

## Les importations alimentaires urbaines et l'ajustement structurel

**C**ONSIDÉRÉES comme une cause et un symptôme de deux des multiples crises de l'Afrique subsaharienne, les importations alimentaires destinées à l'approvisionnement des villes auraient, selon de nombreux observateurs, reflété une crise de l'agriculture et aggravé, par leur montant, les difficultés de la balance des paiements en absorbant les recettes d'une part croissante des exportations. De ce fait, les importations alimentaires sont devenues un enjeu essentiel des programmes d'ajustement structurel et des débats qui en découlent.

Les importations alimentaires ne constituent pourtant qu'une faible proportion (moins de 25 %) des importations totales. Sauf dans les cas extrêmes de sécheresse, de guerre ou d'effondrement des structures politiques, les crises de paiements n'ont pas été imputables, dans le passé, aux achats alimentaires.

De plus, ces importations ne sont que partiellement attribuables à l'urbanisation dont elles ne suivent pas l'accroissement. Si de nombreuses importations ont été initiées par les villes — importations de « luxe » (viande), de calories bon marché (brisures de riz, blés et farines), de produits exigeant une chaîne du froid (produits laitiers) ou répondant à la consommation rapide hors domicile — elles approvisionnent de plus en plus les campagnes en riz, en boissons et même en produits dérivés du blé (biscuits, pâte et pain). Enfin, elles se sont accrues en relation avec différents accidents de la conjoncture (positifs, comme les rentes minières, ou négatifs, comme les accidents climatiques) ou les troubles de diverses origines sans que l'on puisse relier ceci à la demande urbaine qui, à côté d'effets d'imitation de la consommation occidentale, peut relancer la consommation de produits locaux (1) par la mise au point d'innovations technologiques adaptées à la vie citadine (filrière manioc, par exemple).

Enfin, contrairement à ce qui est trop souvent admis sans analyse, les politiques antérieures à la crise n'avaient pas pour seul effet d'accroître les importations urbaines ; elles comprenaient aussi des mesures défavorables aux consommateurs citadins ou stimulant l'approvisionnement local des villes. Parmi ces mesures favorables à l'offre interne, on peut citer les subventions à la consommation de produits locaux en Zambie, les obstacles tarifaires (droits de douane) ou non tarifaires (contingentements, normes de qualité, etc.), les multiples investissements dans les filières nationales, voire les bas prix offerts aux producteurs de culture d'exportation rendant les cultures vivrières plus attractives. Peuvent-être, d'autre part, considérés comme défavorables au consommateur urbain les projets agro-industriels de substitution aux importations (riz, blé, sucre), les mécanismes de péréquation entre prix des biens alimentaires et prix des biens produits localement, l'établissement de prix égaux sur tout le territoire par la prise en charge des frais de transport ou les investissements dans des zones défavorisées, etc.

Les villes, pas plus que les politiques pro-urbaines, ne sont totalement responsables des déséquilibres et insuffisances du système vivrier productif que l'on essaie de corriger dans le cadre actuel de l'ajustement.

### **Réduire les importations alimentaires urbaines : les termes du débat**

Les dépendantistes et les libéraux ont vu dans la croissance des importations alimentaires une confirmation de leurs craintes quant à l'avenir de l'Afrique au sud du Sahara.

Les importations alimentaires, selon l'école dépendantiste, reflètent les distorsions créées par les pays industrialisés et leurs politiques de prix des biens alimentaires à l'exportation (inférieurs à ceux du marché national), par la polarisation spatiale des économies autour de villes extraverties, par les disparités de revenus et par les effets de démonstration. Cette analyse de la crise agricole et de la crise des paiements conduit à réaffirmer les objectifs d'auto-suffisance et à prôner la réduction des importations alimentaires, que l'on cherche à atteindre par la protection (notamment tarifaire) d'espaces, si possible plurinationaux, la réallocation des investissements publics en faveur de l'agriculture et la hausse des rendements agricoles. On espère élever les revenus ruraux sans entamer ceux des cita-

(1) Denis Requier-Desjardin, *L'alimentation en Afrique, manger ce que l'on peut produire*, Paris, Karthala-Pusaf, 1989, 169 p.

dins, jouer sur les complémentarités entre villes et campagnes et recentrer les flux de revenus et de marchandises.

