

## Campagnes, bidonvilles et Banque mondiale au Kenya

**L**A dégradation des conditions économiques en Afrique aura produit, au début des années 1980, une série d'analyses centrées sur trois propositions : restaurer le potentiel agricole, ralentir l'exode rural, alléger l'intervention de l'État. Tels qu'ils sont entendus par nombre d'organisations internationales, et par la Banque mondiale en particulier, ces trois objectifs dessinent une solution libérale aux difficultés économiques et surtout aux problèmes vivriers du continent (1). L'analyse est simple et connue : mal-aimée des gouvernements, l'agriculture a fait les frais des modèles de développement des années 1970 : faiblesse des investissements ruraux, orientation urbaine des budgets, prélèvements, au moyen de la fixation des prix, sur les paysans (2) ont concouru à instaurer un « biais urbain » (3) antiproductif. La responsabilité de l'État et, plus précisément, des interventions de l'État dans les circuits économiques, est présentée comme la cause première de ces distorsions.

La vague libérale aidant, les solutions proposées visent à mettre en œuvre un schéma de réanimation de l'agriculture par l'instauration d'un marché « décontrôlé » : en établissant des prix rémunérateurs pour les produits agricoles, en abolissant les schémas de subventions (rurales aux facteurs de production, ou urbaines aux produits vivriers) et de prélèvements, en libérant donc les circuits économiques des interférences étatiques, on créera les conditions d'une revitalisation de l'agriculture accentuée par une politique de

modification des attributions budgétaires en faveur de l'infrastructure rurale.

L'effet attendu de ces mesures est triple : libérer un dynamisme latent dans l'agriculture et restaurer le potentiel vivrier, apurer les comptes de l'État par l'abandon de la charge des plans de subventions et, enfin, freiner l'exode rural. Ce dernier objectif sera atteint par la conjonction de deux effets : le plus grand profit des activités agricoles, qui retiendra les paysans, et l'aggravation des conditions de vie urbaine, notamment par le relèvement du prix des denrées de subsistance, qui découragera les migrants potentiels.

Il y a beaucoup à dire sur ces propositions. Pour un économiste, elles relèvent de l'évidence. Jouer sur les prix pour augmenter les quantités, c'est, par excellence, par hypothèse et par formation, ce qu'il est censé savoir faire. L'efficacité de ces mesures reste peut-être soumise au doute, car les schémas économiques conventionnels ne se transposent pas sans adaptations délicates à l'Afrique (4), mais la partie est jouable. En revanche, d'autres problèmes vont se poser.

Le cas du Kenya est, à cet égard, intéressant, car de tous les pays africains, c'est peut-être celui où la partie proprement économique du projet a le plus de chances de réussir. « Territoire exemplaire », décrit comme une *tabula rasa* par la colonisation britannique, terre choisie par Cecil Rhodes pour constituer le point d'appui nord de l'expédition qui devait donner naissance à la Rhodésie, le Kenya est très tôt structuré en profondeur par les relations marchandes. Le développement des cultures d'exportation, auxquelles les producteurs africains commenceront à s'adonner à partir des années 1930, l'établissement de liens financiers avec la City de Londres, puis, à partir des années 1940, la constitution d'une industrie manufacturière en font rapidement le centre commercial, financier et industriel de l'Afrique de l'Est. L'indépendance, acquise en 1963, contribuera à l'approfondissement de la mercantilisation des relations de production (5). Les terres acquises par les Africains sont plantées de café partout où c'est possible, les cultures de rente s'étendent sur les parcelles (*shambas*) vouées pour partie au vivrier, pour

(1) Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

(2) G. Grellet, *Les Structures économiques de l'Afrique noire*, Paris, PUF, 1982.

(3) M. Lipton, *Why People Stay Poor*, London, Temple Smith, 1977 ; R. Bates, *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley, University of California Press, 1981 ; M. Moore (ed.), « Development and Urban/Rural Divide », n° spécial de *Journal of Development Studies*, 20, 3 April 1984.

