

## La crise trentenaire de l'économie arachidière

*Mohamed Mbodj*

### Introduction

Le terme de “crise” est devenu une caractérisation banalisée de la situation africaine<sup>1</sup>. Mais c'est l'agriculture qui inaugure cette association et en occupe encore le centre. En effet, les sécheresses dramatiques début des années 1970 marquent le début de la généralisation d'une analyse critique des performances agricoles. À la littérature admirative sur les “sociétés paysannes” porteuses de l'avenir du socialisme/communisme, d'une part, et sur les “révolutions vertes” porteuses de celui du capitalisme, d'autre part, et qui croit au “développement par l'agriculture, succède alors une vision plus réaliste, sinon franchement pessimiste. Mais ces analyses sont rarement exhaustives avant le début des années 1980<sup>2</sup>, tandis qu'elles privilégient toujours des visions qui conditionnent leurs conclusions, restant largement prisonnières de leur gangue idéologique. En outre, elles ignorent souvent la période des années 1960, et alors ne permettent pas de bien comprendre certaines caractéristiques en profondeur de la crise<sup>3</sup>.

Le Sénégal est un pays sahélien dont l'économie à dominante rurale est largement tributaire de facteurs climatiques, structurels et conjoncturels sur lesquels il a très peu de prise. Tout d'abord, c'est une agriculture pluviale, donc étroitement dépendante des conditions climatiques, principalement de la hauteur et de la répartition des pluies. La nature des sols (vents sablonneux et légers), la menace constante de vents secs soufflant du Sahara, la prévalence d'un phénomène de sécheresse et enfin la surexploitation de petites unités familiales se combinent pour ajouter une contrainte majeure à la contrainte climatique, celle d'un équilibre écologique fragile et d'un environnement dégradé. La conjugaison de ces facteurs limitants se produit assez souvent, créant une situation de crise latente, suffisamment en tout cas pour que le Sénégal occupe une place à part dans cette “littérature de la crise”, centrée autour d'une analyse largement négative de la domination de la spéculation arachidière. Les principaux révélateurs de cette crise ont été les sécheresses de plus en plus fréquentes à partir de 1971 et la mise en application précoce d'une /p. 96/ “Nouvelle Politique Agricole” sous l'influence du couple BM/FMI en 1984. Pourtant, si la domination de l'arachide est dénoncée dès 1960 (Gaye 1960 : 239), elle emploie encore directement plus d'un million de personnes, occupe plus de 40 % des terres cultivées et donne toujours le ton de la situation économique générale (*The Economist* déc. 1989 : 13-21). Et cela malgré les différentes politiques instaurées et en principe destinées à remédier à cet état des faits.

---

<sup>1</sup> /p. 125/ Jonathan Barker (1984 : 11-31) distingue plusieurs caractéristiques de cette littérature dans l'introduction de son ouvrage. Selon le poids accordé à chacune de ces caractéristiques, l'accent sera mis, soit sur la dépendance (facteurs locaux contre facteurs externes), ou bien sur le déséquilibre structurel (système de production ou d'échange), ou enfin sur la relation entre l'État et les forces économiques. Notre démarche, essentiellement historique, sera de prendre en considération les phénomènes les plus pertinents dans une perspective globalisante. Car la réalité se moque souvent des querelles d'écoles, même si celles-ci jouent un certain rôle dans l'élaboration et la conduite des décisions politiques, comme nous le verrons par la suite.

<sup>2</sup> Le Rapport d'Eliott Berg (1981) symbolise cette nouvelle approche. Des antécédents existent, venant toujours de la Banque Mondiale (1974).

<sup>3</sup> L'article de Michael Loftchie (1985 : 160-187) est une très bonne introduction aux différents thèmes développés par cette littérature dont il donne par ailleurs un bon panorama.

Si on prend en compte toute la période de l'indépendance du pays, on peut déterminer trois grands ensembles de politiques agricoles (ou de ce qui en tient lieu), à l'intérieur desquels il peut y avoir des évolutions différentielles assez sensibles. Les deux points d'articulation de cette périodisation sont fournis par le début de ce qu'on a appelé le cycle de sécheresse, en 1971, et la mise en place d'une politique d'ajustement structurel à compter de la fin 1979 en même temps que l'ONCAD est dissous :

- \* de 1960 à 1971, c'est le triomphe de la "nationalisation" de l'agriculture dans un cadre planifié socialisant qui ne fait que mettre en place différents instruments de la domination du couple État/marabouts. Mais une terrible sécheresse à partir de 1971 révèle les énormes carences du système déjà malmené par l'apparition d'un "malaise paysan" à partir de 1967.
- \* de 1971 à 1979, c'est la période des épreuves entraînées par différentes crises climatiques qui mettent à nu la fragilité du système dont la maîtrise échappe à l'État en faveur des gros producteurs (les marabouts). À partir du début des années 1980 et à la faveur des interventions du couple BM/FMI, l'État reconnaît l'ampleur des problèmes. Le changement de régime crée alors les conditions d'un douloureux changement de politique.
- \* de 1979 à 1990, c'est d'abord l'élaboration d'une politique d'ajustement structurel, donc la période des remises en cause et des réajustements sectoriels. En particulier, entre 1982 et 1984 s'élabore une Nouvelle Politique Agricole. Celle-ci est radicalement différente, car basée sur le désengagement d'un État jusqu'ici maître du jeu et sur la promotion du libre jeu du marché.

La démarche consistera à décrire puis à analyser chacune de ces phases, dans l'optique de démontrer l'absence d'une politique à moyen et à long terme. En d'autres termes, la politique agricole du Sénégal est plus un reflet de la conjoncture et de la logique des structures sociales et politiques du pays, que celui d'une véritable maîtrise du secteur. Cependant, dans le cadre limité de ce chapitre, il ne saurait être question d'une analyse exhaustive de toute l'agriculture sénégalaise depuis 1960. Ainsi, /p. 97/ je me limiterai essentiellement à la politique arachidière, tant à cause de sa prédominance économique et politique, du caractère éclaté que présente une politique agricole généralement sectorisée, que pour des raisons de commodité <sup>4</sup>. L'observation s'appliquera au Bassin arachidier.

### **La période de l'État paysan : 1960 à 1971**

L'espace économique sénégalais en tant que tel a été défini par la colonisation. Il est donc utile de faire une brève plongée historique pour retracer le phénomène de l'adoption de l'arachide par le Sénégal avant d'aborder la phase contemporaine. Une phase qui ne remet pas en cause ce phénomène, mais s'essaye plutôt à des réformes de type structurel, qui seront largement hypothéquées par une conjoncture et une pluviométrie défavorables.

#### ***Les origines***

La période coloniale dure en gros de 1887 à 1960 <sup>5</sup>. La France a unifié alors dans un ensemble territorial dénommé Sénégal, notamment, des régions naturelles et des espaces politiques traditionnels qui avaient déjà entre eux des similarités et qui surtout, entretenaient des relations économiques plus ou moins suivies <sup>6</sup>. Mais l'arachide est le pivot du système économique qu'elle met en place. C'est le type de culture commerciale par excellence. Introduite en Sénégal au cours du 16<sup>e</sup> siècle, elle sera le véhicule de la dépendance au 20<sup>e</sup> siècle

<sup>4</sup> La politique agricole du Gouvernement sénégalais se décompose généralement en politiques sectorielles généralement appelés "Plans" qui prennent en compte un ou plusieurs produits organisés en "Filières" ; c'est ainsi qu'existent un Plan Céréalière, un Plan Semencier, une Filière Coton, une Filière Riz, etc.. Par contre, il n'existe pas un ensemble cohérent et concerté par le Gouvernement dénommé "Politique Arachidière"; il s'agit plutôt d'une réalité empirique. La "Nouvelle Politique Agricole est la première tentative de globalisation de la politique agricole dans la définition de ses objectifs, de ses moyens et de sa conduite.

<sup>5</sup> Sur l'histoire de l'arachide au Sénégal, cf. Amin Samir (1971), Founou-Tchuigoua (1981), Mbodj (1978).

<sup>6</sup> /p. 126/ On trouvera une bonne introduction à l'histoire économique antécoloniale avec Curtin P.D.(1975).

À partir des années 1840, le Sénégal y trouve généralement son compte, d'autant plus que le commerce atlantique végète depuis l'abolition de la traite négrière ; La gomme et le caoutchouc n'ont pas été capables de prendre la relève : ces produits de cueillette sont très sensibles à l'instabilité politique chronique que connaît alors la sous-région. Avec l'arachide, le paysan est libre d'investir sa force de travail dans une graine dont la culture n'est pas codifiée par la société. Elle prendra naturellement la place du coton qui est, jusque là, une des rares productions agricoles quelque peu destinées à la commercialisation. Le paysan connaît ainsi une véritable promotion en occupant les anciennes positions de l'aristocratie au temps de la traite négrière : il va produire, vendre et acheter. À ces éléments déjà opérant dans la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle, la colonisation va ajouter d'autres, tels que la pression fiscale ou l'encadrement administratif, mais surtout un nouveau mode de vie. En particulier, les tissus de coton manufacturés et le riz constituent les principaux articles demandés en échange de l'arachide. Le vecteur de ce trafic est la monnaie française qui remplace le troc à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Sur un plan plus général, la monétarisation influe considérablement sur les rapports sociaux : il faut des espèces, du tissu et de la kola importés /p. 98/ etc. pour contracter mariage, pour les baptêmes et autres cérémonies. Le phénomène d'érosion monétaire, la concurrence pour le prestige et l'extension du réseau social font qu'il faudra de plus en plus d'argent pour tout événement social.

C'est pour toutes ces raisons que le paysan va de plus en plus dépendre des prêts que lui octroie régulièrement le commerce, ou bien, et à partir des années 1910, les Sociétés Indigènes de Prévoyance (SIP). Les taux d'intérêt varient de 30 à 300 %, obligeant le débiteur à gager ses récoltes pour compter sur le commerce en cas de difficulté, ce qui est souvent le cas. À partir de la famine de 1905, cette situation devient la normale. Trente ans plus tard, en 1933, la SIP ira jusqu'à contrôler toutes les semences d'arachide du pays. Désormais, le paysan est lié à un engrenage de plus en plus contraignant, qui lui a fait perdre tout contrôle de ses choix économiques. Pour augmenter les rendements, une ferme agronomique, puis station de recherche est mise en place à Bambey au début des années 1920 : des recherches variétales et sur la mécanisation y sont menées. Mais malgré la mise en place de ces structures de "modernisation", le système de production n'évoluera pas de façon significative avant les années 1960.

Si jusqu'en 1945 l'investissement colonial a été très faible, l'intervention du FIDES (Fonds d'Investissement et de Développement Économique et Social des Territoires d'Outre-Mer) dans le cadre du 1<sup>er</sup> Plan français approfondit, après, cette dépendance. En effet, la France élabore alors un plan d'ensemble d'un coût total de 134 milliards de F pour ses colonies ouest-africaines dont le Sénégal constitue le pivot. En particulier, il y a une tentative de mécanisation de la culture de l'arachide dans le centre et au Sud (Saloum Oriental et Moyenne Casamance), et du riz dans la basse vallée du Sénégal. Toutes ces actions sectorielles échouent, mais renforcent la présence économique française et ses corollaires, l'extraversion et la dépendance du Sénégal vis-à-vis de l'arachide. Le signe le plus visible est le développement régulier des exportations d'arachides durant la période coloniale, sauf durant les deux guerres et la grande crise de 1929 (cf. Tableau 1 en annexe).

### ***Le socialisme ruraliste : 1960-1966***

L'héritage colonial va donc jouer un très grand rôle. Car c'est la France qui a spécialisé le pays dans une économie agricole extravertie, extrêmement sensible aux cours mondiaux des matières premières agricoles et énergétiques : le Sénégal produit pour l'exportation, tandis qu'il doit importer du riz devenu un élément essentiel du régime alimentaire du sénégalais. Le nouvel État ne dénonce pas ce partage tacite déjà en vigueur avec l'État colonial : il s'occupe principalement de l'agriculture /p. 99/ et du commerce de produits agricoles, le secteur industriel lui échappant largement. Plus encore, les nouvelles autorités nationales acceptent l'idée distillée depuis le 19<sup>e</sup> siècle par les pouvoirs coloniaux, à savoir que l'arachide est la plante "providentielle" qui convient à ses sols sablonneux décidément trop pauvres (*JORS* 1965 : 227). La lourdeur des structures qui animent cette donne sera un handicap certain lorsqu'il s'agira d'adapter la politique économique du Sénégal aux évolutions de la conjoncture mondiale.

Ce handicap, les dirigeants du pays à l'aube de l'indépendance ne semblent pas le mesurer à sa juste valeur. Et c'est ainsi que, sans attendre les conclusions définitives d'une étude exhaustive de la

situation économique en 15 volumes <sup>7</sup>, une loi du 13 janvier 1960 crée les deux principaux leviers économiques du jeune État, l'OCA (Office de Commercialisation Agricole) et la BSD (Banque Sénégalaise de Développement). Par ce biais, le Sénégal nationalise tout le commerce arachidier et met ainsi fin à un système plus que centenaire. Tout en faisant bénéficier la communauté nationale des bénéfices assez consistants dégagés par le système, il veut opérer une rupture symbolique et radicale avec la colonisation. Dans ce cadre, l'OCA exerce trois missions : le monopole de la commercialisation agricole, de l'exportation des arachides et de l'approvisionnement du pays en céréales importées, et enfin la promotion du milieu rural par le biais des coopératives. Des coopératives d'un nouveau type sont mises en place par la loi du 20 mai 1960 <sup>8</sup>. Elles collectent les produits pour l'OCA qui doit leur livrer les vivres, les semences, le matériel et les produits nécessaires au monde rural. La BSD, banque d'État, assure le financement du système <sup>9</sup>. L'ambition affichée est "de passer de l'économie de traite à une économie moderne, rationnelle et planifiée d'inspiration socialiste et d'orientation coopérative" (Péhaut 1984 : 407). Cependant, des acheteurs privés pour le compte de l'OCA appelés Organismes Stockeurs (OS) subsistent jusqu'en 1967, tandis que l'adhésion aux coopératives reste libre dans les principes. L'idée étant que la ristourne versée par les coopératives (constituée par la différence entre les prix de gros et ceux de détail) les rendra suffisamment attractives par rapport au commerce privé. Les instruments mis en place, il faut maintenant les doter d'une ligne directrice et leur fixer des objectifs.

