La politique du pain : les mots et les choses
(Kenya et Zimbabwe)

LES politiques alimentaires n'existent pas ; du moins, pas au sens où l'entendent habituellement ceux qui les formulent ou se chargent de les mettre en œuvre.

La politique alimentaire peut se définir comme l'ensemble des décisions publiques visant à déterminer de façon objective les conditions optimales de la production alimentaire et de sa répartition, de manière à garantir à chacun l'accès à un minimum nutritionnel par la réalisation d'un équilibre alimentaire global structurel. Force est d'admettre qu'une telle conception n'a que peu de chances de se rencontrer dans la réalité. La situation alimentaire d'un pays donné découle en effet de l'interaction de facteurs qu'une approche trop technocratique tend à écarter et que des modèles économétriques à vocation universaliste ne peuvent traduire.

Derrière les considérations des experts, leurs instruments d'évaluation et leurs recommandations, se décèle une série de phénomènes socio-politiques qu'une analyse essentiellement quantitative et préconçue ne permet pas d'appréhender. Si les statistiques, aussi élaborées soient-elles, ne parviennent pas à rendre compte de la capacité d'un pays à couvrir ses besoins sur le long terme, c'est parce qu'elles ignorent trop souvent les conditions sociales de la production et de sa répartition. Les exemples du Kenya et du Zimbabwe illustrent, chacun à leur façon, cette autre face de toute politique alimentaire, celle d'une confrontation entre des acteurs dotés chacun d'intérêts et de stratégies spécifiques. Petits paysans, fermiers commerciaux, consommateurs urbains, institutions internationales, « bourgeois » terriens ou encore bureaucrates, nouent à travers la politique alimentaire officielle des rapports conflictuels qui tiennent à la nature même de l'enjeu. Les décisions publiques sont indissociables en effet d'une structure foncière profondément inégalitaire,

héritée de l'histoire coloniale et maintenue pratiquement en l'état. Les espèces cultivées portent elles aussi la marque d'un passé encore récent qui pèse lourdement sur les orientations agricoles nationales.

Parce que source d'enrichissement et d'accumulation dans des économies fondées pour l'essentiel sur l'agriculture, la terre révèle tout un système de pouvoir qui contamine tout ce qui, de près ou de loin, y touche. Si l'agriculture a rarement été la priorité des États africains, elle a toujours contribué de façon déterminante à leur financement et à l'enrichissement des classes dominantes. La politique des prix ou des taux de change, les licences d'importation, l'accès au crédit, la distribution des intrants deviennent ainsi autant de moyens, de ressources, pour pérenniser ou conforter une position de domination. Leur caractère instrumental ne s'arrête toutefois pas aux seules décisions apparentes. La politique alimentaire repose aussi sur un discours, une « production idéologique », qui érode ou masque, grâce aux vertus policées du langage technocratique, l'âpreté des conflits et la réalité des intérêts qui les sous-tendent. A défaut de modifier le cours des choses, les ressources des mots permettent d'accorder les gratifications symboliques inhérentes à cette quête permanente de légitimité qui caractérise le pouvoir.

Les racines de la faim : l'enjeu foncier

L'agriculture est inséparable de la terre nourricière et du foncier. Cette lapalissade s'impose pourtant, dans le cas du Kenya comme dans celui du Zimbabwe, comme point de départ de toute considération sur la politique alimentaire.

Au fond, l'équation est simple. Se nourrir, tant physiquement que spirituellement, c'est d'abord disposer d'une précieuse parcelle de cette terre nourricière, ancestrale par où transitent l'âme et la prospérité. De ce point de vue, l'emprise coloniale n'a fait qu'exacerber les sensibilités. Le *White Man Country* revenait en effet à amputer les Africains de leurs domaines les plus fertiles pour les contenir dans des réserves où l'on puisait à bon compte la main-d'œuvre nécessaire au fonctionnement des fermes coloniales.

