Autopsie de l'ONCAD :

La politique arachidière au Sénégal, 1966-1980

L'OFFICE sénégalais pour la commercialisation de l'arachide, l'ONCAD (Office national de coopération et d'assistance au développement), créé en 1966, a été réorganisé à plusieurs reprises, et finalement dissous en 1980. Nous essayerons de montrer que l'on ne peut comprendre ni le bilan des interventions de l'ONCAD, ni l'échec du Sénégal à diversifier son économie à partir de sa dépendance initiale, héritée de l'époque coloniale, à l'égard d'une agriculture commerciale (arachide), sans prendre en compte certains facteurs politiques, à savoir la lutte qui avait pour enjeu le contrôle des ressources produites dans le secteur arachidier. Nous suggérons plus particulièrement que l'État a apparemment échoué dans sa tentative d'utiliser l'ONCAD comme moyen de mobiliser l'épargne rurale et de la transférer vers le secteur urbain (industriel), et que cet échec est étroitement lié au rôle que l'Office a joué en tant qu'instrument de contrôle politique. Finalement l'ONCAD a été liquidé au moment où ses opérations commençaient à menacer la stabilité politique qu'il avait d'abord contribué à créer.

L'évolution de l'administration du développement rural

Pour bien situer le sujet, l'on doit d'abord souligner l'importance de l'arachide pour l'économie sénégalaise. A l'époque de l'indépendance, en 1960, ce produit représentait, à lui seul, plus

(*) Version révisée d'une communication présentée au colloque du Centre d'études africaines de Leiden (Pays-Bas) de septembre 1983 sur les offices de commercialisation. Ce texte a été rédigé sur la base d'une enquête de terrain réalisée en 1982 et 1983. Que tous ceux, nombreux, qui ont contribué à la confection de cet article soient ici remerciés !

de 80 % des exportations du pays ; la culture arachidière employait 87 % de la population active et couvrait la moitié des terres cultivées ; elle fournissait la plus grande partie des revenus monétaires de la paysannerie du bassin central qui la cultivait plus particulièrement. Cependant, la dépendance du Sénégal à l'égard de l'arachide ne se limitait pas au secteur rural. Le traitement de l'arachide représentait 42 % du chiffre d'affaires de l'industrie sénégalaise dans son ensemble, et une partie substantielle des revenus budgétaires de l'ancienne colonie provenait des taxes sur l'exportation de ce produit (1). Les puissants leaders musulmans du pays tiraient également une bonne partie de leurs richesses (et de leur pouvoir) du secteur arachidier, de même que le parti au pouvoir avait très consciemment courtisé l'électorat constitué par la paysannerie du bassin arachidier à laquelle il devait son succès. Ajoutons à cela le fait que la quasi-totalité de la récolte était exportée en France où elle fournissait 60 % de la consommation totale de l'huile végétale (2), et nous comprendrons mieux l'importance stratégique de ce produit, non seulement pour l'économie sénégalaise, mais aussi pour le contrôle politique du pays.

Comme l'a signalé K. Hart (3), au cours de la période coloniale, l'économie arachidière avait fait du Sénégal un pays riche, du moins en Afrique de l'Ouest. Cependant, le développement du commerce avait connu des vicissitudes et l'administration coloniale s'était vue obligée, lors des crises successives qui menaçaient d'interrompre l'approvisionnement de la métropole, de jouer un rôle de plus en plus interventionniste dans les circuits de l'arachide. Ces interventions avaient pour but principal de maintenir les prix payés aux producteurs à un certain seuil, au-dessous duquel les paysans se reconvertissaient à l'agriculture de subsistance, comme ils l'avaient fait lors des guerres mondiales et au cours de la crise des années trente. Des mesures avaient été prises, par exemple la fourniture de semences à crédit, et, après la guerre, les premières tentatives pour l'augmentation des rendements par la modernisation des techniques agricoles. L'administration avait été amenée aussi à intervenir indirectement dans les circuits de commercialisation par le biais de prix contrôlés et par une législation favorisant les coopératives de commercialisation.

L'organisation du commerce arachidier tendait à léser les intérêts à long terme des producteurs. Il était dominé par une poignée de sociétés françaises opérant principalement par des intermédiaires africains et libanais, et qui monopolisaient non seule-

(1) J.B. Mas, *Le rôle de l'arachide dans la croissance économique du Sénégal*, Dakar, Ministère du plan et du développement, 1964, multigr.

(2) Founou Tchuigoua, *Fondements de l'économie de traite au Sénégal*, Paris, Silex, 1981.

(3) K. Hart, *The political economy of West African agriculture*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

ment l'achat et l'exportation de l'arachide, mais également les importations et la distribution des biens de consommation. Les producteurs hypothéquaient très souvent les récoltes à venir en échange de prêts qui leur permettaient de passer la période intermédiaire précédant la récolte. Il en résultait un cercle vicieux d'endettement qui, combiné avec les fluctuations des termes de l'échange, défavorables sur le long terme, et l'appauvrissement des terres, ne favorisait guère la modernisation de l'agriculture. Tout cela renforçait la stagnation des revenus réels des producteurs (4). A l'époque de l'indépendance, on évaluait à 60 % le pourcentage des familles endettées dans le bassin arachidier (5).

La politique inaugurée par les nouveaux leaders du pays avait pour but, au nom du socialisme africain, de libérer la paysannerie de la camisole de force de l'économie de traite coloniale et de la mobiliser en vue du grand effort de développement à venir. Dans cette perspective, des réformes majeures des circuits arachidiers et de l'administration rurale furent engagées. A l'OCA (Office de commercialisation agricole) nouvellement créé, fut accordé le monopole d'achat de la production arachidière auprès des coopératives agricoles et d'un nombre réduit de commerçants privés agréés. L'Office vendait ensuite la récolte aux usines de transformation opérant au Sénégal même ou à des sociétés qui organisaient l'exportation de l'arachide pour son traitement en France.

Un programme ambitieux de modernisation agricole fut mis sur pied, financé par la nouvelle BSD, plus tard BNDS (Banque sénégalaise de développement) ; celle-ci était supervisée par les CRAD (Centres régionaux d'assistance au développement) et accessible aux agriculteurs grâce aux coopératives qui garantissaient sur la vente de l'arachide produite par leurs membres les emprunts contractés. Un nouveau service de la coopération, rattaché au Ministère de l'économie rurale, fut chargé de promouvoir et de superviser le mouvement coopératif ; celui-ci, à son tour, fut soutenu par un programme, plus ouvertement politique, d'« animation rurale », destiné à renforcer la conscience de classe de la paysannerie et à la préparer à un rôle économique et politique de plus en plus actif. On pensait que les structures administratives du développement agricole finiraient par disparaître et que les coopératives prendraient en charge, dans ce même mouvement, tous les aspects de la production et de la commercialisation. En 1966, le décret définissant le cadre juridique des opérations de l'ONCAD comportait encore des dispositions permettant

(4) A. Vanhaeverbeke, *Rémunération du travail du commerce extérieur, Essor d'une économie paysanne exportatrice et termes de l'échange de la production d'arachides au Sénégal*, Louvain, 1970. (Thèse.)

(5) CINAM-SERESA, *Rapport général sur les perspectives de développement du Sénégal*, 3e éd., Dakar, 1963.

le transfert de certaines compétences aux coopératives, dans le domaine des transports, de la gestion des stocks de semences et des rapports financiers avec la BNDS, à l'exclusion de celui de la commercialisation.

Ces structures n'ont pas vécu longtemps. La chute du Premier ministre Mamadou Dia, en 1962, fut suivie d'une réorientation politique très marquée qui mit un terme à la première phase d'une stratégie radicale de développement. Dans le secteur arachidier, cette réorientation amena plus précisément à geler des projets prévoyant l'extension du rôle des coopératives dans la distribution des biens de consommation. En 1964, le service de la coopération fut intégré aux CRAD. En 1966, ceux-ci furent dissous, à leur tour, et leurs fonctions transférées à une nouvelle organisation : l'ONCAD. L'année suivante, la dernière autorisation accordée à un commerçant privé fut supprimée ; désormais la totalité de la récolte devait être commercialisée par l'intermédiaire des coopératives, à quelques exceptions près dans le cas de gros producteurs. La même année 1967 vit la fin de l'OCA ; dès lors, la responsabilité de l'ONCAD fut étendue au transport et à la commercialisation de la récolte des coopératives à l'intérieur du Sénégal. L'OCA se réincarnait cependant dans l'OCAS (Office de commercialisation du Sénégal) qui s'occupait de l'exportation de l'arachide, d'une partie du transport et de l'importation du riz. Pendant ce temps, le programme d'animation rurale périclitait, faute de moyens financiers (6).

L'OCAS dissous, l'ONCAD hérita de ses fonctions, soit, successivement, à partir de cette date (7) :

— le développement du mouvement coopératif (1966) ;

— la supervision du programme de modernisation agricole et la gestion des stocks nationaux de semences, en collaboration avec la BNDS ;

— la commercialisation des récoltes des coopératives (surtout l'arachide, mais aussi à un moindre degré le mil ; plus tard l'ONCAD participa également à la commercialisation de certains produits « secondaires », comme le maïs et les bananes) (1967) ;

— le transport des produits agricoles, après achat, et le transport des moyens de production (1967, mais jusqu'en 1971 en liaison avec l'OCAS) ;

— l'importation, le stockage et la distribution du riz ; l'exportation des arachides (1971).

(6) S. Gellar et al., *Animation rurale and Rural Development : the experience of Senegal*, Ithaca (N.Y.), Cornell University, 1980. (Special Series on Animation Rurale, n° 2, Rural Development Committee.)

(7) Résumé de la loi n° 71-62 du 2 novembre 1971, *Journal officiel du Sénégal* n° 4197, 27 nov. 1971, p. 1250.

A partir de la saison de commercialisation 1975-1976, l'État étendit encore davantage son intervention dans le circuit arachidier pour couvrir désormais l'exportation des produits de l'arachide : une nouvelle société para-étatique, la SONACOS (Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal) livrait désormais la récolte aux usines de transformation et organisait la commercialisation des exportations. En 1980, le système fut de nouveau totalement révisé avec la dissolution de l'ONCAD et la reprise des usines de transformation par la SONACOS. Nous n'étudierons pas ces nouvelles dispositions en détail. Notons seulement qu'elles n'ont pas diminué de façon significative le contrôle étatique sur le secteur arachidier.