Dans les principes directeurs des actions à entreprendre figure en très bonne place le besoin de régler le problème posé par le poids de l'arachide <sup>10</sup>. Le Ministre chargé du Développement et du Plan, Karim Gaye, le définit de cette façon lapidaire à la veille de la définition du 1<sup>er</sup> Plan, tirant en même temps les conclusions essentielles de l'étude du CINAM-SERESA : "cette économie dominée par l'arachide était profondément /p. 100/ déséquilibrée" (Gaye 1960 : 239). La politique agricole définie tentera donc de s'attaquer de front à ce défi majeur. La première série de mesures allant dans ce sens est contenue dans le 1<sup>er</sup> Plan Quadriennal 1961-1965 présenté devant l'Assemblée Nationale le 4 Avril 1961 par le Président du Conseil, Mamadou Dia (1961 : 207-215). Celui-ci place l'événement sous l'égide de "la révolution", au nom du "socialisme africain", et comme la première étape de "l'évolution souhaitable de notre économie dans la période des 25 ans à venir". Les grands objectifs désignés dans le secteur agricole qui reçoit 13,4 % du montant total des investissements prévus sont dans l'ordre : l'encadrement des masses rurales, le triplement de la production vivrière commercialisée, le développement de l'alimentation en eau du monde rural et l'extension des zones d'action intensive pour le développement agricole.

Parmi ces objectifs, l'encadrement du monde rural vient donc au premier plan. Il porte en lui ce que Mamadou Dia (1961 : 212) désigne par "l'éthique du socialisme africain", l'ambition étant dès lors de mobiliser le peuple pour la construction d'une nation socialiste et humaniste. L'Animation Rurale doit enclencher "un processus révolutionnaire au sein du pays pour l'établissement d'un socialisme africain conçu et mis en place par notre peuple et pour lui" (Cissé 1963 : 124). Il s'agit avant tout de tisser

<sup>7</sup> Cette importante étude restée sous forme ronéotypée mérite d'être éditée, au moins sous forme de synthèse. Elle est plus connue sous le nom de "Rapport Lebret", d'après le nom de son coordonnateur, le Père dominicain Lebret ou bien encore "Rapport CINAM-CERESA" d'après le nom de l'équipe multidisciplinaire. Elle a duré d'octobre 1958 à juillet 1960. Elle a été élaborée par une équipe d'économistes et de chercheurs sur la base d'enquêtes de terrain assez détaillées. Ses conclusions sont fortement inspirées par l'École alors constituée autour de François Perroux à l'IEDES. (Institut d'Études pour le Développement Économique et Social), en particulier la promotion d'un socialisme "humaniste" ou encore "à hauteur d'homme". Cette entreprise semble être unique en son genre dans l'Afrique de l'époque, et constitue encore une performance inégalée au Sénégal.

<sup>8</sup> Les nouvelles coopératives sont le fruit d'une évolution déjà longue sous le système colonial. En particulier, elles prennent la succession des SIP (Société Indigène de Prévoyance), SMPR (Société Mutuelle de Prévoyance Rurale) et autres SMDR (Société Mutuelle de Développement Rural). Pour plus de détails, cf. Camboulives (1967) ; Mbodj (1978).

<sup>9</sup> La BSD devient BNDS (Banque Nationale de Développement du Sénégal) par la loi du 26 mai 1964. Elle garde les mêmes attributions.

<sup>10</sup> Beaucoup de responsables parlent alors d'une "monoculture de l'arachide", ce qui est, bien sûr, au moins un abus de langage, mais qui montre l'importance du malaise (complexe de culpabilité ?) par rapport au produit symbole de tous les mauvais côtés de la colonisation. Le même sentiment est encore perceptible chez les actuels responsables nourris de cette perception négative.

entre paysans et administration des relations de confiance largement détériorées par les habitudes arbitraires de l'administration coloniale : la suppression de la chefferie est la première étape désignée, tandis que les "fonctionnaires et les rouages techniques ... doivent être au service du mouvement coopératif pour s'effacer progressivement devant lui dès qu'il aura suffisamment de vigueur et d'étoffe technique pour assumer pleinement ses responsabilités" (Dia 1962). La structure de base est un village-centre polarisant un terroir autour d'équipements collectifs, d'une équipe d'animation polyvalente, d'une coopérative de commercialisation des arachides, et en fin d'un programme d'actions locales de développement. Tout devant être progressivement placé sous la responsabilité directe des paysans promus instruments de leur propre libération.

Mais derrière ces ambitions participatives sinon de démocratie populiste se profile la réalité du combat pour le contrôle politique et social du monde rural. Le Directeur de l'Animation Rurale le dit sans ambiguïté : sa mission est essentiellement politique, il faut lutter contre le système de la traite, contre l'endettement et l'usure organisés par les commerçants, mettre fin aux privilèges traditionnels des notables ruraux, confiner les chefs coutumiers à leur rôle administratif et enfin transformer le village qui trop souvent ne serait qu'un système d'organisation limité à des solidarités familiales immédiates et orienté vers la seule autosubsistance (Cissé 1963 : 115-128). L'encadrement du monde rural doit être réalisé /p. 101/ essentiellement par les équipes de l'Animation Rurale à travers les coopératives de producteurs, faisant ainsi coïncider les projets socio-politiques aux objectifs économiques. Les coopératives doivent assurer à toutes les familles paysannes un minimum d'équipement auquel toutes ont droit sans devoir quitter leur terroir. La machinerie agricole, déjà mise au point durant les années de colonisation, connaît une grande diffusion grâce à une politique de crédit à l'équipement, permettant de meilleurs rendements et l'augmentation éventuelle de la taille des unités d'exploitation. À titre d'exemple, rien qu'entre 1957 et 1963, les unités de culture attelée passent de 200 à 5960, les unités légères de 0 à 4782, les charrues de 1111 à 5170, etc. Désormais, les prêts d'équipement dépassent les prêts de soudure (Écrement 1965 : 61, 134).

La loi sur le Domaine National du 17 juin 1964 renforce cette vision volontariste et cette perspective communautariste, notamment en transférant la propriété de la terre dans les zones rurales à la collectivité, et sa possession à celui qui la met en valeur directement. Les fruits de cette première politique agricole sont apparemment satisfaisants dès le milieu des années 1960. La priorité accordée à l'arachide par les paysans, les programmes de développement et surtout une modernisation soutenue des pratiques culturales et des instruments de culture permettent d'atteindre la production record de 1 million de tonnes en 1965. La production moyenne 1960-1971 de 937 000 T et le rendement moyen de 879 kg/ha constituent des records encore inégalés <sup>11</sup>. Les coopératives qui ne collectent que quelque 15 % de la production avant 1960 en collectent 70 % dès le milieu des années 1960, marginalisant le circuit privé. La France continue de payer la graine sénégalaise à un prix préférentiel nettement au-dessus des cours mondiaux. Le secteur arachidier représente en 1966 80 % des exportations du pays. Le secteur huilier est à son maximum de rendement. Tout semble donc bien correspondre aux attentes de l'État et aux conclusions des chercheurs du CINAM-CERESA. Et pourtant, cette première période révèle déjà des problèmes dont certains ne se développeront pleinement que dans la période suivante.

Tout d'abord, la structure économique du pays dépend plus que jamais de l'arachide, et le Conseil Économique et Social s'en inquiète dès 1965 (*JORS* 1965 : 226). En particulier, il souligne la dangereuse insuffisance de la production vivrière. Une première évaluation scientifique indépendante confirme cette réalité en concluant que "la grande affaire du mouvement coopératif sénégalais est, et restera encore longtemps, la commercialisation de l'arachide" (Écrement 1965 : 132).

Ensuite, la bonne pluviométrie joue un rôle décisif qui masque alors certains problèmes qui se révéleront à l'occasion. Car, de 1960 à 1968 les précipitations sont normales en quantité et en distribution (cf. la /p. 102/ contribution de P. Ndiaye dans ce volume). Et on constate même 15 à 25 % de plus dans les quantités tombées au Nord par rapport à la moyenne 1931-1960 (Ndiaye 1988).

À côté de ces facteurs technico-physiques, ce sont les problèmes socio-politiques qui vont plutôt influencer la politique agricole. On n'a pas beaucoup de détails sur le fonctionnement des coopératives

---

<sup>11</sup> En comparaison, la production annuelle moyenne dans les années 1950 est seulement de 699 000 T, soit une augmentation de 34 %. L'écart avec les périodes antérieures est bien sûr plus important. Il l'est encore plus si l'on ne considère que les toutes premières années de l'Indépendance : la production annuelle moyenne entre 1960 et 1966 est de 982 000 T.

avant 1962, ce qui affaiblit la valeur de la comparaison, mais tout semble indiquer des succès indéniables : leur nombre passe de 638 en 1961 à 1467 en 1966, il passe à 2378 en 1971, dont 1800, soit près de 80 % exclusivement arachidières (Frélastra 1982 : 58) ; dans le même temps, leur part de commercialisation passe de 20 % de la production arachidière à 75 % ; elles réduisent le nombre d'Organismes Stockeurs de 3000 à 510. D'ailleurs, ce succès grandissant motive la Circulaire n° 32 du 21 mai 1962 du Président du Conseil, M. Dia : il s'agit alors pour lui de mettre son empreinte définitive sur une institution dont la centralité en milieu rural pourrait se révéler déterminante dans la lutte de pouvoir et d'orientation qui se fait alors jour entre lui et Senghor<sup>12</sup>. Les thèmes majeurs de la Circulaire sont : la disparition progressive de la tutelle de l'État au fur et à mesure de l'affirmation de la capacité d'autogestion des coopératives ; la transformation des coopératives arachidières en structures multifonctionnelles et multisectorielles ; et enfin l'intégration verticale du mouvement aux échelons local, régional et national (Dia 1962 ; Gellar 1987 : 125).

Ainsi, à la suite du conflit Senghor / Dia qui se dénoue en décembre 1962, la politique agricole va subir un ajustement. En effet, jusqu'en 1962, il semble bien que Dia ait la plus forte influence. Il voudrait mettre fin à l'exploitation des paysans par les maisons de commerce, les notables et les marabouts afin de leur donner la maîtrise directe de leur destin. Pour cela, il a entre ses mains l'appareil du parti "unique" de fait, l'UPS qui a de fortes traditions de mobilisation rurale, et celui de l'Animation Rurale<sup>13</sup>. Senghor a une vision moins populiste, plus technocratique qui se développera avec l'éviction de Dia à partir de décembre 1962 (Gellar 1967).

### ***La tentation technocratique : 1966-1970***

Dia évincé, Senghor peut laisser libre cours à une dérive technocratique dirigiste qui, cependant, ne s'affirmera pleinement qu'à la fin des années 1960<sup>14</sup>. Pour l'instant, il limite les domaines d'intervention des coopératives en supprimant la fonction de consommation et les perspectives de développement intégré dès 1963. La tutelle de l'État s'accroît avec la supervision de la comptabilité des coopératives et le renforcement des structures locales d'intervention qui désormais fixent la priorité /p. 103/ dans les actions locales de développement. En juillet 1964, les CRAD (Centre Régional d'Assistance au Développement) sont chargés de l'inspection régionale des coopératives (Péhaut 1984 : 409). Un autre tournant technocratique est pris la même année avec l'intervention d'une société d'intervention technique extérieure, la SATEC (Société d'Assistance Technique et de Coopération) qui prend en charge l'extension des activités agricoles dans le Bassin Arachidier. C'est le retour aux agences publiques de développement, ce que Gellar considère comme le début du triomphe durable de l'approche "productiviste", ou technocratique (Gellar 1987 : 130-131). Les coopératives sont presque ravalées à la situation des SIP sous la colonisation, c'est-à-dire de simples points de collecte et des courroies de transmission dociles de la politique économique de l'État.

Cette approche est confortée par les conclusions d'une étude commanditée par le Conseil Économique et Social sur la conjoncture économique du Sénégal en 1965. Elle souligne la faiblesse de la croissance de l'agriculture équivalente à celle de la population : ce plafond doit être surmonté par une inévitable "révolution technologique" (*JORS* 1965 : 226). Les marabouts / gros producteurs qui se sont sentis un moment menacés par le populisme des anciennes structures respirent mieux. Ils peuvent continuer leur vieille tactique d'investissement du mouvement coopératif, soit en fondant et en dirigeant leurs propres structures, soit en prenant la direction de celles érigées dans les localités où

<sup>12</sup> Les chercheurs ne se sont pas tellement penchés sur les motivations immédiates de cette circulaire (cf. : Gellar 1987 : 123-159). Mais il faut noter qu'un laborieux remaniement technique, intervenu en pleine crise entre Dia et Senghor, le 12 novembre 1962, a permis à Dia de nommer comme Ministre du Développement un de ses plus proches, Ibrahima Sarr, à la place du senhorien Karim Gaye. Celui-ci redeviendra Ministre de l'Économie Rurale juste après la défaite de Dia. Ces indices nous incitent à penser que le secteur rural était bien un enjeu majeur entre les deux leaders.

<sup>13</sup> Mamadou Dia est l'auteur des deux documents fondateurs du mouvement coopératif sénégalais moderne : cf. Dia 1952 et 1962.

<sup>14</sup> En décembre 1969, lors d'un Congrès de l'UPS, le Président Senghor devait dire que le principal obstacle au développement économique du Sénégal était le manque de techniciens, de gestionnaires et d'administrateurs bien fondés à la tâche : cité par Gersowitz Mark & Waterbury John (1987 : 8).

dominent leur clientèle<sup>15</sup>. En réalité, les notables ruraux utilisent les coopératives pour construire ou consolider leurs bases politiques, économiques et sociales, renforcer leur autorité et leur prestige. Lorsque Senghor assigne des objectifs plus techniques à l'Animation Rurale, les marabouts / gros producteurs comprennent tout l'avantage à tirer de la nouvelle orientation. D'une part, ils infiltrent un appareil porteur potentiel de la contestation des pouvoirs traditionnels, et d'autre part, sont en première ligne pour bénéficier de la diffusion des nouvelles techniques. Les agents de l'État sont généralement satisfaits de cette tournure des choses qui leur donne enfin un interlocuteur intéressé, le patronage d'un homme puissant, et cela tout en rehaussant leur prestige (Coulon 1981 : 230).

L'État senghorien laisse faire les marabouts / gros producteurs tant que les possibilités d'extraction de revenus et la loyauté vis-à-vis de l'État UPS ne sont pas entamées (Copans 1980). Les agences gouvernementales leur réservent un traitement privilégié. Par exemple, ils ont des lignes de crédit avantageuses à leur disposition à la BNDS, bénéficient de meilleurs prix pour leurs graines (prix de gros), certains vendant même directement à l'extérieur (le cas de Cheikh Mbacké). Ils disposent de quotas pour les semences et le matériel agricole. Ils sont les premiers /p. 104/ bénéficiaires des innovations techniques. Ils sont directement subventionnés par la Caisse de Stabilisation des Prix (établie en 1966 et autonomisée en 1973, sous l'appellation Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix — CPSP), et cela au nom du développement de la production et de l'encouragement à l'innovation. De 1966 à 1973, la Caisse a distribué 3 017 millions CFA de subventions, dont 1 040 (34,5 %) aux marabouts / gros producteurs. Plus précisément, ces 1 040 millions CFA ont été déboursés entre 1970 et 1973 (43,6 % des sommes versées), années particulièrement difficiles (Jammeh 1987 : 237). C'est là un exemple typique de la formidable convergence des intérêts du pouvoir et des marabouts en milieu rural. Le lieu de cette convergence est la coopérative.