Au Kenya, se réapproprier ce qui avait été indûment subtilisé a constitué la préoccupation constante des Africains. L'histoire du Zimbabwe depuis la colonisation rhodésienne se structure elle aussi autour de la question de l'appropriation et de l'exploitation des terres. Les choix des dirigeants zimbabwéens en matière agricole et alimentaire sont liés aussi bien par la structure foncière éclatée héritée de la Rhodésie, que par les options agricoles arrêtées depuis la déclaration unilatérale d'indépendance de 1965 et par une structuration rigide ou très inégalitaire du monde paysan. Or, la politi-

que alimentaire du pays est évaluée par les experts internationaux sur la base quasi-exclusive de sa capacité à reproduire et à maintenir la structure pourtant très inégalitaire et finalement peu efficace du système rhodésien. Ainsi, la question alimentaire est posée d'emblée en termes de conflits et d'options politiques et non en termes de gestion publique.

TABLEAU 1 : KENYA

ÉVOLUTION DE LA TAILLE DES EXPLOITATIONS AGRICOLES DE 1954 A 1971

Nombre d'hectares	1954		1963		1971	
	Nombre d'exploitations	Pourcentage	Nombre d'exploitations	Pourcentage	Nombre d'exploitations	Pourcentage
– de 50	467	14	578	17	741	23
50-399	1 162	37	1 288	38	1 253	40
400 et +	1 535	49	1 502	45	1 182	37
Total	3 164	100	3 368	100	3 176	100

Source : Van Zwanenberg (R.), « Neocolonialism and the origin of the national bourgeoisie in Kenya between 1940 and 1973 », *Journal of Eastern Africa Research and Development*, 4 (1974), 174, cité par Migot-Adhoila (S.E.).

TABLEAU 2 : ZIMBABWE

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION RACIALE DES TERRES DE 1911 A 1980

	Européens		Africains	
	Population	Superficie (hectares)	Population	Superficie (hectares)
1911	23 730	19 032 320	752 000	21 390 080
1930	50 070	49 149 174	1 081 000	23 591 606
1946	83 500	48 394 000	1 719 000	23 359 942
1953	157 000	47 407 792	2 900 000	30 651 912
1961	200 000	51 410 000	3 500 000	41 950 000
1963		35 738 000		44 240 000
1976	332 000	44 831 223	6 340 000	44 997 731
1980	220 000	35 547 319	7 500 000	45 997 034

Source : Darbon (D.), *Vana Vevhu, la politique de la terre au Zimbabwe*, Bordeaux, CEAN, 1988, multigr., 100 p.

Au Kenya, la politique alimentaire n'émerge comme objet d'une politique spécifique qu'une fois épuisées les vertus prétendues de la politique foncière symbolisée par le *Million Acre Scheme*. Il s'agit en fait de substituer au mythe foncier frappé d'obsolescence un discours nouveau, susceptible de prolonger la légitimité d'une classe dirigeante menacée, en conciliant par la magie du verbe les intérêts d'acteurs sociaux souvent divergents.

En 1981, alors que le Kenya a connu deux ans plus tôt sa première crise alimentaire grave, le gouvernement publie un document officiel fixant la doctrine officielle : le « *Sessional Paper n° 4* » (1). Le texte traduit le double souci de satisfaire les milieux financiers internationaux et les attentes de la majorité des paysans dont le soutien est capital pour des élus représentant en quasi-totalité des circonscriptions rurales. Rejoignant par bien des aspects les conclusions du rapport Berg sur les moyens de favoriser le développement agricole en Afrique noire, le discours de crise préconise d'améliorer l'efficacité des organismes d'État jugés inopérants en matière de financement et de commercialisation, tout en favorisant la situation des petits agriculteurs confrontés depuis l'indépendance aux difficultés d'accès au crédit, aux engrais et aux intrants divers (2). En filigrane est posé le problème de la répartition des terres. Le gouvernement contresigne dans sa quête d'une nouvelle légitimité avec l'adoption en 1986 d'un programme d'ajustement du secteur agricole dont les mots à eux seuls sont significatifs.

Au Zimbabwe, la politique alimentaire est l'enjeu politique central du processus de légitimation du nouveau régime. Contraint, pour des raisons de crédibilité, de maintenir les capacités de production existantes, il doit parallèlement conforter sa légitimité symbolique auprès des *Vana Vevhu* (« les enfants de la terre ») en donnant aux Africains accès à la terre.