(4) Éléments pour une évaluation de l'efficacité de ces politiques, in J.-M. Fontaine, « La libéralisation des agricultures africaines », in *Cahiers de l'ISMEA*, juillet 1987.

(5) Trois grands classiques sur ce sujet : G. Kitching, *Class and Economic Change in Kenya*, New Haven, Yale University Press, 1980 ; C. Leys, *Underdevelopment in Kenya*, Berkeley, University of California Press, 1975 ; N. Swainson, *The Development of Corporate Capitalism in Kenya*, London, Heinemann, 1980.

partie au spéculatif, les cours mondiaux sont suivis de près dans les campagnes où l'on sait ce qu'un taux de change veut dire.

Les deux premiers volets du projet libéral pour l'Afrique ont peut-être plus de chances de réussir au Kenya qu'ailleurs. Et de fait, l'agriculture y est florissante avec, en particulier, une récolte de maïs qui en 1986 dépasse les capacités de stockage, et un budget sain. En revanche, le troisième volet, celui qui touche au rééquilibrage des relations villes-campagnes et à la question de l'exode rural n'aboutira probablement pas et posera, de toutes les façons, de redoutables problèmes de légitimité au pouvoir politique. Ce sont, plutôt que les questions de l'efficacité économique, ces deux derniers aspects que nous voudrions examiner ici.

### **Les relations villes-campagnes**

En ce qui concerne tout d'abord la question de l'exode rural, le remède proposé par la Banque mondiale — qui consiste à modifier les relations marchandes entre villes et campagnes au profit de ces dernières — repose sur une hypothèse formulée par M.P. Todaro (6), selon laquelle l'exode rural est conditionné par la différence des rémunérations du travail en ville et à la campagne, corrigée par un facteur aléatoire : l'incertitude d'embauche en ville. C'est un modèle simple, qui suppose que l'exode rural est le résultat d'un appel de la ville, la force de cet appel étant fonction du degré d'inégalité dans les échanges, c'est-à-dire de la valeur des termes de l'échange villes-campagnes. Que ce mécanisme d'appel joue, c'est certain. Qu'il joue en particulier au Kenya, c'est probable. Qu'il joue seul, c'est douteux. Qu'on joue sur lui pour modifier le phénomène, cela devient problématique.

D'abord parce que cette migration est plus complexe qu'un simple appel. Le fort désir de possession de terre, établi par D. Rothchild (7) à partir d'enquêtes menées à Nairobi, contredit l'idée simple que l'installation en ville résulte d'un choix délibéré et définitif. Au mieux, le séjour en ville est perçu comme un détour permettant d'acquérir une terre pour s'y fixer, au pire c'est une expulsion. A côté de l'appel, modèle « *pull* », un élément d'expulsion intervient, modèle « *push* » (8).

(6) M.P. Todaro, « A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries », *American Economic Review*, 59, 1, 1969.

proche de ce que les Latino-Américains appellent les « rurbains » ; voir G. Mathias, « Urbanisation et sous-développement » et C.M. Baumfeld « Mutations agraires et mobi-

Ensuite parce que l'hypothèse qui veut qu'on puisse modifier le phénomène en jouant sur les termes de l'échange interne, repose sur l'idée simple qu'il y a un échange et un exode rural.