Cependant, cette donne ne fonctionne que si les paysans continuent à faire confiance à la coopérative en tant que partenaire économique viable, mais surtout, tant que toute la couche des dirigeants et des notables est capable de profiter des surpris, des subventions, des prêts abusifs et de la gratuité du support des structures d'encadrement rurales sous leur coupe. Mais l'alignement du prix des arachides sénégalaises sur les cours mondiaux va tout changer. Jusqu'au milieu des années 1960, les arachides sénégalaises bénéficient d'un double surpris sur le marché métropolitain. Tout d'abord, les prix sont libellés en Francs dont la parité Colonie - Métropole est restée inchangée depuis les années 1940, alors que la monnaie française a reculé de 37 % depuis 1955 (Péhaut : 1984 : 412). Par conséquent, ils sont largement surévalués par rapport aux cours mondiaux des oléagineux tropicaux libellés en Livres Sterling. Ensuite, selon la logique du système économique colonial, leurs concurrentes sont surtaxées depuis 1933 à leur entrée en France<sup>16</sup>. Ce n'est plus le cas à partir du milieu des années 1960. Car, les progrès de l'industrie alimentaire dans le domaine des huiles comestibles et des tourteaux pour l'élevage vont de plus en plus remettre en cause la préférence pour l'arachide. Tandis que les mécanismes de la politique agricole commune de la CEE et le jeu de la Convention de Yaoundé mettent fin à cette subvention indirecte à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1968.

Le gouvernement, bien que prévenu depuis 1963 déjà, ne fait presque rien en prévision de cette échéance. Il se contente de mesures timides et encore à partir de 1965 seulement. Tout d'abord, il recommande l'augmentation de la production pour conserver les revenus à leur niveau antérieur. C'est le sens de la mission dévolue à la SATEC qui doit élever la production d'arachide de 25 % entre 1965 et 1969, principalement en agissant sur les facteurs techniques tels que : la mécanisation, les techniques culturales, les semences sélectionnées et les engrais (Waterbury 1987 : 193-199)<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Historiquement, les premières coopératives mises sur pied directement par des Sénégalais, sans interférence des autorités, et aussi les premières à porter ce nom, ont été créées en 1947 par des marabouts / gros producteurs : Cheikh Mbacké fonde et dirige ainsi une coopérative à Mbacké, Bassirou Mbacké à Diourbel, Ibrahima Niassé la COMAS (Coopérative Mutuelle Agricole Sénégalaise) à Kaolack, et Fodé Diouf à Kahone. Les trois premiers sont des marabouts de tout premier plan, tandis que le dernier est un chef de canton, descendant direct des anciens Rois du Saloum.

<sup>16</sup> C'est à l'issue de la fameuse "bataille" de l'arachide au Parlement français. cf. notamment : Mersadier (1966 : 826-77) ; Marseille (1984 : 285-99).

<sup>17</sup> /p. 127/ C'est le lieu de signaler brièvement les changements techniques fondamentaux qui commencent à intervenir sous l'action de la SATEC puis de la SODEVA dans la deuxième moitié des années 1960. Ils consistent essentiellement dans l'accroissement des rendements par l'amélioration des techniques, l'utilisation de variétés sélectionnées, la fertilisation par apport d'engrais et la diffusion de la culture attelée. On peut affirmer

Ensuite, le gouvernement défalque les frais de commercialisation des prix au producteur, en particulier le transport, les /p. 105/ huiliers et l'OCA ne voulant plus les prendre en charge pour des raisons de compétitivité ou de trésorerie. Pour la première fois depuis l'Indépendance, les revenus des paysans sont directement touchés par cette baisse déguisée des prix de l'arachide. Désormais ce sera la règle.

La mise en place d'un Comité Permanent des Grands Produits Agricoles en 1971 ne change rien à la situation. En août 1971, le Sénégal décide de triturer toute sa production sur place en rachetant plus ou moins la plupart des huileries. Mais la faiblesse constante de la récolte ne laisse guère d'autre choix pour conserver au tissu industriel national en difficulté un minimum d'activités. Cela ne change pas grand chose sur le plan du commerce international, l'huile sénégalaise continuant à être fortement concurrencée à l'extérieur, tandis que les tourteaux sénégalais subissent le contrecoup d'une campagne contre l'aflatoxine. Les revenus distribués en campagne passent de 22 milliards CFA en 1965 à seulement 10 en 1970. Ainsi, selon le mot de Péhaut,

*entre 1960 et 1968. le Sénégal passe d'un système de commercialisation des produits arachidiers, libéral à l'intérieur et protégé à l'extérieur, à son inverse : la traite d'État débouche à l'aval sur un marché international concurrentiel où il est difficile de s'imposer !* (Péhaut 1984 : 414).

Cependant, à partir de 1966, l'État sénégalais est assez conscient des risques induits à terme par la nouvelle situation de vulnérabilité des cours de l'arachide. Il décide alors de faire des économies d'échelle, donc de réduire les frais de fonctionnement des diverses structures gouvernementales déployées sur le terrain en les regroupant dans un grand office National de Coopération et d'Assistance au Développement (ONCAD), le 30 juin 1966<sup>18</sup>. L'Office absorbe le CRAD, le service des coopératives et l'OCA. Les Organismes Stockeurs sont définitivement supprimés, rendant total le monopole étatique sur la commercialisation de l'arachide. Sa mission sera constamment étendue, au nom du même principe qui lui a donné le jour, sans qu'on s'aperçoive à temps qu'il a dépassé sa masse critique. Il supervise désormais l'ensemble de l'économie arachidière. En réalité, pour l'essentiel il achète les graines au producteur pour les revendre aux huiliers locaux ou à l'extérieur. Après déduction des frais de commercialisation et de fonctionnement, l'ONCAD verse le reliquat à la CPSP ; en cas de perte celle-ci le rembourse. L'État passe ainsi de l'objectif de stabilisation des cours extérieurs de l'arachide à l'établissement d'une relation entre les prix agricoles extérieurs et les prix à la consommation intérieure (sucre, riz, concentré de tomate, huile et farine de blé). Pivot du système, l'Office finira par importer et distribuer le riz pour le compte de la CPSP, à cause de ses positions extérieures /p. 106/ et des ramifications de son réseau national. Mais ces réformes, dont on peut douter de la pertinence par ailleurs, se produisent au pire moment possible. En effet, à partir de 1966 débute une grande phase de déficit pluviométrique qui sera de plus en plus profond jusque dans les années 1980. La production recule constamment de 1968-69 à 1970-71, reprendra un peu en 1971-72 pour retomber ensuite, reprendre encore, etc. En bref, l'irrégularité de la saison des pluies ne permet plus de projections, avec une tendance à la détérioration. Par exemple, si la moyenne des rendements entre 1960-1973 est de 832 kg/ha, elle est de 939 kg/ha pour la période 1960-1966, et seulement de 740 kg/ha pour 1966-1973 (Frélastre 1982 : 52). Cela souligne le déclin de la production qui se fait jour après 1966. La tendance au déclin généralisé des cours mondiaux des matières premières agricoles n'arrange pas la situation.

La croyance dans les vertus des structures technocratiques aidant, le poids de l'ONCAD est tel que l'État lui délègue la gestion du système agricole après 1967. Le programme et le compte-rendu annuels d'activités de l'organisme sont tacitement considérés comme faisant office de tableau de bord de l'économie agricole. En effet, l'Office exerce un véritable pouvoir régaliens : il encadre les coopératives, exécute le programme agricole, gère l'approvisionnement en facteurs de production (semences, pesticides, engrais et machines agricoles), le système d'évacuation des produits, fournit le riz, et enfin assure toutes les fonctions de service en milieu rural. Il coordonne l'action d'énormes structures régionales spécialisées, les Agences Régionales de Développement (ARD) : SODEVA

---

que c'est une réussite incontestable mais qui ne fera qu'atténuer les effets désastreux des sécheresses des années 1970 et 1980.

<sup>18</sup> Sur l'ONCAD, cf. l'article pénétrant de Caswell (1984).

(arachide) dans le Bassin Arachidier, SAED (riz) dans la vallée du Fleuve Sénégal, SODESP (élevage) dans le Ferlo, SOMIVAC (riz) en Basse Casamance et SODEFITEX (coton) au Sénégal Oriental, au Saloum Oriental et en Haute Casamance)<sup>19</sup>. Très vite ce mastodonte devient un monstre incapable de maîtriser sa croissance et sa gestion, ni de prendre en charge l'ensemble des problèmes du monde rural, en particulier du Bassin arachidier. Les problèmes sont tels que dès 1969, l'État commande une mission d'audit financier et organisationnel confiée à une société italienne ITALCONSULT. Au bout de deux ans de travaux, il n'en sort guère qu'une réorganisation au niveau de l'encadrement des paysans, une modification des procédures de gestion et le démarrage de l'informatisation, l'Office n'étant pas directement touché ni remis en cause (Péhaut 1984 : 410 ; ITALCONSULT 1970).

Cette sous-période (1966-1970) révèle déjà des tendances lourdes dont l'effet, combiné à celui des formidables sécheresses des années 1970, va susciter une crise majeure à la fin des années 1970 et au début des années 1980.

/p. 107/

### ***L'hégémonie de l'ONCAD : 1971-1979***

Le principal aspect de la crise des années 1970 est l'absence d'une politique proprement dite, avec identification des objectifs, des moyens d'y parvenir et énonciation de principes idéologiques directeurs pour les accorder dans un mouvement cohérent. Ce qui en tient lieu, l'ONCAD, va avoir un impact si important qu'il constituera la principale cause et le lieu principal de la crise agricole des années 1970. Il constitue aussi l'aspect le plus visible de l'échec de la politique agricole du Sénégal.

### ***Le système ONCAD***

On peut aborder l'analyse de l'échec de l'institution à travers des aspects essentiels tels que la taille, la gestion, et les relations avec le pouvoir politique, les marabouts et les coopératives<sup>20</sup>. La trop grande taille de l'ONCAD découle de la multitude de tâches qui lui sont dévolues : commercialisation de l'arachide, gestion du stock semencier et des autres intrants, encadrement de quelque 1 800 coopératives, et en fin importation et distribution du riz. Elle est reflétée par un personnel pléthorique : 4500 employés (1799 permanents, 2153 temporaires et 535 agents de la coopération) et un équipement démesuré (dont : 639 magasins et seccos ; et un parc automobile de plus de 1000 véhicules, la plupart en mauvais état) en 1980 (Péhaut 1984 : 421). Les frais généraux sont donc énormes. Par exemple, ITALCONSULT estime que 1609 personnes seulement auraient suffi à la tâche (Caswell 1984 : 65). Il est impossible de savoir ce qu'a coûté l'ONCAD, mais de 1973 à 1976 seulement, ses charges de fonctionnement représentent 87,2 % du chiffre d'affaires et 30 % du prix de base de l'arachide en 1980 (Frélastre 1982 : 63). Ce qui légitimise cette opinion prosaïque de beaucoup de Sénégalais, à savoir que l'Office, comme beaucoup d'autres entreprises du secteur public, n'existe que pour se servir lui-même, ses employés et leurs patrons.

Cette démesure implique à priori une gestion difficile. L'informatisation n'y fait rien, la mauvaise organisation de la gestion empêchant tout contrôle sérieux. Les pôles de décision internes sont trop nombreux, la gestion décentralisée et différée, ce qui favorise la multiplication des intermédiaires et la complexité du circuit. Le dérapage devient permanent : en 1975-76, les dépenses de l'ONCAD dépassent celles du budget de fonctionnement du Sénégal. Plus préoccupant, ces dépenses ne sont pas

<sup>19</sup> Les ARD sont indépendantes les unes par rapport aux autres et tendent à cultiver cette différence au nom des particularités écologiques de leur zone d'intervention. J'ai pu personnellement constater que la SODEFITEX et la SODEVA s'ignoraient superbement dans le Saloum Oriental (Thyssé-Kayemor) à la fin des années 1970. Cependant, ce fait souligne surtout le manque de coordination dans la conduite de la politique agricole, sinon son inexistence. La haute technicité de ces agences et les origines extérieures de leurs agents ne les prédisposaient pas non plus à un dialogue fructueux avec la majorité des paysans, une tendance soulignée par le fait que la plupart des ARD ciblaient des paysans modèles ou des groupements pilotes.

<sup>20</sup> L'article de Caswell (1984) offre une fine analyse de l'expérience de l'ONCAD, en particulier dans sa dimension politique. Il m'a beaucoup inspiré.

modulées selon les ressources réelles, c'est à dire en tenant compte de la conjoncture. Ainsi, avant sa dissolution, l'Office accuse officiellement un déficit de 72 milliards CFA, plus de 90 milliards avec les agios bancaires (Frélastre 1982 : 62). Beaucoup d'observateurs mettent une grande partie de ce déficit sur le compte des malversations.

/p. 108/

Le secteur de l'encadrement rural a une longue histoire de malversations en tous genres, mais leur fréquence et leur ampleur sont uniques dans l'histoire du pays. Au niveau des coopératives, on peut noter entre autres, les pesées fantaisistes et les bascules truquées, l'édulcoration des graines, les prestations à des coopérateurs et transporteurs fictifs<sup>21</sup>, les manipulations de stocks de graines de qualités et de prix différents (arachides d'huilerie ordinaires, arachides de bouche et semences sélectionnées)<sup>22</sup>, la vente du matériel agricole, du riz et des semences sur le marché parallèle ou dans les pays voisins<sup>23</sup>, etc.. Au niveau des services centraux, l'informatisation met à jour d'importants détournements dès 1971<sup>24</sup>, phénomène qui continuera. Parmi les méthodes les plus couramment utilisées, on peut noter les fausses factures en tous genres, les commandes injustifiées, les fortes sommes qu'on fait transiter dans des comptes bancaires personnels générateurs d'intérêts avant liquidation, les bons de caisse qui s'évanouissent durant la procédure de recouvrement, la vente interne au rabais de divers matériels et équipements, les licences de transport fictives, l'attribution de frais de mission et d'indemnités indus, le versement de salaires à du personnel inexistant, etc.. Le pouvoir politique, administratif et religieux ne s'est pas privé de puiser dans ce pactole pour son profit direct ou au profit de sa clientèle. L'ONCAD permet de caser parents, amis et obligés. Ses commandes font tourner nombre de grandes et petites affaires. Il distribue des quotas de riz. il fournit le matériel, le gîte, les véhicules et le carburant lors des tournées administratives et politiques, voire de façon permanente<sup>25</sup>.

