

## Les agro-exportateurs face à la dévaluation

**L**A dévaluation du F CFA, après une guerre de tranchées entre les bailleurs de fonds multilatéraux et la France, a fini par s'imposer et a finalement été présentée par les décideurs économiques, financiers et politiques (du « Nord ») comme incontournable. Maintenant qu'elle a eu lieu, le débat entre ses partisans et ses opposants est retombé — au moins sur le terrain franco-français, tout comme celui (sous-jacent) qui existe entre les défenseurs et les contempteurs de la Zone franc. Mais l'accalmie sera sûrement provisoire...

Dans cet article, on fera plus particulièrement référence aux secteurs agro-exportateurs qui occupent une place privilégiée dans les pays de la Zone franc et dont l'évolution constitue un enjeu stratégique de la dévaluation. On s'intéressera surtout et à double titre aux cas des filières caféières et cacaoyères de la Côte-d'Ivoire et du Cameroun : d'abord parce que ces deux pays et leur situation financière ont pesé prioritairement dans la décision et dans le choix du taux de dévaluation, ensuite à cause du poids de ces filières dans les économies nationales (même si les recettes pétrolières relativisent — pour quelque temps encore — le rôle des secteurs caféiers et cacaoyer au Cameroun).

### Remarques liminaires : sortir de la logique de l'ajustement

Les pays de la Zone franc, comme le reste de l'Afrique subsaharienne, vivent depuis une décennie à « l'heure » d'un ajustement dit structurel mais qui dans les faits a surtout été financier. Si le bilan en est pour le moins mitigé, selon la Banque mondiale elle-

même, ce serait d'abord parce que les réformes n'ont pas été menées à leur terme et qu'il reste du « *chemin à parcourir* ». Toutefois, en plus des conséquences directes de l'ajustement, la Zone franc a dû payer au prix fort l'entêtement dans sa différence politique et monétaire, puisque les transferts nets de la part des institutions de Bretton Woods sont devenus négatifs (1). L'ajustement s'est donc accompagné d'un « assèchement structurel » qui ne pouvait fatalement conduire qu'à la décision de dévaluer, sauf décision politique de refuser les règles du jeu de l'ordre économique international (2).

On ne reviendra pas sur les nombreux débats concernant le bien-fondé d'une dévaluation du F CFA (3) : elle est faite. On ne peut que constater qu'elle était devenue nécessaire : inévitable financièrement, car la fuite en avant dans les déficits et l'endettement n'était plus tenable, surtout pour la France ; plutôt salutaire économiquement, car les distorsions étaient devenues trop fortes par rapport à l'environnement international ; mais plus discutable dans son application uniforme à tous les pays (aspect qui renvoie aux problèmes de gestion d'une zone monétaire économiquement non homogène). Il convient toutefois d'effectuer quelques remarques :

- si la dévaluation n'est qu'un outil de la politique de change, et donc un des instruments d'une politique économique, elle a la particularité d'être non sélective : elle est aveugle et touche indifféremment tous les secteurs économiques et toutes les catégories sociales. Et un taux de 50 % équivaut à un « remède de cheval » ;
- la dévaluation n'est pas une panacée : elle doit nécessairement faire partie d'une politique et bénéficier de mesures d'accompagnement qui conditionnent son succès (à savoir, un impact durable et non pas la fuite en avant vers le prochain changement de parité) ;
- la dévaluation doit s'intégrer dans la perspective d'une véritable stratégie de développement et sortir de la logique de l'ajuste-

(1) FMI et Banque mondiale ont globalement suspendu leurs concours tout en maintenant leurs échéances de remboursement. Sur l'ampleur du phénomène, voir : J.M. Sévérino et M. Basquin, « Situation économique et financière des pays du champ en 1992. Perspectives pour 1993 », in *Les États d'Afrique, de l'Océan Indien et des Caraïbes*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement, 1993, pp. 15-17.

(2) C'était le scénario alternatif exprimé par J. Dowe dans sa redoutable et savoureuse analyse sur la Zone franc : J. Dowe, « Du riffifi à CFA City », in S. Michailof (dir.), *La France et l'Afrique. Vade-mecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala, 1993, pp. 461-468.

(3) Que la question soit traitée directement, comme en particulier : C. Freud, « La

Zone franc est-elle le bouc-émissaire de l'échec du développement ? », *Cahiers d'études africaines*, 121-122, XXXI-1-2, 1991, pp. 159-174, ou indirectement à travers le couple politique de change/ajustement. Voir par exemple : P. Jacquemot et E. Assidon, *Politiques de change et ajustement en Afrique*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement, 1988, 216 p. (Études et documents) ; P. Guillaumont, S. Guillaumont, P. Plane, *Comparaison de l'efficacité des politiques d'ajustement en Afrique, Zone franc et hors Zone franc*, Paris, CCCE, DEG, 1991, 76 p. (Notes et Études, 41) ; B. Leenhardt, M.F. L'Héritau, C. Nana Tanke, *Une décennie d'ajustement en Afrique. Performances comparées de 28 pays africains. 1980-1989*, Paris, CCCE, DEG, 1991, 41 p. (Notes et Études, 43).

ment structurel tel qu'il a été conduit en Afrique et où on risque de l'enfermer ; c'est-à-dire : le seul rétablissement des finances publiques et la réduction des déficits budgétaires.

