

La prise en compte des risques dans la définition des politiques de développement agricole

Le libéralisme intégral n'existe pratiquement nulle part en matière de politique agricole. L'agriculture joue un rôle beaucoup trop important pour être abandonnée aux seules « lois du marché ». Pourvoyeuse de vivres pour les populations rurales et urbaines, et de matières premières pour l'industrie, elle fournit aussi très souvent l'essentiel des capitaux dont l'économie a besoin et constitue un réservoir de main d'œuvre et un marché intérieur pour les autres secteurs d'activité. Une quelconque crise agricole peut rapidement se manifester par des perturbations très graves pour la société toute entière : rupture dans les approvisionnements agro-alimentaires, flambée des prix, exode rural incontrôlé, chômage accru, troubles sociaux, etc... Rares sont donc les gouvernements qui prennent le risque politique de ne pas intervenir sur les conditions de la production agricole.

La première préoccupation des pouvoirs publics consiste à prémunir la société contre les risques d'éventuelles pénuries agro-alimentaires. La question se pose alors de savoir si la nation doit (et peut) satisfaire par elle-même ses propres besoins, et de mesurer quels risques prendrait le pays de trop dépendre des approvisionnements en provenance de l'étranger. De la réponse à cette question, dépend pour une large part le choix entre le protectionnisme ou le libre-échange, entre la diversification des productions pour le marché intérieur ou une spécialisation agro-exportatrice qui tienne compte davantage des « avantages comparatifs » dont bénéficierait le pays.

Mais quelque soit l'option choisie, la classe dirigeante doit être à même de concevoir et créer les conditions socio-économiques qui font que les agriculteurs aient effectivement intérêt à produire selon la ligne définie, et qu'ils en aient les moyens matériels et financiers. Pour ce faire, les gouvernements disposent généralement de toute une gamme d'interventions possibles, qui vont de la mise en place d'infrastructures (pour l'irrigation, le drainage, la conservation des récoltes,...) à la fixation de certains prix, en passant par la recherche agronomique, la vulgarisation agricole, la législation foncière, l'octroi de crédits et de subventions, etc... L'expérience montre cependant qu'ils doivent soigneusement prendre en compte les

risques que font courir chacune de ces mesures aux différents types de producteurs. Et la réaction des agriculteurs aux diverses interventions de l'État peut d'ailleurs ne pas être la même selon les conditions dans lesquelles opère chacun d'eux. Face aux aléas d'ordre climatique, sanitaire ou économique, ils peuvent ne pas avoir tous intérêt à prendre les mêmes risques : un même « accident » pourrait être sans conséquence pour les uns, mais catastrophique pour d'autres...

1. PROTECTIONNISME OU LIBRE ÉCHANGE ?

Le protectionnisme, en agriculture, trouve généralement son origine dans le souci des États de ne pas trop dépendre de l'étranger pour les approvisionnements agro-alimentaires. La crainte de pénuries, de blocus ou d'embargos, peut inciter les gouvernements à protéger leurs agriculteurs de la concurrence internationale, afin qu'ils aient encore les moyens et l'intérêt de produire sur place la majeure partie des productions vivrières dont on peut avoir besoin la nation.

Certes, dans le contexte actuel, où les prix des produits agricoles semblent croûler sous le poids des excédents de quelques puissances industrielles (États-Unis, Canada, Europe, Australie) qui n'hésitent pas à subventionner leurs exportations, l'idée de mettre en place des protections douanières qui permettraient aux pays d'atteindre progressivement une relative autonomie vivrière ne semble pas faire l'unanimité au sein des gouvernements du Tiers-Monde. Certains sont d'ailleurs condamnés à suivre les recommandations du Fonds Monétaire International ou de la Banque Mondiale, et s'en remettent chaque jour davantage à la division internationale du travail inspirée de la « loi des avantages comparatifs » : importer à bas prix des céréales et des produits laitiers en provenance des pays tempérés, et exporter vers ces derniers des produits miniers (pétrole) ou typiquement tropicaux : café, cacao, coton, bananes, etc... L'Égypte, l'Algérie, le Sénégal, le Zaïre, le Nigéria, le Pérou et le Venezuela sont ainsi des pays qui dépendent aujourd'hui très largement des importations pour leur alimentation.

