

Moins d'État et plus de marché

Sur une analyse des politiques agricoles en Afrique

LA plupart des écrits consacrés à la crise agricole qui frappe l'Afrique, et qui s'aggrave sans cesse, souffrent d'une contradiction majeure : ils partent, en effet, des hypothèses mêmes qui guident la politique des gouvernements africains et qui sont donc à la base de la situation désastreuse actuelle. On nous dit souvent, par exemple, que les dirigeants ont trop favorisé les cultures commerciales destinées à l'exportation, au détriment de la production vivrière pour la consommation locale. Cette hypothèse, que reflètent les ambitions désormais amenuisées des populations urbaines et le changement intervenu dans leurs préoccupations immédiates, n'est qu'une simple variante de la vieille obsession nationaliste d'« autarcie économique » qui a voulu réduire les cultures commerciales au bénéfice de l'industrialisation. Elle néglige cependant la complémentarité potentielle, en maintes régions, des cultures commerciales et vivrières, et elle ne rend pas compte du déclin de la production aussi bien des unes que des autres.

On peut lire, d'autre part, que les autorités n'ont pas prêté assez d'« attention » à l'agriculture. Dans un sens, c'est vrai, c'est même évident : les régimes africains ont, sans doute, gaspillé trop de ressources et trop de temps dans une industrialisation de toute façon insuffisante et dans l'expansion de la bureaucratie, ce qui a eu des conséquences hautement préjudiciables pour l'agriculture. Cependant, cette thèse est fautive quand on en tire la conclusion implicite — comme c'est souvent le cas — que les gouvernements auraient dû consacrer plus de ressources à mettre en œuvre des

projets agricoles à grande échelle et à technique avancée, ou à subventionner massivement l'amélioration des facteurs de production. Dans la mesure où elles ont été tentées, ces deux stratégies se sont révélées sources de gaspillage, quand on les compare à l'augmentation de la production qui a été réalisée dans le passé et qui aurait pu être maintenue en facilitant simplement l'accès des paysans aux facteurs de production nécessaires et au marché — en construisant des routes — et en laissant agir ensuite, dans la mesure du possible, les forces du marché. De plus, ces stratégies se sont révélées intrinsèquement inégalitaires.

Que l'on nous comprenne bien. Nous ne voulons pas dire qu'une politique de marché (relativement) libre, de la part des gouvernements africains, aurait eu comme résultat automatique l'accroissement rapide et continu de la production agricole et la prospérité rurale tout au long des deux décennies écoulées. Même en faisant abstraction des désastres naturels, la crise mondiale et la détérioration des termes de l'échange auraient nécessairement limité les deux processus. On aurait pu s'attendre néanmoins à une augmentation de la production vivrière dans des proportions qui ne se sont pas réalisées, justement en raison des distorsions introduites par les gouvernements dans les mécanismes du marché.

Nous ne voulons pas insinuer que toute analyse en termes d'exploitation de classe — pour parler très généralement — serait non pertinente. Nous n'entendons pas non plus écarter complètement les théories de l'échange inégal, bien que nous ayons tendance à penser qu'elles ne reposent pas sur des bases très solides. Nous voulons seulement dire qu'étant donné le phénomène des avantages comparés et la sensibilité — bien réelle — des agriculteurs africains aux prix et à la rentabilité, un niveau de croissance économique supérieur, dans les limites des contraintes évoquées ci-dessus, aurait été atteint par la maximisation des stimulants offerts par le marché. Nous pensons également qu'étant donné la structure des relations de production dans la plupart des campagnes africaines, le résultat d'une telle stratégie aurait été une plus grande prospérité de la masse des ruraux, ce qui aurait éliminé du même coup le spectre de la famine qui hante la plupart des villes africaines. Bref, on peut dire que c'est en raison des distorsions des mécanismes du marché introduites par leur politique que les gouvernements africains peuvent être tenus, en grande partie, pour responsables de la gravité de la crise agricole et, plus généralement, de la crise économique actuelle.

L'aversion pour une économie paysanne de marché, manifestée par la plupart des dirigeants politiques africains — ainsi que par

les économistes africains — est difficile à vaincre. La publication, en 1977, de *Why poor people stay poor* de Michael Lipton ne semble guère les avoir influencés. Admettons que cette étude traitait du cas de l'Inde et que certains de ses raisonnements économiques étaient peut-être un peu trop techniques. L'importance, dans cette perspective, de *Markets and States in Tropical Africa* de Robert Bates est double et délibérément paradoxale (1). Bates emprunte à Lipton bon nombre de ses observations sur les mécanismes par lesquels des gouvernements trop soucieux des intérêts urbains ont créé les conditions propres à décourager la production paysanne. Cependant, ces observations font appel à des exemples africains ; de plus, elles sont exposées de façon rigoureuse et lucide et l'accumulation même des faits et des interprétations les rend persuasives. En même temps, Bates souligne, plus encore que Lipton, que la mise en œuvre d'une politique aussi défavorable au bien-être social des masses n'est le résultat ni de l'incapacité des hommes au pouvoir, ni du manque d'avertissements critiques, du type de celui formulé par cet auteur, mais qu'elle provient d'une alliance puissante d'intérêts catégoriels qui en tirent profit à court terme. Y-a-t-il alors de l'espoir pour l'avenir ? Nous y reviendrons.