Ce dernier point est essentiel : la décennie écoulée s'est avant tout soldée par une « *gestion de l'enlisement* » (4). Les programmes successifs d'ajustement ont certes réduit les trains de vie et les dépenses mais ils ont aussi abouti à la récession, au désinvestissement, à la marginalisation d'une fraction croissante de la population — voire des territoires — et finalement, à l'impasse.

Quelles sont les perspectives aujourd'hui ? La dévaluation apporte de l'oxygène, évite l'étouffement, mais pour combien de temps si elle ne s'accompagne pas d'une relance volontariste, de la reconstruction d'un capital productif dégradé ou vieilli et de la construction de nouvelles bases productives ?

Le débat est donc bien sans équivoque celui des politiques de développement. Quels sont les choix possibles et nécessaires ? On ne prétendra évidemment pas répondre à cette question : les marges de manœuvre des pays africains sont étroites dans un contexte international qu'ils subissent plus que d'autres ; mais elles existent. De nombreux scénarios, souvent extrêmes, sont évoqués par les analystes ou ont été développés par des études prospectives. On rappellera par exemple les configurations proposées récemment par J. Giri (5) qui suggère comme alternatives : « *le culte du cargo* » (i.e., l'incantation à l'aide extérieure accrue), « *la fourmi africaine* » (un remake de la fourmi asiatique et de la révolution verte) ou « *le repli sur soi* » (la déconnexion à la Samir Amin)... L'avenir sera probablement un panaché de tous ces possibles avec, plus sûrement, un creusement important des disparités territoriales et des écarts entre les pays, en fonction des capacités à construire des consensus nationaux.

On se contentera ici de deux remarques :

— des solutions durables au problème de la dette sont un préalable à la relance et au développement : en empêchant toute mobilisation d'une épargne pour l'investissement, qu'elle soit nationale ou extérieure, la dette explique en grande partie l'enlisement dans l'ajustement structurel. Les ratios service de la dette/recettes propres ou exportations ne sont pas gérables, même à moyen terme et en retenant des perspectives de croissance optimistes ; et la dévaluation a entraîné un accroissement proportionnel de la dette extérieure libellée en devises. Si la France a pris l'initiative d'une annu-

(4) L'expression est de G. Duruflé dont la pertinence et la clarté de l'analyse sur l'ajustement restent intactes : quelques années plus tard... l'essieu est définitivement « planté » et le ciel est plus noir. Cf. G. Duruflé, *L'ajustement structurel en Afrique*

(Sénégal, Côte-d'Ivoire, Madagascar), Paris, Karthala, 1988, 205 p.

(5) J. Giri, « Rompre avec un demi-siècle d'anti-développement », in S. Michailof (dir.), *op. cit.*, pp. 36-50.

lation partielle ou totale de ses créances publiques, elle n'a pas été suivie par les autres bailleurs de fonds et notamment les multilatéraux. Enfin on rappellera que, pour attirer des investisseurs privés, il faut aussi des banques commerciales et que, dans le contexte financier qui prévaut actuellement, aucune banque n'est prête à s'engager quand le marché secondaire des créances affiche des décotes de 70 à 80 %. Il s'agit là d'un défi des relations internationales (6) ;

— il n'y a pas d'alternatives à court et moyen terme à la relance de la croissance par les exportations. C'est un choix nécessaire mais aussi réaliste : d'abord à cause de la faiblesse des marchés intérieurs (leur taille et les conséquences de la récession sur la demande, urbaine en particulier), ensuite à cause des limites actuelles des marchés régionaux (quelles que soient à terme les possibilités d'intégration, formelle ou informelle, communautaire ou hégémonique). Les exportations peuvent ainsi contribuer au financement du développement et préparer — par des investissements et des réformes structurelles — la réponse à l'expansion certaine des marchés intérieurs (7) et la transition vers des économies certes plus dépendantes des marchés internationaux mais aussi plus diversifiées.

Il est bien sûr facile de rétorquer que les trente dernières années contredisent une telle option. Le syndrome de l'économie de rente s'est traduit par l'engloutissement des gains des exportations (essentiellement agricoles et minières) dans des opérations de redistribution, au niveau des agents économiques comme des États : très peu de ré-investissement dans l'agriculture et d'investissements productifs en général — sauf quelques gros projets menés à grand renfort de crédits extérieurs — et beaucoup de création d'emplois publics ou para-publics et de réseaux de clientèle.

Mais le défi est bien là et il est maintenant présenté comme tel par un nombre croissant d'analystes : il faut sortir des rentes, changer les règles du jeu, les modes de gestion et le partage des richesses. Si un tel programme, édicté de façon abrupte, peut paraître utopique et théorique, nous allons montrer que, pratiquement, une opération comme la dévaluation peut fournir une occasion sinon de mise en œuvre du moins de changement.

(6) Sur ce sujet et le champ des possibles, voir l'excellente synthèse de M. Raffinot : *La dette des tiers mondes*, Paris, La Découverte, 1993, 124 p.

(7) Portés par la croissance démographique et urbaine. Ainsi, J.M. Cour rappelle le

rôle moteur de l'urbanisation et que « *les villes sont une opportunité pour l'agriculture africaine* ». Cf. J.M. Cour, « Pour une meilleure gestion du peuplement et de l'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne », in S. Michailof (dir.), *op. cit.*, pp. 238-253.

## Les enjeux cruciaux du partage des gains de la dévaluation

La dévaluation permet généralement une augmentation de la valeur ajoutée nationale exprimée en monnaie locale dont l'importance est fonction de la structure des coûts de production : dans l'immédiat elle ne permet pas de vendre plus (ou d'exporter plus comme on le dit si souvent) mais de dégager des marges commerciales plus importantes lors de la mise en marché.