Ces politiques n'ont guère eu de succès dans les années soixante-dix (même en Tanzanie), mais elles ont été préconisées, lors de la crise, dans les pays refusant les recommandations du FMI et de la Banque mondiale. Se traduisant par des contrôles quantitatifs des importations, voire leur prohibition, et des politiques sélectives en faveur de l'agriculture locale, elles ont provoqué, par exemple au Nigeria avant 1986, des hausses de prix alimentaires en ville beaucoup plus brutales que les politiques prônant la vérité des prix et des changes. Suite aux résistances des consommateurs citadins et aux interventions des groupes de pression, importateurs ou meuniers, elles n'ont pu être appliquées avec fermeté. Ne pouvant donc résorber les déséquilibres extérieurs, elles furent abandonnées sous la pression des bailleurs de fonds au profit de politiques d'ajustement structurel.

Pour les libéraux, les importations alimentaires, non regrettables en soi, ont dépassé l'optimum du fait des distorsions de prix et d'inégalités injustifiées entre les revenus et atteignent des niveaux incompatibles avec la solvabilité du pays. Elles proviennent moins de la pression des pays dominants que de politiques nationales inadaptées : subventions aux importations alimentaires, surévaluation du taux de change réel, interventions publiques dans la commercialisation, politique favorable à la ville pour le pouvoir d'achat et l'allocation de ressources. Toutes politiques qui ont découragé les exportations et favorisé les importations.

Le retour à une situation viable passe donc par les plans d'ajustement structurel. Ceci signifie l'abandon de tout objectif de limitation quantitative des aliments importés pour les villes, l'utilisation de la vérité des prix et du taux de change comme instruments exclusifs de la régulation des importations alimentaires et la réduction des revenus urbains conduisant à une contraction de fait de celles-ci (sauf si la dévaluation est moindre que nécessaire).

Cette médication repose sur des hypothèses de comportements des acteurs économiques conformes à la théorie néo-classique : réactions positives aux « signaux » constitués par les prix (élasticités rééquilibrantes), efficacité du marché et retrait de l'État de ce dernier pour qu'il fonctionne sans distorsion. Aussi, doit-on se focaliser sur l'observation des comportements si l'on veut évaluer la conformité des plans d'ajustement structurel aux intentions originelles.

## Les consommations alimentaires urbaines menacées (2)

Les plans d'ajustement structurel peuvent se traduire à court terme par une réduction des consommations alimentaires urbaines par suite des compressions du niveau de vie, de la chute des importations et peuvent entraîner une détérioration de l'équilibre nutritionnel des citadins pauvres et des groupes vulnérables (femmes enceintes et allaitantes, enfants en bas âge). Cette dégradation de la situation alimentaire risque d'être d'autant plus profonde et durable que des rigidités structurelles réduisent les possibilités de reprise. Le tableau 1 présente sommairement les hypothèses les plus défavorables à l'alimentation des urbains pauvres.

Des indices concordants laissent supposer que les relations représentées par ce schéma n'ont pas été absentes de l'ajustement en Afrique et même que celui-ci a conduit à une contraction des revenus urbains plus brutale que prévue : les prix à la consommation ont subi de multiples pressions à la hausse en relation avec l'arrêt des subventions, la dévaluation, les obstacles aux échanges ou la fermeture des frontières. Toutefois, l'augmentation des prix alimentaires — du même ordre qu'antérieurement — a été freinée par de nombreux facteurs conjoncturels : baisse des cours mondiaux, meilleures conditions climatiques, etc.

Il en résulte une baisse sensible du pouvoir d'achat des salaires urbains, de 25 à 50 % dans 16 des 20 pays ayant eu un plan d'ajustement. La hausse des prix locaux n'a pas provoqué une progression de la production alimentaire nationale, sauf dans 9 cas sur les 28 entrées dans le processus d'assainissement. Aussi, ne faut-il pas s'étonner du fléchissement des disponibilités alimentaires par habitant qui touche d'abord les urbains pauvres (Kenya, Madagascar, Zambie) cumulant tous les handicaps : poids des dépenses alimentaires dans le budget et insuccès des programmes à leur intention (3).

