

Ajustement structurel et politiques alimentaires en Afrique subsaharienne (1)

MEME si au cours des années soixante-dix il est devenu crucial pour bon nombre de pays subsahariens, le problème alimentaire a toujours existé en Afrique, ne serait-ce que pour des millions de ruraux vivant en économie de subsistance. A cette permanence du problème alimentaire, on peut opposer le caractère relativement récent des difficultés économiques et financières que rencontrent les États, difficultés ayant conduit un nombre croissant d'entre eux à adopter des programmes d'ajustement structurel.

La récréation est finie...

Initié en Afrique subsaharienne à partir de la fin des années soixante-dix et, surtout, au début de la décennie suivante, l'ajustement structurel est un concept qui n'est ni statique, ni très rigoureux. Il a déjà évolué et continuera certainement à le faire. De plus, l'ajustement structurel est diversement interprété. La question posée est donc de savoir de quel ajustement on parle. De l'ajustement « pur et dur » tel que déjà pratiqué par le FMI dans certains pays ou de l'« ajustement à visage humain » que réclame l'UNICEF (2), mais qui demeure un vœu. Dans la pratique, on peut trouver de nombreuses formes d'ajustement, plus ou moins adaptées aux contextes locaux et reflétant souvent imparfaitement le dogme.

De leur côté, les politiques alimentaires peuvent faire l'objet d'une double interrogation : existent-elles en tant que telles en Afrique ou leur nécessité — qui ne fait pas l'unanimité — n'est-elle pas, en fait, l'une des conséquences de la médiocrité des résultats obtenus, en matière alimentaire, par les politiques agricoles ?

Tenter de répondre à ces questions revient à essayer d'établir un lien entre quelque chose de flou, dont les effets sont difficilement mesurables — l'ajustement structurel —, et quelque chose qui n'existe peut-être pas, sinon en tant que besoin plus ou moins implicite et rarement défini avec précision — les politiques alimentaires.

L'ajustement, mode d'emploi

Le concept d'ajustement structurel s'est concrétisé dès 1980 par des prêts d'un type nouveau : les prêts d'ajustement structurel ou PAS. En Afrique, le Kenya et le Sénégal ont été les premiers pays bénéficiaires, plus ou moins rapidement suivis par une trentaine d'autres.

Pour le FMI, le but de la politique d'ajustement est en effet « *de redonner une position viable à la balance des paiements du pays intéressé dans un contexte de stabilité des prix et de croissance économique soutenue, tout en évitant l'emploi de mesures contraires à la liberté du commerce et des paiements extérieurs* » (3), l'expression « *position viable de la balance des paiements* » pouvant être traduite par compatibilité entre déficit des paiements courants et service de la dette.

A travers cette définition, on retrouve les grandes lignes d'un diagnostic applicable à de nombreux pays (africains ou non) et reflétant leurs difficultés à équilibrer leurs balances des paiements, à assurer le service de leur dette, à obtenir de nouvelles liquidités, à financer leurs importations ou à équilibrer leurs finances publiques. Les causes de ces difficultés sont multiples et proviennent, pour la plupart d'entre elles, de l'irrégularité des recettes d'exportation, de l'hypertrophie du secteur public, des programmes d'investissements publics erronés ou improductifs et, pour certains, d'une dépendance alimentaire croissante, des subventions à la consommation, des monnaies inconvertibles et parfois surévaluées, etc.

Le mécanisme d'intervention du FMI est toujours le même : diagnostic des besoins de financement du secteur public et des besoins en devises, programme de redressement, « lettre d'intention » du gouvernement au FMI, accord de « confirmation » de ce dernier précisant les « critères de performance » dont la réalisation conditionne la poursuite de l'accord, concours financiers nouveaux directs (dont seule une faible partie est fournie par le FMI lui-même sous forme de « droits de tirage spéciaux » et d'accès à cer-

(1) Les opinions émises dans cet article n'engagent que l'auteur et ne sauraient refléter celles de la Caisse centrale de coopération économique.

(2) UNICEF (United Nations International Children's Fund), *L'ajustement à visage*

humain—protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance, Paris, Economica, 1987, 372 p.

(3) Définition citée par *Problèmes économiques*, n° 1953, du 19 décembre 1985, p. 13.

taines « facilités », le reste étant fourni par les PAS de la Banque mondiale (ou de prêteurs bilatéraux) ou indirects (rééchelonnement de la dette publique et privée par le biais des Clubs de Paris et de Londres).

A l'origine, l'ajustement structurel visait donc à relancer le processus de développement à court terme par des mesures à caractère macro-économique.

