

LES IMPASSES D'UNE SORTIE DE CRISE PAR LE « HAUT »

L'Afrique est devenue, dans l'opinion publique internationale, non seulement un continent économiquement sinistré en lieu et place de l'Asie, mais une région du monde dont on ne voit pas les germes de redressement, notamment sur le plan alimentaire. La production vivrière n'y aurait pas suivi l'accroissement démographique, les citadins se détourneraient des vivriers locaux au profit des aliments importés et la gestion étatisée de l'économie y serait particulièrement inefficace, requérant l'intervention des financiers internationaux à la faveur de la crise de l'endettement pour corriger les erreurs commises, d'où la mise sous tutelle des trois-quarts des États africains.

C'est un fait que les importations alimentaires s'accroissent, même si elles ne constituent qu'une faible part de l'alimentation africaine (elles ont néanmoins alimenté un sahélien sur trois en 1985 !). L'aide alimentaire s'avère de plus en plus nécessaire pour de multiples raisons qui ne sont pas toutes du ressort de l'« urgence », qui, seule, aux yeux de beaucoup, justifie cette aide en nature. Comble de malchance, les exportations traditionnelles du continent s'effondrent une à une sur un marché international plus saturé que jamais... On n'en finirait pas de décliner les raisons de désespoir de l'Afrique du strict point de vue économique et financier. Il n'est donc que grand temps de relancer le système productif sur de nouvelles voies...

Or, face à cette exigence pressante, on s'étonne de constater que les politiques économiques mises en place sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne depuis les années quarante-vingt privilégient l'austérité et le désengagement de l'État. Pour réduire une consommation qui serait trop forte, on compresse les dépenses, on supprime les subventions, on dévalue la monnaie, on restreint le crédit, etc. On espère ainsi « stabiliser une demande globale trop forte » qui entraîne des déficits internes et externes que personne ne veut plus

éponger. Parallèlement, la relance de l'offre est recherchée par des mesures dites d'« ajustement structurel » visant à rendre, en principe, les productions locales, agricoles comme industrielles, plus compétitives, sans l'aide d'artifices (ni protection, ni subvention, ni bonification). C'est le marché qui doit sélectionner les filières productives en fonction des seuls avantages comparatifs ; ce sont les prix qui doivent inciter les producteurs à dégager les surplus apportant les précieuses devises nécessaires au remboursement de la dette et à l'achat des biens que le marché international offre à meilleur prix. Mais si la « stabilisation » a des effets immédiats sur le niveau de vie des populations les plus démunies, le redémarrage du système productif ne s'observe que dans les rapports intéressés des financiers internationaux (1). Comme si le schéma libéral constituait un remède miracle ! Partout donc, on dégraisse (les effectifs), on désengage (l'État) et on dérègle. Ainsi, l'économie alimentaire subit-elle une véritable purge.

Alors que la crise africaine devient le révélateur des relations asymétriques entre centre et périphérie, les essais de déconnexion entrepris dans le droit fil des thèses dépendantistes se sont révélés peu réalistes. Ces tentatives autarciques dans le cadre d'économies faibles et extraverties comme à Madagascar, en Tanzanie ou en Guinée ont conduit à une désintégration interne et à un appauvrissement général. Le bon usage des flux d'importations s'impose dans des pays qui n'ont ni la dimension économique, ni la taille géographique de l'Inde qui a su créer en deux décennies un appareil productif agricole et industriel à l'abri de protections rigoureuses, barrières que l'on ouvre aujourd'hui pour lui donner un coup de fouet.

La voie libérale s'inscrit, partout où elle semble donner des résultats probants, dans une histoire des rapports du « dedans » et du « dehors » propre à chaque pays et, pour chacun, à des stades de développement technologique très différents. S'agissant des filières agro-alimentaires, il est pour le moins malhonnête de plaider pour les avantages comparatifs quand on voit le Japon, la CEE ou les USA appliquer des taux de protection bien plus élevés que ceux de la plupart des pays en développement. En fait, aucune agriculture n'a pu se développer sans le soutien actif et le bouclier protecteur de l'État. L'Afrique échapperait-elle à la règle ? La question de fond réside plutôt dans le mode d'intervention de l'État, surtout dans une période de « vaches maigres », non dans la nécessité de celle-ci.