Dans les années 1970, l'ONCAD prend d'importantes décisions stratégiques qui conditionnent pour longtemps la situation rurale, alors même qu'un tel système, gangrené de l'intérieur, ne permet pas logiquement de prendre des décisions portant sur le long terme à bon escient. Par exemple, le rythme de distribution de matériel agricole reste constant alors que des signes de saturation sont visibles dès le milieu des années 1970. Mais c'est surtout sur le plan des infrastructures de transport et de transformation que cela se fera sentir durablement. Le transport est rendu complexe par le fait que les 1800 coopératives sont autant de points de traite, contre les quelque 300 environ de la fin des années 1950. La généralisation du camion tue ou fait périliter toute autre forme de transport (chalands, animaux de bât et chemin de fer), sans que les coûts le justifient toujours<sup>26</sup>. Sur le plan de la structure industrielle, l'Office finance le doublement de la capacité de trituration sénégalaise entre 1964 et 1971, c'est-à-dire à un des pires moments possibles (déclin de la production arachidière,

<sup>21</sup> En 1965 déjà, 2481 licences pour le transport des arachides avaient été attribuées, alors que 915 camions seulement existaient. il existe ainsi un marché parallèle assez lucratif des contrats de transport ONCAD. Quelques affaires qui éclatent à l'occasion de litiges avec les compagnies d'assurances lors d'accidents ou avec des chauffeurs / convoyeurs pour vol porteront ces faits à la connaissance du public. cf. Péhaut (1984 : 426).

<sup>22</sup> Ces manipulations ont des conséquences désastreuses sur la politique agricole. La fourniture aux paysans de semences sélectionnées en quantité suffisante a toujours été un objectif essentiel de toute politique d'amélioration des rendements et d'augmentation de la production. L'ONCAD met sur pied un service semencier en 1971 avec l'aide de la CEE. En 1976, tout est à refaire. Il faut à nouveau l'aide de la France pour le remettre sur les rails en 1980.

<sup>23</sup> Le quotidien *Le Soleil* du 27 août 1980 révèle que durant la campagne 1979-80, 5.000 unités de petit matériel ont disparu de la seule Région de Diourbel.

<sup>24</sup> Le Service Informatique sera lui-même au centre d'un scandale similaire quelques années plus tard.

<sup>25</sup> Caswell décrit bien ces avatars, tout en insistant sur le côté maraboutique. Nous sommes d'accord avec elle pour dire que l'ONCAD représentait bien un des centres essentiels de la "politique clanique", un rouage fondamental de cet État patrimonial qui domine le Sénégal indépendant et l'Afrique en général (1984 : 66-69).

<sup>26</sup> L'ONCAD finance l'achat de camions en faveur de "transporteurs" qui ensuite les mettent à sa disposition par contrat. Ils acquièrent ainsi des véhicules neufs sans rien déboursier. Les "transporteurs" en question sont surtout des hommes politiques, des marabouts ou leurs clients. C'est l'une des racines de la profonde méfiance qui existe entre les véritables transporteurs professionnels et l'État qui les a ainsi marginalisés, les obligeant à être des sous-traitants ou des repreneurs de véhicules déjà largement amortis et en mauvais état.

fermeture des marchés extérieurs, développement de la consommation d'huiles moins nobles, appréciation du Franc). La capacité de décorticage est développée selon la même logique, avec les /p. 109/ mêmes résultats : une importante surcapacité aussi bien par rapport à l'approvisionnement qu'au marché.

Mais l'aspect le plus accablant du bilan se retrouve dans l'impasse dans laquelle l'ONCAD place le mouvement coopératif et l'apparition du "malaise paysan" à la place de la prospérité promise dans les années 1900. Certes, il y a une détérioration générale de la situation économique du Sénégal à partir du milieu des années 1970. Certes, cela est dû avant tout à des phénomènes sur lesquels pas plus l'État que l'Office n'ont guère prise : la détérioration des termes de l'échange pour les matières premières (sauf le pétrole) et le déficit chronique des saisons des pluies en sont les éléments les plus essentiels. Malgré tout, dans le cas d'espèce, la responsabilité de l'État, donc de son principal instrument entre 1966 et 1980, l'ONCAD, reste entière. En fait, il est même difficile d'incriminer une quelconque politique agricole, car à vrai dire, il n'y a rien de crédible qui puisse en tenir lieu. L'Office s'est surtout évertué à développer une intervention multidirectionnelle plutôt que de rechercher la cohérence et l'efficacité. S'il est vrai que le sens du mot "politique" est la domination de l'ordre donné des choses, la transformation de la nature et des hommes, on peut conclure de son inexistence dans le domaine agricole au Sénégal durant la domination de l'ONCAD.

### ***L'absence d'une politique agricole digne de ce nom***

Lorsque, sous l'instigation de l'État, les paysans fondent des coopératives dans les années 1960, ils veulent avant tout recevoir le meilleur prix possible pour leurs graines et sortir d'un cycle d'endettement longtemps assimilé à une perte de maîtrise de leur destin. La coopérative leur offre alors des prix garantis, des ristournes en fin de campagne, des prêts de vivres de soudure, de semences et d'engrais à faible intérêt. la vente à tempérament du matériel agricole autrement inaccessible et la solution des problèmes de transport par la multiplication des points de collecte et d'approvisionnement. À terme, bien formés, ils devaient en prendre la direction (Cissé 1963 ; Écrement 1965). Cependant, assez rapidement, avec la chute de Dia, cet objectif disparaît, l'encadrement. le monde politique et les marabouts trouvant leur compte avec une mainmise directe de l'État. La concussion, la corruption, les détournements et le trafic d'influence se développent<sup>27</sup>. Les principes naguère établis par la Circulaire n° 32 sont tout simplement mis de côté (Gellar 1987 : 130).

Jusqu'en 1966, les bonnes récoltes masquent l'influence délétère de cette ambiance. À la suite de la sécheresse de la saison 1966-1967 et de la chute des cours de l'arachide, la plupart des paysans ne peuvent plus rembourser la totalité de leurs dettes, et de plus en plus n'essayeront même pas de le faire : entre 1970 et 1980, la moyenne générale des /p. 110/ remboursements est seulement de 60 % pour tout le pays (Tuck 1987 : 163). On en arrive à une situation où ceux qui arrivent à rembourser sont pénalisés par le principe de la responsabilité collective des coopérateurs, et ils finissent par "payer deux fois", une fois pour leurs dettes et une seconde fois pour celle des défaillants<sup>28</sup>. Si l'on ajoute à cela une mauvaise perception de ce qui tient lieu de politique agricole<sup>29</sup>, l'incompétence ouverte de plus en plus d'agents, la distribution tardive des intrants et du matériel, la corruption, les méthodes brutales de recouvrement des dettes, la réduction des crédits de soudure et les retards de plus en plus considérables des opérations d'achat, on comprend mieux la naissance de ce qu'on a alors appelé "le malaise paysan". Il devait s'approfondir au fil des années de sécheresse entre 1971 et 1980. Selon Gellar, cela se traduit par : le déclin des commandes en intrants et matériels, le refus ou l'incapacité de

<sup>27</sup> Copans (1980 : 195) rapporte le cas classique d'un marabout Président de Coopérative destitué pour détournement en 1966, et néanmoins réélu en octobre 1967.

<sup>28</sup> Ce n'est pas le cas pour les marabouts / gros producteurs, qui ont toujours considéré ces prêts comme des services rendus par l'État. D'ailleurs, les importantes subventions qu'ils reçoivent de la CPSP n'ont pas souvent d'autre justification que de leur permettre de payer leurs dettes.

<sup>29</sup> Les fréquentes réformes et l'apparition de beaucoup de nouvelles structures à partir de /p. 128/ 1964, sont interprétées par les paysans qui les subissent, comme des hésitations et des incohérences de l'État qui donne alors l'impression de ne pas savoir ce qu'il veut. Cette vision renvoie ainsi à l'idée selon laquelle l'État n'a pas eu de véritable politique agricole entre 1966 et 1984.

payer les toutes, la déception avec les prix, l'ONCAD et le mouvement coopératif, le déclin de l'intérêt et de la participation des paysans vis-à-vis des coopératives et des ARD, et enfin le développement vigoureux d'un marché parallèle (Gellar 1987 : 132). On peut ajouter à cette liste la tendance à compter sur des distributions périodiques de vivres importées, la revente du matériel et des bons d'achat, et enfin le découragement de la plupart des agents compétents et sérieux (Caswell 1984 : 56-57). Cela est particulièrement illustré par le défaut de remboursement des dettes contractées par les coopérateurs. En effet, dans les années 1970, les paysans remboursent plus ou moins selon la qualité de la récolte, mais cumulent toujours des arriérés, avec une tendance à la diminution des taux de remboursement. Les dettes accumulées augmentent alors à un rythme moyen de 10,7 % par an entre 1970 et 1980<sup>30</sup>, Le Gouvernement s'essaye bien à la coercition, mais les interventions des marabouts et l'apparition du jeu politique multipartisan limitent assez vite l'utilisation de ce moyen. Dans beaucoup de zones, les marabouts prennent en charge certaines revendications, renforçant leur emprise sur le monde rural et leur statut d'interlocuteur privilégié de l'État (Coulon 1981 : 283-87). Ce qui ne les empêche pas d'être les principaux bénéficiaires des transferts de revenus et de capacités de production inter-ruraux ou externes.

L'État n'a pas de politique agricole de rechange, sinon de politique agricole tout simplement, se contentant de subir les effets des phénomènes climatiques et les tendances du marché mondial. Alors, à défaut de pouvoir les contrer, il va essayer de les rendre moins brutaux pour le paysan. Principalement, par la pratique dite de "l'épongement" des dettes. Ainsi les dettes sont totalement épongées en 1970-71, 1972-73, 1979-80 et 1980-81, et partiellement en 1977-78, soit au total 5 campagnes agricoles sur 11<sup>31</sup>. Sur les quelque 23,719 milliards FCFA prêtés /p. 111/ de 1970 à 1980, 46,5 % seulement sont remboursés (Tuck 1987 : 160187). Cependant, cela ne constitue pas un transfert de ressources réelles vers les producteurs ruraux. En fait, l'endettement constitue bien souvent une sorte de recours pour compléter des revenus en baisse continue : on emprunte des semences, du matériel, etc., plus qu'on en aurait besoin, escomptant revendre, même à vil prix, le superflu en cas de besoin. On peut alors dire que l'endettement auprès des coopératives est un peu le système de garantie de revenus que recherche le paysan en butte aux aléas climatiques et économiques. En prenant l'habitude d'éponger toutes les dettes, l'État favorise la spéculation à la hausse, sinon une spéculation vicieuse, car les dettes contractées les bonnes années sont annulées les mauvaises années. Cela dévalorise aussi la recherche d'une meilleure productivité de l'exploitation. L'épongement total des dettes paysannes apparaît clairement Comme antinomique avec une politique agricole digne de ce nom. En fait, c'est plus une mesure de nature politique qu'économique. La logique qui la sous-tend est d'ailleurs suicidaire car, d'une part, enlevant à l'État les moyens de coercition normaux en la circonstance, et d'autre part, transformant des crises conjoncturelles en un déséquilibre structurel. Elle souligne surtout le besoin d'une véritable politique agricole, car au vu de ce développement, on voit mal comment ce dérèglement aurait pu encore continuer.

Les réformes indispensables et longtemps différées s'imposent avec d'autant plus de violence que l'État, déjà politiquement affaibli, est presque en cessation de paiement. La réduction de la production arachidière et la faillite de l'État-entrepreneur limitent fortement ses capacités de négociation vis-à-vis du capital international, mais aussi la portée d'éventuelles réformes (Mbodj 1991 :121-22).

## **Les réformes sous ajustement : 1979-1990**

À l'orée des années 1980, le Sénégal se trouve dans une situation catastrophique sur tous les plans. Toutes les responsabilités de cette catastrophe sont officiellement mises sur le compte de la sécheresse et de la détérioration des termes de l'échange présentées comme des phénomènes homogènes, massifs et permanents ; ainsi, on oublie largement la part d'une bureaucratie qui a détourné ou gaspillé une

<sup>30</sup> Tuck analyse (1987 : 160-87) bien le phénomène.

<sup>31</sup> En 1977-78, le Gouvernement essaye pour une seule fois de faire une pondération régionale de l'épongement en fonction des déficits réels de la production. Mais la proximité des élections générales et la peur de susciter une impression de favoritisme le font revenir à la pratique de l'annulation totale.

bonne partie des avoirs publics<sup>32</sup>. Ce diagnostic devient une sorte de rhétorique rituelle désabusée lors de différents Congrès et Conseils Nationaux du parti au pouvoir (UPS) à partir du milieu des années 1970. Mais en l'absence de moyens d'action efficaces sur la pluie ou sur les marchés des matières premières, ce discours est limité et se disqualifie très vite, surtout lorsqu'il est accompagné d'une pression fiscale sur les salariés urbains de plus en plus forte<sup>33</sup>. Vers la fin des années 1970 le ton du discours change, particulièrement /p. 112/ sous l'influence d'un jeune "technocrate" promu Premier Ministre, Abdou Diouf. Il a essentiellement à cœur le rétablissement de l'orthodoxie dans la gestion financière, en particulier le redressement de l'équilibre des grands ensembles macro-économiques, et ensuite seulement de passer à une relance de la croissance<sup>34</sup>. Dès lors, les réformes entrevues devront s'attacher, en trois phases, à réduire les déficits, ensuite réformer les structures et enfin relancer la production. On peut analyser ces trois phases à travers la dissolution de l'ONCAD (1978-80), la réforme des structures d'encadrement (1980-85) et enfin la mise en place d'une Nouvelle Politique Agricole (à partir de 1984).

### ***La dissolution de l'ONCAD***

La réduction directe des déficits passe par deux solutions : la suppression de ses causes et l'apport de capitaux frais. Dans le premier cas, on a la liquidation d'organismes budgétivores tels que la plupart des entreprises publiques ou parapubliques, la diminution de la masse salariale et des prestations sociales, le second étant principalement constitué par l'assistance de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. Le débat sur la suppression de l'énorme déficit du secteur public s'engage généralement à la faveur de deux événements : d'une part, lors du débat politique interne instauré à partir de 1974 et particulièrement lors des élections générales de 1978, débat largement nourri par les missions d'audit et de contrôle du BOM (Bureau Organisation et Méthode) ; d'autre part, les traditionnels partenaires dispensateurs d'aide financière (la France, la CEE et les pays arabes pétroliers du Golfe, mais surtout le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale) sont de plus en plus réticents à intervenir pour maintenir en vie des structures dont le fonctionnement défie souvent l'orthodoxie capitaliste libérale qui les caractérise.