Enjeux et débats

En quelques années, le FMI, jusqu'alors gardien discret du système monétaire international, s'est ainsi trouvé doté de responsabilités importantes à la fois dans la gestion de la crise et dans l'identification des moyens de la relance. Il a également été amené progressivement à exercer une influence considérable sur la politique économique des pays endettés tant par les conditions très strictes et très contraignantes de ses propres prêts que par le souci des créanciers bilatéraux d'insérer leurs nouveaux prêts dans un programme de redressement du FMI. Directement ou indirectement, le Fonds monétaire — appuyé par la Banque mondiale — s'est donc érigé en juge de la nature et du contenu des programmes d'investissements publics des pays qu'il assistait.

Face à lui, les pays bénéficiant de l'ajustement ont du mal à faire valoir des arguments susceptibles de remettre en cause les voies ainsi tracées pour leur propre développement. De leur côté, les principaux bailleurs de fonds suivent le Fonds et la Banque soit parce que leurs orientations leur paraissent convenables idéologiquement, soit parce qu'il est plus facile de s'insérer dans un cadre pré-défini, même si sa cohérence n'est qu'apparente, que d'imaginer des scénarios alternatifs dont il faudra en toute hypothèse assumer les coûts.

Toute nouvelle approche susceptible d'influencer le processus de développement rencontre inévitablement des adversaires, même si la finalité de cette approche n'est que rarement remise en cause. L'ajustement structurel n'échappe pas à cette logique, d'autant que les arguments mis en avant sont soit invérifiables, soit contestables.

Des résultats positifs obtenus en Asie, dans un contexte radicalement différent, ont pu faire croire que les mêmes remèdes produiraient les mêmes effets en Afrique. Mais parler aujourd'hui de l'ajustement structurel, c'est aussi être dans l'impossibilité d'apprécier de manière concrète ses effets réels. En outre, les États africains soumis à des politiques d'ajustement sont, moins que jamais, maîtres de leurs choix et le pouvoir économique, que très peu d'entre eux avaient réussi à maîtriser, risque de leur échapper pour longtemps. La récréation est donc finie !

Les sacrifices d'aujourd'hui seront récompensés demain !

Il est apparu assez rapidement que l'ajustement n'atteindrait pas aussi vite que prévu un objectif aussi ambitieux. Les pays africains se sont donc « installés » pour une durée indéfinie dans l'ajustement et cette situation est de moins en moins bien supportée par bon nombre d'entre eux. En outre, constatant que les effets d'une injection massive d'aide extérieure non affectée (par exemple au bénéfice du budget de l'État) étaient souvent dilués, le FMI et la Banque mondiale ont privilégié à partir de 1985 une forme d'action plus sectorielle. Mieux « ciblés », ces prêts d'ajustement sectoriels ne remettent naturellement pas en cause les principes de l'ajustement et l'idéologie qu'il sous-tend.

Sous la double influence des contraintes macro-économiques et d'une sectorialisation accrue, on observe ainsi un retour à des formes de planification sommaire à moyen terme qui ne sont pas sans rappeler les expériences du début des années soixante. Avec cependant des différences sensibles, car ce ne sont plus les États qui arrêtent eux-même les choix fondamentaux, l'approche est plus financière qu'économique, et les déséquilibres initiaux des principaux agrégats réduisent fortement les ambitions. De plus, la dégradation et l'insuffisance des connaissances de base (des systèmes alimentaires aux revenus réels en passant par les comportements des agents économiques traduits en élasticités-prix ou en élasticités-substitution) sont devenues telles que les effets des mesures macro-économiques sont pratiquement imprévisibles.

Mais l'évolution du concept ne s'arrêtera sans doute pas à cette sectorialisation des interventions, car les méthodes du FMI et de la Banque mondiale ont été critiquées non seulement pour leur caractère contraignant, mais aussi pour leur inadaptation aux structures économiques du continent.

C'est par le biais des conséquences, jugées dramatiques pour les populations les plus défavorisées, mais une fois encore rarement mesurées, que les premières critiques de l'ajustement ont été formulées. L'UNICEF a tenté de démontrer que ce qu'il était convenu d'appeler aujourd'hui les « dimensions sociales » ou les « effets sociaux » de l'ajustement avaient réduit sensiblement les niveaux de vie de ces populations. Le message a été entendu, puisque le FMI et la Banque ont lancé de nombreuses études et travaux de recherche sur la relation ajustement/pauvreté. Les partisans de l'ajustement et, en premier lieu, une large majorité des fonctionnaires des deux institutions internationales admettent très honnêtement que l'ajustement a eu des effets pervers sur certains groupes défavorisés mais ajoutent presque sans transition qu'en son absence, la situation serait certainement pire et que les sacrifices d'aujourd'hui seront récompensés demain !