C'est probablement une idée fausse. Ne serait-ce que parce qu'il n'y a pas une agriculture au Kenya, mais plusieurs, chacune commandée par une série spécifique de facteurs. La constitution de la paysannerie kenyane contemporaine a été extrêmement inégalitaire, même si elle s'est faite par multiplication des petites tenures de *small holders*, ce qui lui donne une coloration populiste (9). Du plan Swynerton de 1954, au *million acre scheme* des années 1960, en passant par les projets de la Banque mondiale déjà fort active à la fin des années 1950, les promoteurs de réformes agraires ont été à la recherche d'agriculteurs modèles, très différents des « squatters » installés sur les *white highlands* au moment de l'indépendance. De sorte que les meilleures terres ont été allouées aux plus riches et aux plus instruits des candidats à la reprise. On a donc une agriculture très différenciée, avec ses pauvres bougres sans instruction héritant de lopins minuscules où une terre mince laisse affleurer le rocher, et ses petits agriculteurs modèles pratiquant une poly-culture où le thé et le café tiennent une place de choix. Si l'on ajoute à ce tableau le jeu des divisions ethniques, on comprend que derrière le terme général de *small holder*, c'est tout un monde qui se cache, avec des segments aisés, dotés d'une influence politique significative (10), tandis que d'autres, désavantagés par un système de commercialisation qui favorise les cultures nobles, et dénués d'influence politique, ne dépassent pas le niveau de subsistance, voire perdent leurs terres (11).

Dans ces conditions, raisonner sur des termes globaux de l'échange villes-campagnes n'a pas grand sens. Et de fait, si l'on

(9) C. Leo, *Land and Class in Kenya*, Toronto, University of Toronto Press, 1984.

(10) Ainsi les planteurs de café kikuyu de Murang'a, dans la Province centrale, réussirent-ils, par un mélange d'agitation publique, de fronde et de chantage politiques, et d'intercession directe auprès de « Mzee » Jomo Kenyatta, lui-même kikuyu, à battre en brèche les projets du gouvernement concernant la limitation des surfaces caféières. Voir G. Lamb, *Peasant Politics*, London, J. Freeman, 1974. Autre exemple : au cours du « coffee-boom » de 1976-1977, aucune taxe n'a été prélevée sur une récolte exceptionnelle, vendue à des prix très élevés. L'« export-tax », faible, n'a été introduite qu'en juin 1977, au moment où les cours commençaient à redescendre. L'absence de

débat, discussions publiques ou protestations qui a caractérisé son introduction est le meilleur indice de la vigueur des négociations et pressions qui ont dû se dérouler à cette occasion ; voir M. Adam et J.-M. Fontaine, *La Filière café au Kenya*, mimeo, CLERSE, Université de Lille 1, et CREPPRA, Amiens, 2<sup>e</sup> partie.

(11) S. Mueller, « Smallholder Production and Rural Development », *Canadian Journal of African Studies*, 16, 3, 1982, pp. 617-627. D. Hunt, *The Impending Crisis in Kenya*, Aldershot, Gower, 1984. Une étude de cas particulièrement intéressante a été réalisée par A. Haugerud, « Economic Differentiation among Peasant Households : a Comparison of Embu Coffee and Cotton Zones », *IDS Working Papers*, 383, Nairobi, 1981.

examine les chiffres calculés par le *Central Bureau of Statistics* kenyan (12), on notera qu'ils reflètent principalement l'évolution des prix mondiaux du thé et du café, qu'ils augmentent par exemple entre 1975 et 1977, les deux années du mémorable « boom du café » qui n'a évidemment affecté que les planteurs de café, mais se déprécie au début des années 1980, alors même que le prix du maïs, culture infiniment plus répandue, a été relevé. La sensibilité sélec-

Si l'on ajoute que la scolarité est payante, que le produit des cultures de rente (café, thé) est directement affecté aux *school fees* des enfants — les paiements aux producteurs, dans les coopératives de café, interviennent au début de chaque trimestre scolaire précisément pour cette raison — et que le taux de scolarisation dans les ménages est un facteur primordial de différenciation sociale (16), on peut penser que l'exode rural est géré et s'inscrit dans une stratégie d'ascension sociale. Il s'agit moins d'un schéma d'opposition villes-campagnes que d'un schéma de complémentarité, quelque chose qui tient du processus de symbiose.