Mais rien ne permet d'affirmer qu'une pénurie mondiale du type de celle observée en 1973/74 ne puisse pas réapparaître et se manifester par une nouvelle flambée des prix des produits alimentaires sur le marché international¹. Les marges d'accroissement de la productivité agricole semblent encore relativement importantes à l'échelle mondiale, mais celles-ci se situent pour l'essentiel dans un nombre relativement limité de pays et pourraient facilement être absorbées par la demande croissante en aliments du bétail qui résulte de l'augmentation de la consommation de viande et de lait dans certains pays industriels : U.R.S.S., Japon, Europe de l'Est, etc... Il est à craindre qu'en cas de pénurie, les pays les plus pauvres et les plus dépendants sur le plan alimentaire (Éthiopie, Égypte, Haïti, Bengladesh,...) aient à subir la concurrence des pays importateurs les plus solvables (Japon, U.R.S.S.,...); et on est donc en droit de s'interroger sur les risques que font courir les politiques de « libre-échan-

ge » sur l'approvisionnement alimentaire des peuples du Tiers-Monde. À cela s'ajoute la menace redoutable que constitue le recours éventuel des pays exportateurs de grains à « l'arme alimentaire ». Chacun sait que les États-Unis ne se sont pas privés de l'utiliser à l'occasion (avec, il est vrai, des résultats contrastés) en déclarant l'embargo sur les livraisons de céréales à destination de l'U.R.S.S., du Vietnam, de l'Iran et du Nicaragua. L'embargo décrété en 1973 par les États-Unis sur les exportations de soja à destination de l'Europe, et la hausse brutale des coûts de production qui en a résulté pour l'élevage européen, ont démontré que même en France, la dépendance des éleveurs à l'égard des protéagineux d'Outre Atlantique n'était pas sans risque.

Conscients de tels dangers, les puissances industrielles pratiquent généralement elles-mêmes des politiques agricoles protectionnistes. (Seule la Grande Bretagne, dont la force navale parut longtemps invincible, fit, jusqu'à une date récente, le choix du « libre-échange », dans le but de s'approvisionner au moindre prix dans les pays du « nouveau monde » et diminuer ainsi le coût de la force de travail dans son industrie). Soucieux d'assurer pour une large part leur autosuffisance alimentaire, les États-Unis, la Communauté Économique Européenne, et le Japon, ne cessent chacun d'instituer des droits de douane, des contingents d'importation et des règlements sanitaires draconiens, dont l'objectif est de limiter les entrées de certains produits jugés stratégiques : céréales, lait, viandes, etc... Ces protections, qui sont établies pour réduire ou empêcher les importations en provenance des pays concurrents les plus compétitifs, visent en fait à contrecarrer des écarts de productivité de relativement faible importance. On comprend alors d'autant plus le besoin qu'ont les pays du Tiers-Monde de protéger leur agriculture par des mesures drastiques, car les différences de productivité avec les pays industriels sont alors souvent considérables : la même quantité de riz ou de calories alimentaires exige aujourd'hui cent fois plus d'heures de travail pour être produite avec des outils manuels en Casamance (Sénégal) qu'avec des machines automotrices en Floride (États-Unis)². Soumis aux seuls mécanismes du « libre-échange », le producteur sénégalais ne peut résister à la concurrence des céréales importées qu'en acceptant une rémunération de son travail cent fois moindre que son concurrent. On imagine mal qu'il puisse alors dégager des revenus suffisants pour épargner et investir dans la « modernisation » de son exploitation. Sans aucune protection de leur agriculture, le Sénégal et la plupart des pays du Tiers-Monde risqueraient de s'enfoncer chaque jour davantage dans la dépendance alimentaire.

Cette dépendance peut ne pas être sans risque politique pour les gouvernements des pays les plus pauvres, car plus la part de l'alimentation dans les dépenses totales est élevée, plus forte est la crainte qu'une pénurie soudaine ou qu'une hausse brutale des prix alimentaires puisse engendrer des troubles sociaux de grande ampleur. L'autosuffisance en produits vivriers, à l'abri des fluctuations du marché mondial, apparaît alors à beaucoup comme un

élément indispensable de la paix sociale, en ce qu'elle assure l'accès aux approvisionnements et en garantit la stabilité. L'histoire montre cependant que les mesures de protection peuvent être difficiles à mettre en œuvre dans un cadre strictement national, car les frontières entre certains pays s'avèrent parfois très perméables et les risques de voir se développer la contrebande ne sont pas à négliger. Le problème est particulièrement aigu pour les pays dont la monnaie est fortement « sur-évaluée », tels les pays africains de la zone Franc, qui ont souvent du mal à empêcher les importations frauduleuses en provenance de leurs voisins à monnaies faibles (cf. le Congo et la contrebande en provenance du Zaïre). Rien ne prouve, cependant, que les échanges frontaliers entre pays du Tiers-Monde soient toujours préjudiciables aux agriculteurs des pays concernés si les productivités du travail sont relativement semblables ; et les experts sont de plus en plus nombreux à penser que la protection des cultures vivrières devrait être appliquée à l'intérieur d'espaces régionaux au sein desquels les productions seraient protégées et les échanges inter-États encouragés. C'est ainsi qu'à l'occasion du colloque de Mindelo (République du Cap Vert, Décembre 1986), le comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (C.I.L.S.S.) a prôné ouvertement la création d'un espace régional protégé qui engloberait la totalité des pays de l'Afrique de l'Ouest.