La question est donc posée de savoir si les pays pratiquant une politique d'ajustement se sont globalement mieux comportés que les autres, notamment en ce qui concerne le niveau de vie de leurs populations les plus démunies. Une polémique, qui est loin d'être close, a surgi lorsque deux études publiées en 1989, l'une par la Banque mondiale et le PNUD (4), l'autre par la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (5), ont, à partir de données identiques, tiré des conclusions diamétralement opposées sur la réussite de l'ajustement structurel en Afrique. Si, globalement, l'autosatisfaction et un certain optimisme caractérisent la première étude, la seconde illustre l'agacement des dirigeants africains qui considèrent leurs politiques économiques comme « étant en laisse ».

A table...

Quelques doutes ont déjà été émis quant au contenu exact du terme « politique alimentaire » en Afrique : on parle d'ailleurs beaucoup de « politiques » sur le continent africain, mais on ne voit toujours pas très bien ce que recouvre le terme. Un peu comme pour l'ajustement structurel !

Les politiques alimentaires existent-elles en Afrique ?

Une politique, quel que soit le secteur auquel elle s'applique, suppose la présence simultanée d'objectifs explicites, d'institutions chargées de la mettre en œuvre, de mécanismes (prix, taxes, subventions, etc.) et, enfin, de ressources (financières, humaines, etc.). Ces exigences, propres à toute politique, nous conduisent à définir la politique alimentaire comme un « ensemble de choix, de mesures et de moyens coordonnés concourant directement ou indirectement à la satisfaction permanente des besoins alimentaires d'un pays (ou d'un groupe de pays) dans des contextes donnés ». Par « contextes donnés », nous entendons aussi bien les potentialités physiques que les structures démographiques, les habitudes alimentaires, le niveau de vie et les revenus, les technologies de production et de transformation disponibles, la situation politique, etc., c'est-

(4) Banque mondiale et PNUD, *L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80*, Washington, 1989, 44 p.

(5) Commission économique pour l'Afrique (CEA), *Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-*

économique (CARPAS), New York, 1989, 64 p. Ce titre est heureusement simplifié sur la couverture de la pochette contenant le rapport et devient « *L'ajustement pour la transformation, un plan africain pour un développement viable* ».

à-dire tous les facteurs pouvant influencer la politique alimentaire.

De cette définition volontairement générale, il ressort qu'il n'existe pas de politique alimentaire idéale applicable à tous les pays, pas plus qu'il ne devrait exister de politique d'ajustement ne prenant pas en compte le contexte local. Il faut encore préciser que, telle que définie ci-dessus, la politique alimentaire peut aussi être considérée comme étant la résultante d'autres politiques qui, le plus souvent, s'imposent à elle : la planification, jadis, et l'ajustement, aujourd'hui, peuvent interférer directement avec la politique alimentaire au même titre que les politiques monétaire, fiscale, salariale, etc. Le développement, ou du moins sa composante mesurable qu'est la croissance, n'est que la combinaison de toutes ces politiques qui, en permanence, s'influencent réciproquement, se complètent ou se contrarient pour aboutir, en définitive, à l'équilibre extrêmement fragile que constitue la situation alimentaire d'un pays à un instant donné. En outre, les questions touchant à l'alimentation sont généralement « éclatées » entre une infinité de ministères, d'organismes et d'agents économiques qui n'ont que rarement des stratégies convergentes.

Il est clair que, telles que définies précédemment, les politiques alimentaires n'existent pas en Afrique subsaharienne. On se refusera, en effet, à qualifier de politique alimentaire le seul énoncé d'objectifs d'autosuffisance ou de sécurité alimentaire qui, le plus souvent, ne s'accompagnent ni des mesures, ni des moyens adéquats.

Des velléités de politiques alimentaires

Quelques pays ont cependant essayé de mettre en place une véritable politique alimentaire. Parmi eux, le plus souvent cité est le Sénégal qui, avec son « Plan d'investissement alimentaire (1977-1985) », a tenté d'inverser une tendance à la dépendance alimentaire jugée préoccupante. Prévoyant un milliard de dollars d'investissements, ce document est resté sans suite, malgré le relais partiel assuré par la NPA (Nouvelle politique agricole) en 1984, puis, deux ans plus tard, par un « Plan céréalière » qui connut le même sort.