La période qui va de la création de l'ONCAD, en 1966, à sa disparition en 1980 coïncide avec une phase bien distincte de l'évolution du circuit arachidier sénégalais. C'est en 1967, en effet, que le système de commercialisation fut définitivement décolonisé, avec l'élimination des derniers commerçants privés autorisés et l'abolition des prix préférentiels dont les récoltes sénégalaises avaient bénéficié jusqu'alors sur le marché français (8). L'année 1980 marque la fin de cette phase : l'État sénégalais complète alors sa prise en main des opérations en aval du marché et tente de redistribuer le flux des ressources entre les secteurs arachidier et industriel-urbain. Malgré les fréquentes réformes administratives, la période 1967-1980 se caractérise par une stabilité remarquable des structures de l'économie arachidière.

L'ONCAD : plus qu'un office de commercialisation

Il ressort clairement des considérations précédentes que l'ONCAD, au cours de son évolution, était devenu beaucoup plus qu'un simple office de commercialisation. En effet, le terme de « commercialisation » ne figurait même pas dans son appellation. Des rapports successifs ont mis en lumière l'incompatibilité de ses différentes activités, à savoir l'encouragement des coopératives et du développement rural, d'une part, et la commercialisation des récoltes, d'autre part. En pratique, la première tâche fut largement négligée au bénéfice de la seconde ; l'ONCAD devint ainsi, aux yeux de ses clients, les paysans, un mécanisme d'exploitation, alors que les coopératives restaient cantonnées dans un rôle secon-

(8) La protection du marché français contre l'importation d'arachides produites en dehors de l'Empire date de 1933. Au début des années soixante, un tarif protectionniste de 15 à 20 % était imposé aux importations provenant de pays tiers (notamment le Nigeria). Cependant, les avantages pour les colonies françaises s'annulaient en partie par une surfacturation des articles produits en France. Voir A. Vanhaeverbeke, *op. cit.*, p. 143.

daire en tant que simples points de ramassage des récoltes et de distribution des moyens de production (9). On peut cependant signaler des contradictions encore plus profondes dans le rôle de l'ONCAD, tel qu'il a évolué au cours de son existence.

D'abord, on n'a jamais su clairement si sa première tâche était d'augmenter les revenus des producteurs ou d'accroître au maximum le transfert des ressources dégagées dans l'économie arachidière vers d'autres secteurs de l'économie. Sous le régime colonial, ces deux objectifs coïncidaient dans une certaine mesure, le but principal étant le développement des exportations d'arachide vers la métropole. Pour réaliser cet objectif, les revenus des producteurs devaient être maintenus au-dessus d'un seuil critique, mais le système permettait en même temps la réalisation de bénéfices substantiels pour ceux qui contrôlaient le commerce, alors que le budget colonial y puisait également une partie de ses ressources — ceci grâce à la protection douanière du marché français (10).

Les théories qui étaient à la base des premières réformes des années soixante soulignaient le rôle du secteur paysan en tant que moteur économique et politique du développement et nous devons les prendre comme telles. La chute de Mamadou Dia, interprétée par la plupart des observateurs comme une réaction contre la menace qu'il représentait pour des intérêts religieux et commerciaux bien établis, préfigurait cependant une orientation politique vers des objectifs de production plus quantitatifs au détriment de l'animation rurale et de tout ce qu'elle représentait. Cette réorientation, à son tour, découlait en partie de la période de « vaches maigres » qui devait suivre — et les dirigeants sénégalais ne l'ignoraient pas — l'abolition du prix de soutien français. Mais même avant cette date, le secteur arachidier fournissait une partie substantielle des recettes budgétaires de l'État, et, jusqu'au milieu des années soixante-dix, alors que les prix payés aux producteurs étaient, en termes réels, inférieurs à ceux de la décennie précédente, les bénéfices de l'ONCAD ont été systématiquement utilisés pour subventionner le prix du riz et, par-là, les salaires urbains, ceci par l'intermédiaire de la Caisse de stabilisation des prix sur laquelle nous reviendrons.

En réalité, les modalités de transfert des ressources manipulées par l'ONCAD étaient beaucoup plus complexes que ne le suggère

(9) Bureau organisation et méthodes (BOM), *Analyse diagnostic de l'ONCAD : projet de réorganisation de l'encadrement du monde rural*, Dakar, Présidence de la République, Secrétariat Général, 1977.

(10) Au cours des dernières années de la période coloniale, les bénéfices du commerce arachidier s'élevaient de 1 à 2 milliards de F CFA, pour tomber à 300 millions au début des années soixante. Voir E. Schumacher, *Politics, bureaucracy and rural development in Senegal*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1975.

le schéma précédent : elles sont d'ailleurs très difficiles à saisir étant donné le désordre qui régnait dans les comptes de l'Office et l'étendue des malversations commises par ses agents.

Développement rural et malaise paysan

Avant de nous consacrer à une analyse détaillée des opérations de l'ONCAD, nous devons d'abord esquisser les résultats obtenus dans le secteur arachidier au cours de la période étudiée. Malheureusement, le bilan n'est guère encourageant. Malgré des efforts de modernisation, la productivité est restée peu élevée et elle a très sérieusement souffert lors des années successives de sécheresse. Le niveau de vie des producteurs a stagné, alors que la récolte arachidière contrôlée a connu des hauts et des bas très marqués, entre le chiffre record de 1 300 000 tonnes de 1975-1976 et la triste contre-performance de moins de 200 000 tonnes de 1980-1981 (voir tableau I). Toutes les tentatives pour réorganiser

TABLEAU I
PRODUCTIONS ANNUELLES TOTALES ET ACHATS DE L'ONCAD*

Années	Production (en milliers de tonnes)	Achats de l'ONCAD (en milliers de tonnes)
1965/66	1 168	1 089
1966/67	923	859
1967/68	1 038	949
1968/69	830	707
1969/70	789	706
1970/71	583	511
1971/72	989	887
1972/73	570	530
1973/74	675	587
1974/75	981	903
1975/76	1 412	1 328
1976/77	1 182	1 090
1977/78	508	467
1978/79	1 051	802
1979/80	787	421
1980/81	530	190

Source : BCEAO

* Il s'agit d'estimations. La différence entre les achats de l'ONCAD et la production totale annuelle suggère la proportion des écoulements non contrôlés par l'État (auto-consommation, ventes parallèles, etc.)

les coopératives ont également échoué : la plupart d'entre elles étaient trop petites pour être des unités économiques viables, et elles ne suscitaient guère l'intérêt de leurs membres en dehors de la saison de commercialisation et de l'époque où étaient distribués les moyens de production. En dépit des intentions initiales, les coopératives, en 1980, ne semblaient pas davantage prêtes à prendre le contrôle du secteur arachidier qu'elles ne l'étaient dans les premières années de l'indépendance.

Ce serait cependant une erreur de sous-estimer le rôle qu'ont joué les facteurs écologiques dans la stagnation de la production agricole. Comme les autres pays de la zone sahélienne, le Sénégal a souffert, au cours des années soixante-dix, d'une sécheresse persistante, alors qu'il disposait de peu de ressources non agricoles pour bâtir son avenir. Les sols du bassin arachidier sont généralement pauvres et sablonneux, et ils s'épuisent rapidement ; cela a notamment été le cas dans les régions de plus en plus surpeuplées du bassin qui ont été exploitées les premières. Les programmes de modernisation avaient pour but de contrecarrer ces tendances, en encourageant l'utilisation d'engrais et de semences sélectionnées, mais ils ont aussi créé la menace d'un épuisement des sols encore plus rapide, notamment dans les cas où l'introduction de la culture attelée a agrandi les surfaces cultivables sans garantir pour autant une exploitation plus rationnelle.

Pour les perspectives à long terme de l'économie sénégalaise, il était alors particulièrement préoccupant que les réformes des premières années de la décennie 1960 se soient rapidement heurtées à la déception et à la résistance paysannes, alors qu'elles semblaient initialement répondre aux vœux de la paysannerie et obtenir des résultats positifs : le nombre des coopératives arachidières, par exemple, s'est seulement accru de 719 unités en 1962, contre 1539 en 1966 (11). Ce « malaise paysan » de la fin des années soixante trouve son origine pour une part incontestable dans la baisse des prix payés aux producteurs. En 1968, non seulement le prix officiel de l'arachide ne fut pas abaissé pour compenser une partie des pertes découlant de l'abolition du prix de soutien français, mais une nouvelle réglementation, mise en place pour renforcer le contrôle sur les fonds de commercialisation, eut pour conséquence de maintenir le prix effectivement perçu par les producteurs bien en-dessous du prix officiel (12). A cela s'ajou-

(11) Ministère du Développement rural (MDR), *Communication en Conseil national du Parti socialiste, 26 janvier 1980, sur les problèmes posés par la restructuration des coopératives agricoles : cas particulier des régions de Thiès et de Diourbel*, Dakar, MDR, 1980, multigr.

(12) De 10 à 20 % selon P. Pélissier, *Les effets de l'opération arachide/mil dans les régions de Thiès, Diourbel et Kaolack : rapport de synthèse*, Paris (Nanterre), s.d., multigr.

taient : les dettes très lourdes que les producteurs, encouragés par les administrateurs, avaient contractées au titre du programme de modernisation agricole ; les méthodes de plus en plus rudes employées par l'État pour assurer leur remboursement (13) ; des conseils techniques fréquemment inadéquats et de nombreuses malversations dans le cadre de la commercialisation. Il en résulta « ... une explosion de sentiments caractérisés par l'amertume, la révolte contenue et le scepticisme... » (14).

TABLEAU II
PART (EN %) DU PROGRAMME AGRICOLE (DANS LES OPÉRATIONS DE LA BNDS) ET DU REMBOURSEMENT DES DETTES DE SEMENCES (PAR RAPPORT AU TOTAL DES DETTES)

Années	*Programme agricole*	Semences
1966/67	90	72,6
1967/68	91	83
1968/69	85	62
1969/70	89	76
1970/71*	49	34,5
1971/72	96	95,8
1972/73*	51	44,3
1973/74	73,5	57,6
1974/75	80	92,7
1975/76	89,9	88,2
1976/77	82,5	72,3
1977/78*	Non disponible	(27,8)
1978/79	54,7	62,1
1979/80	8,3	32,5
1980/81	2,2	

Source : BCEAO, sauf pour l'exercice 1980/81. Pour cette année, on dispose du rapport présenté par Serigne Lamine Diop au Conseil interministériel des grands produits agricoles, Ministère du Développement rural, Dakar, 17 septembre 1981, qui évalue globalement le remboursement de la dette à 2,2 % sans mentionner la part du *programme agricole* ni la proportion du remboursement des dettes de semences.

* Année d'annulation ou de suspension des dettes paysannes.

Le malaise paysan se manifesta concrètement par un abandon partiel de la culture arachidière en faveur de l'agriculture de subsistance, par un refus quasi généralisé de rembourser les dettes ou d'en contracter de nouvelles, par un recours croissant aux circuits

(13) Ces méthodes incluaient les bastonnades et l'arrosage des gens avec des fertilisants ou des insecticides. Voir Schumacher, *op. cit.*, p. 184. Plusieurs autres sources d'information confirment l'existence de ces traitements.