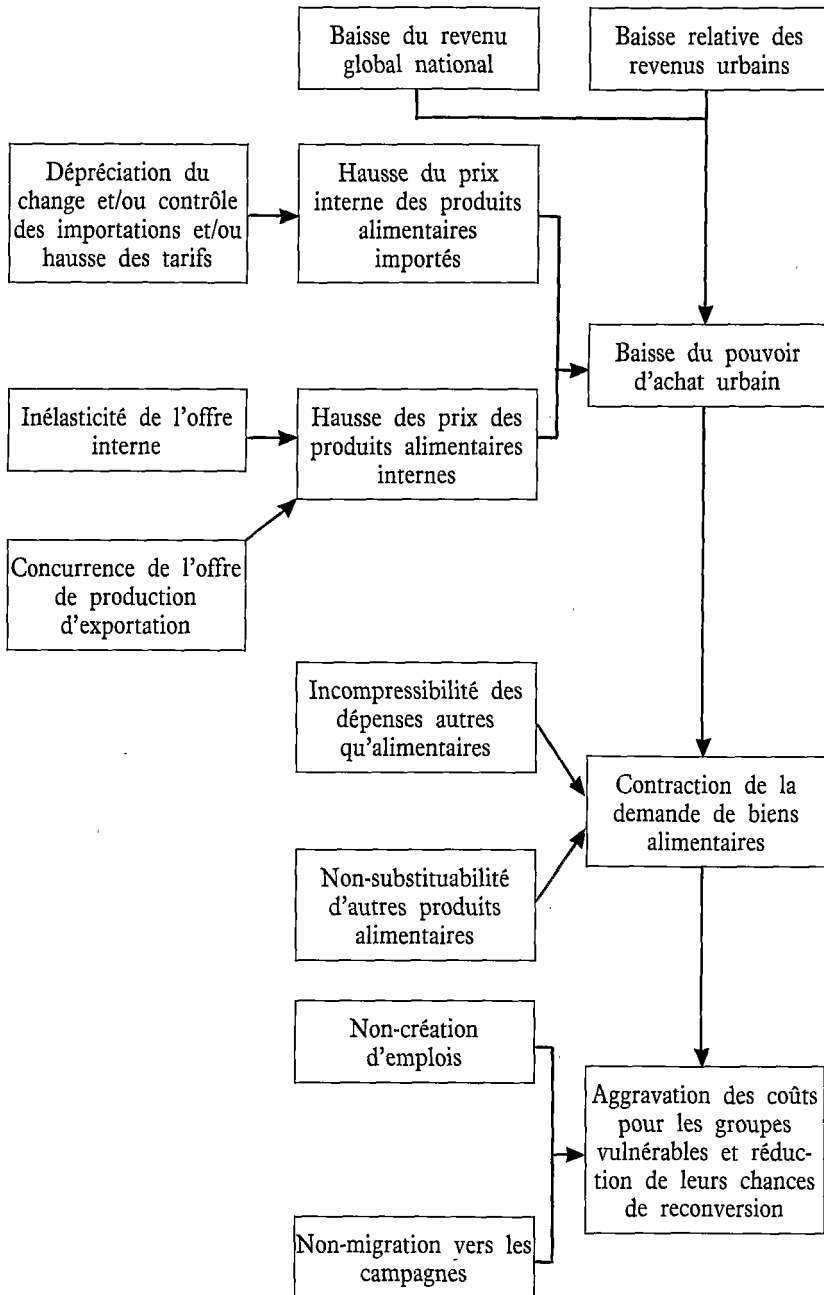
On n'a pas assisté enfin aux reconversions d'activité attendues des plans d'ajustement et venant compenser la détérioration des conditions de vie des urbains pauvres : retour à la terre des citadins exclus ou création d'activités internationalement compétitives par suite de la baisse des salaires. On ne peut que souligner le coût social durable de l'assainissement s'il n'a d'autre fonction que la

(2) Les appareils statistiques ne facilitent pas l'appréhension de l'évolution des importations alimentaires urbaines, qu'il s'agisse des statistiques du commerce extérieur qui ne permettent pas de répartir les flux entre villes et campagnes ou des enquêtes directes rares, dispersées et peu fréquentes.