En revanche, les exploitations les plus pauvres sont celles où l'exode rural résulte d'un « *push* », non pas d'une attirance pour la ville, mais bien d'une expulsion de l'agriculture qui touche un grand nombre d'hommes adultes. C'est une expulsion « en grappe » d'hommes sans éducation, qui chôment en ville, survivant sur le salaire d'un seul. Les femmes restent à la campagne avec les enfants, vivant de transferts, de solidarité familiale ou d'embauches précaires, mais pas du produit de la terre. La *shamba* (lopin familial) a été perdue pour dettes (la terre est prise en garantie dans l'attribution des crédits commerciaux) ou partagée, et ne représente alors qu'un gros potager. Elle est mal gérée, impossible à moderniser faute d'avances monétaires. L'objectif des hommes émigrés en ville est de rentrer dans les campagnes et d'acquérir une *shamba* décente.

On a donc deux exodes ruraux et non pas un seul. Pour les freiner, des stratégies différenciées sont nécessaires. La stratégie de restauration par le marché et par les prix, quand bien même elle ralentirait le flux global de l'exode rural, ralentira sans doute l'un de ces exodes plus que l'autre, à savoir celui qui s'apparente le plus à un choix et qui fonctionne sur le modèle du « *pull* ». En revanche, l'exode structurel de petits paysans qui n'arrivent pas à survivre dans les campagnes ne sera sans doute pas affecté ou, peut-être, affecté dans le mauvais sens, dans la mesure où l'instauration de règles commerciales « décontrôlées » renforcera la différenciation sociale à l'œuvre dans les campagnes et accélèrera la marginalisation des moins efficaces et des moins « modernisés », ou « modernisables », des petits paysans. D'un autre côté, si l'aggravation des conditions de survie urbaine décourage effectivement l'exode du premier type, celui qui fonctionne sur le modèle du « *pull* », elle risque de tarir le flux de transferts productifs villes-

(16) K. Kinyanjui, « Education and Inequality in Kenya », *IDS Working Papers*, 373, 1981 ; et « Regional and Class Inequa-

lities in Provision of Primary Education in Kenya », *IDS Occasional Papers*, 37, 1982, Institute for Development Studies, Nairobi.

campagnes (17) et, corrélativement, les possibilités de modernisation des paysans les plus efficaces. Ce n'est pas l'élévation des prix au producteur en tant que telle qui est en cause ici. C'est, d'une part, le caractère non discriminant de cette politique face aux segmentations du monde rural ; et surtout l'ensemble des modalités d'administration (ou de désadministration) de l'agriculture qui doivent l'accompagner : abandon des plans de subvention aux intrants, des schémas de crédit subventionnés, libéralisation des circuits de collecte et irruption prévisible d'intermédiaires, contractualisation privée des livraisons de produits chimiques, etc.

Ainsi, à se fixer sur les termes globaux de l'échange villes-campagnes et à se contraindre à analyser les interactions urbaines-rurales par le seul canal du marché, on occulte deux grands ordres de phénomènes : l'impact de la différenciation sociale intrarurale sur l'exode rural et celui de l'introduction de modalités de gestion marchande des petites exploitations sur ce processus de différenciation.

### Les stratégies de légitimation de l'État... et la ville

Le train de réformes engagé en 1981 et précisé en 1986 vise, entre autres choses, à préserver un « pacte rural » qui a dans l'ensemble bien fonctionné depuis l'indépendance (18). La « légitimation marchande », qui modèle ce pacte, repose en particulier sur le maintien d'un système de commercialisation des cultures « nobles », hérité dans ses grandes lignes de la période coloniale. Les *small holders* ont remplacé les grands propriétaires blancs, mais le mode de rétribution des cultures d'exportation est resté très avantageux. La modification récente des règles de commercialisation et de fixation des prix du maïs vise sans doute à étendre ce pacte, en ouvrant une nouvelle filière rémunératrice dans l'agriculture, et à inclure d'autres groupes dans cette « légitimité marchande » (19).

(17) M.S. Mukras, J.O. Oucho and M. Bamberger, « Resource Mobilization and the Household Economy in Kenya », *Canadian Journal of African Studies*, 19, 2, 1985, pp. 409-421.