Le débat interne se déroule pour l'essentiel en 1979-80 et se focalise très vite autour de l'ONCAD<sup>35</sup>. Et cela du fait de l'importance de l'économie agricole qui occupe plus de 70 % des Sénégalais, de la forte pression fiscale dont le prétexte avancé est l'allégement des difficultés du monde rural, et en fin de la profondeur du déficit de l'Office souligné par sa forte présence dans tous les aspects de la vie nationale. Un lieu privilégié du débat est constitué par le Club Nation et Développement, structure regroupant l'essentiel des intellectuels proches, aspirants ou membres du Parti Socialiste au pouvoir. D'ailleurs, il faut souligner l'innovation majeure que représente cette initiative amorcée par le gouvernement lui-même. Elle souligne plus qu'un changement de style d'un gouvernement qui cherche la légitimité de la compétence technique, ce que lui refuse d'ailleurs les

---

<sup>32</sup> C'est particulièrement vrai pour le discours senghorien qui s'appuie souvent, et de manière très partielle, sur les travaux des économistes "dépendantistes" dont Samir Amin représente la référence locale. Cela est justifié en partie par l'inaptitude à agir de manière volontariste sur certaines racines de la crise. En incriminant l'extérieur on réduit d'autant les responsabilités locales. Ici le discours officiel ignore d'autres aspects de la théorie de "la dépendance" qui lui sont défavorables, par exemple l'indispensable existence de relais locaux pour permettre l'exploitation.

<sup>33</sup> C'est l'époque des "Impôt sécheresse", "Impôt sur les Traitements et Salaires", et autres prélèvements obligatoires, tandis que le train de vie de l'État et les turpitudes des entreprises publiques et parapubliques restent inchangés, sinon se développent, comme dans le cas de l'ONCAD.

<sup>34</sup> On estime généralement qu'entre 1960 et 1979, le PNB ne s'est accru qu'à un rythme moyen de 2,5 % par an, ce qui est inférieur aux 2,7 % de croissance de la population. Encore que nous estimons que ces 2,7 % sont largement sous-estimés. Cf. (Lewis 1987 : 293).

<sup>35</sup> Le débat est rendu public et l'offensive est lancée par le nouveau Ministre des Finances, Ousmane Seck qui parle déjà d'un "Plan de Redressement" et du remboursement des sommes dues à l'État par le biais de l'Office, lors du Conseil National du 19 septembre 1978. Cf. Zuccarelli (1988 : 150).

structures politiques figées et trop personnalisées /p. 113/ du Parti Socialiste <sup>36</sup>. Le débat n'attire pas tellement l'attention du grand public, peut-être parce qu'il n'y a pas beaucoup de monde pour défendre l'ONCAD, ni dans ses principes, ni dans son action. Par conséquent, il est rapidement circonscrit. Quatre points majeurs en émergent :

- \* le mouvement coopératif a échoué ;
- \* l'ONCAD a besoin d'une très sérieuse réforme ;
- \* les Agences Régionales de Développement (ARD) doivent gagner en efficacité et en répondant vis-à-vis des ruraux ;
- \* et enfin, les populations rurales doivent exercer plus de responsabilité dans la gestion de leurs affaires.

Mais le consensus se limite au diagnostic, chacune des trois solutions avancées étant axée autour d'un des quatre points identifiés. Certains voudraient privilégier le point 2 et limiter au maximum l'engagement de l'État tout en rationalisant le circuit arachidier : ce sont généralement des technocrates de l'administration centrale et de la Présidence (BOM) soucieux de sauvegarder les principes économiques néo-classiques. Un second groupe insiste volontiers sur le point 3 et joue la carte de la décentralisation : c'est le point de vue de la SODEVA et de la plupart des agences de développement locales ou internationales. Et enfin, un dernier groupe plutôt proche du second, s'identifie à une revitalisation de l'action coopérative dans le cadre d'une plus grande responsabilisation des populations rurales : ce sont les nostalgiques de la politique agricole socialisante du début des années 1960, en particulier les partisans de la Circulaire n° 32 <sup>37</sup>.

Devant ces divergences, une commission nationale est mise sur pied en février 1979 pour trouver le chemin à suivre <sup>38</sup>. Elle propose alors une sorte de synthèse : la promotion des coopératives placées sous la supervision d'un service national autonome ; la transformation des ARD en agences d'exécution et de formation pour le compte des coopératives ; le maintien du rôle de financier et d'exécutant du programme agricole de l'ONCAD ; et enfin la possibilité pour certaines coopératives de commercialiser leurs arachides hors de la tutelle de l'ONCAD. Le Conseil National du Parti Socialiste de mai 1980 reprend ces conclusions, en insistant sur la nécessaire implication du monde rural dans les réformes à venir et une plus grande responsabilisation dans les actions. Après cette longue gestation très prolifique en études et réflexions en tous genres <sup>39</sup>, le Gouvernement semble avoir alors cerné la politique à mener pour réformer l'ONCAD.

Mais c'est assez brutalement, que l'Assemblée Nationale convoquée en session extraordinaire vote la dissolution de l'ONCAD, le 23 août 1980. En fait, l'aboutissement logique du débat national est alors court- /p. 114/ circuité par l'effet des engagements que le pays vient de souscrire auprès du couple BM/FMI. Dès la fin des années 1960, le caractère sérieux de la situation économique sénégalaise est connu de tous. Ce qui est nouveau en 1978-79, c'est la révélation de l'ampleur de l'endettement du pays : le service de la dette qui ne représente que 4 % de la valeur des exportations en 1972 dépasse les 15 % en 1978, les réserves en devises s'amenuisent et la balance des paiements

---

<sup>36</sup> Elle aurait fait d'une pierre d'un coup si l'on songe à une hypothèse avancée dans le débat : l'ONCAD serait si puissant qu'il est devenu incontrôlable ; d'instrument, il serait devenu source de pouvoir politique, permettant la constitution d'une clientèle en dehors de l'influence gouvernementale (Caswell 1984 : 71-72). Ce qui est bien sûr inadmissible dans le contexte de compétition de "l'ouverture démocratique" et des épreuves imposées par le Programme d'Ajustement Structurel.

<sup>37</sup> Gellar (1987 : 133-36) résume bien ce débat.

<sup>38</sup> Au départ, elle avait pour mandat l'étude des modalités pratiques de la restructuration des coopératives des régions de Thiès et de Diourbel, régions où se posaient le plus de problèmes du fait de l'importance de la forte présence maraboutique, de l'ancienneté de la mise en valeur arachidière, de la fragilité particulière de l'écologie et enfin de la surexploitation induite par une trop forte pression démographique.

<sup>39</sup> C'est peut-être là la marque d'un Senghor incapable de remettre en cause un aspect primordial de sa politique depuis plus de 15 ans ! Il faut aussi remarquer que tous ceux qui n'ont pas intérêt à voir disparaître l'Office, principalement les politiciens et notables ruraux, certains administrateurs des régions arachidières, les "affairistes", de même que la plupart de ses travailleurs, cherchent à faire traîner les débats, de façon à éviter une opération chirurgicale trop vive, à se donner le temps d'imaginer une alternative pas trop différente (une réforme de plus), ou bien à lasser l'opinion publique pour maintenir un *statu quo* favorable.

est négative<sup>40</sup>. Le Sénégal connaît ainsi une crise de liquidités tant externe qu'interne. En septembre 1978, il se tourne vers la Banque Mondiale qui est heureuse de tester sur le terrain un mécanisme de prêts d'ajustement structurel qu'elle vient de mettre au point. Le FMI entre dans le montage. Un accord est signé avec la BM en Décembre 1979, et avec le FMI en août 1980. Ces accords débouchent sur un Programme de Redressement Économique et Financier (1980-85) et une Déclaration de Politique Économique portant sur la fiscalité, la monnaie, les prix, les organismes parapublics et la politique agricole<sup>41</sup>

Ces développements signifient l'arrêt de mort pour l'ONCAD, devenu, aux yeux des bailleurs de fonds, le symbole de ce qui peut arriver de pire dans le dérèglement de la politique économique socialisante antérieure<sup>42</sup>. Profitant de l'ambiance créée par la révélation de nouveaux détournements au courant du mois d'août 1980, le Gouvernement fait voter très rapidement la dissolution de l'Office. D'un coup, il met fin à l'une des sources du déséquilibre des finances publiques, supprime un des obstacles majeurs à une politique économique libérale et dégraisse la masse salariale publique. L'ONCAD apparaît ainsi la première victime de la nouvelle politique d'ajustement. Mais c'est une victime bien commode comme nous l'avons déjà vu. D'ailleurs, on voit mal comment le futur Président aurait pu accepter d'hériter du boulet qu'est devenu l'Office, instrument docile au service du système senghorien et d'un Parti qui n'est pas encore tout à fait le sien, loin s'en faut. Car, il aurait été très grave pour lui de laisser durer un débat houleux qui agite toutes les instances du pouvoir, ou encore de dissoudre l'Office pendant la première année de succession qu'il veut marquer du sceau du consensus.

D'ailleurs, Abdou Diouf a dû peser de tout son poids pour obtenir la décision. S'en expliquant un peu plus tard, en 1981, Abdou Diouf déclare que l'Office

*ne parvenait plus à accomplir ses missions. De plus, les coopératives ne pouvaient plus coexister avec un organisme aussi lourd et omniprésent ; sauf à se transformer en simples points de collecte d'arachide, ce qu'elles tendaient effectivement à devenir. Notre objectif /p. 115/ reste la libération du monde rural du carcan bureaucratique et des tutelles surabondantes qui l'entravent<sup>43</sup>.*

La dissolution précipitée<sup>44</sup> nous permet d'émettre trois hypothèses : d'abord, que le mécanisme de la succession est déjà en branle ; ensuite, qu'existe déjà une méfiance profonde entre le Parti et son futur leader ; et enfin, que c'est là l'une de ses premières grandes victoires politiques. D'autres organismes plus modestes vont prendre le relais de l'ONCAD.

### ***Les nouvelles structures : le couple SONACOS / SONAR***

La suppression de l'Office ne signifie pas que l'État cherche à mener une nouvelle politique. Elle signifie surtout qu'il veut aboutir à de meilleurs résultats avec moins d'engagements financiers. C'est donc plus une quête d'efficacité que celle d'une politique agricole radicalement différente. Les deux principaux instruments de la politique agricole de l'après-ONCAD sont la SONACOS et la SONAR.

Mais ce sera surtout la SONAR (Société Nationale d'Approvisionnement du monde Rural) qui sera perçue comme le véritable successeur / continuateur de l'Office. En effet, créée lors du vote de la dissolution de l'ONCAD, elle est chargée de la fourniture des intrants et du matériel agricole. La

<sup>40</sup> Sur ces développements financiers et l'histoire des relations avec le couple BM/FMI cf. Lewis (1987 : 283-325). L'auteur désigne le Premier Ministre Abdou Diouf comme le principal artisan des accords et rétablit ainsi le fait que c'est bien le Gouvernement du Sénégal qui en est l'instigateur.

<sup>41</sup> /p. 129/ Duruflé (1985) décrit le processus qui donne naissance à ces politiques d'ajustement dans le cas du Sénégal.

<sup>42</sup> Lewis (1987 : 305), utilise le mot de "bête noire" à l'endroit de l'ONCAD tel que perçu par la BM, le FMI et l'AID. (Agence Internationale pour le Développement). D'autant plus "noire" qu'elle porte le "masque rose" du socialisme exécuté !

<sup>43</sup> Discours devant le Conseil Économique et Social cité par Diop & Diouf (1990 : 66).

<sup>44</sup> Elle a lieu au mois d'août, c'est-à-dire en plein cycle végétatif, ne laissant alors aucune muge de manœuvre au producteur.

SODEVA subsiste comme son instrument spécialisé dans le Bassin Arachidier, d'autres sociétés régionales jouant le même rôle ailleurs (SAED dans la vallée du Sénégal, SOMIVAC en Casamance, etc.). Elle déborde le cadre du développement de la production pour se charger de la promotion d'ensemble du monde rural.

La SONACOS (Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal) a été créée le 1<sup>er</sup> octobre 1975. Au début, c'est l'organisme chargé de la commercialisation des arachides auprès des huileries et de la défense des intérêts publics dans ce secteur. Progressivement, elle prend le monopole du marché de l'huile (juin 1978), puis de tout le secteur industriel huilier que l'État rachète au 1<sup>er</sup> janvier 1980. À partir de 1980, elle est chargée de la commercialisation et de la trituration de toute la production d'arachide (la SEIB, contrôlée à 51 % par des capitaux publics, l'assurant dans la région de Diourbel et le département de Linguère). Elle procède à toutes les opérations auparavant dévolues à l'ONCAD, sauf le transport jusqu'aux seccos de groupage placé entre les mains des coopératives. En outre, la filière riz est reprise par la Caisse de Péréquation. La SONACOS et la SONAR présentent des avantages certains. Elles sont plus légères, moins coûteuses et plus efficaces ; par exemple, la SONACOS et la SEIB n'emploient que 500 agents pour les activités de commercialisation, là où l'ONCAD en employait plus de 2 000. Leur action est aussi plus simplifiée : beaucoup de seccos sont supprimés ; les semences sont gérées par les coopératives selon des apports /p. 116/ et des comptes individuels ; le crédit pour les machines est suspendu pour 5 ans, les achats se faisant au comptant ; enfin, seul l'engrais reste subventionné.