L'interprétation de Bates découle logiquement d'un modèle simple :

« Le point de départ de notre analyse est un concept intellectuel — une vision de la place économique des producteurs agricoles. Nous considérons les agriculteurs comme situés à l'intersection de trois marchés importants, et leurs revenus réels dépendent de leurs performances sur ces trois marchés. Leurs revenus monétaires proviennent des ventes réalisées sur le premier marché, celui des produits agricoles. Leurs bénéfices sont fonction de ces revenus, mais dépendent aussi des coûts qu'ils doivent acquitter sur un deuxième marché, celui des facteurs de production. La valeur réelle de leurs bénéfices, et donc la valeur réelle de leurs revenus, est déterminée par les prix qu'ils doivent payer sur un troisième marché, celui des biens de consommation, et plus particulièrement des articles produits en milieu urbain » (p. 3).

Ensuite, Bates s'emploie à énumérer les différentes façons par lesquelles la plupart des gouvernements africains sont intervenus

(1) R.H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1981.

sur ces trois marchés de façon à réduire, ou même à détruire, la rentabilité de toute culture commerciale pour la majorité des petits paysans.

En ce qui concerne ces cultures, la méthode la plus pernicieuse a été incontestablement la politique de double prix pratiquée par les offices de commercialisation — érigés en monopsones étatiques. D'après les données de Bates, les producteurs de cultures d'exportation n'ont reçu, dans la plupart des cas, depuis l'indépendance, que les deux tiers, et même souvent moins de la moitié des prix réalisés sur le marché mondial (calculés en monnaie locale). L'objectif de ces offices qui, à l'origine, était de leur faire réaliser une accumulation de surplus commerciaux et de stabiliser ainsi les revenus paysans quand le marché mondial serait à la baisse, n'a pas souvent été respecté. *« Ce ne sont pas les revenus des agriculteurs qui ont été stabilisés, mais les pourcentages encaissés par les offices de commercialisation »*. La plupart de ces surplus sont ensuite revenus à l'État. Cependant, ce n'est pas l'État en tant qu'institution publique, poursuivant des objectifs publics reconnaissables, qui a été le seul, ou du moins le principal bénéficiaire de ce système de prélèvement fiscal. La bureaucratie chargée de la gestion des offices de commercialisation a eu une fâcheuse tendance à consommer elle-même un pourcentage croissant des ressources ainsi dégagées, aussi bien par les charges salariales que par l'appropriation frauduleuse. De plus, les gouvernements ont généralement affecté ce qui restait de ces revenus à des projets d'intérêt principalement urbain, c'est-à-dire au financement d'industries para-étatiques d'une rentabilité plus que douteuse, ou à des « prêts » — souvent non remboursés — à des « industriels » privés.

Les offices de commercialisation n'ont pas été le seul instrument par lequel des ressources ont été transférées du secteur agricole d'exportation au secteur industriel urbain, avec des conséquences néfastes pour l'économie nationale dans son ensemble. Dans les pays n'appartenant pas à la zone du franc CFA, les transferts effectués par la surévaluation des taux de change entre la monnaie locale et les monnaies étrangères ont joué un rôle croissant. Une telle surévaluation réduit artificiellement les coûts à l'importation des biens de production pour l'industrialisation interne ainsi que des biens de consommation écoulés principalement sur le marché urbain. Mais elle a aussi pour résultat de convertir en monnaie locale à des taux défavorables les revenus réalisés en devises étrangères, ce qui pénalise les producteurs de biens exportés. L'importance de la surévaluation maintenue jusqu'à une époque récente au Ghana, par exemple, a pratiquement anéanti la production de cacao dans ce pays.

Dans ces conditions, on aurait pu s'attendre à une évolution vers une production vivrière accrue pour le marché local. Or, il n'en a rien été, du moins pas à une échelle qui aurait pu permettre la satisfaction des besoins domestiques. Comme le montre Bates, la raison principale en est que la plupart des gouvernements ont également pratiqué une politique interventionniste pour assurer aux populations urbaines des denrées de base artificiellement bon marché. Dans certains cas — comme par exemple la Tanzanie, la Zambie et la plupart des pays sahéliens — des offices de commercialisation, érigés en monopsones, ont été créés aussi bien pour les cultures vivrières de première nécessité que pour les cultures commercialisées. Dans d'autres pays, les autorités ont essayé de contrôler directement les prix sur les marchés de denrées alimentaires par des moyens différents, comme au Ghana, sous le régime de Rawlings, où des gens n'ayant pas respecté les prix imposés par le gouvernement ont subi le fouet. C'est là l'illustration éclatante, bien que pathologique, d'une orientation politique partagée largement par des régimes pourtant très différents sur le plan de leurs références idéologiques.