(14) A. Seye, *Le malaise paysan dans le département de Thiès*, Mémoire de stage, Dakar, ENEA, 1970-1971.

TABLEAU III
L'ARACHIDE COMMERCIALISÉE PAR L'ONCAD : VALEUR EN MILLIONS DE F. CFA

Années	Montants versés aux producteurs	Prélèvements fiscaux et parafiscaux	Entrées et sorties de l'ONCAD dans les comptes de la CPSP	Sommes restant à l'ONCAD	Ventes totales de l'ONCAD
1965/66	20 000	4 412	13 488		37 900
1966/67	15 551	2 934	11 115		29 600
1967/68	14 727	3 468	10 605		28 800
1968/69	11 056	2 245	9 199		22 500
1969/70	11 086	2 484	2 380	9 950	25 900
1970/71	9 609	1 452	3 350	5 989	20 400
1971/72	17 775	3 076	3 800	9 249	33 900
1972/73	10 726	1 214	4 800	8 260	25 000
1973/74	14 782	1 619	14 300	13 599	44 300
1974/75	31 462	3 072	2 900	16 566	54 000
1975/76	48 160	8 939	3 400	17 301	77 800
1976/77	34 808	7 085	14 500	29 007	85 400
1977/78	17 694	1 986	4 700	11 820	36 200
1978/79	28 957	4 311	4 700	20 532	58 500
1979/80	17 016	2 203	(1 900)	18 381	35 700
1980/81	9 141	663	(6 000)		Non disponible

Source : Tous les chiffres, sauf ceux de la quatrième colonne, sont tirés de la BCEAO.

de commercialisation parallèles (qui consistait, le plus souvent, à vendre les récoltes en contrebande en Gambie) et par la désaffection à l'égard des services publics techniques. Ces réactions entraînèrent des conséquences assez graves pour l'économie sénégalaise, mais, en 1971, la voie du rétablissement fut ouverte par des mesures appropriées (entre autres, une hausse modeste du prix de l'arachide payé aux producteurs, financée en partie par la CEE, et une réforme des méthodes utilisées pour calculer l'endettement). Une hausse du prix aux producteurs de 63 % entre la saison de commercialisation de 1973/1974 et celle de 1974/1975 stimula encore davantage le redressement ; en combinaison avec des conditions météorologiques favorables, elle permit une récolte record de près de 1 500 000 tonnes.

TABLEAU IV
PRIX COURANTS ET CONSTANTS (BASE 1971) PAYÉS AUX PRODUCTEURS

Années	F. CFA/kg	
	Prix courants	Prix constants
1965/66	20,6	23,5
1966/67	21,7	24,1
1967/68	17,6	19,4
1968/69	18	19,3
1969/70	18,4	19,1
1970/71	21,2	21,2
1971/72	23,1	21,8
1972/73	23,1	19,4
1973/74	25,5	18,4
1974/75	41,5	25,1
1975/76	41,5	22,3
1976/77	41,5	20,4
1977/78	41,5	19,6
1978/79	41,5	17,9
1979/80	45,5	Non disponible
1980/81	50	Non disponible

Source : MDR, 1982.

Comme le montrent les tableaux ci-dessus, le système de commercialisation ne se remit que partiellement des coups essuyés vers la fin des années soixante. En raison des pertes occasionnées par la sécheresse, le taux de remboursement des dettes accusa des variations sensibles ; pendant trois ans le poids du remboursement

incomba en partie ou même entièrement à l'État. Les ventes parallèles avaient été plus ou moins enrayées vers 1975-1976 ; elles prirent de nouveau des proportions inquiétantes lors de la campagne de commercialisation de 1978-1979. L'exécution du programme de modernisation continua également à pâtir de ces difficultés : le boycottage des engrais et de l'équipement offerts au titre du *programme agricole*, qui avait été partiel en 1973-1974 et en 1974-1975 (15), se généralisa en 1977-1978, après le report d'un mois de l'ouverture de la campagne de commercialisation précédente, en attendant le remboursement des dettes impayées (16). En 1979, quand les pluies tardives menacèrent sérieusement la qualité des récoltes, les producteurs ignorèrent les instructions du gouvernement destinées à limiter les dégâts, et refusèrent, une fois de plus, de rembourser leurs dettes ou d'écouler leur production par le circuit officiel. La récolte désastreuse de 1980-1981, la plus faible depuis la Seconde Guerre mondiale, marqua l'effondrement virtuel des réseaux de commercialisation : moins de la moitié de la production estimée passait par le circuit officiel, alors que le remboursement des dettes ne représentait plus que 2,2 % des sommes dues. Le 31 octobre 1980, l'ONCAD cessa finalement d'exister, laissant une dette de 90 milliards de francs CFA. Trois mois plus tard, le prix officiel de l'arachide passa de 50 à 70 F le kilo, tandis que des dettes rurales d'un montant de 31,9 milliards de francs furent annulées ou suspendues par le gouvernement dans l'espoir de rétablir la confiance.

Les différentes phases du cycle arachidier

Comme le montre le tableau III, les producteurs, au cours de la période étudiée, n'ont perçu qu'environ la moitié de la valeur finale (à l'exportation ou dans le commerce en gros) des arachides commercialisées par les circuits contrôlés. Pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons, ces chiffres doivent être utilisés avec une certaine prudence. Ils soulignent cependant deux faits. Tout d'abord, le monopole de la commercialisation de l'arachide détenu par l'ONCAD aurait pu fournir à l'État un moyen très efficace pour mobiliser l'épargne provenant du secteur rural, soit par des transferts directs au Trésor public, soit par la manipulation des termes de l'échange entre ville et campagne. En second lieu, le système de commercialisation, tel qu'il a évolué, allait

(15) École nationale d'économie appliquée (ENEA), *Un village du département de Nioro : Padaf*, Mémoire de stage, 1975.

(16) Voir les nombreux articles parus dans *Le Soleil* en avril, mai, juin et juillet 1977.

encore beaucoup plus loin, en faisant de l'État (représenté par l'ONCAD) le plus gros client des transporteurs durant la saison de commercialisation, en liant la commercialisation au crédit rural, en fournissant les instruments pour contrôler les prix et la quantité des moyens de production agricole utilisés, etc. Cela ne veut pas dire que l'État avait réussi à contrôler complètement le secteur arachidier. Des « fuites » importantes se produisaient, dans des circuits commerciaux parallèles et à travers les bénéfices excessifs réalisés par les entreprises de transformation, à l'égard desquelles le gouvernement sénégalais s'était trouvé en position de faiblesse lors des négociations qui avaient précédé la mise en place de l'appareil de commercialisation dans la période étudiée (17). Mais cela signifie qu'une analyse approfondie de l'organisation qui se trouvait au centre des flux des ressources qui nous intéressent (c'est-à-dire l'ONCAD), doit nécessairement se préoccuper de la répartition des valeurs ajoutées à l'intérieur du circuit arachidier.

C'est cette étude détaillée que nous nous proposons d'entreprendre en utilisant comme fil conducteur les différentes phases du cycle agricole et commercial, et en relevant les changements intervenus, à différents niveaux, dans l'organisation du marché, au cours de l'existence de l'ONCAD. Notre analyse se limitera au circuit arachidier, à l'exclusion des activités secondaires de l'Office dans la commercialisation d'autres produits.

Les distributions au titre du programme agricole

Le cycle agricole du bassin arachidier commence entre mars et mai avec le défrichage de nouvelles terres et la préparation des champs. Bien avant, cependant, l'ONCAD devait commencer les opérations de distribution des moyens de production — matériel, engrais, fongicides — au titre du *programme agricole*. Il faut souligner que le producteur moyen ne pouvait acquérir ces moyens de production qu'à crédit (du moins en théorie, car, en pratique, une partie d'entre eux était obtenue auprès de commerçants privés) ; de plus, ils n'étaient distribués que par l'intermédiaire des coopératives, la récolte collective des coopérateurs garantissant le remboursement des dettes.

Les allocations du *programme agricole* étaient régies par une procédure relativement complexe. Dans un premier temps, les producteurs devaient formuler individuellement leurs demandes,

(17) S. Sow, *Histoire de l'huilerie du Sénégal*, Dakar, IDEP, 1971, multigr.

aidés en cela par les représentants locaux des services agricoles et de l'ONCAD. Celui-ci, à son tour, rassemblait les ordres au niveau national pour les transmettre aux fabricants. En principe, ces opérations devaient se terminer à la mi-décembre pour donner à l'ONCAD le temps de produire les quantités requises et de les distribuer avant la saison agricole. La procédure se compliquait cependant en raison de l'intervention de commissions régionales chargées de rendre compte à l'ONCAD, après le placement des ordres, de la capacité des coopératives à prendre en charge les dettes contractées (en règle générale, le plafond de l'endettement était fixé à 25 % de la valeur moyenne des récoltes commercialisées par les coopératives au cours des trois dernières saisons, en déduisant les dettes en retard). Selon les types de produit, les prêts étaient consentis pour des périodes de 1 à 5 ans.

L'ONCAD achetait ensuite le matériel avec des crédits à court terme de la BNDS (qui finançait également les stocks non utilisés au cours des années précédentes), se chargeait de le distribuer aux coopératives et portait ensuite la dette de chaque coopérative à son compte à la BNDS. Au niveau des coopératives, le président — élu — était seul habilité à signer l'acquit des articles livrés (engageant par là sa responsabilité financière) et à les distribuer aux coopérateurs.

Le système avait des faiblesses intrinsèques dans la mesure où les producteurs devaient placer les ordres plus de six mois avant la saison agricole, sans connaître le prix qu'ils allaient recevoir pour la récolte à venir et — très souvent — sans savoir quels seraient les revenus monétaires de la récolte précédente. Cependant, l'exécution du *programme agricole* était beaucoup plus sérieusement menacée par un ensemble de problèmes pratiques.

Tout d'abord, non seulement les coopérateurs avaient souvent du mal à vérifier leur situation financière au sein même de la coopérative, mais les agents des coopératives eux-mêmes rencontraient des difficultés quand ils voulaient vérifier le bilan de leurs comptes auprès de la BNDS. Jusqu'en 1971, les comptes des dettes des membres individuels étaient tenus sur une base *ad hoc* au sein de la coopérative elle-même, procédure qui datait du temps de Mamadou Dia quand on pensait que la personnalisation des comptes freinerait le développement de la solidarité collective des coopérateurs. Cela ne préoccupait pas trop la BNDS qui pouvait faire appel à des fonds collectifs garantissant le remboursement des dettes ; au niveau des coopératives, cependant, ce système ouvrait la voie à des abus et au désordre. Même après la personnalisation des comptes, le désordre persista : une étude interne effectuée en 1977 montra que 100 % des comptes individuels

vérifiés comportaient des erreurs, dont 80 % au détriment des producteurs (18).