Cette augmentation de la valeur ajoutée nationale constitue déjà un résultat essentiel eu égard aux déficits que connaissaient de nombreuses filières (8) et surtout à ceux des finances publiques. Toutefois cette « manne », qui résulte des incidences mécaniques du changement de parité, impose une gestion qui renvoie à un arbitrage essentiel : comment et entre quels opérateurs économiques va être redistribuée cette valeur ajoutée supplémentaire et quelle sera notamment la part respective des producteurs agricoles et de l'État ?

Si l'on se place au niveau sectoriel, les conditions du partage des valeurs ajoutées entre les différents agents économiques dépendent bien évidemment du mode d'organisation des filières. Dans le cas des pays de la Zone franc, et pour les secteurs agricoles d'exportation, c'est une organisation administrée par l'État qui a historiquement et globalement prévalu : mise en place de systèmes de stabilisation des prix payés aux producteurs agricoles, gérés par des « offices » ou des « caisses », accompagnés de la fixation des prix intérieurs dans le cadre de « barèmes ». On rappellera que ce type de dispositif correspond à un double objectif qui est celui de garantir un niveau de revenu aux agriculteurs (et donc de minimiser leurs risques) et d'offrir des recettes à l'État par l'intermédiaire des prélèvements directs (comme les taxes de sortie) ou indirects (comme l'utilisation à d'autres fins des fonds de stabilisation) (9).

La question centrale reste bien alors celle de la rémunération accordée aux producteurs et aux autres agents des filières, qui détermine l'importance des taxations directes et indirectes possibles pour l'État. Il serait envisageable de mettre en place des garde-fous à une trop grande ponction publique, comme la stabilisation des recettes étatiques (sur la base d'un prix de référence négocié et non d'un

(8) En fait il convient plutôt d'évoquer des équilibres précaires que des déficits, car plusieurs années d'ajustement sectoriel avaient fini par rétablir — récemment — la situation financière des filières (mais leur situation financière seulement).

(9) Il existe bien un débat sur les incidences négatives de la fiscalité qui porte sur le dynamisme des secteurs d'exportation et

sur le comportement des agents, mais celui-ci bute de fait sur l'absence d'alternatives fiscales véritables pour les États dans le contexte actuel (notamment la possibilité de mettre en œuvre des systèmes d'imposition directs sur les revenus et le foncier) et pose le problème plus général de l'évolution de la fiscalité et du financement de l'action publique.

prix de réalisation) et la gestion des fonds de stabilisation en dehors des circuits du Trésor public, mais les leçons de l'histoire montrent que les pratiques ont été fort différentes et la situation actuelle des finances publiques rend ces modes d'emploi particulièrement utopiques (10).

### *Les leçons du passé*

L'examen des rapports de prix dans les filières d'exportation au cours des trente dernières années est particulièrement éloquent sur le fonctionnement des systèmes administrés des pays de la Zone franc. Si on considère par exemple la rémunération du cacaoculteur au Cameroun et en Côte-d'Ivoire, exprimée en pourcentage du prix international (ICCO), on constate globalement que deux années sur trois la part du producteur s'est située entre 30 et 55 % du prix mondial. Les deux principales périodes d'exception — ponctuellement 1964 et plus significativement 1986/1992 — correspondent à des baisses marquées du prix international et à des interventions des Caisses en soutien pour maintenir des prix aux producteurs, qu'il était politiquement difficile de diminuer. Dans les deux cas cependant, ces soutiens ont été suivis par une baisse du prix officiel payé aux agriculteurs, le manque d'assise financière des Caisses, l'ampleur et la durée de la phase baissière de la fin des années 80 ayant conduit à la crise actuelle. On notera l'étonnante similitude du rapport de prix dans les deux pays, malgré la grande divergence des résultats sectoriels et l'absence de politique concertée, qui révèle *a posteriori* la prégnance du modèle.

Une configuration du même type permettrait de résumer la situation des filières café et pour partie des filières coton. Elle est à comparer avec celle de la plupart des autres pays producteurs concurrents où la part de la filière oscille, pour les vingt dernières années, entre 70 et 90 % du prix international : c'est le cas de la Malaisie et de l'Indonésie, du Brésil, de la Colombie et du Costa Rica mais aussi du Kenya.

Ce mode de répartition de la valeur ajoutée entre agents est confirmée par l'évolution des prix payés aux producteurs. L'exemple du café et du cacao au Cameroun montre qu'il y a eu une évolution régulière des prix nominaux jusqu'à la crise actuelle mais que les prix réels ont au contraire été caractérisés par une stagnation globale sur trente ans et une détérioration progressive à compter des années 80.

(10) Voir notamment P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney, « Politique macroéconomique et stabilisation des prix payés aux producteurs pour les cultures

d'exportation », in *Afrique — Asie : Performances agricoles comparées*, Paris, Revue Française d'Économie, 1993, pp. 173-189.

Ainsi, dans ces filières à gestion étatique, les hausses des prix sur les marchés internationaux ont toujours été captées par les pouvoirs publics (11). En revanche, lors des situations de baisse durable des prix — et la période récente est à cet égard exceptionnelle — l'État a certes abandonné ses prérogatives fiscales (suppression des droits de sortie), mais a toujours fini par répercuter les prix du marché sur les producteurs agricoles, alors que les intermédiaires étaient protégés par les barèmes et autres « charges incompressibles ». Cette situation s'explique par quatre phénomènes : l'utilisation des fonds de stabilisation à d'autres fins, l'impossibilité à gérer pratiquement des baisses aussi fortes, l'incapacité à anticiper et la lenteur à s'adapter (12).