Il y eut surtout, au début des années quatre-vingt, les « stratégies alimentaires » qui suscitèrent de grands espoirs dans tout le Tiers monde. La paternité de ce concept peut être attribué au Conseil mondial de l'alimentation qui, se penchant à la fin des années soixante-dix sur la crise alimentaire qui sévissait dans un nombre croissant de pays du Tiers monde, souhaitait centrer sur l'alimentation les programmes de développement agricole.

Il reçut d'emblée un accueil très favorable, particulièrement en Afrique, et bénéficia, en termes politiques, du soutien du Plan

d'action de Lagos (avril 1980), dont le préambule marquait l'engagement solennel de tous les chefs d'État des pays membres de l'OUA d'accorder une priorité absolue à l'augmentation de la production alimentaire. Mais qui, en 1989, se souvient du Plan d'action de Lagos (en dehors de la CEA qui y fait allusion dans son CARPAS)? La crise financière et économique du début des années quatre-vingt a balayé les espérances que ce plan avait suscitées et les politiques économiques ont évolué vers le « pilotage à vue » que constitue l'ajustement structurel. Pour celui-ci, la filière alimentaire ne s'apprécie qu'en termes financiers (combien coûte-t-elle ou combien rapporte-t-elle aux finances publiques?) et présente un danger pour l'orthodoxie par le caractère « autocentré » du développement que préconise généralement la stratégie alimentaire (6).

Aujourd'hui, les stratégies alimentaires sont sans doute à ranger parmi les nombreux « gadgets » que secrète périodiquement la coopération internationale, même si la plupart des pays africains ont élaboré un document de ce type. Suffit-il d'ailleurs de produire un « beau document » pour être classé parmi les pays ayant une politique alimentaire? Notre réponse ne peut être que négative, car la priorité accordée aux problèmes alimentaires supposerait des réformes substantielles des structures administratives et des mentalités : tant qu'un ministre des finances, avec la bénédiction du FMI, comptera sur les prélèvements sur les céréales importées et qu'un ministre du commerce fixera les prix à la consommation des produits alimentaires sur la base de critères politiques et non économiques, leur collègue en charge de l'agriculture, quels que soient les efforts qu'il déploie ou les moyens dont il dispose, éprouvera de sérieuses difficultés à inciter les ruraux à développer leur production alimentaire dans des conditions économiques satisfaisantes pour eux et... pour l'État.

Le sort des politiques alimentaires étant provisoirement réglé, penchons-nous maintenant sur l'incidence des politiques d'ajustement sur la « situation alimentaire » de certains pays.

Ajustement structurel et situation alimentaire : au royaume des aveugles...

En théorie, les liaisons sont certainement nombreuses, mais celles qui sont mesurables le sont beaucoup moins. La situation nutritionnelle, par exemple, ne peut être appréciée qualitativement et quantitativement sans enquêtes lourdes et coûteuses. Or, en Afrique francophone, l'enquête la plus récente date de 1979 (Côte d'Ivoire), c'est-à-dire avant la mise en place des politiques d'ajus-

(6) La plupart des documents de stratégies alimentaire prônaient en effet le développement de la production alimentaire inté-

rieure et sa protection, le cas échéant, vis-à-vis du marché mondial.

tement. Ailleurs, les enquêtes remontent souvent aux années soixante et n'ont qu'un intérêt historique. Des données fragmentaires sont certes disponibles mais elles sont insuffisantes pour espérer démontrer quoi que ce soit. Il est ainsi plus facile de discourir sur les effets sociaux de l'ajustement que de démontrer, chiffres à l'appui, que les rations alimentaires ont été affectées par ce nouveau type de politique. Même l'observation des prix des biens et des services, qui constituent un bon indicateur de leur rareté ou de leur abondance, se limite généralement aux capitales, ne reflète pas toujours la réalité et sert à la confection d'indices dont les pondérations sont le plus souvent obsolètes (7).

Une autre difficulté que pose l'analyse de la liaison ajustement/situation alimentaire relève des statuts différents des monnaies africaines. Mis à part quelques cas particuliers (Djibouti et Liberia sont rattachés à la Zone dollar), l'Afrique subsaharienne peut être divisée en deux groupes : la Zone franc (14 pays) où la monnaie est convertible à travers le franc français et les autres pays dont la monnaie est inconvertible. Si, dans la Zone franc, les parités n'ont pas été modifiées par l'ajustement (bien que la Banque mondiale estime que le f. CFA est surévalué), les autres pays ont pratiquement tous été obligés de dévaluer fortement leurs monnaies, voyant ainsi simultanément leurs importations alimentaires devenir coûteuses et leurs exportations plus compétitives.