On comprend que le développement par « projets », grands ou petits, intégrés ou sectoriels, paysannaux ou agro-industriels, contractuels ou participatifs, qui a dominé la politique d'intervention dans le monde

(1) Banque mondiale et PNUD, « L'ajustement et la croissance en Afrique dans les années 80 », Washington, 1989, 44 p. Cette étude a été remise en cause à partir des mêmes données par la Commission économi-

que pour l'Afrique dans son *Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économique (CARPAS)*, New York, 1989, 44 p.

rural soit aujourd'hui remis en cause de toutes parts, tant les coûts/avantages s'avèrent désastreux pour tous. Mais le renforcement des logiques de marché ne constitue pas pour autant une solution miracle. Le transfert de la commercialisation des produits vivriers ou importés des mains de l'État au secteur privé peut n'apporter aucune amélioration notable comme au Sénégal (R. Hirsch) ou favoriser les pratiques spéculatives d'acteurs privés en position monopolistique (E. Grégoire). La mise en œuvre de politiques agricoles ou, mieux, alimentaires reste donc une nécessité impérieuse. En fait, l'État ne peut pas ne pas fixer des règles du jeu minimales en vue d'arbitrer entre groupes sociaux, faire face aux déficits régionaux ou anticiper des évolutions défavorables à la sécurité alimentaire des plus démunis. La suppression des subventions aux intrants, partie intégrante de l'ajustement cependant, va à l'encontre de la nécessaire intensification de l'agriculture. Agriculture qui reste le moteur principal du développement, depuis que la réduction du protectionnisme industriel a montré la non-compétitivité de ce secteur en Afrique.

L'hémorragie financière qui a commencé dans certains pays en 1979 confère toutefois à l'ajustement structurel une légitimité très forte (il n'est pas possible de poursuivre la « fuite en avant » des années de crédit facile), mais le rétablissement des « grands équilibres » doit-il se faire au détriment du développement et par la paupérisation de couches sociales déjà marginales ? La solidarité (la « famille-providence ») africaine et le secteur informel, surestimés après avoir été ignorés, ont leurs limites pour subvenir aux besoins des « pauvres » (terme employé de plus en plus en Afrique) ou à la création de revenus d'appoint. De plus, la « vérité des prix » va-t-elle favoriser les producteurs, laissés pour compte des années soixante-dix, et les inciter à produire plus ? C'est oublier toutes les contraintes technologiques et sociales de la production (P. Phelinas). D'ailleurs, les prix du riz importé et local sont restés artificiels, élevés au producteur sans résultats probants (relèvement insuffisant ?), relativement bas au consommateur conduisant à des importations plus massives, sauf arrêt ou limitations de celles-ci (Nigeria, Sénégal) dopant les entrées clandestines.

Après avoir voulu développer par « le haut », voici venu le temps où l'on croit à la sortie de crise par « le bas ». C'est que ces politiques imposées par le FMI et la Banque mondiale, bien que diversifiées (R. Hirsch, J. Coussy), ont révélé des sérieuses insuffisances et contradictions dues aux résistances qu'elles suscitent, aux manipulations dont elles sont l'objet dans le champ du politique (D. Bourmaud et D. Darbon) et aux présupposés de ceux qui les proposent aux pays endettés (R. Hirsch).

Le jugement serein sur les effets positifs et négatifs de ces politiques macro-économiques est d'autant plus difficile que les informations statistiques sont hétérogènes, inadaptées et notoirement insuffisantes, ce qui autorise des représentations très idéologiques (J.P. Minvielle). Fon-

dées sur l'hypothèse non vérifiée de marchés en concurrence parfaite, ces politiques n'ont de sens que par rapport au milieu dans lesquelles elles s'insèrent. Mises en œuvre un peu partout, elles commandent les politiques alimentaires, ou plutôt ce qui en tient lieu (R. Hirsch).