2. LA DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES EXPORTATIONS

Le choix de la spécialisation agricole en fonction des « avantages comparatifs » n'est pas non plus sans risque pour les pays du Tiers-Monde dont la balance commerciale dépend très fortement d'un petit nombre d'exportations agricoles. Le marché mondial des produits agricoles tropicaux se caractérise en effet par une très grande instabilité des cours. Face à une demande souvent inélastique, les pays du Tiers-Monde sont nombreux à devoir exploiter les mêmes marchandises, et la concurrence est donc particulièrement vive sur le marché international. Une quelconque surproduction mondiale ne tarde pas à se manifester par un effondrement des prix des productions concernées. À cela s'ajoute aujourd'hui l'incertitude sur les taux de change qui résulte pour l'essentiel de la façon avec laquelle le gouvernement des États-Unis finance son déficit budgétaire.

L'instabilité des cours rend difficile tout effort de planification à long terme, car en cas de baisse brutale des prix, les pays qui se sont engagés dans de grosses dépenses d'investissements sur la base de recettes importantes à l'exportation doivent soudainement recourir à l'emprunt ou, sinon, interrompre leurs programmes, au risque alors de rendre inutiles les travaux déjà réalisés. Il convient de rappeler par ailleurs que pour certaines plantations (caféiers, cacaoyers, palmiers à huile,...) la production ne commence à se manifester que plusieurs années après la réalisation des plus grosses dépenses, et cela, à un moment où les cours peuvent très bien avoir

chuté. L'instabilité des prix est particulièrement dangereuse pour les pays dans lesquels un seul produit assure l'essentiel des recettes d'exportation. Ainsi en est-il de l'Ouganda où le café représente 93 % des exportations, de l'île Maurice, pour qui le sucre assure 63 % des recettes en devises, du Tchad, chez qui la moitié des exportations sont représentées par le coton, et du Bengladesh, dont l'équilibre de la balance commerciale dépend pour l'essentiel du jute (53 % des recettes d'exportation).

Afin de prémunir les pays contre les effets des variations irrégulières et brutales des prix des produits agricoles tropicaux sur le marché mondial, nombreux sont les gouvernements du Tiers-Monde qui réclament la signature d'accords internationaux destinés à mettre en place des mécanismes de stabilisation des cours. L'idée n'est pas nouvelle, et de nombreuses négociations ont été menées dans ce sens. Quelques rares accords ont été signés, et parfois même reconduits ; mais force est de reconnaître qu'ils se révèlent souvent fragiles et difficiles à appliquer. Les accords fondés sur l'existence de stocks régulateurs financés à parité par les pays producteurs et consommateurs (cacao, caoutchouc) se heurtent bien vite aux problèmes relatifs à la détermination des quantités maxima à stocker, et au coût du stockage. Les accords fondés sur la répartition de quotas entre pays exportateurs (sucre, café,...) ne sont pas toujours bien respectés, car chaque pays est tenté d'accroître sa production lorsque les prix tendent à monter et d'écouler ses produits vers les pays non signataires lorsque réapparaissent les excédents. Il en résulte que les pays qui souhaitent ne pas subir les effets des fluctuations soudaines des cours mondiaux n'ont en fait pas d'autres moyens que d'avoir recours, dans la mesure du possible, à la diversification de leurs exportations, en espérant que les variations de leurs prix respectifs n'aillent pas toujours dans le même sens...

Mais le plus grave est que pour un grand nombre de productions agricoles tropicales, les pays industriels parviennent progressivement à mettre au point des produits de substitution : huiles de soja, de tournesol ou de colza, fibres synthétiques, caoutchouc artificiels, etc... Ces produits, d'origine agricole ou industrielle, sont généralement fabriqués avec une telle productivité du travail qu'ils deviennent rapidement concurrentiels sur le marché international et contribuent à faire baisser durablement les cours mondiaux. La pérennité de certains « avantages comparatifs » est alors remise en cause³. C'est ainsi que les pays dont l'essentiel des exportations est assurée par le sucre de canne sont aujourd'hui à la veille d'une crise sans précédent : il ne s'agira plus seulement pour eux d'affronter la concurrence du sucre de betterave, mais de faire face, désormais, à la substitution progressive du sucre par l'isoglucose de maïs et par les édulcorants de synthèse : aspartam, saccharine, polyols, etc... La reconversion risque de s'avérer difficile dans un certain nombre de pays (Cuba, Fidji, République Dominicaine,...), mais elle paraît inéluctable, car les pays qui s'étaient engagés à importer certaines quantités de sucre à des prix préférentiels (États-Unis, URSS, C.E.E.) ne renouvelleront sans doute pas les accords *ad vitam eternam* et supprimeront à