Enfin, le contenu des politiques d'ajustement appliquées en Afrique varie sensiblement d'un pays à l'autre, notamment en raison des « multiples résistances, freinages et détournements dont les interactions sont suffisamment complexes et imprévisibles pour accroître leurs incertitudes sur le déroulement des PAS » (8).

En résumé, les très sérieuses carences des systèmes d'information africains ne permettent que d'identifier et d'appréhender de manière sommaire les liaisons ajustement/situation alimentaire, à travers quelques indicateurs comme le commerce extérieur, les finances publiques et les prix.

Importez si vos produits ne sont pas compétitifs

Au cours des deux dernières décennies, l'Afrique, dont on rappelle sans cesse l'énorme potentiel agricole, est pourtant devenue dépendante pour toute une gamme de produits de base et, notamment, les céréales. On observe ainsi que les importations de blé

(7) Ainsi, l'indice des prix malgaches attribue au riz une pondération de 14,98 % remontant aux années soixante, alors qu'en 1986-1987, période de forte tension, le poids de ce produit dans les budgets des ménages pouvait dépasser 60 % !

(8) J. Coussy, *Les politiques agro-alimentaires dans les programmes d'ajustement structurel d'Afrique sub-saharienne*, séminaire EHESS-ORSTOM, 1987, dactyl.

et de riz ont été multipliées par 5,5 en 25 ans et se situent actuellement entre 7 et 8 millions de tonnes par an (moyenne 1985-1987) contre 1,4 million en 1961-1963 (+ 7,4 % par an). Depuis 1980, les taux d'accroissement annuels ont légèrement fléchi (+ 4 % par an pour le riz et + 6 % pour le blé), mais demeurent largement supérieurs à la croissance démographique.

Mais peut-on dire, face à un phénomène d'une telle ampleur, que l'ajustement a joué son rôle ? Directement, certainement pas, dans la mesure où le problème alimentaire est abordé avec la plus grande prudence par les financiers et que les mesures visant à réduire les importations ont généralement épargné les produits jugés essentiels. Indirectement, aussi bien par les dévaluations que par les hausses de prix préconisées (par la suppression des subventions à la consommation ou pour relancer la production intérieure), les programmes d'ajustement ont sans doute joué un rôle non négligeable sur les systèmes de consommation, mais pas nécessairement dans le sens souhaité. Riz et blé ne sont plus en Afrique subsaharienne des produits de luxe, mais, au contraire, des produits largement consommés par les catégories les plus pauvres. D'abord, parce qu'ils sont souvent moins chers que les produits locaux, ensuite parce que les hausses de prix généralisées touchant également ces produits locaux, la consommation accrue de céréales importées est le seul moyen de maintenir plus ou moins le niveau nutritionnel.

L'exemple du Sénégal est à cet égard intéressant. « Abonné » de la première heure aux programmes d'ajustement, ce pays importe les 4/5 du riz qu'il consomme. Vis-à-vis de ce produit stratégique, le FMI et la Banque mondiale ont obtenu que le prix à la consommation soit sensiblement augmenté, que les importations soient plafonnées à 340 000 tonnes par an et, enfin, que le monopole d'importations de l'État — assuré par la Caisse de péréquation — soit supprimé. En 1989, comment peut-on apprécier ces mesures qui, soulignons-le, ne sont pas dénuées d'intérêt pour l'économie sénégalaise, même si elles présentent le défaut de ne pas aborder le problème alimentaire dans sa globalité ?

Les hausses de prix, acceptées avec réticence et différées à plusieurs reprises, ont été étalées sur trois ans et ont entraîné un doublement du prix de détail (160 f. CFA/kg en janvier 1985 contre 80, début janvier 1982). Mais en mai 1988, à l'issue d'élections présidentielles dont la campagne a donné lieu à des promesses démagogiques de certains candidats (riz à 60 f. CFA/kg !), le prix est ramené à 130 f. CFA, ruinant par la même occasion le fragile équilibre financier de plusieurs expériences de transformation des céréales locales (mil, sorgho, maïs). Le plafonnement des importations a globalement été respecté si l'on en juge par les statistiques douanières sénégalaises. Mais si l'on tient compte des importations clan-

destinées de Gambie (qui a supprimé les taxes sur les importations de riz), estimées en 1987 à plus de 80 000 tonnes et organisées souvent avec profit par des opérateurs sénégalais, le respect du plafond est moins évident et le manque à gagner pour le Trésor sénégalais, non négligeable.