Ainsi, les baisses des prix aux producteurs lors de la campagne agricole 1989-1990 ont été radicales (officiellement autour de 50 %, plus dans la réalité). Elles se sont poursuivies lors des campagnes suivantes et, fin 1993, les producteurs de café et de cacao touchaient en moyenne des prix nominaux identiques à ceux des années 60 et des prix réels équivalant à 15-20 % des prix de la campagne 1960-1961.

### **Les risques du présent**

Quelle est la situation aujourd'hui ? Comment a été gérée la « manne » issue de la dévaluation mais aussi de la hausse des cours internationaux (13) ?

En dépit de l'amorce d'une libéralisation des filières et d'un retrait de l'État, imposés de l'extérieur à l'occasion de la crise, on constate tout d'abord dans les deux pays un retour instantané à la répartition « traditionnelle » du prix international. Les producteurs retrouvent même la partie inférieure de la fourchette tendan-

(11) Cette particularité a été confirmée dans le cas du café par : B. Daviron et W. Fousse, *La compétitivité des cafés africains*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement, 1993, 252 p. Cette étude compare notamment l'évolution des revenus des différents agents en fonction du marché international. Dans le cas de la Côte-d'Ivoire, le coefficient de corrélation au prix mondial se situe à 0,04 pour les intermédiaires, à 0,11 pour les producteurs agricoles et à... 0,91 pour l'État (cf. p. 159).

(12) Les pouvoirs publics ont attendu l'étranglement pour agir et finalement imposer des baisses drastiques, non expliquées (si ce n'est par la langue de bois) et traumatisantes pour les producteurs.

(13) Il est nécessaire de l'illustrer par des ordres de grandeur. Une dévaluation de 50 % multiplie par deux la valeur absolue des

exportations. Mais, dans le cas de notre exemple sur le café et le cacao, il se trouve que l'augmentation en valeur est amplifiée — et l'effet dévaluation « parasité » — par une reprise nette des cours, après sept années de chute des prix : le cacao est passé de 5,80 FF/kg en mai 1993 à 7,50 FF en avril 1994 et le robusta de 5,60 FF à 9,00 FF aux mêmes dates. Ainsi, dévaluation plus effet marché signifient virtuellement une augmentation en valeur des exportations de 160 % pour le cacao et de 200 % pour le café. Pour la Côte-d'Ivoire, avec 730 000 t de cacao et 130 000 t de café exportés, cela signifie une valeur commerciale supplémentaire de l'ordre de 400 milliards de F CFA. Pour le Cameroun, avec 90 000 t de cacao et 45 000 t de cafés exportés, la plus-value est d'environ 70 milliards de F CFA.

tielle des trente dernières années : 31 % en Côte-d'Ivoire et 39 % au Cameroun. Mais on constate ensuite que les hausses des prix agricoles décidées après la dévaluation (14) ne permettent en aucun cas un rattrapage pour les producteurs : les prix nominaux correspondent à ceux des années 1978-1980 et le pouvoir d'achat reste au tiers de celui du début des années 60.

Le choix du prélèvement maximal par l'État à des fins de rétablissement des équilibres financiers globaux a donc été retenu, puisque — dans le cas des filières caféières et cacaoyères — les ajustements successifs (et notamment les baisses de prix que nous venons d'évoquer) avaient déjà permis de retrouver les équilibres financiers sectoriels (15).

On est donc en présence d'un double risque :

— faire perdre le bénéfice de la dévaluation en privilégiant un assainissement financier et un rétablissement des équilibres publics (16), irréalisables avec la structure actuelle de la dette ; ce qui reviendrait à une confusion d'objectif entre une dévaluation compétitive et le désendettement, qui relève de décisions politiques internationales ;

— revenir aux « vieux démons » : alors que la crise avait forcé l'amorce d'un débat sur les orientations économiques et permis d'esquisser un changement des habitudes de gestion publique, la dévaluation — et l'évolution du marché international — sont des sirènes qui invitent au maintien d'un système rentier, basé sur une fiscalité de gisement (la « pompe à phynances » des Caistab), avec quelques filières qui « crachent » des devises pour une économie « minière ».

Pourtant, l'enjeu majeur est bien de transférer une plus grande partie des gains de la dévaluation vers les producteurs, qui ont contribué le plus à l'ajustement, afin de maintenir le potentiel productif, le renouveler, l'accroître, mais aussi de relancer des économies régionales exangues, où l'effondrement des revenus agricoles a entraîné la chute des échanges, des activités et des services.

## **Dévaluation compétitive et politiques sectorielles**

On a vu précédemment que la dévaluation permettait d'augmen-

(14) De 100 % au Cameroun (mais le prix du cacao venait d'être baissé de 25 %) et de 20 % pour le cacao et 60 % pour le robuste en Côte-d'Ivoire.

(15) A l'exception en Côte-d'Ivoire des dettes de la Caisse de stabilisation vis-à-vis des opérateurs économiques locaux (environ 170 milliards) qui avaient fait l'objet d'une

procédure de titrisation et qui justifient certainement un prélèvement exceptionnel sous réserve qu'il le reste (quoique...).