La nouvelle équipe dirigeante a tenté par sa politique alimentaire productiviste de renforcer aussi bien sa légitimité interne que sa crédibilité internationale, quitte à mener des politiques agricoles de court terme ne s'occupant pas du problème fondamental de la réorganisation de l'espace foncier. Ainsi, la production agricole fondée sur une organisation rhodésienne conservée, dopée par une politique d'incitation à la production très onéreuse mais très efficace, a augmenté considérablement depuis l'indépendance. Cependant, dans le même temps, la valeur ajoutée agricole n'a crû que de 1,4 % par an alors que la population s'accroissait au rythme de 2,8 % par an.

(1) National Food Policy, Sessional Paper n° 4, Government Printer, 1981.

(2) Banque mondiale, *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara*, Washington, 1981.

Le projet agricole zimbabwéen tente « *de parvenir à l'autosuffisance alimentaire pour les produits de consommation courante, d'accroître les gains à l'exportation tout en réduisant les sorties de devises et d'encourager le développement rural et l'emploi par l'augmentation de la production* » (3). Le choix est clair. Le pouvoir fonde sa politique alimentaire sur le maintien à long terme des fermiers commerciaux blancs et sur l'émergence d'une nouvelle bourgeoisie foncière noire. La redistribution des terres au profit de millions de fermiers communaux n'est plus guère qu'une arme démagogique à fonction électorale.

Un enjeu vital : la gestion des demandes sociales

Afin d'assurer la crédibilité du discours réformateur, un vaste mouvement de réorganisation du secteur agricole est orchestré à partir de 1980. On espère ainsi s'attirer la bienveillance ou la neutralité des acteurs impliqués à un degré ou à un autre dans la politique alimentaire. La portée symbolique de la politique alimentaire ne peut en effet être crédible que si le pouvoir reçoit l'appui des groupes sociaux qui assurent sa survie économique.

Le contrôle de la ville

Le premier groupe social visé forme l'amalgame des mécontents de l'intérieur directement touchés par la crise. Les résidents urbains en constituent une des composantes déterminantes.

Au Kenya, c'est à eux qu'il convient d'abord de donner satisfaction pour éviter toute révolte de la faim ou toute explosion urbaine dont le coup-d'État avorté de 1982 avait donné un avant-goût. L'approvisionnement des villes s'affiche ainsi comme une priorité, quitte à faire peser la pénurie sur les zones rurales. Politiquement, elles sont moins dangereuses « à chaud ». Les prix subventionnés à la consommation font partie de la panoplie, tant en ce qui concerne le maïs que le pain, même si le gouvernement semble adopter une attitude fluctuante en la matière depuis 1986 devant les sollicitations pressantes des organisations internationales (4).

De la même façon, le régime zimbabwéen a tenté — pour des raisons évidentes de stabilité sociale et de popularité politique — de ne pas répercuter sur les consommateurs (notamment urbains) les coûts très élevés de sa politique d'incitation à la production et

(3) R. Mugabe, *The Farmer*, 13-20 août 1987, p. 7.

(4) A titre d'exemple, au début de 1989, le prix du blé au producteur s'est accru de 40 % en un mois, tandis que le prix de détail du pain n'augmentait que de 3 %. Il devait en résulter d'ailleurs un conflit avec les meuniers menacés de faillite.

de ses options sociales. Mais, faute d'une politique économique cohérente, l'État se trouve désormais coincé entre la satisfaction de ses producteurs, la viabilité économique des structures de transformation des produits agricoles et les attentes des populations urbaines. En fixant à un bas niveau le prix aux consommateurs des produits alimentaires, l'État fait retomber la charge financière de sa politique sur les offices de commercialisation, quitte à remettre en cause leur viabilité.