(3) Dans un des rares pays (le Kenya) où l'on possède trois indices du coût de la vie (*Nairobi Higher, Medium and Lower Income*

*Price Index*), le poids de l'inflation a, selon J.-M. Fontaine, pesé davantage sur les bas revenus dans les années où, acceptant les recommandations du FMI et de la Banque mondiale, le Kenya a appliqué une politique libérale pour le maïs (J.-M. Fontaine, « Campagnes, bidonvilles et Banque mondiale au Kenya », *Politique africaine*, n° 26, 1987, p. 100).

TABLEAU 1 :  
AJUSTEMENT LE PLUS DÉFAVORABLE  
AUX CONSOMMATEURS URBAINS



rigueur macro-économique et si ne sont pas prises des mesures compensatoires.

Cette évolution des consommations urbaines n'est cependant ni générale, ni fatale, ni définitive. Des groupes de salariés se sont opposés avec succès à la baisse des rémunérations du secteur formel (sans obtenir l'indexation) et, en partie, au dégraissage des effectifs de l'administration avec, parfois, l'accord des bailleurs de fonds (cas du Ghana). Beaucoup enfin se sont investis dans le secteur informel ou agricole pour compenser le manque à gagner. La tendance générale à la hausse des prix ne s'est pas partout confirmée, les prix agricoles étant plus sages que ceux des autres secteurs. La suppression des tarifs douaniers et du contingentement des biens importés jointe à la baisse des prix mondiaux lors de la libération des échanges a compensé la suppression des subventions aux importations dans les pays, fort nombreux, où la pression des consommateurs, des importateurs et des transformateurs a conduit à jouer la carte du marché mondial.

La production interne de vivres pour les villes a connu, dans certains cas, une hausse sensible grâce aux meilleurs prix offerts au secteur alimentaire par rapport au secteur d'exportation. L'effondrement des prix internationaux des produits agricoles exportables, le retard de l'effet des dévaluations sur les prix des produits d'exportation et un desserrement des contraintes de commercialisation dans les filières vivrières ont poussé les planteurs à délaisser les cultures de rente, que ce soit à Madagascar (au détriment du café) ou au Sénégal (en défaveur de l'arachide).

La commercialisation en ville des produits alimentaires locaux a connu des fortunes diverses dans ce contexte. Si l'écart important de prix entre production et consommation a été maintenu pour le plus grand profit des intermédiaires au Zaïre ou au Niger, Madagascar a connu deux périodes : une phase spéculative immédiate entraînant un prix du riz élevé et une aggravation de la sous-nutrition en ville, puis un approvisionnement urbain suffisant contribuant à faire baisser les prix.

Ces mouvements touchent aussi les consommateurs ruraux qui s'alimentent de plus en plus en aliments commercialisés, voire importés (jusqu'à un quart du riz importé en Côte d'Ivoire). Ces consommateurs sont aussi menacés par la remise en cause des prix « pan-territoriaux », par l'attraction du marché vivrier urbain qui réduit la part réservée aux consommateurs ruraux et par l'existence d'un marché libre qui répercute les coûts de transport ou joue des pénuries ou des surplus régionaux.

## Des importations alimentaires qui ne fléchissent pas

Contrairement aux intentions, les importations alimentaires n'ont pas décréu et les politiques nationales ne sont pas devenues homogènes.

Si l'on peut observer une baisse d'environ 30 % en valeur (de 5,5, à 4 milliards de dollars) des importations alimentaires de l'Afrique subsaharienne entre 1982 et 1987, celle-ci n'est nette que pour les céréales (riz, blé et farine de blé) mais elle l'est beaucoup moins pour la viande et les produits laitiers. A y regarder de plus près, cette réduction tient à l'effort du Nigeria qui a diminué son recours à l'extérieur de 75 % et à la baisse du prix du riz, du sucre, du blé et de ses dérivés.