Même désordre au siège de l'ONCAD ; un autre rapport interne de 1979 relevait des délais allant jusqu'à deux ans dans l'établissement des comptes (19), ceci malgré des recommandations d'un consultant privé (Italconsult) pour améliorer le traitement des données. Résultat pratique : souvent les coopératives ne recevaient pas le matériel qu'elles avaient commandé ou le recevaient trop tard, parce que son transport n'était pas considéré comme prioritaire (et les transporteurs, insuffisamment rémunérés) durant la période où la récolte de l'année précédente devait être acheminée vers sa destination. Il arrivait aussi que des coopératives, craignant d'accumuler des dettes excessives, refusent le matériel qui leur était attribué, ou que le matériel commandé par des coopérateurs soit fourni à d'autres.

Étant donné l'ampleur du matériel d'attelage en service dans le bassin arachidier et l'adaptation mentale exigée par son utilisation, on ne peut pas considérer le programme agricole comme un échec total : en 1979, en effet, le programme d'équipement fut suspendu pour une période de cinq ans, à cause du suréquipement. Des indices très sérieux permettent cependant de penser que les moyens de production étaient souvent détournés, ce qui posait des problèmes pour le remboursement des dettes ; l'accumulation de stocks par l'ONCAD, à la suite d'une distribution déficiente, entraînait des coûts financiers très lourds estimés à plus de 1 200 millions de francs CFA pour le seul exercice 1974/1975 (20).

La distribution des semences

L'ONCAD se chargeait également de la distribution des semences, mais sur des bases différentes de celles des autres moyens de production. Comme au temps de la colonisation, la répartition des semences se basait sur les registres des impôts, chaque homme recevant 100 kg et chaque femme 50 kg. Normalement, l'ONCAD livrait les semences en mai ; elles étaient remboursées en nature, juste avant ou pendant la saison de commercialisation, avec un taux d'intérêt de 25 %. S'il restait des surplus, l'ONCAD les vendait pour le traitement ou l'exportation. Les bénéfices de l'opération revenaient à l'ONCAD, mais, en pratique, les 25 % d'intérêts perçus ne suffisaient pas à couvrir

(18) Bureau organisation et méthode (BOM), *op. cit.*

(19) ONCAD, Direction générale, Plans et contrôle/ITD, *Le traitement automatique de l'information à l'ONCAD : bilan et perspectives*, Dakar, 1979, multigr.

(20) Bureau organisation et méthodes (BOM), *op. cit.*

entièrement les coûts du stockage, de la distribution et de l'amélioration des variétés de semences.

De nouveau des problèmes se posaient : des défaillances dans le stockage, des distributions trop tardives, le mélange frauduleux des semences avec du sable, et la difficulté de reconstituer les stocks pour la saison suivante lors des années de sécheresse. Il faut souligner l'ampleur des opérations : la quantité des semences distribuées, qui était de 79 000 tonnes en 1966, s'éleva à 151 000 tonnes en 1979/1980, pour retomber à 123 000 tonnes l'année suivante (21). Avec un rapport semences/récoltes d'environ un à dix, ces quantités suffisaient théoriquement pour répondre à la demande totale, mais il faut, une fois de plus, interpréter ces chiffres avec quelque réserve. Il y a eu incontestablement des détournements dans le circuit de distribution, du fait de malversations de la part des agents de l'ONCAD, retenant ou vendant des semences pour leur propre compte, ou favorisant tel producteur au détriment de tel autre. D'autre part, les gros producteurs avaient droit à des allocations spéciales. Le fait que l'opération était rentable pour la paysannerie, même en prenant en compte le prélèvement fiscal, amenait certains à faire inscrire des noms fictifs sur les registres des impôts pour obtenir un supplément de semences. Les normes de 50 et 100 kg par personne était donc rarement respectées, et un marché parallèle d'une certaine importance se développait parfois dans les périodes précédant les semailles.

Il est difficile de savoir quelle était la proportion des semences distribuées effectivement plantée par les producteurs et quelle était la proportion revendue ou consommée directement, notamment dans les années consécutives à une mauvaise récolte, quand les agriculteurs revenaient à une agriculture de subsistance et manquaient cruellement d'argent pour attendre la récolte suivante. Comme l'écrivait à ce moment-là un cabinet d'experts :

> « *Ce qu'on appelle "capital semences" est donc plutôt comparable à une sorte de caisse bancaire de dépôts et de prêts en nature, laquelle, en fournissant des crédits à court terme à un taux d'intérêt raisonnable, permet d'étayer les budgets familiaux des paysans au milieu de la période creuse pendant laquelle ils sont dépourvus de moyens d'échange* » (22).

(21) Ministère du Développement rural (MDR), *Bilan global des réalisations du gouvernement en faveur du monde rural depuis l'indépendance*, Dakar, MDR, 1981, multigr.

(22) ITALCONSULT, *Rapport d'activité (trimestriel ; juillet-septembre 1970)*, Dakar, 1970. Et *Rapport général sur la coopération*, Dakar, Ministère du développement rural, Dakar, 1970.

Les études détaillées font défaut. On peut cependant estimer que les semences distribuées ont représenté, au cours des années difficiles, une partie non négligeable des revenus des familles les plus pauvres, surtout dans les cas où les dettes étaient annulées ou non remboursées. D'autre part, la distribution de semences a aussi été un facteur important dans la mesure où elle a permis la continuité de la production arachidière même lorsqu'une année de sécheressse avait détruit la quasi-totalité des récoltes de bon nombre de producteurs.

La culture de l'arachide et la soudure

L'ONCAD n'intervenait pas directement dans la culture de l'arachide. Il avait cependant été prévu initialement que les coopératives devaient non seulement commercialiser les récoltes des coopérateurs mais également leur fournir des articles de consommation à crédit, comme l'avaient fait auparavant les commerçants privés. Différentes tentatives pour encourager ces ventes à crédit se sont cependant soldées par un échec, parce que, selon l'étude de 1977 déjà citée (23) :

> « *Les adhérents des coopératives disposaient de trop nombreux moyens de pression sur les gestionnaires pour obtenir des crédits mettant inévitablement en cause l'équilibre de l'exploitation* ».

L'élimination officielle des commerçants privés du circuit arachidier en 1967, bien qu'elle n'ait jamais été totale, avait entraîné une insuffisance des crédits nécessaires à l'achat des articles de consommation à l'époque de la soudure. L'ONCAD ne pouvait que très partiellement y remédier, même s'il fournissait aux coopératives quelques prêts à court terme en denrées alimentaires, les prêts de soudure : en 1969/1970, près de 10 500 tonnes de mil furent ainsi distribuées. L'opération se révéla déficitaire et n'eut pas l'ampleur nécessaire pour menacer sérieusement la position des commerçants privés qui continuaient à opérer parallèlement à l'Office (24). Lors des sécheresses de 1972 et de 1973, l'ONCAD organisa aussi la distribution de denrées alimentaires, ce qui, d'après un observateur au moins, a beaucoup contribué à rehausser son prestige (et celui du gouvernement) auprès de la paysannerie (25).

(23) Bureau organisation et méthodes (BOM), *op. cit.*

(24) ITALCONSULT, *op. cit.*

(25) S. Gellar, *The inheritance situation and Senegalese post-colonial development strategy*, Communication présentée à la conférence Notre-Dame sur les stratégies de développement dans le Tiers monde, 1975.

La commercialisation de l'arachide

Le cycle de croissance de l'arachide est de 80 à 120 jours, les plants arrivant à maturité entre le début d'octobre et la mi-novembre ; on les récolte alors pour les laisser sécher au soleil. Pour décourager la récolte précoce qui nuit tant à la qualité qu'à la quantité des graines (mais qui est néanmoins tentante, car si les pluies s'arrêtent tôt la récolte est difficile à mener à bien), l'État avait coutume, depuis la période coloniale, de fixer une date officielle pour l'ouverture de la campagne, qui se situait normalement à la mi-décembre. Une ou deux semaines auparavant commençait le remboursement des dettes. La campagne une fois lancée, les producteurs livraient leurs récoltes aux lieux de collecte des coopératives, les *secco*, où elles étaient nettoyées, pesées et payées grâce aux fonds distribués par l'agent local de l'ONCAD. Le tableau IV montre l'évolution des prix aux producteurs, respectivement en francs courants et en francs constants.

Par le jeu d'un certain nombre de facteurs, le prix réellement perçu par le producteur se situait toutefois en-dessous du niveau officiel. Certains de ces facteurs étaient inhérents au système de commercialisation, par exemple la retenue d'une partie du prix total jusqu'à l'établissement définitif des comptes à la fin de la saison. En principe, cette mesure permettait des distributions d'argent liquide au cours de la saison agricole quand les producteurs en avaient réellement besoin. Les pourcentages retenus et les coûts qu'ils devaient couvrir ont quelque peu varié au cours du temps, tout comme la partie de ces fonds réellement payée par la suite. En général, cependant, des déductions étaient opérées pour couvrir les pertes de poids éventuelles entre les quantités délivrées aux *secco*, d'après les registres, et les quantités qui en sortaient ultérieurement (les déchets de *secco*), ainsi que pour toute impureté constatée au point de réception, ou bien encore pour garantir le remboursement des dettes.

L'organisation même de la commercialisation pouvait également influer sur les revenus réels des producteurs dans la mesure où les paysans pouvaient facilement ou non se faire payer en argent liquide, ce qui allégeait ou renforçait leur dépendance à l'égard du crédit privé. En 1967-68, tout en diminuant le prix d'achat officiel de 15 %, le gouvernement introduisit un système de paiement par « bons ». Ceux-ci ne pouvaient être échangés contre de l'argent qu'après traitement et vérification de la récolte par l'ONCAD, procédure qui entraînait souvent de longs délais. Les paysans qui avaient désespérément besoin d'argent liquide étaient alors obligés de vendre leurs bons bien au-dessous de leur valeur réelle. L'impopularité du système et les abus auxquelles il donna lieu amenèrent finalement le gouvernement à l'abolir en

1969-1970, lorsque se manifesta le « malaise paysan » (26). Des problèmes du même ordre se sont posés en 1977-1978, quand l'ouverture de la campagne de commercialisation fut reportée jusqu'à la mi-janvier à cause d'un taux de remboursement des dettes considéré comme insatisfaisant par le gouvernement (27).