Sans se réfugier dans une critique démagogique, un pessimisme facile ou un empirisme étriqué, ce numéro de Politique africaine veut analyser l'économie alimentaire de l'Afrique telle qu'elle est conditionnée par l'effort d'ajustement en cours, moins pour en discuter la nécessité ou le contenu que pour en saisir les conditions de mise en œuvre et certains effets. Ainsi, le point économique actuel sur la question alimentaire sera éclairé du « haut » par les rapports que l'Afrique peut espérer tisser avec les marchés du Nord et les concurrents du Sud (Ph. Chalmrin), mais aussi de « biais » par le décryptage des logiques et stratégies économiques et politiques à l'œuvre au sein de l'État (R. Hirsch, J. Coussy, D. Bourmaud et D. Darbon) sans pour autant négliger les thèmes centraux de l'ajustement, la politique des prix (P. Phélinas), le transfert au « secteur privé » des tâches de commercialisation du vivrier (E. Grégoire), la politique de sécurité alimentaire (R. Mabele) ou les systèmes d'information nécessaires pour la décision (J.-P. Minvielle).

Cette redéfinition d'un État plus modeste, moins tentaculaire, apporte-t-elle des réponses aux crises qui enferment l'Afrique dans le cercle vicieux d'une marginalisation toujours plus grande ? La crise de l'endettement n'est en rien réglée si le règlement est repoussé à plus tard ; celle de l'approvisionnement urbain est pour l'instant contenue par les flux d'aliments importés et la diminution de l'attraction urbaine, et l'on ne voit guère émerger une agriculture vivrière paysanne dynamique dans un environnement écologique mieux conservé. Manque-t-il les armes technologiques (« révolution verte ») à la relance de la production agricole pour permettre aux prix rémunérateurs d'avoir les effets escomptés dans les petites exploitations familiales jusqu'ici délaissées ? Ne découvre-t-on pas l'absence d'un pouvoir agrarien — sauf au Zimbabwe... mais s'agit-il d'un modèle exportable ? — en mesure de négocier avec l'État les transformations à réaliser pour intensifier la production et des arbitrages socio-politiques plus équilibrés ? La détérioration de la conjoncture internationale ne réduit-elle pas la marge de manœuvre ? Faut-il incriminer les citadins dans les difficultés actuelles comme le font nombre de « libéraux » alors que la complémentarité entre campagnes et villes est bien réelle dans nombre de régions africaines ?

En fait, les solutions ne sont ni simples, ni universelles. La Banque mondiale est passée de l'ajustement structurel à l'ajustement sectoriel et ne nie pas la remise en œuvre d'une planification indicative, tout en colmatant, plutôt mal, les conséquences sociales de l'ajustement structurel. Les Centres internationaux de recherche agronomique savent que l'Afrique ne connaîtra pas de miracle comme l'Asie de la Révolution verte : ni les milieux écologiques fragiles et variés, ni le potentiel

irrigable, ni, surtout, les systèmes agraires paysans ne se prêtent à l'adoption d'un prêt-à-produire technologique qui n'existe pas encore. Et les exploitations marchandes de « taille moyenne » susceptibles de répondre aux « signaux du marché » se font attendre dans la plupart des pays. Qui plus est, la place actuelle de l'Afrique dans le jeu alimentaire mondial montre l'épuisement du modèle de développement issu de la colonisation et de la division internationale du travail. C'est donc un autre modèle de développement qui doit émerger dans un contexte de rigueur gestionnaire débarrassée des oripeaux idéologiques présents ou passés. Mais il reste encore un long et difficile chemin à parcourir.

Le libéralisme sauvage, dont la purge alimentaire est la manifestation la moins admissible, n'est certainement pas le guide approprié aux réorientations structurelles nécessaires. L'expérience des « dragons » asiatiques telle la Corée du Sud, fort protectionniste en matière agrolimentaire, ne plaide pas pour l'ouverture tous azimuts sur les marchés mondiaux. L'une des clés du succès de ces pays a été de trouver un dosage efficace de protection et d'ouverture, permettant le développement des marchés intérieurs tout en accroissant l'intégration à l'économie mondiale. L'Afrique saura-t-elle trouver l'articulation qui lui convienne entre un désarmement douanier meurtrier et une barrière protectrice générant trop souvent faible dynamisme et rentes de situation ? Sa marginalisation économique, menacée d'accélération par l'irruption des pays de l'Est dans le jeu économique mondial, sera-t-elle génératrice de recompositions sociales et économiques permettant aux sociétés civiles de donner un sens aux politiques macro-économiques ?

B.C., G.C.

Dossier thématique établi par Bernard Contamin et Georges Courade