Au Zimbabwe comme au Kenya, c'est pour répondre aux critiques du FMI et surtout pour tenter de réduire les difficultés budgétaires du pays que l'État a décidé en 1983 de supprimer progressivement ses subventions à la consommation et aux organismes para-étatiques. Cette décision n'a reçu qu'un début de mise en œuvre mais a provoqué pour le consommateur une augmentation très importante du prix de certaines denrées de base, notamment de la farine de maïs, en partie dissimulée par des augmentations nominales de salaires. Cependant, au Zimbabwe le problème urbain demeure secondaire. Outre un taux d'urbanisation relativement faible, le pouvoir contrôle étroitement les salariés par l'intermédiaire du ZCTU (*Zimbabwe Congress of Trade Unions*) et de l'EMCOZ *(Employers' Confederation of Zimbabwe)*. De plus, fondé sur une légitimité historique paysanne, il n'hésite pas à réprimer violemment toute manifestation urbaine.

La gestion sociale des contraintes foncières rurales

Le paysannat constitue l'autre enjeu de la politique alimentaire. Les paysans sont en effet l'objet d'une sollicitude toute particulière en tant que garants de la production et de l'équilibre alimentaires.

Au Kenya, l'office de commercialisation des céréales (NCPB) constitue le point de passage obligé de toute politique, en dépit des déficits structurels auxquels il se trouve confronté depuis 1976 (5). Sa mission est double :

— garantir au producteur un prix suffisamment attrayant tout en évitant les variations dont les effets pervers sont catastrophiques ; l'instabilité des prix a joué de façon dissuasive et eu un rôle capital lors des premières pénuries de 1979-1980 (6) ; depuis 1984, le NCPB a opté pour une politique de croissance progressive des prix de façon à assurer une régularité de la production ;

— développer ses capacités de stockage pour collecter toutes les quantités produites et mettre en place un système de transport

(5) *The Weekly Review*, 2 avril 1989 et 12 août 1988.

(6) R.H. Bates, *The Political Economy of Maize Crisis in Kenya*, School of Advanced International Studies, Washington DC, The John Hopkins University, 1986.

rationnel. La multiplication des « centres d'achat » *(buying centers)* au moment des pénuries a correspondu à cette nécessité, avec l'avantage supplémentaire de permettre des créations d'emploi toujours utiles d'un point de vue clientéliste.

L'octroi de facilités financières aux paysans en difficulté participe du même mouvement. Afin de compenser le préjudice engendré par les mauvaises récoltes et les pertes de troupeaux consécutives à la sècheresse de 1984, le crédit agricole *(AFC-Agriculture Finance Corporation)* est tenu d'effacer les dettes résultant d'emprunts, la charge financière ainsi imposée à l'AFC devant être imputée au budget de l'État.

Simultanément est réintroduit le système dit du GMR *(Guaranteed Minimum Return)* qui institue une garantie d'État en cas de pertes liées à des cas de force majeure (mauvaises conditions climatiques en particulier) (7). Le risque de fausses déclarations pour bénéficier indûment de subventions est évident et avait été d'ailleurs à l'origine de l'abandon de ce système en 1978. Mais, outre le fait qu'il donne satisfaction aux paysans, toutes catégories confondues, il élargit la sphère des ressources utilisables dans le cadre des relations clientélistes et contribue par là à conforter les élus.

La réconciliation de la petite paysannerie avec un État qui ne mesure pas chichement sa prodigalité est accentuée par la sempiternelle lutte contre la corruption censée purger le secteur agricole de cette plaie endémique. La dissolution en mai 1989 du Conseil d'administration de la coopérative laitière *(Kenya Cooperative Creameries)* « dans l'intérêt des producteurs » *(sic)* obéit à cette préoccupation (8). La restructuration intervenue en 1987 et 1988 à la tête de l'office des céréales (NCPB) s'inscrit dans la même logique symbolique où l'apparence est capitale (9).