terme leurs quotas d'importation. Les États-Unis se sont d'ailleurs déjà largement engagés dans cette voie. Les pays producteurs de cacao et de café ne sont pas non plus totalement à l'abri de tels événements : les pays industriels ne sont plus très loin de mettre au point des produits de synthèse dont les saveurs seraient assez semblables... La question se pose de savoir si certains pays pourront au moins reconquérir leur autonomie alimentaire lorsqu'interviendront la chute des cours et le recul de leurs exportations agricoles traditionnelles.

3. LES STOCKS DE SÉCURITÉ ET LA STABILISATION DES PRIX ALIMENTAIRES

Face aux fluctuations erratiques de la production agricole, nombreux sont les gouvernements du Tiers-Monde qui s'efforcent d'assurer chez eux la stabilité des approvisionnements alimentaires par la constitution de stocks régulateurs. Une telle politique vise en premier lieu à constituer des stocks de sécurité destinés à remédier aux pénuries de plus ou moins longue durée qui font suite aux catastrophes de natures diverses : sécheresse, inondations, attaques d'insectes,.... Mais elle peut avoir aussi pour objectif de limiter les quantités offertes sur le marché en période excédentaire et maintenir ainsi les prix à un niveau suffisamment rémunérateur pour que les agriculteurs soient toujours incités à produire. En intervenant en raison inverse de l'évolution des prix sur le marché, l'État s'efforce de réduire les variations de prix entre un niveau plancher et un niveau plafond. Le maintien de prix agricoles relativement stables et rémunérateurs doit alors permettre aux exploitants d'investir en toute confiance pour accroître leur productivité dans les productions correspondantes. En réduisant l'incertitude sur l'évolution des prix agro-alimentaires, l'État espère donc inciter les agriculteurs à ne pas se replier sur leur autosuffisance, mais à produire aussi des vivres pour le marché national.

La gestion des stocks régulateurs est confiée le plus souvent à des offices publics de commercialisation : O.P.A.M. au Mali, BULOG en Indonésie, I.R.A. au Salvador,.... L'expérience montre cependant que cette gestion est souvent difficile et coûteuse. A cela plusieurs raisons :

— le caractère aléatoire des excédents et des déficits fait qu'il est souvent difficile de déterminer avec précision le niveau des réserves à assurer pour garantir une sécurité totale. Cette incertitude aboutit à la constitution de stocks souvent très importants et donc à une immobilisation de capital qui apparaît à beaucoup démesurée ;

— S'il est vrai que les pertes dues aux techniques de stockage proprement dites sont relativement limitées dans les silos de l'État, il n'en est pas de même pour les frais d'entretien et d'amortissement des infrastructures qui s'avèrent généralement très élevés ;

— L'importance des transports est souvent sous-estimée. Le maintien d'un parc automobile suffisant pour la collecte ou la revente des produits vivriers, et faire face à d'éventuelles situations d'urgence, se révèle toujours très

coûteux ; et la question se pose aujourd'hui de savoir s'il n'est pas préférable d'encourager la constitution de stocks de réserve relativement nombreux et décentralisés : stockage à la ferme, greniers villageois, silos coopératifs ou privés,....⁴. L'effort devra porter alors sur les conditions de conservation afin de réduire au maximum les risques de pertes après récoltes.

Afin de pouvoir garantir le maintien des prix des produits alimentaires à des niveaux fixés officiellement par les pouvoirs publics, l'État s'est efforcé d'avoir le monopole du stockage et de la commercialisation des productions vivrières dans de nombreux pays du Tiers-Monde. Mais faute de bien connaître les variations de l'offre et de la demande, à tous moments et en tous lieux, et faute de pouvoir toujours disposer des ressources nécessaires (silos, véhicules, trésorerie,....) à l'accomplissement de ses obligations, l'État n'a jamais vraiment pu agir avec la souplesse qui s'impose pour empêcher la création de marchés parallèles sur lesquels les fluctuations de prix se trouvent parfois amplifiées par les interventions intempêtes des pouvoirs publics. Les monopoles étatiques sont presque toujours d'une grande inefficacité opérationnelle et aboutissent fréquemment à l'émergence d'une bureaucratie corrompue, avec souvent pour conséquence : une exploitation des agriculteurs et une précarité de leur situation encore accrues. Il semble que la solution la plus adéquate repose sur un système de stockage et de commercialisation dans lequel offices publics, organisations coopératives et commerçants privés, soient en conditions de réelle compétition.