(16) Ce semblerait être la position exprimée par J.M. Sévérino, directeur du Développement au ministère français de la Coopération, dans un entretien au *Courrier de la planète*, n° 21, février-mars 1994, pp. 2-3.



ter la valeur ajoutée nationale exprimée en monnaie locale. C'est le cas pour toutes les filières agricoles d'exportation mais dans des proportions qui varient selon les contenus en imports et le ratio production exportée/production totale. Dans le cas des principales filières agro-exportatrices de la Zone franc, les coûts en devises — selon les estimations les plus récentes de la « littérature grise » — se situent entre 20 et 40 % du coût total, avec une opposition nette entre les filières à dominante « paysanne » (cacao, café et coton) qui sont proches des 20-25 % et les filières agro-industrielles (hévée et sucre) situées entre 30 et 40 %, le cas du palmier étant relativement atypique (25 %).

Ces gains en valeur ajoutée, particulièrement élevés pour les café et cacao dont la production est presque totalement exportée, ne permettent toutefois pas de vendre plus sur des marchés internationaux où la concurrence entre producteurs est arbitrée par leurs différences de compétitivité.

### **Rappels sur la notion de compétitivité**

On ramène souvent la notion de compétitivité à la capacité de produire à des coûts inférieurs à ceux des concurrents. Cette assertion est partielle car s'il s'agit, éventuellement, de produire « moins cher », il s'agit aussi de produire « plus » et éventuellement de produire « mieux ».

Ainsi on peut distinguer trois composantes de la notion de compétitivité (17) : — le prix de revient, qui découle de la structure des coûts et des coûts des facteurs, — le volume, qui correspond à la capacité de production, — la qualité, qui renvoie aux caractéristiques intrinsèques du produit et aux conditions de sa mise en marché (régularité et homogénéité des lots par exemple).

Dans le cas des produits agricoles exportés par les pays de la Zone franc, la « compétitivité — prix » présente peu d'intérêt (dans une optique de vente s'entend), dans la mesure où les produits mis en marché sont généralement des produits bruts ou faiblement transformés qui sont vendus en référence à un cours mondial : il existe un prix international et on peut gagner plus ou moins lors de la vente mais on ne peut pas vendre plus (ou marginalement) en offrant un prix inférieur au marché (sauf situation spécifique qui permettrait d'envisager une politique de dumping).

La « compétitivité — qualité » permet d'écouler plus facilement les productions, sans décotes, et d'accéder éventuellement à des marchés spécifiques plus rémunérateurs. Mais on rappellera qu'il existe

(17) Voir notamment C. Mainguy, « La compétitivité des exportations et leur sensibilité au taux de change en Afrique subsaharienne », *Économies et Sociétés, série Relations économiques internationales*, n° 32, septembre 1993, pp. 69-98.

aussi un marché pour la mauvaise qualité, comme le montre l'Indonésie avec sa production cacaoyère.

Enfin, c'est la « compétitivité — volume » qui apparaît comme essentielle, puisque c'est par les volumes avant tout que peuvent s'acquérir et se conserver des positions sur le marché international. Il ne sert à rien de produire moins cher et mieux si on ne dispose pas des capacités à « faire du tonnage ».

La part de marché constitue ainsi l'indicateur privilégié de représentation de la compétitivité, puisqu'elle exprime la capacité à vendre en fonction des trois critères précédents, même si l'effet volume est déterminant dans le cas des marchés agricoles.

Contrairement à d'autres secteurs productifs, la dévaluation a donc peu d'incidences directes en matière de compétitivité des filières agricoles d'exportation. La baisse des prix de revient, liée à la diminution du coût des facteurs locaux par le changement de parité (coût de la main-d'œuvre essentiellement), n'a pas de conséquence à court terme sur l'augmentation des ventes en référence à un cours mondial. En revanche, le renchérissement du coût des facteurs importés peut inciter à un changement des systèmes techniques (comme les types d'équipements ou le recours aux intrants) et organisationnels (comme le taux d'encadrement expatrié dans certaines filières) et permettre une amélioration des résultats.

En fait, il peut difficilement y avoir pour les filières agro-exportatrices l'équivalent de ce qu'on appelle les dévaluations compétitives dans d'autres branches, notamment les secteurs manufacturiers. Dans ces secteurs, le contrôle des parts de marché passe effectivement (outre une capacité d'offre supplémentaire liée à un sous-emploi de certains facteurs) par une concurrence directe entre entreprises pour laquelle le facteur prix de vente (et donc coût de revient) est déterminant.

Dans le cas des secteurs agricoles d'exportation, la dévaluation compétitive ne peut être qu'indirecte et construite. Elle n'est pas automatique, puisqu'elle implique que les valeurs ajoutées supplémentaires soient réinvesties dans une augmentation et une amélioration de la production et dans une rationalisation des coûts. Elle relève ainsi d'une démarche volontariste, au niveau des producteurs, du secteur ou de l'État, et renvoie à la définition et à la mise en œuvre de politiques sectorielles.