Au Zimbabwe, depuis l'accord informel conclu parallèlement aux discussions de Lancaster House entre le président du *Rhodesian National Farmers' Union* et les représentants des mouvements de libération, le pouvoir n'a jamais été libre de définir de façon autonome sa politique alimentaire. Parce qu'ils sont les garants de l'autosuffisance alimentaire du pays, et qu'ils contribuent par la part décisive de leur production dans les exportations (30 à 40 %) à la maintenance du système étatique, le pouvoir ne peut que traiter avec les grands fermiers commerciaux représentés par la toute puissante *Commercial Farmers' Union* (10). Inversement, ces derniers ne peuvent survivre qu'en soutenant la nouvelle politique gouvernementale de développement agricole des zones périphériques. C'est en

(7) *African Economic Digest*, 1er mai 1989.

(8) *African Economic Digest*, 5 juin 1989.

(9) 11 administrateurs ont été suspendus et 42 gestionnaires mis en congé obligatoire. *African Economic Digest*, 19 février 1989.

(10) M. Sanayangare, in *Press Statement* (government of Zimbabwe), 352/83/JS/SJS, 19 mai 1983 ; et *The Farmer*, 13-20 août 1987.

partie au sein de ces organisations blanches que s'est constitué lors des élections législatives de 1985 l'éphémère *Independent Zimbabwe Group*, chargé d'exprimer avec modération le ralliement du monde des affaires à la politique menée par le gouvernement. L'entente avec ce groupe était d'autant plus importante pour Robert Mugabe qu'elle lui a permis de crédibiliser au niveau international un pouvoir fragilisé par les divisions « claniques » de la ZANU-PF *(Zimbabwe African National Union-Patriotic Front)*.

Tout en s'assurant, contraint et forcé, de la collaboration des grands fermiers blancs, le pouvoir a soutenu l'émergence d'une nouvelle catégorie de producteurs dépendants de lui pour accroître son contrôle sur la production alimentaire et ses ressources budgétaires. Outre le développement des grandes fermes publiques gérées selon les seuls critères de la rentabilité financière et de la productivité optimale par *l'Agricultural and Rural Development Authority*, le gouvernement a lancé une politique d'intégration économique progressive des paysans noirs des terres communales. En proposant un prix attractif au producteur et en mettant à la disposition des paysans des infrastructures de commercialisation et de financement denses, le pouvoir est parvenu à susciter un accroissement considérable de la production commercialisée par les paysans africains dans certains produits (maïs, coton, tournesol) et à réduire la dépendance de l'État vis-à-vis des fermiers commerciaux blancs (11). Cette politique se traduit par l'émergence d'une catégorie de producteurs aisés produisant un surplus commercialisable structurel et localisés dans les zones climatiques les plus favorables. Le reste de la population reste en dehors de ce processus en attendant une hypothétique villagisation et une encore plus improbable redistribution des terres (12). Ces producteurs émergeants commencent à investir un État qui soutient leur accession aux postes de pouvoir à travers la nomination des représentants les plus populaires de leurs associations *(National Farmers' Association of Zimbabwe* et *Zimbabwe National Farmers' Union)* dans les organes de direction des *Marketing Boards* ou au sein des commissions nationales d'enquêtes. Pour le reste, c'est-à-dire à l'égard des populations rurales frappées par la sécheresse et marginalisées dans les zones communales surpeuplées et peu cultivables, le pouvoir a lancé un programme « *Food for Work* ». En échange d'aliments issus des stocks particulièrement imposants

(11) Pour des analyses divergentes, S. Moyo in I. Mandaza (éd), *The Polititical Economy of Transition in Zimbabwe*, Dakar, CODESRIA, 1987 ; D. Darbon, «*Les ambiguïtés d'un succès agricole : le cas du Zimbabwe* », Colloque sur les politiques alimentaires et la crise en Afrique, Faculté d'histoire, Dakar, décembre 1988, 37 p.

(12) Voir J.L. Stanning, Contribution of Smallholder Agriculture Marketed Output in Zimbabwe (1970-1985) : recent experience and some future research issues, University of Zimbabwe, Department of Land Management, *Working paper n° 11/85.* H. Coudere et S. Marijsse, Rich and Poor in Mutoko Communal Area (Zimbabwe), *Paper n° 86/98,* Universiteit Antwerpen, juin 1986, 30 p.

constitués dans les années 1984-1988, des travaux d'équipement collectif sont réalisés (13). L'État s'assure ainsi d'une relative passivité de ces populations auxquelles il avait promis une redistribution des terres. A l'extrême, il assure son contrôle du territoire en recourant à l'arme alimentaire (blocage des aides et de la commercialisation des denrées), comme ce fut le cas au Matabeleland en 1985-1986 (14).