Mais les effets conjugués d'une mauvaise conjoncture, de la situation héritée et de la désaffection du monde rural donnent un bilan plus que mitigé au milieu des années 1980. Tout d'abord, la réforme semble être mal partie car implantée en pleine campagne. La récolte d'arachides de 1980-81 est la plus mauvaise que le Sénégal ait connue depuis les années 1950. Les résultats sont pires au niveau de la commercialisation. Les huileries tournent à moins de 30 % de leur capacité : la capacité totale de trituration de la SONACOS-SEIB est de 900 000 tonnes, mais les huileries ne reçoivent que 260 000 tonnes en 1980-81 (29 %). La SONACOS, qui a rapporté des bénéfices substantiels à l'État jusqu'en 1979 devant rembourser en même temps le passif de l'ONCAD, entre dans le rouge (Péhaut 1984 : 430). Afin de respecter ses engagements extérieurs, le pays est même obligé d'importer de l'huile. Le gouvernement essaye de réagir à cette catastrophe en annulant les dettes en avril 1981 et en augmentant les prix au producteur en pleine campagne. Mais c'est trop tard, et les marabouts / gros producteurs et certains commerçants ruraux sont les seuls à en profiter. Car, la plupart des paysans sont dans le désarroi, et ont alors préféré les certitudes du marché parallèle<sup>45</sup>. Cette désaffection des paysans est durement ressentie par le gouvernement, plus pour la révélation du manque de confiance (ingratitude d'après certains milieux de l'administration centrale) que pour ses effets économiques qui sont désastreux. Le transport pose un grave problème car les transporteurs ne veulent pas ou ne peuvent pas investir, attendant que le nouveau système fasse ses preuves.

Visiblement, les coopératives n'ont pas été à la hauteur dans leur rôle principal de collecte des arachides. Dans la vague des réformes de 1978-80, pour des raisons de coût et d'efficacité le Gouvernement pense diminuer le nombre des coopératives en les regroupant au maximum<sup>46</sup>. Les paysans sont foncièrement opposés à cette réforme, en particulier en pays Mouride. Dès 1981, le Service de la Coopération identifie clairement les quatre principales raisons à cette résistance<sup>47</sup> : l'apparition ou l'augmentation des frais de transport pour la majorité des villages ; la perte de temps dans le processus de commercialisation qui concentre beaucoup de personnes en un seul endroit ; la perte du prestige et de certains avantages liés à la présence d'une coopérative dans le village ; et enfin, la distance et la délocalisation ne favorisent pas le contrôle du paysan ordinaire sur les opérations de sa

<sup>45</sup> Ils ont peur du nouveau système établi en pleine campagne agricole. De plus, sachant l'État en difficulté (le "langage de vérité" du niveau Président ayant des échos), les paysans qui ne comptent guère sur une autre remise de dettes, ont peur de les voir déduites avant paiement. Ils préfèrent alors vendre leurs graines au rabais, mais au comptant et à l'insu de l'État, aux gros producteurs et à des intermédiaires qui, parfois, n'hésitent pas à les écouler dans les pays voisins, mais surtout en Gambie où les achats se font au comptant et les prix sont légèrement meilleurs.

<sup>46</sup> Une coopérative commercialise en moyenne 350 T, alors qu'il semble qu'il en faut au moins 1500 T pour couvrir tous les frais de commercialisation (Gellar 1987 : 137).

<sup>47</sup> GeIIar (1987 : 137-57) fournit beaucoup d'éléments pour cette analyse de la réforme des coopératives.

coopérative. L'opposition des notables ruraux et des responsables socialistes aux réformes est autrement plus redoutable. En /p. 117/ effet, l'autonomie financière prévue pour les sections villageoises pose le problème du contrôle des ressources de la coopérative <sup>48</sup>.

Mais malgré toutes ces difficultés, les réformes entrent finalement en vigueur en Septembre 1983, l'autonomie financière étant mise de côté. il y a maintenant 314 coopératives dites "de développement" (il y avait auparavant 1887 coopératives arachidières), donc au moins une par communauté rurale, coiffant au total 4200 sections villageoises. L'action coopérative vise tout particulièrement les autres cultures de rente et des secteurs agricoles jusque là négligés, mais dont les coopératives sont généralement plus performantes, mieux gérées et plus populaires (car intégrant les jeunes et les femmes) : coton, maraîchage, élevage et pêche. Pour faire contrepoids aux structures administratives, l'Union Nationale des Coopératives Agricoles du Sénégal (UNCA) fondée en Mai 1978 sous l'égide de l'État, doit à terme gérer tout le système coopératif, se passer des intermédiaires telles que la SONAR et promouvoir les actions de développement à la base.

Ces réformes, longtemps différées à cause des élections de 1983, ont alors perdu tout l'impact recherché par les nostalgiques de la Circulaire n° 32. D'une part, parce que les notables ruraux, les marabouts / gros producteurs et les leaders politiques socialistes gardent la direction de tout le mouvement, leurs intérêts ne sont pas remis en cause, d'autre part parce que la réforme est toujours perçue comme imposée d'en haut par un État qui veut bien transférer les responsabilités, donc les difficultés, mais pas le pouvoir de décision économique, donc les avantages éventuels. En outre, la politisation exacerbée de la lutte pour le contrôle de la communauté rurale rejaillit sur le mouvement coopératif qui est son répondant économique local <sup>49</sup>.

L'impasse reste donc entière au milieu des années 1980, montrant l'inanité des réformes ("réformettes" d'après l'opposition) faites à la hâte, et surtout la nécessité urgente et renouvelée de la définition d'une véritable politique agricole intégrant tous les aspects du secteur rural dans un cadre cohérent avec les orientations du pays. En avril-juin 1981, le Gouvernement sénégalais invite un de ses plus féroces critiques sur le plan de la politique agricole depuis 20 ans, René Dumont. Le célèbre agronome fournit "son opinion, non des conseils". Néanmoins, dans son rapport édité, après l'habituelle dénonciation de l'orientation pro-urbaine de la politique économique du pays, le résultat est une catalogue de mesures jugées aptes à redresser la situation rurale : la libération des paysans de la tutelle de "la hiérarchie président-peseur-transporteur-commerçant" adossée à l'État et au Parti ; leur organisation pour le crédit d'abord ; la restauration des sols du Bassin Arachidier ; et enfin une triple priorité des investissements en faveur de l'agriculture pluviale dans le /p. 118/ Sud, la petite hydraulique, et la culture attelée dans les petits périmètres de la vallée du Sénégal (Dumont & Mottin 1982). Apparemment, cette "opinion" n'a pas de suite immédiate, le Ministre du Développement Rural se contentant dans la préface de dire qu'elle "mérite de trouver un écho constructif". Curieusement et justement symptomatique, c'est plutôt l'intervention extérieure qui amène la Nouvelle Politique Agricole (NPA), laquelle prendra alors en compte certaines des opinions de Dumont.

## ***La NPA***

La crise agricole qui succède à la crise alimentaire des années 1970 presque partout en Afrique suscite une réflexion globale symbolisée par le Rapport Berg en 1981. Ses conclusions sont alors adoptées par le couple BM/FMI comme base de leur intervention dans la politique économique des États qui sollicitent leur tutelle, On comprend dès lors pourquoi ces institutions imposent des mesures pour renverser ces tendances lorsque le Sénégal fit appel à elles en octobre 1979. Dans une approche

---

<sup>48</sup> C'est l'un des rares aspects de la réforme qui satisfait les paysans ordinaires. Les bailleurs de fonds soutiennent à fond cet aspect qui leur paraît essentiel dans la responsabilisation des producteurs et la réduction des possibilités de fraudes. Contrairement aux anciennes coopératives qui n'avaient pas de revenus propres, les nouvelles coopératives gardent I F par kilogramme canmercialisé.

<sup>49</sup> Le multipartisme intégral n'a rien changé à cette "culture du parti unique" dont parlent Diop & Diouf (1990). En outre, le rétrécissement des possibilités de l'État rehausse l'importance des structures et postes encore susceptibles de générer des revenus occultes et/ou de favoriser la constitution et/ou le maintien d'une clientèle. a aussi Magassouba (1984 : 230-231).

assez classique des relations entre l'État et l'économie, Berg identifie une crise agricole qui aurait ses racines dans les politiques suivies par les gouvernements africains. En particulier, il souligne une tendance marquée à favoriser les couches urbaines subventionnées par des prix artificiellement bas pour les produits alimentaires, l'allocation de fortes ressources à l'industrie de substitution et aux travailleurs salariés et des taux de change généralement surévalués.

Dans le Plan de Redressement Économique et Financier d'octobre 1980, le Sénégal annonce des réformes fiscales, monétaires et financières, un programme d'investissements prioritaires, le démantèlement des organismes parapublics, une nouvelle politique de prix et enfin un ensemble de mesures incitatives<sup>50</sup>. Cette première phase vise donc surtout à rétablir l'équilibre des finances publiques. Les résultats sont assez mitigés, sinon franchement décevants. Berg parle même de "faux départ" pour la période 1980-84 (1990 : XV). Il faut alors un second Programme d'Ajustement Économique et Financier à Moyen et Long Terme pour la période 1985-92. À moyen terme, ce programme garde le cap en ce qui concerne le contrôle de l'inflation, de la masse budgétaire et du déficit de la balance des paiements. Il s'y ajoute, sur le long terme, la restructuration de l'économie, l'amélioration de la compétitivité et la relance de la production. Dans le secteur primaire, il se traduit par la mise en œuvre d'une Nouvelle Politique Agricole (NPA)<sup>51</sup>. L'intervention de l'extérieur a dû être décisive, comme Abdou Diouf le reconnaît lui-même dans sa préface au document final<sup>52</sup>. À l'opinion publique sénégalaise, le gouvernement explique la NPA /p. 119/ par la médiocrité des progrès réalisés depuis l'indépendance par l'agriculture ; les causes identifiées sont essentiellement d'ordre politique et économique : conditions climatiques erratiques, mauvaise conjoncture pour l'arachide certes, mais surtout, absence d'une politique de l'eau, déficience des structures d'encadrement du monde rural, faiblesse des incitations à la production, faiblesse de la capacité d'autofinancement des producteurs et en fin charges trop lourdes pour l'État. Pour la première fois, le facteur climatique n'est pas mis au centre des causes des problèmes agricoles du pays. Le gouvernement relie ces mauvaises performances aux problèmes que connaît l'agro-industrie, au déficit de la balance commerciale, à la chute des niveaux de vie des ruraux et enfin à l'endettement massif de l'État et des paysans auprès du système bancaire national et international. La solution avancée est de créer les conditions de la relance de la production, dans un cadre qui favorise la participation effective et la responsabilisation poussée des populations rurales, et en conséquence réduit l'intervention de l'État à un rôle d'impulsion (Sénégal/MDR 1984).

La NPA tourne autour de l'idée que le secteur agricole doit désormais être régi par les règles de l'économie de marché en général, et par celles du profit au niveau du paysan en particulier<sup>53</sup>. Cela se traduit par la nécessaire réorganisation du monde rural, marquée par le désengagement de l'État. En particulier, il ne fournit plus d'engrais et de machines subventionnées. Il n'interviendra de façon significative que dans deux domaines : favoriser la production et la commercialisation des céréales locales (donc régler en partie le casse-tête du déficit alimentaire et du coût élevé des importations de

---

<sup>50</sup> Notre propos n'est pas centré sur les Politiques de Redressement ou d'Ajustement en général. La contribution de François Boye dans ce volume s'adresse à la question des grands équilibres macro-économiques. Nous nous contenterons donc de les aborder dans leurs incidences directes sur le volet sectoriel que représente la NPA à partir de 1985, plus particulièrement la filière arachidière. Il faudrait d'ailleurs noter que la NPA a été complétée en 1986 par un Plan Céréalière qui, pour la première fois dans l'histoire, affirme que la priorité est désormais affectée aux céréales.

<sup>51</sup> Les discussions sur une Nouvelle Politique Agricole ont commencé lors du Conseil Interministériel de mai 1983. Une première mouture est présentée aux partenaires extérieurs en octobre, pour finir par son adoption par le Conseil Interministériel du 28 mars 1984.

<sup>52</sup> Le caractère précoce de l'intervention d'un Plan de Redressement et d'un Programme d'Ajustement font du Sénégal un lieu d'observation privilégié de ce qui est maintenant la règle ailleurs en Afrique. D'où une masse documentaire abondante qu'il serait oiseux d'indiquer ici. Retenons : Duruflé (1985), Gersowitz & Waterbury (1987), Bonnefond & Couty (1988), Commander, Ndoye & Ouédraogo (1989) et Delgado et Jammeh (1991).

<sup>53</sup> La personnalité du Ministre du Développement Rural, Amadou Bator Diop, Ingénieur agronome devenu entrepreneur, apparaît ici comme un symbole de la transition nécessaire vers un capitalisme rural, en particulier après le passage d'un chercheur prudent à la tête du ministère. D'ailleurs, ses autres collègues du Gouvernement, plus "politiques", passeront beaucoup de temps à expliquer, avec difficulté, que ce n'est pas la fin de l'option socialiste du pays et du Parti Socialiste.

riz et de blé) grâce à une politique des prix appropriée, et initier une politique de régénération des sols<sup>54</sup>.

Donc, en termes pratiques, l'État ne fournit plus les semences, la machinerie agricole, les engrais ou tout autre intrant : il se contente de les rendre disponibles pour les achats au comptant. Par conséquent, la SONAR est dissoute en mars 1985 tandis que la SODEVA licencie 75 % de son personnel. Cependant, il garantit un prix officiel pour l'arachide et contrôle les unités de trituration à travers la SONACOS. Le groupage et le transfert de l'arachide sont laissés à l'initiative privée, de même que tout le circuit de la commercialisation des produits vivriers. Par "initiative privée", l'État entend un très large spectre d'intervenants, allant de l'intermédiaire classique à l'ancienne coopérative reconvertie en Groupement d'Intérêt Économique (GIE), en passant par les commerçants et les marabouts / gros producteurs. Une banque rurale, la CNCAS (Caisse Nationale du Crédit Agricole du Sénégal), administrée conjointement par l'État et les coopératives doit fournir le support financier nécessaire au nouveau système.

/p. 120/

En réalité, la NPA prône une redistribution des tâches entre l'État, les populations et les partenaires privés. L'État se cantonnera à la coordination et à l'animation ; les paysans prendront en charge les actions de développement, et les partenaires l'interaction entre les deux premiers niveaux. Les orientations que détermine alors le nouveau système sont distribuées entre trois sous-programmes prioritaires : la restauration des équilibres financiers ; le maintien des niveaux de production pour les cultures de rente par une action sur les prix, sans avoir à supporter de subventions ; et enfin l'autosuffisance alimentaire à terme. Les implications de la NPA sont multiformes, mais nous pouvons en isoler les aspects politiques et économique-sociaux.