TABLEAU 2 :

### IMPORTATIONS ALIMENTAIRES TOTALES EN 100 000 \$

	1982	1987
Total Afrique subsaharienne	56 282	40 531
dont Nigeria	20 797	6 794

Source : FAO. Non compris le poisson.

Trois produits (riz, blé, sucre) représentaient à peu près la moitié des importations alimentaires en 1982. Si leur baisse en valeur s'élève aux deux-tiers de la baisse d'ensemble, cela n'a pas empê-

TABLEAU 3 :

### IMPORTATIONS TOTALES DE RIZ, DE BLÉ ET DE SUCRE (tonnage en 100 t et valeurs en 100 000 \$)

	Riz		Blés et dérivés		Sucre		Total valeur
	tonnage	valeur	tonnage	valeur	tonnage	valeur	
1982	28 348	10 128	42 292	8 891	13 910	6 609	25 631
1987	27 877	6 024	43 020	6 375	16 038	3 644	16 043
variations	-471	-4 124	+723	-2 516	+2 128	-2 965	-9 588
Indice 1987 1982=100	98	59	102	72	115	55	

Source : FAO.

che, une hausse des quantités, les pays autres que le Nigeria absorbant un tiers de plus qu'en 1982.

Si l'on excepte le Nigeria, l'ajustement ne se fait pas par contraction des importations alimentaires mais bien, comme l'indique le tableau 4, par une baisse des prix n'interdisant pas la croissance des volumes.

TABLEAU 4 :  
QUANTITÉS IMPORTÉES  
(en milliers de tonnes)

	Riz			Blés et dérivés			Sucre		
	Total	Nigeria	Autres	Total	Nigeria	Autres	Total	Nigeria	Autres
1982	2 835	539	2 296	4 230	1 269	2 961	1 391	692	699
1987	2 788	400	2 388	4 302	221	4 081	1 604	638	966
% de variation	-1,6%	-3,3%	+4,0%	+1,7%	-81,9%	+37,8%	+1,6%	-0,8%	+38,2%

Source : FAO.

### **Des politiques nationales différentes**

Bien qu'ayant adopté le même modèle-type d'ajustement structurel diffusé par le FMI et la Banque mondiale, chaque pays met en œuvre des politiques : celles qui se conforment au schéma des institutions internationales, celles qui reviennent à l'objectif d'auto-suffisance, celles qui maintiennent des importations alimentaires, celles qui favorisent la réexportation clandestine et enfin, tous les cas d'espèce.

#### **Les politiques conformes aux modèles du FMI et de la Banque mondiale**

Un nombre limité de pays a suivi les consignes des organisations internationales et régulé les importations alimentaires et le pouvoir d'achat urbain par une politique macro-économique rigoureuse, par la revalorisation des prix et des revenus agricoles et la libération des échanges au-dedans et avec l'extérieur.

Comme le Kenya ou le Ghana, le Sénégal appartient à cette catégorie. Gros importateur alimentaire, il a accepté une libéralisation du commerce agricole et une baisse du revenu urbain par tête ; il a revalorisé les prix à la production de l'arachide, principale cul-



ture d'exportation, et pris des mesures équivalentes à une dévaluation (4) faute de pouvoir toucher au taux de change du f. CFA.

Malgré cet effort de contraction des revenus urbains et la volonté de revaloriser les céréales traditionnelles, les importations de blé et de riz se sont poursuivies, de même que leur entrée en contrebande par la Gambie. C'est que les céréales étant largement consommées en milieu rural, l'intérêt fiscal de l'État pousse à la poursuite de ces importations qui renflouent ses caisses et il est politiquement impératif d'assurer la régularité des approvisionnements des consommateurs dakarois qui ont modifié, en partie, leurs préférences alimentaires. Cet échec relatif n'est pourtant pas imputable à la production vivrière qui a eu tous les soins des producteurs au détriment de l'arachide que l'État a dû surpayer pour en maintenir la culture.