### ***L'enjeu de la compétitivité — volume***

C'est hélas devenu un lieu commun que de rappeler que l'Afrique a perdu progressivement des parts des marchés internationaux et qu'elle serait en voie de marginalisation. On répondra tout d'abord qu'il n'y a pas de fatalité et ensuite que le bilan est plus nuancé, selon les secteurs et les zones géographiques. Ainsi, la Zone

franc aurait obtenu de meilleurs résultats comme le montre une publication récente du ministère français de la Coopération (18) : c'est vrai sans conteste pour le coton, mais la situation est plus mitigée pour les autres cultures considérées. La production de caoutchouc progresse fortement (surtout en Côte-d'Ivoire) mais reste marginale au niveau mondial ; les exportations d'huile de palme sont faibles et stagnent ; la production caféière a amorcé un déclin régulier depuis les années 75 ; et les résultats des exportations cacaoyères sont faussés par le phénomène ivoirien qui pèse 30 % du marché mondial et a connu une croissance annuelle de 7 %, alors que tous les autres pays de la Zone franc sont sur une tendance récessive.

Si l'objectif actuel est bien de soutenir la croissance par celle des exportations, cela signifie pourtant d'être en mesure au mieux de conquérir des parts de marché et au minimum de les conserver. Cet objectif de maintien implique à lui seul un développement des productions au rythme de l'expansion des marchés internationaux, qui reste soutenu (malgré des dysfonctionnements et leurs incidences sur les cours) : ainsi les tendances décennales pour le café et le cacao se situent à 2 et 4 % par an. Or le problème actuel, dans de nombreux pays, est déjà de réussir à maintenir les potentiels de production, les volumes produits et à enrayer leur chute... qui se traduit par une impossibilité à éviter des pertes de parts de marché.

En effet, l'analyse des structures de production dans le cas des cultures pérennes (où il existe un capital plantation), et plus particulièrement dans celui du café et du cacao, conduit à émettre un certain nombre d'inquiétudes :

- les appareils de production sont vieilliss : l'âge des vergers est ancien, de nombreuses plantations datent d'avant les indépendances et il n'y a pas eu de régénération véritable ;

- les modèles de croissance ont été globalement extensifs : le développement des plantations et de la production se sont effectués par conquête progressive des zones de forêt, en consommant les ressources naturelles, sans assurer leur reconstitution ;

- les années de crise et l'effondrement des revenus se sont traduites par un délaissement des plantations, une diminution des entretiens, l'arrêt du recours aux intrants, avec comme conséquences, outre une baisse effective des productions, une dégradation d'un potentiel qui était déjà diminué.

Ainsi au Cameroun, la production cacaoyère est passée de 120 000 à 90 000 tonnes et la production de robusta, qui reposait sur des systèmes intensifs et spécialisés (tout à fait exceptionnels pour la caféiculture africaine), s'est effondrée (de 100 000 à

(18) *Les États d'Afrique, de l'Océan Indien...*, op. cit., pp. 74-76.

40 000 tonnes) (19). En Côte-d'Ivoire, la croissance cacaoyère s'est arrêtée et la production caféière connaît un repli spectaculaire (de 250 000 à 140 000 tonnes). Aujourd'hui, pour éviter une dégradation progressive et certaine du potentiel et des productions (20), il faut planter, ou replanter, dans un environnement naturel diminué, avec des coûts d'investissement nettement supérieurs aux coûts originels (21).

### **Les conditions de la croissance de l'offre agricole d'exportation**

On se limitera à quelques rappels sachant que la littérature sur les conditions de croissance de l'offre, et notamment sur les réactions de l'offre aux variations de prix, est évidemment extrêmement fournie (au plan général). On distinguera tout d'abord l'approche au niveau du producteur, puis l'approche plus globale en termes de mobilisation des facteurs de production.

Même si la rigidité structurelle de l'offre agricole par rapport aux prix est généralement reconnue dans le cas des pays de l'Afrique au sud du Sahara (du fait des conditions d'environnement) et notamment pour les cultures pérennes (22), une répercussion significative des gains de la dévaluation aux producteurs apparaît comme un préalable incontournable à toute politique de relance. La baisse du pouvoir d'achat a été si importante et la chute des prix nominaux si brutale qu'une revalorisation effective est la condition *sine qua non* d'une reprise de confiance. L'importance des objectifs en terme de volumes et leurs conséquences en matière d'investissement justifient aussi qu'un transfert de ressources puisse être effectué, notamment pour reconstituer ou consolider le potentiel productif (par le système de prix mais aussi éventuellement par des dispositifs d'incitation directe du type primes ou subventions).

Mais la croissance de l'offre découle aussi et surtout de l'environnement économique et institutionnel de l'agriculture, dont dépendent la sécurité des conditions de production (et donc la minimisation des risques pour l'agriculteur), la disponibilité et le coût d'accès à l'utilisation des différents facteurs de production et ser-

(19) Cf. B. Losch, J.-L. Fusillier, P. Dupraz, *Stratégies des producteurs en zone caféière et cacaoyère du Cameroun. Quelles adaptations à la crise ?*, Montpellier, CIRAD-DSA, n° 12, 1991, 252 p. (*Documents Systèmes Agraires*).

(20) Pour donner un ordre de grandeur, le maintien de sa part du marché cacaoyer pour le Cameroun (qui était de 5 % à la fin des années 80) signifierait la production de 60 000 tonnes supplémentaires à l'horizon 2000.

(21) Cf. F. Ruf, « Les crises cacaoyères, la malédiction des âges d'or ? », *Cahiers d'études africaines*, 121-122, XXXI-1-2, 1991, pp. 83-134.