(18) G. Dauch et D. Martin, *L'Héritage de Kenyatta*, Paris, L'Harmattan, 1985. Pour les évolutions récentes, voir W. Biermann et J.-M. Fontaine, « Ajustement structurel et stabilisation : Tanzanie et Kenya dans les années 80 », *Revue Tiers-Monde*, n° 109,

janv.-mars 1987.

(19) P. Anyang' Nyong'o, « Succession et héritage politique. Le Président, l'État et le capital après la mort de Jomo Kenyatta », *Politique africaine*, 3, 1981, pp. 7-25, relie de manière très convaincante le développement de filières rémunératrices dans l'agriculture de marché domestique à la nécessité où s'est trouvé le président Moi d'étendre à d'autres groupes, notamment kalenjin, le pacte rural conclu autour du café, culture kikuyu.

La plupart des tensions locales sont gérées dans le cadre « *Harambee* » (20) qui, jouant sur les relations de voisinage, les structures d'autorité et de notoriété locales, et pratiquement organisé sur un mode ethnique, canalise la force des organisations traditionnelles dans un réseau qui aboutit au parlement et à l'État. L'image qu'on a de la campagne est celle d'un monde organisé selon des lignes de force traditionnelles, familières au personnel politique, au sein duquel les politiciens se retrouvent et donc savent comment rendre des arbitrages, voire mettre en œuvre ou déjouer des manœuvres sophistiquées (21).

Reste que des tensions rurales échappent au contrôle social, et ce sont peut-être les plus fondamentales, celles qui alimentent l'exode. C'est en ville que se cristallisent les contradictions insolubles dans le cadre rural. Or la ville est, au Kenya, un monde opaque. D'abord parce que, sauf sur la côte soumise de longue date à l'influence arabe, il n'y a pas au Kenya de tradition urbaine. C'est un pays de nomades et de petits paysans dispersés, si peu urbains que l'unité géographique n'y est pas le village — qui se signale seulement par la juxtaposition de quelques boutiques (*dukas*) et d'un bar — mais la colline, *the hill*.

Ensuite parce que LA ville, Nairobi, est, pour le tiers ou la moitié, un bidonville : les quartiers résidentiels sont flanqués de deux gigantesques *slums*, Kibera et surtout Mathare Valley, dont personne ne sait combien d'habitants ils abritent — pas moins de 300 000, peut-être plus de 500 000, pour une population « officielle » de l'ordre du million d'habitants —, mais dont tout le monde se souvient que pendant la tentative de coup d'État de 1982, ils ont, en moins de six heures, envahi et pour ainsi dire conquis la ville qu'ils ont mise à sac. Enfin parce que, pour un pouvoir



fisantes, mais le développement des activités informelles urbaines y est impressionnant. Ainsi, sur 14 ans (1972-1986), l'emploi dans ce secteur a crû six fois plus vite que dans le secteur industriel, embauchant à lui seul près de 15 % de la population active en 1985, contre environ 11 % pour l'industrie. Qui plus est, des seuils de croissance irréversibles sont franchis en 1974 et 1979, années des grandes crises industrielles (22). C'est donc certainement un lieu de structuration de nouvelles activités productives, donc de nouveaux rapports sociaux, de nouvelles solidarités et, sans doute, de nouvelles légitimités.