Le jeu de la légitimation publique auprès des bailleurs de fonds

Au-delà de la paysannerie, c'est aussi aux institutions internationales que s'adressent les programmes de sécurité alimentaire souvent accompagnés de plan de lutte contre la corruption. Le respect des canons de la gestion (le management) constitue une ressource toujours appréciée même si elle s'est quelque peu émoussée. La crédibilité en est renforcée dès lors qu'elle se combine avec des mesures conformes aux principes du libéralisme économique.

Afin de se conformer aux exigences de la Banque mondiale et surtout de la CEE, qui, en échange, projetait de financer un « programme de réforme du secteur céréalier » à hauteur de 65 millions d'ÉCU (15), le gouvernement kenyan déclare accepter la mise en œuvre d'un processus de dérégulation auquel sera soumis entre autres l'office des céréales (NCPB). En juillet 1988, il est décidé de laisser commercialiser 20 % de la production céréalière par les coopératives et les entreprises privées (16). Cette remise en cause d'un monopole vieux de quarante ans vise à mettre fin au coût jugé exorbitant pour les finances publiques de l'office céréalier auquel les subventions versées représenteraient selon certaines estimation 2 à 3 % du Produit national brut (17). La cure d'amaigrissement bureaucratique est également imposée à l'office de la viande *(Kenya Meat Commission)* transformé en coopérative et mis en situation de concurrence avec les abattoirs privés, accréditant ainsi le mouvement de dérégulation entamé par l'État (18).

Là encore, derrière les rationalités technocratiques se cachent des intérêts qui imposent le sens du compromis. Le FMI a approuvé en mai 1989 une facilité d'ajustement structurel pour trois ans, tout comme la Communauté européenne a maintenu ses engagements. Une telle attitude s'explique d'abord par le rôle tenu par le Kenya

(13) En juin 1987, près de 50 000 personnes étaient concernées par ce programme, *Herald*, 30 juillet 1987, voir aussi R. Leys, in P. Lauwrence (éd), *World Recession and The Food Crisis in Africa*, J. Currey, London, 1986, p. 258-274 et D. Callear, in J. Pottier (éd), *Food Systems in Central and Southern Africa*, London, SOAS, 1985, p. 217-230.

(14) *New African*, octobre 1986.

(15) *African Economic Digest*, 19 février 1989.

(16) *The Weekly Review*, 12 août 1988.

(17) *The Weekly Review*, 9 décembre 1988.

(18) *Id.*

dans le dispositif géopolitique occidental en Afrique orientale et dans l'océan Indien. Une excessive rigidité de la part des donateurs risquerait de fragiliser un pouvoir déjà confronté à de multiples difficultés. Qui plus est, les institutions internationales ont leurs propres impératifs économiques et leurs propres groupes de pression. La pénurie alimentaire est aussi l'occasion pour les producteurs américains d'écouler leurs surplus de maïs jaune et pour la CEE d'engager une ligne de crédit qui, pour plus de la moitié (35 millions d'ÉCU), est destinée à acquérir des intrants dont l'origine fait peu de doute, conformément au schéma classique de l'aide liée.