(22) Une des références les plus citées à ce sujet est l'étude de M.E. Bond, *Agriculture Responses to Prices in Sub-saharan African Countries*, IMF staff papers, 20 (4) : 703-736, qui révèle que les élasticités sont certes toujours positives mais limitées : assez faibles à court terme ( $\pm 0,15$ ), un peu plus fortes à long terme ( $\pm 0,20$ ).

vices... Ces différents champs renvoient aux garanties des législations et réglementations (droit foncier, droit du travail, droit des successions), à la performance des réseaux de crédit, d'approvisionnement en intrants et de commercialisation, à l'existence d'infrastructures de communication et de dispositifs d'information, de formation et d'intermédiation.

Sur un plan plus global, l'offre agricole dépend de la capacité à mobiliser les différents facteurs de production et à créer les conditions de la mise en valeur. Comme illustration sur ce point, on se référera à l'analyse comparée de la croissance des cacaocultures ivoirienne et camerounaise, qui constitue un exemple édifiant de l'influence des contextes politiques d'ensemble (23). Ces deux pays, avec des dotations initiales du même type (surfaces forestières, écologie, conditions de peuplement), des structures de production similaires (petite production paysanne) et une histoire coloniale identique (tutelle française), ont en effet connu des trajectoires radicalement différentes : alors qu'ils produisaient tous deux 80 000 tonnes au moment des indépendances, le Cameroun réalise aujourd'hui 90 000 tonnes et la Côte-d'Ivoire... 750 000 tonnes. Cet écart est encore plus frappant lorsqu'on sait que les conditions d'organisation des filières ont été semblables, avec les mêmes dispositifs (caisse de stabilisation et barèmes) et le même niveau de prélèvement (cf. figure 1). Parmi les éléments explicatifs d'un tel écart on retiendra trois facteurs essentiels : la politique foncière et la politique migratoire, extrêmement libérales en Côte-d'Ivoire et restrictives au Cameroun ; et le contexte politique intérieur, consensus national d'un côté et crispations régionalistes de l'autre, qui — combinés — ont abouti à des configurations de développement et des performances opposées.

Ces remarques sur les conditions de la croissance de l'offre et la présentation sommaire des cas ivoirien et camerounais permettent de présenter, à titre d'exemple, ce qui pourrait constituer les axes de programmation d'une politique sectorielle de relance dans ces deux pays :

— dans le cas du Cameroun, de toute évidence, et sur un plan strictement économique (on est bien conscient des rigidités politiques), une des priorités sectorielles est de permettre la mobilisation des facteurs de production naturels — qui restent abondants — et le développement du couple terre/travail, constitutif des fronts pionniers, sans ignorer les impératifs de préservation des ressources. Cela signifie d'abord : permettre les migrations inter-régionales ;

(23) Cf. B. Losch, « Perspectives de la production cacaoyère camerounaise : évolution et crise à la lumière du cas ivoirien. Essai d'interprétation », communication à l'Internation

*Conférence on Cocoa Economy*, Bali, 19-22 octobre 1993, 16 p. (actes à paraître en version anglaise).

— dans les deux cas (en Côte-d'Ivoire et dans certaines régions du Cameroun), il est urgent de favoriser le passage à un nouveau modèle de croissance et d'organiser la transition vers des systèmes de production plus intensifs, diversifiés et reproductibles imposés par le niveau de mise en valeur (saturation foncière) et par les impératifs techniques (replantation). Une telle évolution nécessite d'orienter et de libérer les capacités d'investissement, d'apporter des appuis techniques et organisationnels afin d'obtenir des gains de productivité, dont le financement passe notamment par une meilleure répartition des valeurs ajoutées des filières.

### **Le défi des consensus**

Face à de tels enjeux et pour réussir à mettre en place les nouvelles règles du jeu qu'ils impliquent, il est évident qu'une mobilisation de la collectivité et de l'ensemble des agents économiques et sociaux concernés est indispensable. Comme le rappelait déjà G. Duruflé, « *si l'environnement international pose les contraintes, ce sont fondamentalement les dynamiques locales qui construisent l'avenir du pays* » (24).

Ainsi, la mobilisation de ces dynamiques locales impose plusieurs conditions préalables et le passage par plusieurs étapes que sont : la volonté politique d'ouvrir le dialogue, l'existence d'interlocuteurs représentatifs, la participation de tous les acteurs au processus de décision et la définition d'objectifs communs, enfin l'établissement de règles et de conventions nécessaires au développement des droits.

Dans ce processus, le rôle de l'État — et des groupes sociaux que souvent il représente — est essentiel : quelle est sa capacité à laisser croître les espaces de liberté propices et nécessaires au développement des initiatives ? Un tel questionnement entraîne bien sûr la discussion dans le champ du politique et pose le problème de la capacité des dirigeants à choisir le camp du changement plutôt que celui de la crispation sur un ordre établi. Quels sont l'état des forces et les chances de l'ouverture ?

### ***De la régulation étatique à la libéralisation avortée ?***

On ne reviendra pas sur les caractéristiques et les origines de l'interventionnisme économique particulièrement lourd des États dans les pays d'Afrique francophone. Les flux puis reflux sous la pression des besoins puis sous le prétexte des modes ne lui ont jamais

(24) G. Duruflé, *op. cit.*, p. 18.

enlevé son rôle dominant dans la régulation de l'économie (25). On a vu son poids dans la gestion administrée des filières caféières et cacaoyères et, à cet égard, l'évolution de son rôle au cours des récentes années de crise est particulièrement instructif (26).