L'endettement endémique réduisait également les revenus réels tirés de l'arachide. En ce qui concerne les dettes contractées auprès de la BNDS au nom des coopératives, nous avons déjà vu que la confusion régnait à tous les niveaux et qu'il était difficile de savoir qui devait quoi. Les producteurs, en grande majorité des paysans illettrés, n'avaient pas les moyens de se défendre contre les accusations d'endettement. Parfois, cependant, ils pouvaient court-circuiter le système, soit en vendant leur récolte à une coopérative autre que celle à laquelle ils devaient de l'argent, soit en la vendant à des commerçants privés. Le plus souvent les dettes contractées auprès des commerçants privés étaient payées en nature, avec des taux d'intérêt exorbitants, allant jusqu'à 500 ou 600 % (28). Une étude publiée en 1972 par le Conseil économique et social du Sénégal suggérait que les ventes parallèles aux commerçants privés couvraient environ 100 000 tonnes d'arachide, achetées à des prix variant de 10 à 15 F le kg, alors que le prix officiel pour la saison 1971/1972 était de 23 F (29).

Il est évident que le contrôle étatique sur le commerce arachidier n'a réussi à éliminer ni les commerçants privés ni le crédit privé et qu'il a plutôt aggravé le problème de l'endettement rural en y ajoutant les dettes contractées auprès de la BNDS et en minant la position des agriculteurs vis-à-vis des commerçants dont ils dépendaient encore pour la plus grande partie des biens de consommation. Le contrôle de l'État a cependant introduit des changements importants dans l'organisation du commerce rural. Tout d'abord, les entreprises commerciales coloniales ont fermé leurs points de traite dans le bassin arachidier et se sont repliées sur Dakar pour se concentrer sur l'import-export et le commerce de gros. Les commerçants libanais ont également abandonné une bonne partie du commerce de détail pour se livrer au commerce de gros ou de demi-gros et se sont spécialisés dans des secteurs comme le textile. Le vide commercial créé par ces mouvements fut en partie rempli par des circuits de distribution et de vente au détail parrainés par l'État. En dehors des villes et des villages les

(26) E. Schumacher, *op. cit.*

(27) Voir *Le Soleil* du 11 janvier 1977, p. 1, pour une formulation particulièrement musclée de la politique gouvernementale par Adrien Senghor, le ministre du Développement rural de l'époque.

(28) J. Roch, « La richesse paysanne en bassin arachidier sénégalais : inventaire et essai d'évaluation des biens familiaux », *Cahiers de l'ORSTOM, Série sciences humaines*, XIII (4), 1976.

(29) Conseil économique et social, *Étude sur la détérioration du pouvoir d'achat du paysan*, Dakar.

plus importants, cependant, la quasi-totalité du commerce est encore entre les mains de commerçants sénégalais ou maures (30). Un autre élément est apparu également : les prêts accordés par de gros producteurs, mentionnés dans une étude sur le bassin arachidier oriental (31).

Toute analyse des revenus ruraux serait finalement incomplète si elle ne prenait pas en compte le problème de la fraude. La place nous manque pour un examen détaillé des méthodes utilisées, mais il est certain que l'absence d'un contrôle financier efficace des opérations de l'ONCAD et l'importance des sommes en liquide qui changeaient de mains au cours de la saison de commercialisation ont amené des abus généralisés. En 1976, par exemple, sur un total de 1 734 peseurs coopérateurs, 269 furent licenciés pour mauvaise gestion, chiffre d'autant plus significatif qu'il ne concerne que des sanctions imposées à cause des pertes subies par l'ONCAD ; les détournements de fonds au détriment des membres des coopératives n'ont jamais été relevés et encore moins sanctionnés, et il en était bien souvent de même pour les détournements au détriment de l'ONCAD quand ses propres agents étaient impliqués (32).

Pour des raisons évidentes, il est impossible d'évaluer avec quelque précision ce que la fraude a coûté aux producteurs, étant donné, entre autres, les grandes variations de rigueur financière entre les différentes coopératives et les différents établissements locaux de l'ONCAD. On peut cependant dire, sans exagération, que la fraude affectait, en moyenne, 5 à 10 % du total des revenus des producteurs, les bénéficiaires de ces opérations étant les agents de l'ONCAD et les coopératives.

Toutes les coopératives n'en ont pas souffert au même degré : certaines étaient bien gérées et redistribuaient régulièrement des fonds à leurs membres. Il y a cependant une catégorie de producteurs que nous devons traiter séparément avant de passer à la phase finale de la commercialisation. Il s'agit de ce que l'on appelle les « gros producteurs ». En tant que catégorie, les gros producteurs (en grande majorité des marabouts) bénéficiaient de privilèges spéciaux à chaque phase du cycle commercial. Il leur était, par exemple, permis de vendre leur récolte à l'ONCAD sans passer par les coopératives et en touchant en plus une prime.

(30) R.N. Van Chi Bonnardel, *Vie des relations au Sénégal : la circulation des biens*. Thèse de 3e cycle, Université de Paris VII, 1976. L'évolution des circuits commerciaux depuis l'indépendance a été résumée d'excellente façon dans : IDET-CEGOS, *Étude des circuits de distribution au Sénégal* (2 vol.), Dakar, Ministère des Finances et des affaires économiques, 1974.

(31) J.-P. Dubois, *L'émigration des Serer vers la zone arachidière orientale : contribution à l'étude de la colonisation des Terres Neuves du Sénégal*, Dakar, ORSTOM, 1971.

(32) Bureau organisation et méthodes (BOM), *op. cit.*

On leur accordait également des quantités de semences spéciales, alors que l'ONCAD ne semblait pas se préoccuper outre mesure du remboursement de leurs dettes : une agence indépendante de consultants, engagée pour vérifier les comptes de l'Office pour l'exercice 1975/1976, fut invitée, par exemple, à ne pas examiner de trop près un ensemble de dettes totalisant près de 75 millions de F (33). Tous les gros producteurs n'étaient pas formellement reconnus par l'ONCAD en tant que tels, mais l'échelle des opérations impliquait normalement deux choses :

> « *En premier lieu, et d'une façon générale, [les gros producteurs sont] des personnes qui jouissent d'une autorité reconnue, traditionnelle ou moderne... En second lieu, il faut être capable de mener à bien la campagne agricole sans avoir recours à des prêteurs, c'est-à-dire avoir des réserves, en nourriture et en argent* » (34).

Le premier de ces critères accordait aux gros producteurs un certain poids vis-à-vis de l'administration — réduisant par là les pertes occasionnées par la fraude — et leur permettait même de faire fonctionner le système en leur faveur. Le second leur assurait le contrôle de la main-d'œuvre.

On peut donc dire que le système de commercialisation avait tendance, en règle générale, à faire descendre les revenus des producteurs au-dessous du seuil fixé par les prix officiels, mais que certaines catégories de producteurs, ainsi que les agents de l'ONCAD et des coopératives, pouvaient en tirer profit.

Le transport

Les arachides déposées dans les *secco* des coopératives étaient ensuite acheminées vers les usines de traitement et de décorticage ou vers les dépôts de transit, sous couvert d'un plan contrôlé et financé par l'ONCAD. Au cours de la période étudiée, ces opérations furent rationalisées par l'élimination des dépôts intermédiaires et par le fait que les usines de traitement prenaient de plus en plus en charge le décorticage, les exportations d'arachides non décortiquées se réduisant progressivement pour disparaître entièrement en 1973. A la réception, on repesait les arachides et on les nettoyait. La responsabilité pour les pertes de poids en cours de route, les « déchets de route », parfois considérables, fut attribuée tantôt aux coopératives, tantôt à l'ONCAD, tantôt aux transpor-

(33) A. Andersen, Maurin et Gueye, *L'ONCAD : rapport relatif à l'établissement du bilan économique au 31 octobre 1976*, 1978.

(34) J.-P. Dubois, *op. cit.*

teurs. Les coopératives, cependant, supportaient en règle générale les « coûts d'abattement », c'est-à-dire les déductions des quantités délivrées par elles, pour tenir compte des impuretés. Au moment de la réception à l'usine, leurs intérêts étaient défendus par un « peseur contradictoire » nommé par l'ensemble des coopératives dans une région donnée. Des agents du gouvernement chargés du contrôle financier des opérations étaient également présents lors du pesage.

L'on ne saurait sous-estimer les difficultés d'acheminer près d'un million de tonnes d'arachides dans un laps de temps relativement court. Périodiquement, des problèmes se posaient, soit à cause d'une mauvaise coordination, soit à cause d'un manque de moyens de transport. La plus grande partie de la récolte partait par la route, selon des contrats passés entre l'ONCAD et une multitude de transporteurs, souvent aux moyens très réduits. L'Office disposait également de ses propres moyens de transport, capables d'acheminer environ 10 % d'une récolte moyenne, et contrôlait, du moins théoriquement, un certain nombre de camions achetés par des transporteurs privés selon un plan de crédit introduit en 1973. Un autre plan, datant de 1976, accorda aux coopératives commercialisant entre 1 000 et 2 000 tonnes d'arachide la possibilité d'acheter des camions à crédit, les bénéfices éventuels d'une telle opération leur étant acquis.

Étant donné que certaines routes étaient nettement plus praticables que d'autres (celles qui étaient en partie bitumées), que des queues considérables se formaient souvent aux points de réception des usines de traitement et que le système de factures était compliqué et plein d'erreurs, il est clair que le sort des transporteurs, au cours d'une saison de commercialisation, était entièrement entre les mains de l'ONCAD. Il n'est pas surprenant, dès lors, que des pressions internes et externes considérables se soient exercées sur l'Office dans le domaine des contrats de transport (35). Les plus gros transporteurs (dont la plupart avaient également un certain poids politique) se voyaient accorder des prêts substantiels au début de la saison commerciale ; en règle générale ils obtenaient aussi les contrats les plus favorables.

Le transport donnait également lieu à des fraudes considérables au stade de l'émission des documents d'expédition, les « lettres de voiture » (au détriment de l'ONCAD) et par le vol d'arachides en transit (le plus souvent au détriment des coopératives). La question des abattements et des déchets de route donne toujours lieu à des contestations entre les transporteurs et les coopératives ; celles-ci accusent souvent les « peseurs contradictoires » et

(35) Bureau organisation et méthodes, *op. cit.*

les agents du gouvernement de complicite quand les arachides sont livrées aux usines de traitement. Les deux décisions déjà mentionnées d'accorder des camions à certains transporteurs et à certaines coopératives ont également suscité des difficultés. Les experts chargés d'examiner les comptes de l'exercice 1975-1976 ont rapporté n'avoir trouvé aucune trace de paiement pour les 234 « camions contrôlés » achetés dans le cadre du plan de 1973 (36). Les coopératives, pour leur part, se sont plaintes de n'exercer aucun contrôle sur les camions achetés en leur nom en 1976 et 1977.