Mais c'est aussi un monde qui est maltraité par la politique économique du gouvernement. Certes, le prix du maïs (aliment de base) comparé au salaire urbain a baissé en 20 ans, passant d'un niveau 100 en 1964, au niveau 79 en 1983. Mais cette évolution sur une longue période, outre qu'elle n'a rien de spectaculaire, masque des hauts et des bas. Ainsi le niveau de 1983 marque-t-il un renchérissement du maïs en ville par rapport au début des années 1970 (+ 50 % environ), avec apparemment un point d'inflexion à la hausse en 1981, date de mise en œuvre de la politique de revalorisation de la filière maïs (l'indice qui oscillait entre 65 et 72 de 1978 à 1981, passe à 79 en 1982) (23). De plus, si l'on prend en compte la diversité des mondes urbains, attestée par l'existence de trois indices du coût de la vie (*Nairobi Higher, Medium et Lower Income Price Index*), on constatera qu'en règle générale, le poids de l'inflation pèse prioritairement sur les *Lower Income* urbains dont l'indice du coût de la vie augmente plus vite que celui des *Higher Income* et *Medium Income Groups*, pendant 9 des 13 années 1972-1985. Qui plus est, les 4 années pendant lesquelles les *Lower Income Groups* ne subissent pas le plus grand poids de l'inflation sont les années 1979-1983, époque où, en rupture avec les recommandations de la Banque mondiale et du Fonds monétaire, le Kenya adopte une politique économique non libérale de stabilisation interne, contrôle des prix, déficit budgétaire et contingentement des importations. A partir de 1983, sous les pressions de la Banque et du Fonds (suspension par le Fonds de l'accord de *stand-by* de 1980, gel en 1983 des prêts consentis par la Banque dans le cadre d'un prêt d'ajustement structurel, au motif de déréglementation insuffisante du marché du maïs), le Kenya retourne à une politique plus orthodoxe et plus libérale. Et l'indice du coût de la vie du *Lower Income Group* remonte en tête du classement

(22) *Kenya Economic Survey*, diverses années, Tableaux 4.1 — 4.10.

(23) Chiffres connus du *Kenya Government Grain Marketing Study* de 1983, cité

par P. Mosley, « Agricultural Performance in Kenya : has the World Bank got it Right ? » *Development and Change*, 17, 3, July 1986.

pour s'y maintenir (24). Toute politique aboutissant au renchérissement des subsistances en ville ne peut donc qu'y aggraver les tensions.

★

★ ★

Le schéma de libéralisation de l'économie, l'accentuation du rôle du marché dans l'ensemble de l'économie, particulièrement dans la gestion des rapports villes-campagnes, pèsent donc sur le secteur informel urbain. Or le monde politique kenyan est conscient que ce secteur doit être ménagé, comme l'attestent les réformes économiques de 1986 qui prévoient — avec quelque 14 ans de retard sur les recommandations du BIT — une certaine officialisation de son existence.

C'est un problème délicat à résoudre. Telles qu'elles se présentent aujourd'hui, les recommandations de la Banque mondiale consistent, dans le contexte kenyan, à piloter la ville non pas en fonction des contradictions entre la ville et les campagnes, mais en fonction des contradictions internes au monde rural. Celui-ci constitue la base d'une légitimité traditionnelle de l'État qui suppose le maintien, voire l'extension d'un pacte marchand le long de filières politiquement stables. La ville, elle, est le jeu de contradictions propres qui demandent des solutions difficiles à négocier, sans toucher au pacte rural.

Il y a là, plus qu'une question d'opportunité dans le « traitement social » du chômage, une nécessité majeure : celle de traiter avec une ville souterraine qui émerge dans le champ des forces politiques et qui nécessitera une approche plus imaginative des rapports villes-campagnes que celles qu'autorise le credo marchand (25).

**Jean-Marc Fontaine**

*Groupe ROSA, Université d'Amiens  
et IEDES-Paris*

(24) La seule année de la période 1979-1983 où l'indice du *Lower Income Group* a dépassé les deux autres est, significativement, l'année 1981, à la suite d'une inflexion libérale imposée par la Banque. Ces questions de politique économique sont analysées plus en détail dans W. Bier-

mann et J.-M. Fontaine, *op. cit.*

(25) La recherche dont il est question ici a été menée avec M. Adam dans le cadre de l'ATP « Stratégies et Politiques de développement dans le Tiers-Monde » avec le soutien des Universités de Picardie, de Lille I et du CREDU (Nairobi).