Ainsi, il se confirme que chaque processus d'ajustement se heurte à des résistances, des inélasticités et des irréversibilités et que des compromis négociés, où le politique a un poids considérable, caractérisent chaque expérience nationale.

### **Les nouvelles politiques d'autosuffisance alimentaire**

Bien qu'aux antipodes de l'ajustement défini par le FMI et la Banque mondiale qui préconisent l'ouverture des économies et le respect des avantages comparatifs, les nouvelles politiques d'autosuffisance alimentaire mises en œuvre à Madagascar et au Nigeria qui ont conduit à réduire, voire stopper provisoirement les flux d'importations sont souvent des exemples cités élogieusement de réduction des importations alimentaires.

Reposant sur une libéralisation des échanges internes pour l'approvisionnement des citadins, ces nouvelles politiques d'autosuffisance ne prétendent pas comme naguère concilier immédiatement intérêts urbains et ruraux et se font, au moins à court terme, au détriment des citadins.

Les résultats de ces politiques restent difficiles à mesurer : les importations officielles n'ont-elles pas été remplacées au Nigeria par des entrées clandestines et des importations d'intrants ? Si la production de riz et de maïs a considérablement augmenté selon les agronomes de L'*International Institute of Tropical Agriculture* d'Ibadan, celle de blé stagne et les consommations urbaines chutent. Madagascar, pour sa part, a connu une baisse réelle des importations, une hausse des prix alimentaires urbains et une relance de l'offre interne de riz. Un cercle vertueux s'amorce-t-il ?

(4) La dépréciation du f. CFA étant exclue par les règles de la Zone franc, elle a été remplacée par un ensemble de droits

sur les importations et de subventions aux exportations.

### **Les politiques de maintien des importations alimentaires**

Ayant accepté le principe de l'ajustement, certains pays comme la Côte d'Ivoire (5) ont cependant augmenté leurs importations alimentaires destinées principalement aux villes et aux planteurs. De 1982 à 1987, ce pays a connu une hausse significative de ses importations de riz, de blé et dérivés et de produits laitiers et carnés.

Cette croissance est due à une politique de maximisation des recettes publiques, via un taux de protection élevé mais insuffisant pour réduire les importations. Ainsi la caisse de péréquation se substitue à celle de stabilisation dont les ressources ont diminué par suite de la mévente du cacao, du coton et, depuis peu, du café. Et ce maintien des importations de céréales n'entame pas l'effort de stabilisation et d'adaptation contrôlée des modèles alimentaires urbains. Le discours de l'autosuffisance, volontiers adopté par les pouvoirs publics, masque le maintien d'une forte extraversion du secteur alimentaire.

### **L'existence d'économies de transit**

La croissance des échanges frontaliers informels a permis à certains pays d'importer des aliments destinés au marché de leur voisin plus puissant : Gambie pour le Sénégal, Bénin et Niger pour le Nigeria ; la baisse des prix mondiaux comme les restrictions aux importations donnent, en plus, un coup de fouet à cette stratégie parallèle.

L'existence de ces économies de transit amplifie artificiellement la baisse de la demande d'importation du Sénégal et du Nigeria. Elles rendent inopérantes les politiques de prix des États voisins et, donc, les stratégies visant à la reconquête du marché intérieur.

### **De multiples cas particuliers**

Des erreurs, des accidents ou des catastrophes rendent bien des pays de l'Afrique subsaharienne incapables de subir la cure d'ajustement. Certains pays à option « socialiste » obtiennent ainsi des facilités financières leur permettant, provisoirement, d'importer plus pour approvisionner des villes coupées de leur hinterland agricole malmené par des mesures inadaptées. D'autres, touchés par des guerres, internes ou externes, ou des accidents climatiques (pays de la Corne de l'Afrique, Tchad), restent sous perfusion et mobilisent

(5) On pourrait citer aussi des pays comme le Zaïre qui n'a que de temps en temps prétendu appliquer un programme d'ajustement structurel et des pays pétroliers

comme le Congo ou le Gabon où les importations alimentaires n'étaient qu'une faible proportion des importations totales.

l'aide alimentaire internationale dont le continent africain est devenu le premier client depuis 1975.