Pertes et profits de la commercialisation : la stabilisation des prix

Pour calculer le prix de revient des arachides livrées par l'ONCAD pour le traitement ou l'exportation, un barème de « calculs tout faits », le « barème de l'arachide », fut établi en 1967 pour les coûts de commercialisation. A l'origine, il ne comprenait que les coûts directs, comme le transport, le stockage et les assurances, mais, en 1980, le barème portait aussi une bonne partie de frais généraux de l'ONCAD, y compris le coût du Service de la coopération et du programme de multiplication des semences. Les différences éventuelles entre le prix-barème et le prix effectivement payé par les usines de traitement (prix calculés d'après une formule très complexe qui les liait au prix sur le marché mondial) devaient être versées à (ou payées par) une caisse de stabilisation du prix de l'arachide, caisse qui fusionna en 1973 avec les caisses d'autres produits pour former la CPSP (Caisse de péréquation et de stabilisation des prix).

Le tableau V semble montrer, à première vue, que la stabilisation des prix impliquait le transfert de sommes substantielles à partir du secteur arachidier :

Notons cependant que ces chiffres sont sujets à caution. D'une part, l'ONCAD n'a jamais versé une bonne partie des transferts figurant dans ses comptes (37) parce que le coût réel de ses opérations se situait bien au-dessus de celui prévu par le barème, alors que ses comptes avec la CPSP étaient tellement embrouillés que même des experts extérieurs ont dû renoncer à les démêler (38). La Caisse a servi, d'autre part, à (ré)injecter des

(36) A. Andersen, Maurin et Gueye, *op. cit.*

(37) A. Andersen et al., *Caisse de péréquation et de stabilisation des prix : étude diagnostic*, vol. 3 : « Filière arachide-huile », Dakar.

(38) A. Andersen, Maurin et Gueye, *op. cit.*

ressources substantielles dans le secteur arachidier. Elle a non seulement financé, à partir de 1974, le Fonds mutuel de développement rural (FMDR) qui accordait des subventions aux moyens de production agricole (en bonne partie destinés au bassin arachidier), mais elle a également couvert l'annulation, entre 1976-77 et 1978, de 8 700 millions de F de dettes encourues au titre du programme agricole et de l'achat des semences.

TABLEAU V
COMPTES ARACHIDIERS DE LA CAISSE DE STABILISATION
(Mouvements de fonds - entrées et sorties - relatifs à l'arachide)

1973/74	14,3 milliards de francs CFA
1974/75	2,9 milliards de francs CFA
1975/76	3,4 milliards de francs CFA
1976/77	14,5 milliards de francs CFA
1977/78	4,7 milliards de francs CFA
1978/79	4,7 milliards de francs CFA
1979/80	(1,9)* milliard de francs CFA

* (Quantités exportées seulement)

Source : Comptes de la CPSP.

Malheureusement, nous ne disposons pas de l'ensemble des comptes pour toute la période étudiée. Il y a cependant suffisamment d'indications nous permettant de conclure à un renversement certain du courant des ressources gérées par la CPSP, renversement qui s'est opéré autour de 1975. Quand la Caisse fut créée en 1973, l'État raya d'un trait 11,4 milliards de F sur les 12 milliards de réserves nominales figurant sur les comptes agricoles (arachidiers), ceux-ci ayant déjà été utilisés à d'autres fins. Comme le faisait remarquer la Banque mondiale, il s'agissait d'une somme importante quand on la compare à la valeur d'une récolte annuelle moyenne d'arachides qui est de 20 milliards de F, même si l'on prend en compte que l'État annulait en même temps des dettes de 2 milliards de F au profit des agriculteurs (39). Ces pertes subies par le secteur agricole s'ajoutaient aux transferts nets des producteurs aux consommateurs qui faisaient partie intégrante des opérations des caisses de stabilisation.

(39) BIRD, *The economic trends and prospects of Senegal* (4 vol.), Washington (DC), 1979.

Le tableau suivant résume les transferts entre producteurs et consommateurs opérés entre 1971-72 et 1979 :

TABLEAU VI
LES TRANSFERTS DE LA CAISSE DE STABILISATION
*(en milliards de F CFA)**

	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1978**	1979
Taxes pesant sur les producteurs	3,4	2,7	14,3	— 1,2	— 2,5	2,9	— 5,7	1,5
Taxes pesant sur les consommateurs	— 1,8	— 3,2	— 11,1	— 4,7	4,7	3,6	4,0	3,5

* Source : BIRD, 1979, pour les années 1971/72 jusqu'à 1975/76 ; les comptes de la CPSP pour les autres années. Les deux séries de chiffres se recouvrent partiellement pour deux années et ne correspondent pas tout à fait à la réalité en ce qui concerne les subventions aux producteurs. Sur ce point, nous avons utilisé les chiffres de la CPSP elle-même, qui sont probablement plus complets.

** Année civile. Auparavant les comptes de la CPSP couvraient la période du 1er octobre au 30 septembre.

Ce tableau montre des transferts de fonds réguliers des producteurs (principalement d'arachides) aux consommateurs jusqu'en 1973-74. Il s'agit en réalité d'une subvention indirecte aux salariés urbains, étant donné que la proportion des achats de denrées alimentaires était beaucoup plus élevée dans les villes que dans les secteurs ruraux. A partir de 1974-75, cependant, la tendance s'inverse : les comptes arachidiers font toujours apparaître un bénéfice nominal, mais celui-ci est plus que compensé par les paiements au FMDR et par l'annulation des dettes, ce qui procure aux producteurs une subvention nette de 5 milliards de F entre 1974-75 et 1979. Au cours de la même période, les contributions des consommateurs au Fonds étaient de 11,1 milliards de F. En 1980, les comptes arachidiers passaient au rouge pour la première fois.

Par le truchement des impôts, l'État tirait quelques revenus directs du secteur arachidier, mais les tableaux III et IV montrent que ceux-ci étaient insignifiants comparés aux recettes potentielles découlant des bénéfices de commercialisation de l'ONCAD. Nous n'avons pas essayé de calculer les effets indirects ou multiplicateurs de la production arachidière dans le budget gouvernemental, bien qu'ils soient sans doute significatifs : par exemple, les impôts indirects sur les produits de consommation achetés par les paysans de l'arachide et par ceux qui travaillent dans les industries de transformation.

La seule étude récente qui essaie d'établir un bilan général pour le gouvernement et la CPSP est celle de Thevenin et Yung (40). Ces auteurs arrivent à la conclusion que, même dans une très mauvaise année, le bilan net était toujours positif, une fois pris en compte les revenus indirects. Cependant, cette étude a négligé deux facteurs : l'incapacité de l'ONCAD à transférer à la CPSP les sommes dues et les 90 milliards de F CFA de dettes de l'ONCAD finalement prises en charge par l'État. Si l'on ajoute à cette somme les 31,9 milliards de F CFA de dettes paysannes annulées ou suspendues, nous prétendons que, vers la fin des années soixante-dix, le secteur arachidier était devenu la source d'un déficit croissant pour les finances publiques.

Le clientélisme et le surplus rural

Les pages précédentes permettent de conclure :

— que l'instauration d'un monopole étatique dans le domaine de la commercialisation de l'arachide n'a pas sensiblement amélioré les revenus des producteurs ; les revenus réels ont probablement même baissé par suite des difficultés et des coûts plus élevés pour obtenir des prêts privés, à cause des restrictions sur la commercialisation à certaines périodes et à cause de la fraude ;

— que le fait de maintenir le prix officiel aux producteurs à un niveau nettement inférieur aux prix du marché mondial, en tenant compte des coûts de commercialisation, a en principe ouvert la voie à des transferts forcés et substantiels du secteur rural vers d'autres secteurs économiques ; mais

— que vers la fin de la période étudiée, le secteur arachidier occasionnait de plus en plus une perte nette pour les autres secteurs.

Les explications officielles concernant la dissolution de l'ONCAD ont mis l'accent sur la taille démesurée de l'Office, la rigidité de ses structures et les coûts inacceptables qu'il entraînait dans le système de commercialisation (41).

(40) P. Thevenin, J.M. Yung, *Evaluation de la filière arachide au Sénégal*, Paris, Ministère des Relations extérieures, coopération et développement, 1982.

(41) Voir par exemple : Assemblée Nationale, *Rapport fait au nom de l'Intercommission constituée par les Commissions du développement rural, de la législation et du travail sur les projets de loi n° 47/80, portant dissolution de l'Office national de coopération et d'assistance pour le développement (ONCAD) et 48/80, portant création de la Société nationale d'approvisionnement du monde rural*

En 1979 et 1980, le quotidien *Le Soleil*, contrôlé par le gouvernement, publiait également une série d'articles sur la fraude endémique au sein de l'Office et sur sa politique de recrutement peu orthodoxe. Les passages suivants, tirés de la première page du *Soleil*, le jour de la dissolution de l'ONCAD (25 août 1980), sont plutôt sévères mais assez significatifs :

> « *Le premier handicap de l'Office était son obésité. Il avait l'arachide, il avait le mil, il avait les semences, les engrais et le matériel, il avait le transport, il avait l'éducation des paysans : il était tentaculaire. Il était aussi un insatiable employeur, devenant très rapidement la très accueillante maison pour tous ceux qui cherchaient à placer un protégé. Second handicap : l'ONCAD grossissait de parasitisme. Il était, avant tout (et il était subi comme tel par le paysan) un intermédiaire. Comme tel, il vivait trop bien de ceux qui dépendaient de lui, avec un instinct de conservation si développé qu'il finissait par oublier qu'à trop presser le citron... Obèse et parasite, il était naturellement cher à entretenir, vorace et dépensier. Conséquemment, il brassait trop d'argent et, du même coup, personnifiait la tentation. Ses agents ont été effectivement envoûtés. Et à trop dépenser, on perd : 12 milliards de passif.*
>
> *L'ONCAD fonctionnait finalement pour lui-même et, accessoirement, pour les paysans et pour l'État. Il ne pouvait donc continuer à vivre* ».

Tout cela n'était une surprise ni pour le gouvernement, ni pour les clients de l'ONCAD. Pendant près d'une décennie, ses fonctions étaient restées essentiellement les mêmes et il avait été critiqué fréquemment pour son manque de rigueur financière, dans des rapports internes ou externes successifs. En 1970 et en 1971, Italconsult s'était attaqué à l'un de ses problèmes majeurs, la pléthore et l'incompétence du personnel, mais les recommandations des experts avaient été en bonne partie ignorées : en 1977, l'Office employait un total de 2 127 personnes à plein temps, alors que le nombre optimal fixé par Italconsult était de 1 609 ; un autre rapport évaluait le nombre total à 5 500 ou même à 7 400 salariés, ce qui est certainement exagéré (42). Pourquoi,

(SONAR), Dakar, 1980, qui comprend un exposé des motifs de la décision gouvernementale, avec les réponses aux objections et aux questions posées par les députés. Ce n'est peut-être pas une surprise de constater que celles-ci tournaient principalement autour de la question du personnel de l'ONCAD licencié par suite de la dissolution de l'Office.