Le gouvernement sénégalais pense utiliser les prix comme incitation, en oubliant que la fixation d'un prix est un acte éminemment politique. Car, accroître les prix des céréales importées et geler le prix d'achat de l'arachide pour privilégier les céréales locales, est un choix politique (Jammeh 1987 : 223-244). Comme tout choix politique, il a donc des avantages et des inconvénients. En d'autres termes il s'agit de savoir qui profite des nouveaux prix, ou bien plus abruptement pour qui l'État prend position. Plus encore, si nous considérons le territoire sénégalais comme un marché où circulent biens et capitaux, il s'agit de savoir de quel groupe vers quel autre groupe s'effectue leur transfert. En l'absence de toute subvention pour l'engrais et le stockage des semences, les plus gros producteurs sont favorisés<sup>55</sup>. Ils vont même pouvoir suppléer l'État dans ces rôles tout en accentuant leur contrôle traditionnel du crédit rural<sup>56</sup>. Pour les semences d'arachides, le paysan n'a guère les moyens de stocker la quantité nécessaire tout en préservant la qualité, sans compter les risques encourus par un stockage inadéquat<sup>57</sup>. Pour les engrais, l'alternative ne se situe pas entre autosuffisance et achat, mais plutôt entre achat et renoncement. La NPA, en éliminant la subvention qui tourne entre 50 et 80 % du prix de cession au paysan (Gaye 1988 : 6 ; Berg 1990 : 83), a multiplié ce prix par 4 environ entre 1982-83 et 1984-85 (Gaye 1988 : 6). Dès lors, il n'est pas étonnant que le paysan renonce à l'engrais : à partir de 1984-85, il utilise moins de 30 % de ce qu'il utilisait auparavant, et qui était déjà largement

<sup>54</sup> Je n'aborderai pas la politique de régénération des sols qui est cependant essentielle /p. 130/ pour la survie du système agricole sénégalais (cf. P. Ndiaye dans ce volume). Mais il est clair que le paysan, individuellement ou collectivement, n'a pas les moyens de cette ambition. L'échec de ce volet est symbolisé par le fait que le déboisement reste encore à l'ordre du jour dans les zones les plus menacées par l'appauvrissement des sols ; à preuve, le récent déclassement des 40 000 ha de la forêt de Khelkom en faveur d'un marabout / gros producteur qui à son tour va en faire bénéficier sa clientèle.

<sup>55</sup> La question des engrais, donc de la restitution des rendements, rencontre celle de la régénération des sols appauvris par une trop longue exploitation et une forte pression démographique, en particulier dans le vieux bassin arachidier du Sine, du Baol et du Cayor. Malgré le discours officiel, c'est au paysan que reviennent toutes les initiatives, donc les charges induites.

<sup>56</sup> C'est un phénomène qui nous a frappé dans la zone entre Louga et Touba lorsque nous l'avons parcourue en octobre 1985.

<sup>57</sup> La semence d'arachide a un rendement moyen de 10/1. Pour tenir compte de tous les aléas, de la croissance démographique et du maintien des revenus, Commander et al. (1989 : 162) estiment qu'il faudrait que le paysan conserve 38 % de sa récolte en 1985-86. Dans le même temps, le prix d'achat des semences vendues sur le marché augmente de 50 % entre 1984-85 et 1985-86 (Gaye 1988 : 4).

en dessous du minimum recommandé par les services agricoles (Commander *et al.* 1989 : 163). Les bailleurs de fonds doivent alors accepter une subvention de 50 % du prix de cession, dégressive entre 1985 et 1990 (Berg 1990 : 84). Les objectifs d'amélioration de la productivité restent ainsi utopiques. Bien entendu, la solidarité familiale ou les relations de clientèle peuvent toujours pallier le déficit semencier, mais pas celui de l'engrais. Mais cela est contradictoire avec l'objectif de responsabiliser les paysans ordinaires dans le cadre des coopératives. Les risques inhérents à l'agriculture pluviale ne /p. 121/ peuvent être pris en charge que par les gros producteurs dont les intérêts ne se superposent pas toujours à ceux des petits paysans.

Les implications de la NPA sur le plan économique-social sont liées à l'aspect politique. Ainsi, l'alliance préconisée entre les petits paysans et les gros producteurs remplacerait celle entre les salariés urbanisés et les gros producteurs des cultures de rente<sup>58</sup>. Supprimer le "biais urbain" pour lui substituer une "orientation ruraliste" signifie donc à terme un recul de l'influence des groupes urbains, et à la limite, une certaine "désindustrialisation"<sup>59</sup>. Ce qui signifierait, à terme mais à coup sûr, la mise au pas des porte-parole des salariés urbains, c'est-à-dire des syndicats et des partis politiques conventionnels. Cette tactique n'est pas sûre de réussir au Sénégal. Car le régime n'a pas de sécurité de l'emploi ou de partage de dividendes à offrir en échange : tout au plus n'offre-t-il qu'une promotion, qu'une "honorabilisation" du secteur dit informel. Peut-on, du reste, bâtir une solidarité nationale en faisant supporter les efforts par des couches dont le pouvoir d'achat se détériore de plus en plus rapidement depuis le milieu des années 1970, et qui n'ont aucune responsabilité directe ou indirecte dans la situation ? Dans tous les cas, ces sacrifices ne pourraient encore être supportés que s'ils signifient l'amélioration de la condition des plus pauvres des paysans, ce qui est bien loin d'être le cas.

Certes, il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de la NPA, mais le Gouvernement sénégalais semble être optimiste. Les indicateurs semblent lui donner raison en partie. Ainsi, la production d'arachides est passée de 682 000 tonnes en 1984-85 à 587 000 tonnes en 1985-86, 841 000 tonnes en 1986-87, 963 000 tonnes en 1987-88, et 723 000 tonnes en 1988-89 (Berg 1990 : 106). Les huileries qui n'ont travaillé qu'à 20 % de leur capacité en 1984-85, tournent à plus de 60 % en 1987-88 (*The Economist* 1990 : 13-43). Plus particulièrement, la production locale de céréales marque une nette tendance à augmenter depuis 1984-85 (CILSS 1990 : 5). Ces résultats sont obtenus avec de meilleurs prix aux producteurs. Si l'on ajoute à cela la perspective de disposer de 240 000 Ha de terres irriguées que les barrages commencent à créer, dans la vallée du fleuve Sénégal, on comprend un peu l'euphorie, amplement relayée par des médias locaux, de certains officiels à la mi-1988.

Si nous analysons ces résultats avec plus de minutie, nous pouvons déjà retenir avec Berg que les conditions climatiques généralement bonnes depuis 1985 les expliquent en grande partie (1990 : 105). Les cours mondiaux des oléagineux ont continué à se détériorer, la tonne d'huile d'arachide passant de 1016 U\$ en 1983-84, à 500 U\$ en 1986-87 et 750 U\$ en 1988-89. Pendant ce temps, l'État maintient les prix aux producteurs (50 FCFA/kg en 1983-84 et 1985-86, 90 FCFA/kg de 1985 à /p. 122/ 1988), ce qui oblige à une péréquation de 30 milliards de FCFA en faveur de l'huile en 1987-88. En 1988-89 le prix au producteur est ramené à 70 FCFA pour limiter l'hémorragie. La part de la CNCAS dans ces résultats est nulle car elle n'a réussi à livrer des semences qu'à 599 paysans. D'après des analyses locales, le niveau irréaliste de ses taux d'intérêt (15 %) et du minimum d'apport personnel (20 % du financement sollicité) expliquerait cet échec (Sarr 1990 : 6). Mais nous restons sceptiques quand à la possibilité réelle de baisser ces niveaux et de développer l'activité de la banque rurale.

Il y a plusieurs raisons à cela : l'État veut éliminer toutes les subventions ; le marché local des liquidités est en crise ; les paysans ordinaires n'ont pas d'autre garantie à offrir que leur prochaine récolte ; et enfin les modalités et les localisations sont peu fonctionnelles pour eux. Par ailleurs, en

<sup>58</sup> C'est une réfutation, une de plus, de la possibilité et de la volonté qu'aurait le paysan africain en général, de se retirer des cultures de rentes face à un État prédateur et de gros producteurs exploités. Pour moi, ce sont là plus des velléités, des moyens de négociation, qu'un véritable retrait, voire une rupture.

<sup>59</sup> Les analyses à la René Dumont sont révélatrices de l'outrance de cette école anti-"urban bias" ("villes sangsues, citadins exploités, pillage des campagnes par les villes, etc.,), volontiers agressive contre les élites africaines. D'ailleurs, elle ne produit souvent que des solutions vagues, ou bien trop centrées sur la science politique des années 1960-70 pour pouvoir prendre en compte l'ampleur des problèmes. Toutefois, une analyse plus mesurée apparaît dans cette école (Hyden 1985 : 188-217).

estimant que les choix du producteur dépendraient uniquement des “calculs économiques”, l'État oublie que l'émergence d'une race de “Producteur - Entrepreneur” ne se fait qu'à long terme et suppose un minimum de préalables économiques, sociologiques, et politiques qu'on ne distingue pour l'instant que très mal.

Ces réserves existent aussi au niveau plus technique des intrants. C'est ainsi que la crise de l'engrais subsiste ; il reste marginal chez les paysans car les prix sont prohibitifs et le crédit restreint (Gaye 1988). Le vœu de voir le secteur privé participer au commerce des engrais ne s'est pas réalisé. Des marges bénéficiaires théoriquement incitatives ne suffisent pas, il faut qu'elles soient réalisables : cela suppose l'existence d'une demande effective et non seulement d'une simple expression de besoins comme cela est resté le cas.

Sur le plan des semences, si les paysans ont répondu à l'attente en conservant des réserves grâce à de bonnes récoltes, la SONACOS qui a prévu de vendre 100 000 tonnes de semences d'arachides sélectionnées (donc chères) en 1989-90, n'en a écoulé que 12 000 tonnes (Sarr 1990 :6). En outre, des problèmes restent en suspens, telle que la préservation qualitative du capital semencier qui implique une bonne protection des stocks génétiques et un renouvellement périodique du matériel végétal. La mécanisation de la production arachidière au niveau de l'unité d'exploitation a été une des réussites indéniables du gouvernement sénégalais après 1960. Elle est aujourd'hui menacée par la politique de la vente au comptant que prône la NPA. Non seulement les liquidités manquent en milieu rural pour faire face à un investissement/réinvestissement éventuel, mais les machines agricoles sont souvent entrées dans le circuit des garanties de crédit inter-villageois, favorisant à terme les prêteurs, donc les marabouts/gros producteurs.

Un des axes fondamentaux de la NPA est de motiver les producteurs, /p. 123/ en particulier à propos des céréales. Ce qui justifie l'existence de son avatar de 1986, le Plan Céréalière, supposé prendre en charge le secteur et réorienter l'intérêt vers les céréales locales. Le Gouvernement adopte alors le contre-pied de ce qui était, auparavant, la politique courante, c'est à dire éviter à tout prix la hausse des prix des produits vivriers (Bates 1981). Cela est techniquement possible, car les prix agricoles sont décidés par le gouvernement en comité restreint, où l'avis du Ministre des Finances est prépondérant, sauf arbitrage de la Présidence de la République, ce qui arrive de plus en plus dans les années 1980 (Jammeh 1987). Ces prix sont d'autant plus attractifs que le prix de la principale céréale importée, le riz, reste fixé largement au-dessus des coûts de revient sur le marché mondial<sup>60</sup>. Ce système de prix est supposé être assez attractif pour que les commerçants ruraux s'investissent dans le circuit. Sur ces bases, l'État estime avoir créé les conditions propices à un marché rural des produits vivriers susceptible de ravitailler les villes ; il oublie qu'il n'y a pas de marché sans crédit, alors qu'il y a un risque inhérent au crédit destiné à l'agriculture pluviale. En outre, ce crédit sera lié au produit dont le prix est garanti, l'arachide, plutôt qu'aux céréales. Ensuite, le stockage de grandes quantités de céréales exige des infrastructures qui sont pour l'instant un monopole des institutions para-étatiques et qui sont de toute façon hors de portée des capitalistes ruraux éventuels. Mais par dessus tout, on peut s'interroger sur l'avenir du mode traditionnel de fixation des prix, dès lors que l'État a décidé de ne plus intervenir à terme dans le marché des produits ruraux<sup>61</sup>. Enfin, quelle est la limite politique et sociale d'une éventuelle augmentation du prix du riz et du blé importés qui sont désignés par le couple BM/FMI comme le principal obstacle contre le développement de la production et de la consommation des céréales locales ?

## Conclusion

Depuis 1890, le Sénégal vit dans une certaine continuité nonobstant la proclamation de l'Indépendance en 1960. Car tout au long de la période, le circuit de commercialisation, privé ou étatique, a retenu à son profit la majeure partie des profits éventuels dégagés par l'arachide. L'État se contente donc d'une politique au jour le jour, le plus souvent réduite au programme agricole.

<sup>60</sup> Avec plus de 50 % en moyenne depuis 1911, la différence alimente les opérations de la CPSP, dont celles de la filière arachidière. Ainsi avait-on renversé la tendance, les villes subventionnant la campagne.

<sup>61</sup> Par exemple, de quel levier disposerait l'État en cas de libéralisation totale du marché agricole pour consolider son plan d'autosuffisance alimentaire en l'an 2000 ?

Certes, au début (1960-62) et à la fin (1985-90) de notre observation, il y a eu des politiques bien définies, organisant dans un cadre cohérent les différentes actions de l'État. Mais elles pèchent toutes par le fait d'être influencées directement par des considérations externes au monde rural. Si au début, une idéologie volontariste a produit des structures et des attitudes inadaptées et finalement antagonistes tant aux intérêts des ruraux /p. 124/ qu'aux objectifs officiels, la situation des années 1980 impose des réformes conçues dans le cadre d'un redressement financier national. Mais ces réformes pèchent du même défaut idéologique volontariste. Ainsi, elles produisent des effets dévastateurs auprès des paysans trop brutalement "sevrés". Or, selon les inspirateurs de ces ajustements, même en tenant compte de l'argument du temps trop court pour une discussion à fond des résultats de la NPA, l'agriculture sénégalaise aurait été très peu "ajustée" en fin de compte (Berg 1990 : 107). Devant ces résultats jugés plus que décevants, la belle unanimité (de façade) des bailleurs de fonds des années 1980-87 se dilue de plus en plus dans des querelles dont les officiels et la presse locale font quelques fois les choux gras.