La fixation de prix officiels répond théoriquement à la volonté de satisfaire deux objectifs plus ou moins contradictoires à court terme : fournir des aliments à bon marché aux populations non agricoles, et garantir aux exploitants un revenu suffisamment élevé pour leur permettre d'investir dans la modernisation des unités de production. Mais force nous est de constater que dans un grand nombre de pays à faibles revenus, et plus particulièrement en Afrique, les gouvernements continuellement soumis à la pression des couches urbaines (politiquement les plus dangereuses) ont privilégié le premier objectif aux dépens du second. La fixation de prix trop peu rémunérateurs s'est alors manifestée par la mise en œuvre de systèmes de production agricole dans lesquels les productions vivrières furent destinées presque exclusivement aux seuls besoins des exploitants et de leurs familles. Le recours à l'aide alimentaire s'est imposé pour le ravitaillement des villes, et la dépendance à l'égard des fournitures en provenance de l'étranger s'en est trouvée accrue d'autant. A contrario, le maintien de prix élevés aux producteurs dans certains pays d'Asie (Inde, Indonésie, Sri Lanka,...) a démontré qu'il était vite possible, dans ces conditions, d'accroître la productivité du travail dans l'agriculture vivrière et parvenir ainsi à un fort pourcentage d'autosuffisance alimentaire⁵. Ces gains de productivité doivent permettre de ravitailler progressivement les villes à des prix relativement moins élevés (en monnaie constante).

4. LA PROMOTION DE NOUVEAUX SYSTÈMES DE PRODUCTION

La politique des prix peut avoir des répercussions considérables sur l'évolution et le devenir des systèmes de production mis en œuvre par les différents types d'agriculteurs : le niveau général des prix détermine très directement le nombre d'agriculteurs restant capables de dégager des revenus suffisants pour maintenir leurs exploitations en état de produire. En réduisant les fluctuations de prix, l'État se trouve à même d'inciter ces agriculteurs à se spécialiser dans les quelques productions qui leur paraissent pouvoir rester longtemps rentables et à investir sans risques majeurs dans l'acquisition des moyens de production correspondants. La hiérarchie des prix qui résulte des interventions de l'État peut alors contitionner très largement le choix des techniques et des productions agricoles.

Cette politique des prix, qui ne concerne généralement pas seulement les produits agricoles, mais aussi les moyens de production (intrants, matériels, équipements,...) peut toutefois ne pas être suffisante pour entraîner l'ensemble des exploitants à mettre en œuvre les systèmes de production les plus conformes aux souhaits de l'État.

Face à d'éventuels aléas climatiques, les petits exploitants qui travaillent dans les conditions économiques et sociales les plus précaires (du fait par exemple de leurs faibles réserves vivrières ou de leur fort niveau d'endettement) peuvent ne pas avoir intérêt à mettre en œuvre les systèmes de production les plus à même de maximiser l'espérance mathématique de production ou de revenu, et préfèrent bien souvent choisir des systèmes pour lesquels les risques de récolte nulle ou faible sont minimes. Une telle préoccupation va souvent de pair avec une relative diversification des productions et des activités au sein des exploitations. Ainsi en est-il par exemple des petits paysans des montagnes haïtiennes qui s'efforcent de planter une gamme très large de cultures sur des parcelles situées dans des étages écologiques très différents. Les risques que toutes les parcelles et toutes les cultures soient affectées durant la même année par des catastrophes climatiques sont ainsi réduits au minimum.

La volonté de minimiser les risques chez les paysans d'Afrique Noire va aussi très souvent de pair, comme nous le signale ci-dessous Philippe COUTY, avec une logique de dispersion des ressources disponibles sur le maximum de surface possible. L'intensification des systèmes de culture ou d'élevage y apparaît au contraire comme « une opération risquée et dangereuse ». La pratique de l'association dans une même parcelle de cultures aux exigences et comportements physiologiques différents, très largement pratiquée chez les petits paysans du Tiers-Monde, répondrait à des préoccupations semblables : l'agriculteur peut espérer ainsi que les diverses espèces ou variétés associées ne soient pas toutes affectées de la même façon par les éventuels accidents climatiques ou phytosanitaires, et qu'il y aura donc toujours quelque chose à récolter. De telles pratiques ne correspondent cependant pas toujours à l'intérêt des classes au pouvoir qui peuvent souhaiter au contraire une spécialisation des systèmes de production

qui prendrait davantage en compte les « avantages comparatifs » des différentes régions et permettraient sans doute des économies d'échelle.