Troisième volet visant à améliorer l'efficacité des circuits d'importation du riz : la privatisation partielle imaginée et conçue par la Banque mondiale. Cette privatisation fut un échec dont il est malheureusement difficile d'analyser les causes tant les trois opérateurs retenus ont été discrets sur leurs interventions. Non seulement les prix qu'ils ont obtenus n'étaient pas meilleurs que ceux de la Caisse de péréquation, mais le dénouement des financements fut laborieux pour certains d'entre eux et les livraisons, mal coordonnées, obligèrent les autorités à interrompre prématurément cette opération et à demander à la Caisse de péréquation de reprendre les importations pour éviter toute rupture d'approvisionnement. En outre, les opérateurs ont privilégié le marché de Dakar, où le riz peut être vendu rapidement, et n'ont respecté que très imparfaitement l'obligation de livrer l'intérieur du pays. Cette expérience a pris fin au quatrième trimestre 1987 et les importations sont à nouveau normalement assurées par la Caisse de péréquation. On ne parle plus, du moins pour le riz, de privatisation.

Cet exemple du riz sénégalais est instructif, car il montre que les « apôtres » de la privatisation et de comportements économiques rationnels ont beaucoup à apprendre de la réalité africaine !

Importez et enrichissez-vous !

Parmi les mesures concrètes proposées par les politiques d'ajustement pour la réduction des déficits budgétaires figure en bonne place la suppression des subventions à la consommation pour certains produits de première nécessité et celle des aides à l'agriculture (subventions aux intrants, bonification d'intérêt, etc.), étant entendu qu'il appartient au marché de déterminer les prix et non à l'administration. Mais si les subventions à la consommation ont été effectivement supprimées dans de nombreux pays — elles existaient surtout dans les pays à monnaie inconvertible —, un bon exemple des « multiples résistances, freinages et détournements » est fourni par les subventions à la production.

Considérées comme étant la seule aide réelle, dont ne bénéficiait d'ailleurs qu'une fraction des ruraux, ces subventions ne concernaient en fait que les cultures d'exportation (arachide, coton) et, accessoirement, le riz irrigué (par exemple en Côte d'Ivoire où les semences et les engrais sont gratuits). Leur suppression totale a souvent été combattue avec succès par les responsables africains qui ont obtenu, dans de nombreux cas, leur étalement dans le temps.

Le risque d'une baisse simultanée des cours mondiaux et donc d'une diminution substantielle des prélèvements de l'État sur ces cultures — risque vérifié pour l'arachide et le coton au milieu des années quatre-vingt — est ainsi apparu disproportionné aux avantages de l'élimination de ces subventions. Surtout pour les pays de la Zone franc où l'absence de dévaluation interdisait toute amélioration significative de la compétitivité de la culture subventionnée.

En ce qui concerne les prix des produits alimentaires importés, le relèvement des prix à la consommation obtenu, selon les pays, avec ou sans dévaluation, a généré des ressources parfois non négligeables pour les finances publiques. Ainsi, si l'on reprend l'exemple sénégalais, on observe que le relèvement du prix à la consommation du riz de janvier 1985 (160 f. CFA/kg) permit à l'État de prélever, sur une base annuelle, 20 à 25 milliards de f. CFA, soit près de 10 % des dépenses publiques ou plus de 50 % du déficit budgétaire de l'époque.

L'ajustement se réalise alors au détriment des revenus réels ou du pouvoir d'achat des consommateurs, même s'il est difficile d'affirmer que ces prélèvements ont entraîné une baisse des rations individuelles. De plus, il n'exerce qu'une influence mineure sur l'offre intérieure de céréales dont l'élasticité par rapport aux prix demeure, dans les conditions actuelles de production, très faible. Quant au riz local qui n'était pas compétitif avant l'ajustement, il ne l'est toujours pas après, pour des raisons aussi nombreuses que complexes dont l'analyse ne peut être abordée dans le cadre de cet article. Disons, pour simplifier, que les prélèvements sur le riz alimentent le budget, mais ne servent pas ou servent peu à améliorer les conditions techniques et économiques de production du riz local.

Le souci, au demeurant légitime, d'équilibrer les finances publiques relève donc de préoccupations à très court terme au sein desquelles on éprouve de sérieuses difficultés à identifier ce que pourrait être le contenu minimal d'une stratégie de la production alimentaire à moyen et long terme. Le risque d'une dépendance alimentaire accrue existe donc pour de nombreux pays africains indépendamment de leurs efforts, vigoureux ou non, en matière d'ajustement. En elle-même, cette dépendance n'a rien d'une fatalité si ces pays ont en contrepartie quelque chose à offrir sur le marché mondial et à des prix compétitifs.

Libérez les prix et... continuez à importer !