\*

\* \*

En définitive, les consommateurs urbains, et, en particulier, les urbains pauvres ont souvent nettement souffert, au moins provisoirement, des crises de paiements externes et des politiques d'ajustement. Conforme à l'orientation générale de l'ajustement structurel, cette contraction des consommations urbaines n'implique pas que tous les objectifs de l'ajustement ont obtenu une libéralisation des filières internes, la rigueur de gestion macro-économique et le sacrifice d'emplois urbains formels, il n'y a eu ni réduction générale des importations alimentaires, ni uniformisation des politiques nationales, ni réduction de la politique externe à la seule vérité des prix et des changes, ni abandon des spécialisations agricoles au seul jeu des avantages comparatifs.

Ces écarts entre intentions et réalisations proviennent sans doute des délais de réponse aux prix (faiblesse des élasticités à court terme), des obstacles administratifs, mais surtout des résistances politiques dans la mise en œuvre des plans d'ajustement. C'est ainsi que producteurs, consommateurs, intermédiaires et États ont adopté des stratégies de retardement de l'ajustement pour les échanges agro-alimentaires extérieurs avec une certaine tolérance des bailleurs de fonds.

Toutefois, il n'est pas exclu que l'on revienne sur les « infractions » au modèle initial et, par exemple, que la Côte d'Ivoire soit contrainte d'abandonner sa politique « laxiste » d'importations et, à l'inverse, que le Nigeria rouvre ses frontières à l'importation. La défaite des importateurs de blé du Nigeria comme la fermeté mise à faire bénéficier les producteurs et non les États des effets positifs des dévaluations (par la hausse des prix au producteur) témoignent de la pression que peuvent exercer les institutions financières internationales.

A l'inverse, certaines dérives constatées entre les programmes affichés et les politiques appliquées montrent qu'on adapte la thérapeutique de l'ajustement aux difficultés rencontrées et aux oppositions soulevées. On admet que l'aggravation de la situation alimentaire dans les villes s'avère un instrument de « reconversion économique » moins « efficace » qu'il n'était prévu. On s'interroge sur les propositions de baisse du revenu urbain et sur l'idée si souvent avancée de « biais urbain » ou sur l'efficacité de l'instrument de régulation des importations alimentaires qu'est la seule « vérité » des prix et du taux de change. On ne récuse plus les subventions aux exportations et la taxation des importations qui se substituent

à la dévaluation en Zone franc. On admet même les contrôles quantitatifs.

Avec les programmes d'ajustement sectoriels, on en vient même à reprendre en compte la totalité des besoins des filières agro-alimentaires et on réhabilite les objectifs de redistribution régionalisée et de maintien des recettes publiques. On reconsidère, sauf dans les textes de vulgarisation, les efforts faits pour modifier, par la construction d'infrastructures et la hausse des rendements, les avantages comparatifs de l'agriculture africaine. De nombreux analystes, y compris certains de la Banque mondiale, redécouvrent les processus historiques longs dans la mise en œuvre des systèmes alimentaires et la complexité des politiques agro-alimentaires (6).

**Jean Coussy**

*École des hautes études en Sciences sociales*

(6) La préparation de ce texte a bénéficié des observations et documents de travail non encore publiés de plusieurs équipes de recherche. Nous remercions particulièrement G. Courade de son travail sur la première version de ce texte et le groupe ALTER-SIAL au CIRAD (N. Bricas, J. Muchnik, R. Sauvinet et R. Treillon), l'équipe IRAM-

INRA-UNB (J. Coste, J. Egg, J. Igue et A. Lambert), le CERED-LAREA (Ph. Hugon et G. Pourcet) et l'UR MSA (G. Courade, I. Droy, D. Harre et J. Roch). Mais nous sommes évidemment seuls responsables de nos interprétations et des erreurs pouvant subsister.