La précarité dans laquelle opèrent de nombreux petits agriculteurs du Tiers-monde n'incitent pas ces derniers à recourir au crédit pour acheter des intrants (semences sélectionnées, engrais chimiques, pesticides, etc...) qu'ils risqueraient de ne pas pouvoir payer en cas de mauvaises récoltes accidentelles. Il serait catastrophique pour eux de devoir vendre leurs terres au cas où la récolte ne suffirait pas pour satisfaire les besoins de leurs familles et rembourser les emprunts. Nombreux sont déjà les paysans d'Asie et d'Amérique Latine qui furent ainsi condamnés à perdre leurs propriétés et rechercher ensuite un hypothétique emploi dans les exploitations à salariés ou les faubourgs des grandes villes. L'intégration aux échanges marchands représente donc pour certains un risque considérable, et il n'est pas rare de voir les paysans minifundistes s'efforcer de mettre en œuvre des systèmes de production presque exclusivement destinés à l'autosuffisance vivrière avec un recours minimum à l'achat d'intrants. On n'est donc pas surpris de constater que les tentatives de promouvoir dans ces conditions les techniques de la « révolution verte » fondées sur l'emploi de variétés à hauts potentiels de rendement ont presque toutes échoué. Georges COURADE nous signale d'ailleurs ci-dessous que ces techniques dérivées des systèmes de culture pratiqués dans les pays industriels n'ont été adoptées dans le Tiers-Monde que par des exploitants favorisés et « prêts à prendre des risques ».

Tout le monde s'accorde en fait aujourd'hui à reconnaître que seuls des exploitants ayant une assise foncière et financière suffisante peuvent se permettre de choisir des systèmes de production spéculatifs dont les résultats peuvent être rémunérateurs mais présentent des variations interannuelles importantes. Rien ne garantit cependant que de tels exploitants capitalistes aient toujours intérêt à mettre en œuvre les systèmes de production les plus conformes à l'intérêt général, car il peut exister parfois des opportunités de placement du capital bien plus lucratives dans des secteurs non directement productifs : spéculation immobilière, commerce, loteries, etc... C'est ainsi qu'en Amérique Latine, de nombreux latifundia se caractérisent par des systèmes de production extensifs (élevage bovin naisseur sur prairies naturelles, plantations de cannes à sucre d'âge avancé,...) car leurs propriétaires réinvestissent leurs revenus d'exploitants agricoles dans d'autres activités, souvent urbaines (Brésil, Vénézuéla, Honduras,...).

5. LA FOURNITURE DE CRÉDITS ET L'APPROVISIONNEMENT EN INTRANTS

Des taux d'intérêt élevés et la crainte que les terres ne leur soient confisquées pour cause de non remboursement n'incitent guère les paysans à emprunter pour investir. C'est pourquoi, afin de soustraire les exploitants les plus pauvres de l'influence des commerçants usuriers, et leur permettre de moderniser leurs systèmes de production

sans risques majeurs, l'État est souvent amené à mettre en place des agences officielles spécialisées dans la fourniture de crédits agricoles aux petits paysans. Les prêts ainsi octroyés se réfèrent généralement à l'achat d'intrants utilisables au cours d'une même saison agricole ou à l'acquisition de matériels et d'infrastructures amortissables à plus long terme. Ces crédits de campagne ou d'équipement sont presque toujours fournis à des taux d'intérêt stables et incitatifs.

Mais dans la majorité des cas, l'État n'accorde les prêts que moyennant des règles très strictes quant à leurs conditions d'utilisation : crédits accordés pour l'achat de moyens de production dont la nature est spécifiée à l'avance (intrants, animaux, matériels,...) et qui sont destinés à des cultures ou des élevages très précis. De peur que les prêts ne puissent être utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été conçus, les agences officielles de crédit n'avancent que très rarement de l'argent aux agriculteurs et préfèrent fournir directement les biens en question. Le problème est que l'agriculteur gère fréquemment des systèmes de production qui incluent aussi des activités autres que celles pour lesquelles des crédits sont accordés. Ses entrées et sorties d'argent évoluent en fonction de la gestion de l'ensemble de son exploitation et les besoins réels de financement peuvent se faire sentir à des périodes et pour des raisons pour lesquelles l'État n'a rien prévu. Le petit paysan ne différencie d'ailleurs pas nécessairement les comptes de son exploitation et ceux de sa famille. La trésorerie est commune, et l'agriculteur peut avoir intérêt à faire des emprunts qui satisfassent à la fois des besoins pour la production agricole et pour la consommation familiale. Mais les agences officielles de crédit ne prennent généralement pas en compte ce type de préoccupations. À cela s'ajoute qu'il est très rarement envisagé d'accorder des crédits spécifiques aux femmes, même lorsque celles-ci, comme dans certains villages d'Afrique Noire, sont responsables de l'essentiel de la production vivrière et conduisent leurs systèmes de culture en toute autonomie. Il en résulte que le recours à l'usurier peut encore s'avérer indispensable. Les exploitants sont alors amenés à devoir « jongler » avec les différents prêts qui leur sont accordés, au risque cependant de ne pas respecter les consignes qui leur sont données (épandage des engrais sur d'autres cultures que celles théoriquement prévues, revente de matériel pour rembourser l'usurier,...) et se retrouver ensuite sanctionnés.