Pendant longtemps, sous prétexte qu'ils n'exportaient pas ou exportaient peu de produits alimentaires de base, de nombreux États africains ont cru que la fixation des prix de ces produits échappait aux mécanismes du marché. Fondée à la fois sur un interventionnisme tous azimuts et sur la profonde conviction que cet interven-

tionnisme protégeait aussi bien les producteurs que les consommateurs, la justification de cet état de fait a varié dans le temps. Des indépendances au milieu des années soixante-dix, c'est le consommateur qui bénéficia de la mansuétude des États, mansuétude pouvant aller jusqu'à la subvention des produits importés (9). La période suivante fut à l'avantage des producteurs, du moins si l'on retient les prix dits « officiels » qui augmentèrent sensiblement, au moins jusqu'en 1985-1986. Ainsi a-t-on pu constater, certaines années, que le prix du paddy au producteur africain, exprimé en dollars, était supérieur au prix du riz thaïlandais FAB Bangkok, alors qu'il faut environ 1,5 kg de paddy pour produire un kg de riz ! Il ne faut donc pas s'étonner que les politiques d'ajustement se soient rapidement interrogées sur l'irréalisme dans lequel baignaient les systèmes de prix des produits de base.

Pour les prix à la production, l'élimination des subventions devait entraîner une hausse des prix réels et donc un accroissement de la production. Recommandation vraie en théorie, fautive dans le contexte africain, car le producteur ne dispose que rarement des moyens techniques et financiers d'accroître rapidement la production de surplus alimentaires. Surtout lorsque des importations à bas prix viennent en permanence concurrencer sa propre production !

Pour les prix à la consommation, la vérité des prix préconisée par les mesures d'ajustement s'est, certes, traduite par leur relèvement en valeur nominale, mais pas toujours en termes réels. De plus, les substitutions de consommation en faveur d'autres produits ont généralement peu joué, car ces produits ont également vu leurs prix augmenter. Paradoxalement, le produit, souvent importé comme le blé ou le riz, dont on entendait timidement contrôler la consommation grâce au prix, demeurait souvent le produit le moins cher. Et s'il coûtait encore trop cher, il suffisait de réclamer une aide alimentaire qui présente d'énormes avantages : elle est neutre en termes de balance commerciale et sa revente contribue à réduire les déficits publics.

Un bon exemple de l'ambiguïté de ce type de politique est fourni par le riz à Madagascar où la libéralisation des prix à la production et à la consommation littéralement imposée en tant que conditionnalité d'un prêt d'ajustement sectoriel de la Banque mondiale, a frisé la catastrophe entre juin 1983 et avril 1986. Si la première année de libéralisation complète (1985-1986), les prix à la production ont atteint des sommets (280 à 300 f. MG par kg contre 83 l'année précédente), les prix à la consommation ont grimpé jusqu'à 700 ou 800 f. MG par kg, début 1986. Générant des mar-

(9) En 1974, apogée d'une flambée des prix des céréales — le cours du riz avait été multiplié par 4 depuis 1971-1972 —, de gros importateurs de riz comme le Sénégal ou la

Côte d'Ivoire « oublièrent » ou retardèrent trop un réajustement des prix à la consommation du riz, ce qui les amena ainsi à le subventionner.

ges abusives contre lesquelles les autorités s'étaient privées elles-mêmes de tout moyen d'action en supprimant le mécanisme du prix plafond, ces hausses sans précédent ont été durement ressenties par les consommateurs urbains (10). Ultérieurement, grâce à des importations, ces prix retombèrent, mais les riziculteurs virent également le prix offert pour leur paddy chuter sensiblement, brisant ainsi aussitôt une dynamique timide, mais réelle, de la production observable dès 1986-1987 dans certaines zones à fort potentiel rizicole.

Dans le cas malgache, les consommateurs ont ainsi payé très cher la libéralisation. Par ailleurs, les importations de riz n'ont pas disparu (11) puisqu'elles constituent aujourd'hui la seule arme dont disposent les autorités pour « tenir » les prix du riz à la consommation. En outre, un des effets (mal connu) de la place exorbitante qu'occupait alors le riz dans le budget des ménages est la compression sensible de la demande orientée vers d'autres industries nationales (agro-alimentaires, textiles, etc.) et les difficultés qui en découlèrent.

Tout cela était, sans doute, prévisible étant donné la situation de pénurie que connaissait alors (et que connaît toujours) Madagascar, situation peu propice à la concurrence « pure et parfaite » et à des comportements économiques « rationnels ».

Le cours mondial : une donnée incontournable...