Confrontés à une pénurie croissante et alarmante des vivres produits localement, et refusant de remédier à cette situation en permettant la libre concurrence sur le marché, les gouvernements africains ont essayé fréquemment de s'engager directement dans la production vivrière ou d'obtenir un accroissement de la production privée en subventionnant les prix des semences, des engrais, de l'équipement mécanisé, du crédit. Il n'est point nécessaire d'insister ici sur l'échec des fermes d'État, au Ghana ou ailleurs. Certains faits, cependant, sont peut-être moins connus. Sait-on, par exemple, que les subventions bénéficient généralement plus à ceux qui les gèrent, ainsi qu'à une minorité de gros producteurs bien placés, qu'à la majorité des petits paysans qui n'y ont souvent pas accès ; qu'elles entraînent, du moins indirectement, un transfert de ressources au bénéfice des premiers et au détriment des seconds ; et que le résultat net en a très probablement été un niveau de production dans son ensemble beaucoup plus bas que celui qui aurait pu être obtenu par la mise en œuvre d'une stratégie basée sur les prix de marché ?

L'adoption de telles mesures s'explique en partie par une excessive préoccupation d'industrialisation. Pour avoir des chances de rentabilité, la plupart des industries africaines exigent un niveau de protection qui rend leurs produits beaucoup plus chers pour le consommateur local, y compris l'agriculteur, que ne le seraient leurs équivalents importés. Là où a prévalu une industrialisation rapide, au détriment de stimulants appropriés pour la production agricole, un cercle vicieux s'est instauré et la stratégie

ainsi mise en place s'est annulée d'elle-même. La diminution de la production agricole a rendu de plus en plus aléatoires les chances d'une industrialisation véritable ; le maintien de la protection industrielle a aggravé le déclin de la production agricole.

Reste à savoir pourquoi des stratégies aussi nuisibles du point de vue collectif et aussi myopes du point de vue des intérêts sectoriels ont pu être adoptées de manière aussi générale. Sur ce point, Bates ne se satisfait pas des explications en termes, par exemple, de rêves d'industrialisation, obsessionnels et erronés, nourris par des gouvernements se souciant sincèrement, par ailleurs, de promouvoir le bien commun de leurs administrés. Il met plutôt l'accent sur la sensibilité politique des autorités aux intérêts à court terme des groupes les plus puissants au sein de leurs sociétés — plus particulièrement les bureaucrates, les industriels autochtones (et à un moindre degré leurs employés), ainsi que les gros agriculteurs bien placés. A l'appui de cette thèse, il fait valoir que les deux exceptions principales à la règle générale du déclin agricole — la Côte-d'Ivoire et le Kenya — s'expliquent par le fait que les producteurs agricoles y ont joué un rôle dominant et inhabituel dans le mouvement d'indépendance aussi bien qu'au niveau des offices de commercialisation.

Si l'on veut expliquer la crise économique qui affecte aujourd'hui la plupart des pays africains, en termes de relations d'exploitation de classe, telle est la ligne à suivre (plutôt que de mettre l'accent sur le rôle du capital étranger). Cependant, une telle argumentation ne semble guère rendre justice à la possibilité réelle de prendre des décisions relativement autonomes qu'ont eue un Nkrumah ou un Houphouët-Boigny ; il est d'ailleurs significatif que Bates omette d'explorer comment la transition du colonialisme à l'indépendance, au Kenya, a affecté le poids politique des différentes catégories de producteurs agricoles. La réponse à des questions de ce genre dépend sans doute de recherches encore à venir. Cependant, la problématique de l'influence respective de la classe dirigeante, de l'idéologie et des intérêts de groupes dominants sur la politique économique gouvernementale est au cœur de la construction de scénarios d'avenir. Comme il voit dans un gouvernement le médiateur des intérêts sectoriels dominants, Bates ne peut pas être plus optimiste, ou plus précis que de suggérer ceci : « Confrontés à des preuves de plus en plus évidentes de l'échec de la politique actuellement en vigueur, les gens se convaincront peut-être que les hausses des prix à court terme en faveur des agriculteurs déboucheront en fin de compte sur un approvisionnement plus abondant et des prix moins élevés

des denrées alimentaires » (2). Cette idée peut paraître peu attrayante, même à celui qui partage ses options libérales. Il sera sans doute difficile, au niveau politique, de se convertir aux prix du marché et de réduire le suremploi dans l'administration et les bureaucraties para-étatiques. Il sera plus difficile encore de le faire sans être taxé de « réactionnaire ». Mais il n'en reste pas moins qu'une telle politique doit être lancée dans l'intérêt des masses populaires, et qu'elle peut être menée par une classe dirigeante déterminée, éclairée et capable, aidée en cela par un peu plus de réalisme à l'égard des attitudes populaires en milieu urbain.

(Traduit de l'anglais par R. Buijtenhuijs)

(2) *Ibid.*