(42) *Vérité*, sept.-oct., 1980, cité par B. N'Gom, *La dissolution de l'ONCAD*, Mémoire de droit public, Dakar, Université de Dakar, Faculté des sciences juridiques et économiques, 1982.

alors, a-t-on toléré l'Office pendant si longtemps, et pourquoi a-t-il été dissous ?

Pour répondre à ces questions, nous pensons qu'il faut prendre en compte, plus largement, les structures politiques sénégalaises. L'espace nous manque pour entrer dans les détails. Notons simplement en premier lieu que les observateurs sont largement d'accord pour constater que la politique sénégalaise, en ce qui concerne les affaires quotidiennes, se fonde sur des relations de clientèle, des « clans » rivaux se disputant le contrôle des mécanismes étatiques. Au sein des clans, des hommes politiques prééminents rivalisent pour obtenir le soutien des chefs de clan auxiliaires, qui à leur tour recrutent des partisans aux niveaux inférieurs. En retour de leur allégeance, les membres d'un clan s'attendent à participer à tout succès politique que leur chef obtiendra. L'allégeance ne se base pas seulement sur des considérations matérielles : des alliances religieuses, ethniques, régionales et familiales jouent également un rôle. En règle générale, cependant, un chef de clan qui se révèle incapable de « livrer les marchandises », ou dont on craint une perte d'influence à la suite de luttes à des niveaux supérieurs au sein des clans, peut s'attendre à se voir rapidement délaissé par ses clients.

Dans ce système, les marabouts jouent un rôle crucial. L'adhésion massive de la population sénégalaise à l'islam est relativement récente ; elle date du XIXe siècle et continue jusqu'à nos jours. La forme particulière de l'islam pratiqué le plus souvent au Sénégal relève de la tradition soufie, les fidèles se vouant à leurs leaders religieux, les marabouts, qui agissent en tant qu'intermédiaires avec le monde divin. L'originalité des congrégations musulmanes sénégalaises, ou confréries, réside dans la combinaison d'une éthique du travail manifestée par les liens spirituels unissant un marabout et ses disciples et la position des marabouts non seulement en tant qu'intermédiaires spirituels mais aussi en tant que médiateurs entre leurs disciples et l'État. En termes concrets, cela veut dire qu'une demi-douzaine de marabouts parmi les plus influents contrôlent des ressources matérielles très importantes qui leur ont été fournies par leurs disciples, et qu'ils disposent d'un pouvoir politique équivalent, à travers la possibilité de mobiliser un soutien pour telle ou telle faction, tendance ou parti.

Bien que les confréries n'aient presque jamais mené une action politique directe (au niveau des partis politiques), elles ont, depuis l'époque coloniale, usé de leur influence pour exercer des pressions sur l'État. Ces liens spéciaux s'expriment dans les faveurs personnelles et financières accordées aux grands marabouts et par les fonds publics déversés sur les principaux centres de

l'activité maraboutique. Pour certains observateurs, cela révèle le fonctionnement d'un véritable système d'exploitation, les marabouts manipulant leur contrôle idéologique sur les fidèles pour s'assurer des resssources matérielles et une influence politique qui renforcent encore leur position (43). Les grands marabouts sont sans doute des hommes riches, même d'après les critères occidentaux, et cela dans un pays où le produit par tête d'habitant se situe en dessous de 2 400 F par an. D'autres, cependant, soulignent les services que les marabouts rendent à leurs disciples, soit en facilitant les relations avec l'administration, soit sur le plan concret de l'assistance matérielle, soit en exerçant une influence sur la politique gouvernementale (44).

Il est important, dans ce contexte, que les confréries, malgré leur influence croissante dans les milieux urbains, tirent la plus grande partie de leur soutien et de leur force financière du secteur arachidier. Elles ont été déterminantes dans l'organisation des migrations à grande échelle à partir des centres les plus anciens de la culture arachidière vers les « terres neuves » ouvertes par le chemin de fer au début de ce siècle, et elles continuent à percevoir un tribut substantiel sur les villages établis dans ces régions. Les marabouts les plus importants produisent de grandes quantités d'arachides à titre personnel, en utilisant leurs disciples comme main-d'œuvre pour cultiver de vastes surfaces que l'État, dans certains cas, leur a spécialement réservées dans les forêts domaniales.

Nous l'avons vu, l'appareil de commercialisation étatique a accordé certains privilèges aux gros producteurs, les mettant dans une situation particulière par rapport à la moyenne des producteurs, tant en ce qui concerne le prix réel perçu pour leur récolte qu'en ce qui concerne l'ampleur des opérations. Cependant, l'engagement des marabouts dans les circuits arachidiers dépasse le domaine de leur propre production. On leur attribue une influence considérable sur les coopératives dans leurs régions respectives où ils nomment souvent les présidents et les peseurs, se réservant même parfois le rôle de président (45). Une étude gouvernementale de 1980 sur la possibilité de regrouper les coopératives dans des unités économiquement plus rentables notait que

(43) J. Copans, « Paysannerie et politique au Sénégal », *Cahiers d'études africaines*, XVIII, (69/70), 1978.

(44) Voir par exemple, D. Cruise O'Brien, *The Mourides of Senegal*, Oxford, Clarendon, 1971 ; « Cooperators and bureaucrats : class formation in a Senegalese peasant society », *Africa* XLI (4), 1971, et *Saints and politicians. Essays in the organisation of a Senegalese peasant society*, Londres, Cambridge University Press, 1975. En toute justice, nous devons ajouter ici que l'auteur ne fait pas l'apologie des Mourides, mais considère que la marge de manœuvre des marabouts est limitée jusqu'à un certain degré par les demandes de leurs partisans.

(45) Voir D. Cruise O'Brien, *The Mourides of Senegal, op. cit.*, et « Cooperators and bureaucrats... », *art. cit.*,

l'opposition à ce projet fut animée en partie par des « personnalités religieuses » qui insistaient pour que les sièges sociaux des coopératives réorganisées soient situés dans leurs fiefs (46).

Cette image de domination maraboutique ne s'accorde certainement pas avec d'autres indications montrant que les paysans voyaient les coopératives surtout comme « une affaire de l'État » (47). De plus, comme le fait remarquer Rocheteau :

> « *En acceptant un rôle sans liaison avec leur qualité de chefs politiques et religieux, les marabouts ont pris le risque de ne plus être perçus par les masses comme de bons ou de mauvais marabouts mais comme de simples gestionnaires dont les exactions ne peuvent plus être justifiées par leur fonction sacerdotale* » (48).

Bien qu'il soit difficile d'apprécier de tels cas, l'influence des marabouts sur le mouvement coopératif a probablement décru depuis les premières années de l'indépendance. Cependant, les confréries exercent en même temps une influence plus large sur la politique du gouvernement, et cette influence n'a pas toujours été utilisée pour la défense de leurs seuls intérêts personnels.

Il se dit, par exemple, qu'elles ont exercé des pressions sur le gouvernement pour que leurs disciples reçoivent de l'aide dans les périodes de famine, au début des années soixante-dix, et le khalife de la confrérie mouride (l'un des marabouts les plus influents du pays) a, dans ce cas précis, personnellement distribué 300 tonnes de mil à ses disciples (49). En 1980, le même khalife, dans un discours devenu célèbre, attirait l'attention du Président sur la misère des paysans. Tout cela montre que les marabouts, malgré la domination idéologique qu'ils exercent sur leurs disciples, sont — tout comme les hommes politiques — dans l'obligation d'offrir plus que du simple confort spirituel en retour de l'allégeance des disciples. Les liens très étroits avec l'administration, qui existaient déjà avant l'indépendance, leur ont donné les moyens de s'acquitter de cette tâche, et ce n'est d'ailleurs un secret pour personne au Sénégal qu'aucun gouvernement ne peut survivre sans le soutien des confréries les plus puissantes. Cependant, un système de patronage par le truchement de l'appareil étatique s'est développé parallèlement, peut-être parce que les

(46) Ministère du Développement rural (MDR), *Communication en Conseil national...*, *op. cit.*

(47) *Ibid.*

(48) G. Rocheteau, *Mouridisme et économie de traite : dégagement d'un surplus et accumulation dans une confrérie islamique au Sénégal*, Paris, ORSTOM, 1977. (Travaux et documents de l'ORSTOM 64.)

(49) J. Copans, « La sécheresse en pays mouride (Sénégal) », in J. Copans, *Sécheresses et famines du Sahel*, (vol. 2), Paris, Maspero, 1975.

marabouts ne se sont jamais laissés impliquer directement dans l'organisation des partis politiques.

Il existe des preuves indirectes solides pour montrer que l'ONCAD, au cours de son existence, a été utilisé comme l'un des mécanismes de ce patronage. Il est indéniable que l'Office convenait parfaitement à un tel objectif : il gérait des sommes d'argent importantes, disposait de pouvoirs discrétionnaires très larges pour distribuer ces fonds (par exemple par les contrats de transports), employait un personnel nombreux alors que son organisation s'étendait, à travers les coopératives, jusqu'aux coins les plus reculés du Sénégal. Au cours des dernières années de son existence, ces pouvoirs se trouvaient renforcés par une absence quasi totale de contrôle financier, ce qui a créé des possibilités presque infinies pour détourner les ressources de l'ONCAD et celles des coopératives vers leurs employés ou des tiers. Cette situation découlait, à son tour, du manque de volonté de la part des cadres supérieurs de l'Office et des contrôleurs gouvernementaux à imposer une discipline financière.

Il semble utile de s'arrêter ici un instant pour essayer d'évaluer l'étendue de la fraude dans la sphère d'influence de l'Office. Par la nature des choses, il est difficile d'apprécier exactement le montant des malversations. Quelques fraudes commises au niveau le plus élevé ont été révélées : en 1973, un ancien directeur général de l'Office fut déclaré coupable de complicité dans le détournement de fonds de l'ONCAD ; un autre réseau, « découvert » et largement traité par la presse en 1979, était supposé avoir été conçu et contrôlé par le directeur de l'information de l'Office (50). Bon nombre d'agents coopérateurs et d'employés plus modestes de l'ONCAD ont également été poursuivis, plus particulièrement vers la fin de 1979. Cependant, d'après certains informateurs bien placés, il ne s'agissait là que d'une toute petite partie de l'édifice de la fraude. Le gouvernement lui-même a laissé entendre que 12 milliards de F CFA ont été perdus à cause de « dépenses inconsidérées » de l'ONCAD (51). La dette finale de 90 milliards de F CFA à laquelle s'ajoutent les pertes des coopératives, suggère cependant que des sommes bien plus élevées étaient en cause.