Pour les filières alimentaires mixtes, c'est-à-dire produisant à la fois pour le marché intérieur et pour l'exportation (corps gras essentiellement : arachide et huile de palme), le retour à des systèmes de prix à la production plus réalistes, c'est-à-dire prenant en compte les cours mondiaux, a affecté les revenus des producteurs d'arachide au Sénégal, de régimes de palmier en Côte d'Ivoire où, pour la première fois depuis plus de vingt ans, les prix ont diminué. Mais à ces sacrifices demandés aux producteurs, les consommateurs africains ont été associés puisqu'ils paient souvent leur huile plus cher qu'en Europe.

L'ajustement a eu le mérite de s'attaquer aux causes des déficits de certaines filières agro-industrielles alimentaires, causes relevant d'ailleurs davantage d'une gestion globale peu performante (y compris par les décisions en matière de fixation des prix) et d'une

(10) Le salaire minimum était alors de 21 000 f. MG/mois, soit 26 kg de riz. Les rations malgaches étant de l'ordre de 400 g par jour, on imagine les difficultés que pouvait rencontrer un chef de famille devant nourrir 4 personnes, même en ayant partiellement recours au système de distribution officiel pratiquant des prix subventionnés.

(11) En raison de leur coût en devises, leur réduction figurait à l'origine parmi les critères de performance définis par le FMI. Depuis, le riz a été sorti de ces critères, sans que des explications aient été données. La libération des prix à Madagascar reste ainsi une réussite et un exemple pour d'autres pays !

absence de maîtrise des coûts de production que d'une absence de compétitivité.

En résumé, une large part des États de l'Afrique subsaharienne vit aujourd'hui une situation nouvelle : des institutions internationales au sein desquelles ces États sont minoritaires et sans pouvoir dictent leurs politiques à des pays souverains et font dépendre l'octroi de ressources financières indispensables fournies d'ailleurs en grande partie par des aides bilatérales, d'un alignement sur une vision très orientée idéologiquement du développement. Ainsi, l'ajustement structurel n'est ni une panoplie plus ou moins élaborée de mesures à caractère technique, ni un dogme : il est devenu un enjeu considérable pour l'avenir des politiques économiques qu'entendent mener les pays africains.

En mettant le doigt sur les erreurs des politiques passées, l'ajustement a sans doute eu le mérite d'amorcer le freinage d'une certaine dérive de l'économie africaine et de susciter une prise de conscience des responsables. A son actif également doit figurer le rappel de quelques règles simples « oubliées » au fil des années par ces mêmes responsables. Les procédures utilisées par l'ajustement et la brutalité, parfois, de certaines mesures ont pu faire craindre, dans certains pays, des explosions sociales fréquemment mises en avant par les gouvernements pour freiner ou adoucir leurs effets sur les populations. Mais peut-être de tels choix étaient-ils nécessaires ?

Sa faiblesse paraît résider dans l'application souvent mécanique, pour ne pas dire aveugle, de mesures conçues avant tout pour des économies développées, mieux structurées et moins inégalitaires. Ainsi, la restriction de la demande globale dans des pays au sein desquels une majorité de la population vit dans des conditions déjà précaires peut paraître injuste si on la compare aux pertes de recettes qu'entraîne l'évolution anarchique des cours mondiaux. Mais, ni le FMI, ni la Banque mondiale ne souhaitent établir un lien de cause à effet entre l'organisation des marchés et les diagnostics sans complaisance qu'ils établissent dans les pays africains. La quasi-disparition des accords internationaux de produits agricoles et la concurrence impitoyable que se livrent les pays du Sud pour préserver leurs parts de marché sont sans doute au moins aussi importantes pour la réussite de l'ajustement, que la réduction du nombre de fonctionnaires ou la privatisation d'activités dans lesquelles les États s'étaient engagés imprudemment. Dans cette lutte sans merci, l'ouverture systématique des frontières de nombreux pays africains, que préconisent les politiques d'ajustement, présente un danger potentiel, aujourd'hui mal apprécié, pour leurs agricultures, danger d'autant plus sérieux que les activités de substitution n'existent que rarement.

On peut même se demander si les politiques d'ajustement sont

compatibles avec de véritables politiques alimentaires nationales (ou régionales) en Afrique et si elles ne risquent pas de conforter la dépendance du continent par une argumentation économiquement solide (avantages comparatifs), mais socialement et politiquement pleine d'incertitudes. C'est en fait sur sa capacité à gérer ces contradictions que sera jugé, à long terme, l'ajustement.

Robert Hirsch (12)

Caisse centrale de coopération économique

(12) Responsable de la division des Politiques sectorielles et des évaluations rétrospectives à la CCCE.