Les interventions de l'État en matière de crédit ne parviennent pas non plus toujours à faire en sorte que les agriculteurs disposent d'une sécurité suffisante quant à la fourniture des intrants adéquats aux moments opportuns. Les dispositifs mis en place par l'État pour fournir ces intrants en relation étroite avec le crédit ne présentent généralement pas la souplesse nécessaire pour permettre aux agriculteurs de modifier subitement leurs intentions en fonction des conditions sans cesse changeantes de la production. Un exploitant ne peut pas toujours, en effet, prévoir longtemps à l'avance le type de semences ou la dose d'engrais qu'il devra utiliser, car selon les aléas

climatiques, les conditions phytosanitaires, le recrû des adventices et toutes sortes d'évènements plus ou moins prévisibles, il devrait logiquement modifier ses plans et adapter son système de production aux nouvelles circonstances. Face aux rigidités de nombreuses institutions étatiques, cela n'est pas toujours possible ; et le recours au crédit officiel n'est pas sans présenter de sérieux risques.

Des tentatives ont lieu aujourd'hui dans quelques pays (Haïti, Rwanda, Sénégal...) pour impliquer davantage les organisations paysannes dans la gestion des prêts. L'expérience montre que la mise en place de petites caisses de crédit agricole mutuel peut s'avérer efficace dans la mesure où en drainant l'épargne rurale, ces caisses disposent effectivement d'un fonds de roulement propre et ne dépendent pas totalement de la participation des pouvoirs publics pour leur financement. Les petits agriculteurs souhaitent avant tout pouvoir disposer de liquidités quand interviennent des « trous » dans leur trésorerie. Les caisses d'épargne et de crédit coopératives peuvent assumer cette fonction en échange du fait que ces mêmes agriculteurs leur confient leur épargne au moment où ils disposent davantage de revenus. L'ensemble fonctionne aisément lorsque sorties et rentrées d'argent ne se font pas toutes au même moment pour tous les agriculteurs. L'intérêt d'une telle formule est que les administrateurs des caisses sont en mesure de connaître les besoins réels de chaque adhérent et d'apprécier sa capacité d'emprunt.

6. LA MAÎTRISE DE L'EAU

La maîtrise de l'eau apparaît à beaucoup comme le moyen privilégié de permettre aux agriculteurs d'intensifier la production sans la crainte de voir brutalement leurs efforts réduits à néant. Et nombreux sont les États prêts à investir des sommes considérables dans les aménagements hydro-agricoles. On attend notamment de l'irrigation qu'elle puisse pallier l'irrégularité des pluies et fournir l'eau nécessaire à la croissance et au développement des plantes cultivées lorsqu'interviennent des périodes de déficit hydrique plus ou moins prévisibles. Le contrôle des crues et le drainage doivent, quant à eux, réduire les risques d'inondations et d'excès d'eau intempestifs.

Le fait est que les aménagements hydro-agricoles contribuent fréquemment à régulariser et accroître la production agricole en réduisant très fortement les risques au niveau des producteurs. Chacun sait, par exemple, que la maîtrise de l'eau dans certaines régions d'Asie a permis autrefois l'émergence de puissantes sociétés agraires et rendu possible des densités démographiques parmi les plus élevées du monde. Aujourd'hui encore, ce sont les régions où irrigation et drainage ne font pas défaut qui offrent de possibilités pour l'essor de la « révolution verte » : Pundjab indien ou pakistanais, plateau anatolien, périmètres irrigués du Nord-Est mexicain, etc... Mais l'histoire montre aussi que les aménagements hydro-agricoles ne fonctionnent véritablement à pleine capacité que lorsque la distribution de l'eau et l'entretien des périmètres font l'objet d'une organisation très rigoureuse.