Rien n'aurait donc changé ? <sup>62</sup>

Pour certains, il semble que le mal absolu serait inhérent à l'adoption d'une culture commerciale comme l'arachide. Dans la ligne des idées de Dumont et de beaucoup d'hommes de gauche, il faudrait trouver une alternative à la graine, sinon même l'abandonner. Les médias s'en font quelques fois les échos, surtout lorsque la crise devient très aiguë. Cependant, cela est complètement irréaliste et révèle une méconnaissance (simple myopie idéologique ?) de la réalité du pays. La population est rurale à 61 %, dont plus de la moitié vit dans le Bassin arachidier <sup>63</sup>. Cette population est constituée par la clientèle des grands marabouts qui sont parmi les plus importants soutiens du régime. Or, les marabouts et la plupart des notables du parti dominant ont construit leur pouvoir économique et leur prestige social sur la culture arachidière. Nous ne voyons pas pourquoi le régime se suiciderait, les paysans et leurs patrons avec, pour échanger l'arachide contre des produits qui souvent demandent autant, sinon plus de travail, sont tout aussi sensibles à la pluviométrie et sont aussi peu prisés sur le marché extérieur <sup>64</sup>. Certes, les céréales locales, dont principalement le mil, pourraient présenter des avantages, surtout par la réduction d'onéreuses importations, mais elles ne sont que complémentaires avec l'arachide. L'infrastructure en aval de la production et la pratique de la fixation de prix garantis favoriseront toujours cette dernière. En outre, les avantages de la péréquation du riz pour un État en crise de liquidités sont la garantie la plus sûre contre une politique de prix et de privatisation qui tarirait la source. Ainsi, il faudra continuer de compter sur/avec l'arachide. Le déséquilibre constaté dans les années 1960 <sup>65</sup> persiste plus que jamais. Pire, la productivité n'augmente pas et la filière arachidière est toujours déficitaire. Et rien ne laisse espérer un changement, même à moyen terme (Bonfond & Couty 1988 : 319-340).

La politique agricole de ce pays a un peu évolué en cul-de-sac, /p. 125/ c'est-à-dire que les constatations de 1960 restent encore largement observables. L'État est toujours le principal acteur en milieu rural et son action reste déterminante à tous les niveaux <sup>66</sup>. Le Sénégal continue d'être un pays importateur de produits alimentaires agricoles, le riz et la farine de blé occupant les mêmes positions,

<sup>62</sup> Si quand même ! Surtout si l'on considère que les politiques des années 1960 ont été précédées de vastes études multidisciplinaires, tandis que la NPA qui a des implications autrement plus importantes n'a fait l'objet que d'études agro-économiques très générales.

<sup>63</sup> Présidence de la République (1989 : 4).

<sup>64</sup> D'ailleurs, le marché mondial de l'arachide connaîtrait encore de beaux jours en 1990 et 1991, d'après un ouvrage spécialisé sur la prévision des marchés, Cyclope (Chalmin 1991 : 165).

<sup>65</sup> Et bien avant si l'on se réfère à l'histoire de la présence de l'arachide. Par exemple, c'est en 1904-05 qu'on peut identifier la première crise agricole provoquée par ce déséquilibre. D'ailleurs, cette crise provoquera la naissance des SIP, première tentative de coopérative rurale, dans le Sine-Saloum en 1907 (Mbodj 1978).

<sup>66</sup> Au moment où l'État se désengage du monde rural, beaucoup d'observateurs ont caressé l'espoir que les ONG (Organismes Non Gouvernementaux) allaient aider à armer les paysans en vue de la prise en charge de leurs intérêts. Cependant, la plupart, par manque d'imagination, par goût du succès facile, pour justifier les fonds collectés par les organisations caritatives d'Europe et d'Amérique, etc., tombent dans les mêmes travers que l'État des années 1960 et 1970 : distributions gratuites, subventions déguisées, omniprésence quelquefois étouffante d'un encadrement d'autant plus arrogant qu'il "donne", /p. 131/ favoritisme vis-à-vis des leaders traditionnels de la communauté par conformisme, etc. À cela il faut ajouter l'incohérence d'une approche en rase-mottes qui multiplie les double emplois et gaspille des fonds dans des expériences répétitives.

la production et la commercialisation de céréales locales restant largement insuffisantes, et dans tous les cas secondaires. La croissance/baisse de la production reste tributaire des conditions climatiques pour l'essentiel. Les rendements erratiques, la faiblesse de l'utilisation des engrais et le recul de la mécanisation soulignent la stagnation, sinon le déclin de la productivité. Les revenus ruraux ont décliné dans l'absolu (Bonfond & Couty 1988 333) : maigre consolation, nettement moins que ceux des citadins ! (Bonfond & Couty 1988 333 ; Berg 1990 75, Au total, on peut même parler d'une détérioration de la situation. L'agriculture pouvait-elle échapper à la règle qui frappe également les autres secteurs de l'économie du pays ? Le développement par l'agriculture telle que le prônent les organismes internationaux avec au centre le couple BM/FMI reste donc encore un objectif que le Sénégal n'est pas sûr d'atteindre.

/p. 131/

## Bibliographie

- Amin, Samir 1911 *L'Afrique de l'Ouest bloquée : l'économie politique de la colonisation, 1880-1970*, Paris, Éditions de Minuit.
- Barker, Jonathan 1984 *The Politics of Agriculture in Tropical Africa*, Beverly Hills-London, Sage.
- Bates, Robert H. 1981 *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.
- Berg, Elliott 1981 *Accelerated Development in Sub Saharan Africa : An Agenda for Action*, Washington DC, World Bank-IBRD.
- Berg, Elliott 1990 *Adjustment postponed : Economic Policy Reform in Senegal in the 1980s*, USAID, Dakar.
- Bonfond, Philippe et Couty, Philippe 1988 "Sénégal : passé et avenir d'une crise agricole", *Tiers-Monde*, 114, avril-juin : 319-40.
- CIL-SS 1977 *Marketing, Price Policy and Storage of Food grains in the Sahel*, 1, CRED/USAID.
- Cambouives, Marguerite 1967 *L'organisation coopérative au Sénégal*, Paris, Pedone.
- Caswell, Nim 1984 "Autopsie de l'ONCAD : la politique arachidière au Sénégal 1966-1980", *Politique Africaine*, 14 :39-73.
- CILSS 1990 *Problématique des politiques rizicoles en pays sahélien*, vol 3, *Le Sénégal*.
- CINAM-CERESA/ Ministère du Développement Rural 1963 "Rapport général sur les perspectives de développement du Sénégal", Dakar.
- Cissé, Ben Madi 1963 "L'Animation rurale base essentielle de tout développement", *Afrique-Documents* : 68-69.
- Colvin, Lucy G., (Ed) 1981 *The Uprooted of the Western Sahel*, New York, Praeger.
- Copans, Jean 1980 *Les marabouts de l'arachide : la confrérie mouride et les paysans du Sénégal*, Paris, le Sycomore.
- Coulon, Christian 1981 *Le marabout et le Prince*, Paris, Pedone.
- Cruise O'Brien, Donal 1984 "Des bienfaits de l'inégalité - L'État et l'économie rurale au Sénégal", *Politique Africaine*, 14 :34-8.
- Delgado, Christopher & Jammeh, Sidi (eds) 1991 *The Political Economy of Senegal under Structural Adjustment*, New York, Praeger.
- Dia, Mamadou 1961 "Discours devant l'Assemblée Nationale, le 4 avril 1961" repris par *Afrique-Documents*, 59, sept.-octobre : 207-215.
- Dia, Mamadou 1962 Circulaire n° 32 du 21 Mai 1962 [Présidence du Conseil du Sénégal], *JORS* du 2 juin 1962 : 952-955.
- Dia, Mamadou 1952 *Contribution à l'étude du mouvement coopératif en Afrique noire*, Paris, Présence Africaine.
- Diop, Momar-Coumba et Diouf, Mamadou 1900 *Le Sénégal sous Abdou Diouf. État et Société*, Paris, Karthala.
- Dumont, René et Mottin, Marie-France 1982 *Le Défi sénégalais : reconstruire les terroirs, libérer les paysans*, (Série Études et Recherches) : 74-82, Dakar, ENDA [Préface de Djibril Sène, Ministre du Développement Rural].

/p. 132/

- Écrement, Marc 1965 "Mouvement coopératif et développement rural dans la République du Sénégal", Diplôme de l'EPHSS [VI<sup>e</sup> Section], Paris.
- Founou-Tchuigoua, Bernard 1981 *Fondements de l'économie de traite au Sénégal*, Paris, Silex.
- Frélastre, Georges 1982 "Évolution de la politique agricole du Sénégal", *Le Mois en Afrique*, janvier-février.

- Gaye, Karim 1960 "Le Sénégal dans la voie du développement économique", *Afrique Documents*, 54, nov.-déc. : 239.
- Gaye, Mactar 1988 "Le désengagement de l'État et la problématique des intrants agricoles au Sénégal" Communication au Colloque International sur la Crise de l'Agriculture Africaine, Université de Dakar, 19-23 décembre, 9 p. ronéo.
- Gellar, Sheldon 1987 "Circulaire 32 revisited", in Gersowitz Mark and Waterbury John (eds) *The Political Economy of Risk and Choice in Senegal*, London, Frank Cass : 123-159.
- Gellar, Sheldon 1982 *Senegal : An African Nation Between Islam and The West*, Boulder, Westview Press.
- Gersowitz, Mark and Waterbury, John (eds) 1987 *The Political economy of Risk and Choice in Senegal*, London, Frank Cass.
- ITALCONSULT - Ministère du Développement Rural 1970 "Rapport général sur la coopération", Dakar.
- Jammeh, Sidi 1987 "Politics of Agricultural Price Decision-making in Senegal" in Gersowitz Mark and Waterbury John, (eds) : 223-44.
- Lewis, John 1987 "Aid, Structural Adjustment and Senegalese Agriculture", in Gersowitz Mark and Waterbury John (Eds) : 283-325.
- Loftchie, Michael 1985 "Africa's Agrarian Malaise" in Carter Gwendolen M. and O'Meara Patrick (eds), *African Independence, The First Twenty Five Years*, Bloomington-London, Indiana University Press-Hutchinson.
- Loftchie, Michael, Ed. : 1986 *Africa's Agrarian crisis : the Roots of Famine*, Boulder, L. Rienner.
- Magassouba, Moriba 1984 "La participation en milieu rural dans un pays en voie de développement : les communautés rurales au Sénégal" in *Annuaire du Tiers-Monde*, VIII, [1982-1983] : 225-234, Paris, Nathan.
- Marseille, Jacques 1984 *Empire colonial et capitalisme français. Histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel.
- Mbodj, Mohamed 1978 "Un exemple d'économie coloniale : le Sine-Saloum et l'arachide, 1887-1940", Thèse 3<sup>e</sup> cycle, Université de Paris VII.
- Mbodj, Mohamed 1991 "Politics of Independence in Senegal, 1960-86" in Delgado, Christopher & Jammeh, Sidi (eds) : 119-26.
- Mersadier, Yves 1966 "La crise de l'arachide sénégalaise au début des années trente", *Bulletin de l'IFAN*, B, XXVII, 3-4 : 826-77.
- Ndiaye, Paul 1988 "Rétrospective de l'environnement et de l'équilibre écologique du Sénégal, Rapport sectoriel pour Étude prospective de la société sénégalaise en l'an 2015", juillet.
- Péhaut, Yves 1984 "De l'OCA à la SONACOS", *L'Année africaine*.
- Sarr, Yoro 1990 "La Nouvelle Politique Agricole, Cinq ans après", *La Tribune de l'Économie Africaine*, 1, février.
- Schumacher, E. J. 1975 *Politics, Bureaucracy and Rural Development in Senegal*, Berkeley, University of California Press.
- Sénégal (République du) Ministère du Développement Rural 1982 "Bilan global des réalisations du Gouvernement en faveur du monde rural depuis l'Indépendance", 2 vol., Dakar.
- /p. 133/
- Sénégal (République du) Direction de la Statistique 1984 "Situation Économique du Sénégal", Dakar.
- Sénégal (République du) Ministère du Développement Rural 1984 "Conseil Interministériel sur la Nouvelle Politique Agricole : Rapport de Présentation", Dakar, mars.
- Sénégal (République du) Ministère du Développement Rural 1984 "Document de présentation de la Nouvelle Politique Agricole, mars-avril, 2 vol.
- Sénégal (République du) Présidence de la République, Délégation au Plan et aux Politiques Économiques, Direction de la Prévision et de la Statistique. 1989 "Les Principaux résultats provisoires du Recensement de la Population et de l'Habitat du Sénégal de 1988" Dakar, décembre.
- The Economist 1989 *Country Profile 1989-1990 - Annual Survey of Political and Economic Background (Senegal. The Gambia. Guinea-Bissau, Cape Verde)*. London, Dec.
- The Economist 1990 *Country Report n° 4 : Senegal, The Gambia. Guinea-Bissau, Cape Verde, 1989-90*, London.
- Touré, A. 1982 "Bilan céréalier dans le Bassin Arachidier depuis 1960 et Perspectives des années 1980", SODEVA, Dakar.
- Tuck, Laura 1987 "Financial Markets in Rural Senegal, in Gersowitz Mark and Waterbury John, (eds.) : 160-187.
- Waterbury, John 1987 "Dimensions of State Intervention in the Groundnut Basin", in Gersowitz Mark and Waterbury John, (eds) : 193-199.
- World Bank-IBRD : *Senegal : Tradition, Diversification and Economic Development*, Washington D.C., World Bank-IBRD, 1974.
- Zuccarelli, François 1988 *La vie politique sénégalaise (1940-1988)*, Paris, CHEAM.

/p. 134/

**Annexes :****Tableau 1 : Arachides commercialisées de 1887 à 1959**

<i>Moyennes quinquennales :</i>	Tonnes
1887	25 000
1890-94	045 000
1895-99	069 000
1900-04	123 000
1905-00	169 000
1910-14	235 000
1915-19	192 000
1920-24	318 000
1925-29	439 000
1930-34	404 000
1935-39	538 000
1940-44	263 000
1945-49	407 000
1950-54	435 000
1955-59	691 000

Sources : Rapports Périodiques Coloniaux, ARS 2 G.

**Tableau 2 : Moyennes quinquennales de la Production d'Arachides : 1960-1989**

Années	Production	Rendements/ha
1960-1965	942 180 tonnes	914 kg
1965-1970	918 450	828
1970-1975	761 237	723
1975-1980	962 187	785
1980-1985	746 820	737
1985-1989	778 425	985

Sources : Berg (1990 : 62)

/p. 135/

**Tableau 3 : Arachide : prix producteur 1968-89**

<i>Années</i>	Prix net du Kg au Paysan en F.CFA
1968-69	16,5
1969-70	16,5
1970-71	17,6
1971-72	22
1972-73	25
1973-74	25
1974-75	40
1975-76	40
1976-77	40
1977-78	40
1978-79	40
1979-80	43
1980-81	46
1981-82	60
1982-83	60
1983-84	50
1984-85	60
1985-86	90
1986-87	90
1987-88	90
1988-89	70

*Sources : Ministère de l'Économie Rurale, The Economist (1990), La Tribune de l'Économie Africaine (1, 1990), Jammeh (1987), Bonnefond & Couty (1988).*

N.B. : Le prix au producteur est celui que le paysan reçoit à la pesée, par Kg d'arachide, toutes retenues effectuées, en dehors de toute ristourne éventuelle et en FCFA courants.