être considérées conjointement avec l'analyse écrite contenue dans chaque rapport de diagnostic. La note attribuée à chaque indicateur clé correspond aux conclusions suivantes qui relèvent des questions spécifiques constituées par chaque indicateur :

- 1 = Très négatif
- 2 = négatif
- 3 = neutre (ou présentant quelques qualités négatives et positives)
- 4 = positif
- 5 = Très positif

Les notes de l'indicateur ne constituent pas un prononcé basé sur des chiffres et autonome sur

la situation d'un pays. Au contraire, elles doivent être lues conjointement avec ce rapport afin de comprendre le statut relatif de certains indicateurs clés d'un cadre juridique et institutionnel sain pour le commerce et les affaires, et d'identifier les priorités pour la réforme.

### **ENTRETIENS ET RÉDACTION DES RAPPORTS**

Les sujets interrogés sont invités à participer à l'interview diagnostique premièrement par lettre, ensuite par appel téléphonique afin de fixer une heure et un lieu convenable pour la réunion. En principe, l'entretien dure environ une à une heure et demi et un ou plusieurs membres d'équipe y participent, lesquels membres possèdent une expertise spécifique dans le domaine en question. Par exemple, les membres d'équipe qui interrogent le responsable des licences d'exploitation et des inscriptions au registre du commerce au Ministère du Commerce et de l'Industrie seraient probablement constitués des auteurs des parties du rapport consacrées au Licences d'exploitation et Création d'une entreprise. Le nombre de membres d'équipe qui participent à la réunion est généralement limité à 1 ou 2.

Les interrogateurs sont encouragés à établir un rapport contenant les sujets évoqués lors de l'entretien. Tous les entretiens ne sont pas enregistrés, ce qui est essentiel à l'obtention d'évaluations claires et honnêtes du contexte commercial dans plusieurs pays. Les indicateurs AgCLIR guident la conduite de l'entretien avec un individu ou un groupe de personnes ayant connaissance du sujet ciblé. Les évaluateurs n'utilisent pas les indicateurs et les critères secondaires lors d'une réunion ; cependant, ils prévoient que chaque entretien peut contribuer à la compréhension d'un ou de plusieurs indicateurs. Aucune réunion ne permet de fournir des réponses à tous les indicateurs clés. Une bonne planification et une bonne connaissance des questions facilitent l'utilisation la plus efficace du temps de réunion limité.

Les indicateurs servent à guider le processus diagnostique, de la phase de planification précédant l'expédition au temps passé par l'équipe de diagnostic dans le pays à la rédaction du rapport. Les évaluateurs collationnent les notes établies à partir des réunions et sont encouragés à transformer leurs premières notes en des descriptions résumées de la réunion tous les soirs. Le chef d'équipe doit soumettre les rapports trois semaines après la fin de l'évaluation. Chaque rapport est lu, validé par un chef d'équipe et soit retourné à l'évaluateur pour réexamen soit intégré aux autres chapitres pour former le rapport final dans les 6 à 8 semaines suivant l'évaluation initiale.

### UTILISATIONS DES DONNÉES

Il existe un nombre d'utilisations constructives pour les indicateurs AgCLIR. En quantifiant les grands concepts importants pour le commerce, les indicateurs peuvent assister les décideurs dans l'évaluation du progrès en matière de réalisation des objectifs de développement fixés. Les notes sont utiles au classement par ordre de priorité des domaines pour la réforme et, éventuellement, le suivi du progrès au fil du temps. Les notes peuvent contribuer à la formulation des programmes en soulignant les

domaines qui présentent particulièrement des lacunes ou en désignant les domaines louables.

Les données ordinales rassemblées lors du processus d'évaluation des 1 000 et plus indicateurs AgCLIR présentent un nombre important de limites qui doivent être mentionnées explicitement. En recourant aux spécialistes pour noter chaque indicateur, les lecteurs reçoivent une analyse d'expert sur les avantages d'aspects particuliers d'un contexte commercial. Cependant, la subjectivité dans le choix des indicateurs et le manque de précision dans les données ordinales limite<sup>96</sup> la fiabilité de ces données pour l'analyse de régression. De même, une liste des membres d'équipe qui change au fil du temps limite la comparabilité des notes à travers les pays. Finalement, certains indicateurs ont été révisés et reflètent l'expérience récente en matière de développement au cours du projet AgCLIR. Bien que des efforts soient consentis en vue d'assurer la consistance dans les régions, nous n'encourageons pas les comparaisons de l'élément quantitatif des évaluations AgCLIR à travers les pays, et en particulier au fil des années, sans une compréhension préalable du changement des indicateurs et des évaluateurs entre-temps.

<sup>96</sup> Les indicateurs AgCLIR présentent des données « ordinales ». En d'autres termes, les notes des indications représentent une classification des réponses de la plus élevée à la moins élevée selon un continuum dont cinq représente la meilleure indication possible et la pire indication. Les données ordinales permettent d'anticiper les comparaisons (par exemple le système de notation de A à F), mais le degré de précision ne permet pas de chiffrer la différence entre les différentes catégories.





Nicholas Klissas  
USAID/EGAT  
202.712.0115  
[nklissas@usaid.gov](mailto:nklissas@usaid.gov)

Wade Channell  
USAID/EGAT  
202.712.1909  
[wchannell@usaid.gov](mailto:wchannell@usaid.gov)

Charles Schwartz  
USAID/EGAT  
202.712.1761  
[cschwartz@usaid.gov](mailto:cschwartz@usaid.gov)

Russell Brott  
Booz Allen Hamilton  
703.377.7719  
[brott\\_russell@bah.com](mailto:brott_russell@bah.com)





AgCLIR: SÉNÉGAL

SEPTEMBRE 2009