Cette option internationale, essentielle au projet de sécurité alimentaire du pays, est au cœur de la politique zimbabwéene d'autonomisation de l'État. L'acceptation formelle des tests de crédibilité financière que sont une politique monétariste classique et une valorisation de l'entreprise privée, permet au pays de bénéficier pour ses organismes para-étatiques *(Agricultural Marketing Authority* et *Agricultural Finance Corporation* notamment) des facilités de crédit des organisations internationales dont les seuls critères d'évaluation d'une politique alimentaire semblent reposer sur un chiffre global de production et sur la capacité du pays à s'auto-alimenter. Au niveau régional, le pouvoir a tenté — et dans une large mesure réussi en terme symbolique comme le montre l'attribution à Robert Mugabe du prix de la sécurité alimentaire en Afrique en 1988 — de s'imposer comme la plaque tournante de toute stratégie de sécurité alimentaire. Cette « *Food Strategy for Southern Africa* », liée à la SADCC *(Southern Africa Development Cooperation Conference)* s'est heurtée à l'insolvabilité de la plupart des pays voisins et à l'écroulement du prix des denrées sur le marché mondial de 1985 à 1988. Depuis lors, le Zimbabwe, producteur à hauts coûts, a dû vendre son maïs à perte sur le marché mondial pour dégonfler des stocks considérables et extrêmement coûteux (19).

La politique de production alimentaire s'est orientée vers la conquête des marchés extérieurs, notamment européens, de produits de contre-saison (fruits, légumes, produits laitiers) et de viande (accords ACP-CEE). L'enjeu est clair : il s'agit de dégager à travers l'agriculture les revenus nécessaires au fonctionnement de l'appareil étatique et au financement de ses nouvelles dépenses sociales et militaires. Cette recherche systématique de devises n'exclut pas parfois l'organisation temporaire et ponctuelle de pénuries internes de certains produits. C'est ainsi qu'aussi bien la viande que les produits laitiers ont connu une pénurie quantitative, mais aussi

(19) Sur tous ces aspects, P. Fulks in *Commercial Agriculture in Zimbabwe 1986-1987*, CFU, Harare, p. 1-10 et R. Mugage in *Summary of World Broadcast (BBC)*, 30 mars 1988, ME/0113/B/2. Sur les coûts de cette politique d'exportation, *African Business*, octobre 1986.

un accroissement important de prix dans les années 1986-1989. Si des difficultés conjoncturelles expliquent ces évolutions, il s'agissait surtout pour l'État d'atteindre les quotas attribués au pays par la CEE ou de satisfaire en priorité la demande de clients étrangers. Le FMI et les organisations internationales deviennent ainsi des bouc-émissaires très pratiques pour justifier les politiques d'austérité et camoufler les blocages suscités par des options alimentaires contradictoires et confuses. C'est ainsi qu'en optant pour une politique d'incitation à la production agricole fondée sur des prix au producteur élevés sans répercussion équivalente à la consommation, le pouvoir a mis en péril le système national de commercialisation.

Le déficit d'exploitation des *Marketing Boards* s'élevait pour l'année 1987-1988 à 220 millions de dollars zimbabwéens, tandis que les subventions accordées par le gouvernement (210 millions de dollars zimbabwéens en 1988-1989) ne parviennent pas à couvrir la totalité des déficits. En 1986-1987, le déficit cumulé des *Boards* (250 millions de dollars zimbabwéens) était essentiellement couvert par des emprunts extérieurs (20). Devant l'accroissement du déficit de tous les organismes de commercialisation, le pouvoir a été contraint de réduire le niveau de vie de la population et de bloquer certaines années l'augmentation du prix au producteur sur certains produits. Les « diktats » du FMI sont venus justifier cette décision...

Le masque de la politique alimentaire : le gavage de Léviathan

L'accumulation des réformes entreprises ou programmées ne doit pas masquer la réalité. Si la surface des choses bouge, les fondements demeurent et les différentes modifications interviennent à la marge. L'essentiel est de préserver les intérêts de la couche des propriétaires fonciers africains, directement menacée dans sa conquête de l'ensemble de l'économie. L'État doit rester le maître du jeu de la politique alimentaire parce qu'il est le garant des intérêts de cette nouvelle aristocratie foncière. Toute remise en cause structurelle est donc écartée d'emblée, à commencer par une redistribution foncière jugée inacceptable. Si le thème est abordé dans certains documents ou discours officiels, il relève de l'exorcisme et de la manipulation politique, notamment en période préélectorale.

(20) *African Economic Digest*, avril 1987, Special Issue, p. 23-24, et *Financial Gazette*, 31 juillet et 14 août 1987.