Pour des raisons évidentes, il est difficile de trouver des preuves concrètes que l'ONCAD a été utilisé comme un mécanisme de patronage politique. Certains des liens entre l'ONCAD et des chefs de clan influents passaient par les marabouts qui, nous

(50) *Le Soleil*, 14-15 août 1979 et B. N'Gom, *op. cit.*

(51) *Le Soleil*, 25 août 1980.

l'avons vu, ont obtenu des faveurs substantielles du gouvernement par le truchement de l'appareil de commercialisation. Il était également de pratique courante d'utiliser les véhicules de l'ONCAD pour transporter les membres des confréries vers les centres religieux lors des pélerinages annuels. D'autres liens s'étaient établis avec les transporteurs, des contrats très lucratifs ayant été accordés à des opérateurs tel que Lobatt Fall, un partisan du gouvernement très influent dans le nord de la région du Fleuve. D'autres « combines » encore étaient destinées à placer des protégés au sein de l'ONCAD. Le rapport gouvernemental que nous avons déjà cité (52) note par exemple les difficultés auxquelles se heurtaient les cadres moyens de l'Office :

> « *Par le système de recommandations et pressions, des personnes leur sont imposées. Certaines de ces personnes sont aussi « intouchables » ; leur chef ne peut pas intervenir pour prendre des mesures de discipline si le travail n'est pas fait, en cas de longues et multiples absences, etc.* »

Il existait également des liens plus directs avec le parti au pouvoir. Tous les directeurs généraux de l'Office, sauf le dernier, étaient des supporters du parti ; deux d'entre eux (Adrien Senghor et Djibril Sene) sont devenus plus tard ministres du Développement rural ; Adrien Senghor était d'ailleurs le neveu du chef de l'État. Abdourahmane Touré, le dernier directeur général, chargé de la liquidation de l'ONCAD, est, depuis, devenu à son tour un membre influent du parti au pouvoir ; il est maintenant ministre d'Abdou Diouf. Le parti disposait aussi de sa propre organisation au sein de l'ONCAD, organisation dirigée en 1977 par le directeur général de l'époque, Saliou Sarr. L'année suivante, sur les cent candidats figurant sur la liste du parti pour les élections législatives, cinq au moins étaient ou avaient été employés par l'ONCAD. Ce n'était pas un phénomène récent et il ne se limitait pas aux sphères les plus élevées de l'Office. Une étude effectuée vers 1965 a montré que tous les cadres administratifs subalternes d'une ville située dans le bassin arachidier oriental étaient membres du parti au pouvoir, et qu'ils se trouvaient sous la menace d'une mutation vers des régions plus inhospitalières s'ils ne coopéraient pas avec les dirigeants politiques locaux (53).

Le même phénomène peut être observé au niveau des coopéra-

(52) Bureau organisation et méthodes, *op. cit.*

(53) J.S. Barker, *Local politics and national development : the case of a rural district in the Saloum region of Senegal*, Berkeley, (Calif.), University of California, 1968.

tives. Les postes-clé étaient ceux de président et de peseur. Un document interne de l'ONCAD de 1966 note que les peseurs étaient normalement choisis par le président, qu'ils étaient fréquemment incapables de s'acquitter de leurs tâches, mal intentionnés, et souvent sélectionnés pour des raisons politiques (54). D'après une enquête effectuée plus récemment, peu de choses semblent avoir changé depuis : sur vingt-six présidents de coopérative dans un arrondissement du bassin arachidier choisi au hasard début 1981, vingt et un étaient des membres actifs du parti au pouvoir, et dix d'entre eux étaient des hommes importants au niveau de l'arrondissement ou même au-delà. Il est intéressant de noter que treize des présidents (tous membres actifs du parti, sauf un) étaient également de gros producteurs ou des hommes d'affaires (55). Ce serait une erreur de conclure à un contrôle direct du parti dominant sur les coopératives ; mais il existe une corrélation significative entre les activités politiques, le contrôle sur les coopératives et la commercialisation de l'arachide, et la richesse et/ou l'influence sur le plan local. Nous pouvons seulement supposer que cette tendance a été renforcée par les potentialités — offertes par les mécanismes de commercialisation — d'accroissement des richesses personnelles et de création de liens avec des patrons politiques à des niveaux supérieurs.

Comme nous l'avons noté au début de cette section, il existe une règle de la politique « clanique », selon laquelle les factions dominantes doivent être en mesure de récompenser la loyauté de leurs fidèles. Nous avons essayé de démontrer que le gouvernement, au cours de la période étudiée, s'est servi de l'ONCAD dans ce but. L'Office n'était nullement la seule organisation à être utilisée ainsi, mais il était l'une des plus importantes, notamment dans les régions rurales. La stabilité politique remarquable du Sénégal durant toute la période postcoloniale peut donc, en partie, être portée au crédit de l'Office. La question se pose alors : pourquoi a-t-il été dissous ?

Deux explications partielles peuvent être avancées. La première, qui a été formulée par un témoin particulièrement digne de foi des opérations de l'Office, soutient que, vers la fin des années 1970, l'ONCAD avait échappé au contrôle des dirigeants politiques nationaux. D'*instrument* de contrôle politique il était devenu *source* de pouvoir politique, permettant la constitution d'une clientèle en dehors de l'influence gouvernementale (56).

(54) ONCAD, Direction générale, Plans et contrôles/ITD, *op. cit.*

(55) Enquête effectuée dans l'arrondissement de Toubacouta (Sine Saloum) en janvier-février 1983, dans le cadre de la préparation d'une thèse.

(56) B. N'Gom, *op. cit.*

On ne peut, en effet, nier que l'Office, vers la fin de son existence, ait en certains domaines échappé à tout contrôle ; ses gestionnaires étaient même incapables de fournir aux contrôleurs gouvernementaux des chiffres exacts concernant le nombre de personnes employées en 1977 (57). Nous voulons suggérer, cependant, qu'il y avait une deuxième raison, plus pressante, pour que l'ONCAD soit aboli : les réactions des paysans, à la suite de deux décennies d'exactions de l'Office, menaçaient d'interdire les ressources du patronage à toute personne impliquée dans l'effondrement de l'économie arachidière.

La première discussion sérieuse sur la dissolution éventuelle de l'ONCAD et les rapports internes les plus critiques datent en effet de 1977 ; rappelons qu'à cette époque le « malaise paysan » avait, une fois de plus, provoqué des difficultés croissantes dans le recouvrement des dettes et un recours très large aux circuits de commercialisation parallèles. Comme l'a montré le tableau I, la proportion de l'ensemble de la récolte arachidière passant par le circuit contrôlé, après s'être rétablie entre 1970-71 et 1975-76, avait de nouveau diminué par la suite. Pendant la saison 1978/79, elle se situait bien en-dessous du niveau atteint vers la fin des années soixante, quand le malaise paysan était à son apogée. En 1980-81, 35 % seulement de la récolte — certes touchée par la sécheresse — passaient par le canal de l'ONCAD. Les conditions du marché international étaient telles, à l'époque, qu'une hausse substantielle du prix aux producteurs, nécessaire pour relancer la production arachidière, ne pouvait plus être accordée sans une imposition équivalente de la population urbaine, option pouvant mener à des troubles civils. La dissolution de l'ONCAD ne pouvait pas résoudre tous ces problèmes, mais l'Office était devenu un élément trop instable et trop coûteux pour pouvoir survivre.

L'histoire de l'ONCAD n'a pas été très heureuse. En fait, elle pose toujours autant de problèmes aujourd'hui, car le débat sur la direction à emprunter pour l'établissement de nouveaux circuits arachidiers n'est pas encore clos. Mais au regard, plus largement, des perspectives de développement économique du Sénégal, le résultat final ne peut pas être considéré comme irrémédiablement négatif. Nous l'avons montré, l'Office n'a pas réussi à libérer la paysannerie et à diriger l'épargne agricole vers le secteur urbain/industriel par des canaux contrôlés. Il a cependant rendu possible l'accumulation de fortunes privées considérables par quel-

(57) Bureau Organisation et Méthodes, *op. cit.*.

ques personnes évoluant dans sa sphère d'influence. Tous les fonds soustraits au secteur arachidier n'ont, certes, pas été tranformés en investissements productifs. Beaucoup d'entre eux n'ont servi qu'à une consommation ostentatoire (souvent de biens importés), ont été investis à l'étranger ou ont été redistribués à une échelle trop large pour permettre une accumulation significative. Certaines personnes qui ont bénéficié des opérations de l'ONCAD ont cependant entrepris depuis des activités commerciales et même industrielles, qui représentent aujourd'hui des noyaux de dynamisme au sein d'une économie stagnante dans son ensemble.

On peut soutenir que, dans le cadre de la dépendance économique qui est celle du Sénégal, toute accumulation significative de capital est impossible sans l'accès à des ressources contrôlées par l'État. L'on peut suggérer également que les structures clientélistes et les résultats auxquels elles mènent découlent inévitablement de la nature même de l'État africain postcolonial : surdéveloppé par rapport aux ressources disponibles, et manquant d'autonomie par rapport aux diverses factions de la classe dominante qui se disputent le contrôle de son appareil. Mais ceci est une autre question qui déborde notre propos (58).

(Traduit de l'anglais par R. Buijtenhuijs)

(58) Les sources consultées pour la rédaction de cet article n'ont pas toutes été citées dans les notes de référence. Pour une recherche complémentaire, le lecteur pourra se reporter utilement aux documents suivants :

Banque centrale des États de l'Afrique Occidentale (BCEAO). « La commercialisation de l'arachide au Sénégal », bulletins annuels sur le marché de l'arachide au Sénégal, publiés dans *l'Économie ouest-africaine*.

M. Camboulives, *L'organisation coopérative au Sénégal*, Paris, Pédone, 1967.

Conseil économique et social, *Étude sur la détérioration du pouvoir d'achat du paysan*, Dakar, 1972.

C. Coulon, *Le marabout et le prince*, Paris, Pedone, 1981.

M.C. Diop, « La littérature mouride. Essai d'analyse thématique », *Bulletin de l'IFAN*, série B, vol. 41, 1979, et *La confrérie mouride : organisation politique et mode d'implantation urbaine*. Thèse de 3e cycle, Lyon, 1980.

J. Fouquet, « La traite des arachides dans le pays de Kaolack et ses conséquences économiques, sociales et juridiques », *Études sénégalaises*, 8, Saint-Louis, IFAN, 1958.

P. Laville, *Associations rurales et socialisme contractuel en Afrique occidentale : étude de cas, le Sénégal*, Paris, Cujas, 1972.

Y. Pehaut, *Les oléagineux dans les pays de l'Afrique occidentale associés au Marché Commun, La production, le commerce et la transformation des produits*, 2 vol., Thèse, Université de Bordeaux, 1973.

H. Thiam, *Bilan de la campagne 1970/71. Perspectives pour 1971/72*, Communication au Conseil national de l'Union progressiste sénégalaise, Dakar, MDR, 1971.