Sous la pression conjuguée des déficits et des bailleurs de fonds, les pouvoirs publics ont dû lâcher du lest et engager des réformes placées sous le signe de la libéralisation, dont les principaux objectifs étaient : le désarmement des monopoles, la suppression du rôle des offices publics dans la commercialisation intérieure et les exportations, la réforme des mécanismes de stabilisation, l'abandon des barèmes et l'instauration d'une concertation avec les interprofessions. Concrètement, le degré de mise en œuvre de ces réformes a été fonction du rapport de force État — bailleurs de fonds. Ainsi en Côte-d'Ivoire, les changements ont été significatifs — principalement la libéralisation de la commercialisation intérieure — mais restent globalement assez limités : la Caisse conserve son emprise (et ses mystères) et l'ouverture de son conseil d'administration à des représentants des producteurs est purement formel. Alors qu'au Cameroun des réformes institutionnelles d'envergure ont été mises en œuvre : démantèlement de l'office de commercialisation (l'ONCPB) (27), remplacé par une structure aux compétences nettement plus réduites (l'ONCC), mise en place d'un système de stabilisation des prix sur la campagne et calé sur les cours internationaux, et surtout création d'un comité interprofessionnel regroupant les différents opérateurs des filières...

Pourtant, et du fait des rigidités liées à l'importance des enjeux politiques et économiques, on ne peut que constater que ces réformes marquent le pas. Au Cameroun, plus de deux ans se sont écoulés entre les décrets présidentiels (1991) et les mises en œuvre, l'office essaie de renaitre de ses cendres à travers l'ONCC (28) et l'interprofession ne représente toujours que les exportateurs. En Côte-d'Ivoire, la Caisse reste la « boîte noire » de toujours... Plus globalement, dans ces deux pays mais aussi dans d'autres, le débat interprofessionnel sur l'avenir des filières et les choix du développement sectoriel n'arrive pas « à prendre ». Et l'auteur de ces lignes a pu s'en rendre compte à l'occasion d'études engagées depuis plus de deux ans dans l'un des pays de la région et qui ne débouchent pas faute de volonté politique. Aujourd'hui, on peut penser que la manne conjuguée de la dévaluation et de la reprise des cours

(25) Voir notamment, B. Contamin et Y.-A. Fauré, « Des économies et des États en Afrique francophone », *Cahiers des sciences humaines de l'ORSTOM*, vol. 28, 2, 1992, pp. 305-326.

(26) Cf. B. Losch, « La relève incertaine de la régulation étatique dans les filières cacao et café en Côte-d'Ivoire », communi-

cation à la table ronde sur *Les dimensions sociales et culturelles de l'ajustement structurel*, Bingerville, GIDIS-CI, décembre 1992, 16 p.

(27) Office national de commercialisation des produits de base.

(28) N'était-ce pas prévisible puisqu'ONCC veut dire... Office national du café et du cacao.

va se traduire par une crispation accrue et un retour aux vieilles pratiques. Aurait-on laissé passer la chance que représentait la crise en termes d'évolutions possibles ?

### ***Des appuis pour plus d'acteurs et mieux d'État***

Pourtant, avec ces tentatives et ces débuts de réforme, une brèche est apparue dans la conduite monolithique des affaires : un débat s'est amorcé, des opérateurs se sont regroupés, les groupements de producteurs ont engagé des initiatives que leur permet la libéralisation de la commercialisation intérieure, de nouvelles configurations se créent associant producteurs et exportateurs. Dans certains cas, comme au Mali, des organisations paysannes se sont invitées à la table de négociation et discutent des prix agricoles avec des opérateurs qui ont décidé de jouer le jeu sous l'oeil attentif de l'État (exemple de la filière coton). La société civile s'organise...

Il y a donc là un champ privilégié en matière d'appuis pour les dispositifs d'aide, d'un nouveau genre, puisqu'il relève plus de l'institutionnel que de l'aide projet dans son acception classique. Il faut aujourd'hui aider à l'organisation des producteurs, mais aussi des autres opérateurs économiques — comme les exportateurs — pour qu'ils puissent devenir des interlocuteurs effectifs, efficaces et incontournables de la gestion et de l'avenir des filières agricoles. Ces appuis doivent porter sur de l'information — la plus ouverte possible, de la formation — notamment à la négociation, mais aussi sur une aide à la formalisation et à la contractualisation des rapports entre agents économiques, qui permettra de faire entrer le droit (et ses garanties) dans le fonctionnement de l'agriculture. L'appui doit aussi aider au renforcement des structures de concertation, lorsqu'elles existent, ou favoriser leur émergence, afin de concrétiser le cadre du dialogue entre les interprofessions et l'État.

Toutefois, ce renforcement des capacités des opérateurs économiques n'est pas exclusif d'un appui aux États et à leurs administrations économiques, au contraire. « *Attention* », comme le dit A. Tiano, « *un dogmatisme peut en dissimuler un autre* » (29). Car s'il y a souvent encore « trop d'État », l'objectif n'est pas « plus d'État du tout » (dans la gestion de l'économie s'entend) mais « mieux d'État ». L'État devra toujours tenir son rôle, celui du garant et de l'arbitre, mais aussi — lorsque c'est « nécessaire » — celui de l'incitateur, voire de l'intervenant, notamment pour aider et protéger la croissance et la diversification de l'économie. Car les avantages comparatifs se construisent... par des politiques de développement.

**B. Losch**  
CIRAD (Montpellier)

(29) A. Tiano, *A bas le dogmatisme. Les politiques de développement des pays du tiers-monde*, Paris, Economica, 1991, 401 p.