Quant au recours généralisé au marché, au Kenya comme au Zimbabwe, il est exclu. La compétition ouverte, régulée par les seules vertus de l'offre et de la demande fait peser une menace vitale sur une économie agricole insuffisamment capitalistique, face à des concurrents mieux dotés en ressources financières et techniques. C'est pourquoi le protectionnisme relatif grâce à un taux de change surévalué constitue un instrument privilégié : il présente le double avantage de valoriser les cultures commerciales destinées à l'exportation et de rendre moins onéreux le coût des intrants utilisés par l'agriculteur. Une monnaie faible laisserait le terrain libre à ceux possédant des canaux privilégiés pour s'approvisionner en intrants ou aux transnationales agro-alimentaires susceptibles de racheter les titres fonciers à des titulaires trop lourdement endettés. Un taux de change fort couplé à une restriction des licences d'importation permet de limiter les risques de concurrence. La crise offre de plus une opportunité pour renforcer cette logique d'une compétition concentrée.

Ainsi s'explique la décision de 1984 de fondre dans une même organisation l'association des agriculteurs kenyans (*Kenya Farmers' Association*) et la Société coopérative des producteurs céréaliers (*Kenya Grain Growers Cooperative Society*) (21). La première, héritière du pouvoir colonial, se faisait l'ardent défenseur des agriculteurs les plus performants, notamment d'origine kikuyu, en leur procurant en priorité les intrants nécessaires. Née de la fusion, l'Union coopérative des producteurs céréaliers (KGGCV), en contrôlant l'accès aux intrants, complète ainsi le complexe agro-étatique formé de la NCPB (stockage, commercialisation) et de l'AFC (crédit). Décisifs pour verrouiller une concurrence indésirable, les monopoles d'État sont aussi des éléments indispensables à la régulation de la compétition interne qui, souvent, déchire les gros propriétaires. Avec des capacités de stockage insuffisantes, des disponibilités financières limitées, les organismes d'État ne peuvent satisfaire toutes les demandes de façon équitable. C'est donc le jeu clientéliste qui va déterminer les priorités. L'influence politique fonde la puissance économique et la politique alimentaire devient, par là, une ressource directement manipulable par les élus placés aux postes-clés. On comprend mieux pourquoi la décision d'accorder 20 % de la commercialisation des céréales à des entreprises privées n'a pu être véritablement appliquée : aussitôt annoncée, elle a été différée (22), avant de connaître un début d'application plus que timide (23). Pour autant, les acteurs étrangers n'ont pas refusé d'engager les programmes conditionnels qu'ils avaient élaborés.

(21) A Strong Union of Active Farmers, *The Weekly Review*, 15 avril 1988.

(22) *The Weekly Review*, 12 août 1988.

(23) *African Economic Digest*, 5 juin 1988.

La situation zimbabwéenne, bien que radicalement différente, traduit cependant aussi cette concentration des intérêts participants à la définition de la politique alimentaire. L'absence de décision en matière foncière et de définition d'une véritable politique agro-alimentaire jusqu'en 1989, a paradoxalement contribué à la constitution d'un lobby agricole nouveau. Les associations de producteurs — y compris celles des fermiers noirs émergeants — se sont unies pour tenter d'établir un programme à long terme d'assainissement des structures de commercialisation (24). L'alliance de ces associations pour la défense des intérêts communs des producteurs (notamment pour la fixation des prix...) contribue à renforcer l'aspect consensuel de la politique agricole menée dans le pays depuis l'indépendance et limite encore le potentiel d'intervention de l'État concurrencé par une élite économique « non capturée ». Unis pour la défense du système de commercialisation agricole, les différents paysannats liés à la politique alimentaire nationale échangent leur production et leur crédibilité auprès des bailleurs de fonds internationaux contre un accès plus large aux ressources de l'État.

Dès lors, la politique alimentaire se dévoile dans sa réalité crue : une ressource symbolique avec laquelle les acteurs impliqués habillent leurs stratégies respectives pour conforter leur pouvoir.

Daniel Bourmaud
(Université de Rennes)
Dominique Darbon
(FNSP Bordeaux)

(24) *Id.*