La répartition des droits d'accès à l'eau doit être unanimement reconnue et ne pas donner lieu à controvertes, au risque, sinon, de voir les querelles dégénérer en un immense gaspillage. Les exemples sont nombreux, où, faute d'un accord véritable entre tous les ayant-droits, l'eau d'irrigation est attribuée à chacun par une administration extérieure, plus ou moins autoritaire et corrompue, avec pour conséquences une incertitude généralisée : des brèches creusées dans les canaux, des cadenas sectionnés au niveau des répartiteurs, une répression inéluctable, et de l'eau circulant à perte dans toutes les directions... Beaucoup de praticiens s'accordent à reconnaître qu'il ne peut y avoir aujourd'hui de pleine utilisation des possibilités offertes par les aménagements hydro-agricoles sans participation démocratique des exploitants à leur gestion. Mais une telle gestion collective apparaît bien difficile quand les aménagements sont de très grande taille et quand les différenciations sociales sont importantes entre les ayant-droits.

L'entretien des périmètres (récureage des canaux, plannage des parcelles, réfection des diguettes, etc...) constitue aussi très souvent une pomme de discorde, et cela notamment lorsque la propriété foncière ne paraît pas définitivement acquise aux exploitants. À quoi bon, en effet, participer à l'effort collectif, si on n'est pas sûr de pouvoir en bénéficier pendant les années suivantes ? Le problème ne saurait être résolu en confiant l'entretien à une entreprise ou une institution spécialement conçue à cet effet ; car les exploitants rechignent alors à payer ses services tant que leurs droits sur le foncier ne sont pas définitivement reconnus. L'expérience de presque tous les aménagements hydro-agricoles du Sahel démontre parfaitement que la précarité dans laquelle travail encore la majorité des paysans va totalement à l'encontre de leur pleine utilisation⁶.

7. DROITS FONCIERS ET RÉFORMES AGRAIRES

L'indivision des terres apparaît souvent comme un obstacle à l'intensification agricole et à la préservation du patrimoine foncier. Les exploitants individuels ne prennent jamais le risque d'investir leur travail ou leur argent dans une quelconque amélioration foncière (amendements, fertilisation, drainage, aménagements anti-érosifs,...) tant qu'ils ne sont pas assurés de pouvoir bénéficier des avantages qui en résultent.

Le problème est particulièrement grave en Haïti, où la propriété privée de la terre est pourtant solidement établie depuis le siècle dernier. Dans ce pays à très forte pression démographique, les coûts d'arpentage et les frais notariaux sont devenus tellement exorbitants que de nombreuses familles paysannes n'ont plus les moyens financiers suffisants pour procéder au partage des terres lors des transmissions par héritage. De nombreux lopins restent donc formellement indivis. Certains sont parfois l'objet d'un partage à l'amiable, sans donner lieu à l'apparition de titres de propriété individuels, mais les conflits entre cohéritiers ne manquent pas d'apparaître, notamment lorsque l'un d'entre eux qui avait tenté sa

chance en ville ou à l'étranger retourne au village et s'efforce de faire valoir ses droits sur des terres cultivées par d'autres depuis plusieurs années. Cette précarité de la tenure foncière qui résulte de l'indivision n'incite pas les agriculteurs à planter des arbres, établir des haies, ou aménager des terrasses, sur des terres pentues qui sont pourtant soumises à une intense érosion pluviale. La prise en charge par l'État des frais d'arpentage et de notariat devrait constituer dans ce cas une mesure de politique agricole prioritaire avant tout effort de vulgarisation.

En Afrique Noire, le droit coutumier sur la terre s'oppose encore fréquemment à l'établissement d'un régime de propriété privée. Les terres accordées en usufruit aux exploitants individuels sont généralement l'objet de redistributions périodiques, et la pratique de la vaine pâture après récolte est encore usuelle. Ces contraintes collectives n'incitent guère les agriculteurs à planter des arbres et fertiliser les terres. Nombreux sont donc les gouvernements qui tentent de mettre fin à ces coutumes et autoriser les concessions de longue durée avec droit d'enclôre. Le foncier autrefois indivis fait de plus en plus l'objet d'une véritable appropriation privée. Mais celle-ci profite souvent moins aux producteurs agricoles qu'à des fonctionnaires ou des commerçants qui exploitent alors leurs terres en faire valoir indirect ou par l'intermédiaire de salariés.

La concentration foncière qui existe dans de nombreux pays d'Asie ou d'Amérique Latine s'accompagne souvent d'une très grande insécurité pour les paysans, à qui les terres sont confiées généralement en métayage ou en fermage, et cela, pour des périodes mal définies ou de courte durée.

L'incertitude permanente dans laquelle opèrent les agriculteurs n'est pas de nature à favoriser les investissements destinés à l'accroissement de la productivité agricole. Le risque serait beaucoup trop grand, pour les petits paysans, de voir les fruits de leurs efforts bénéficier à d'autres... De véritables réformes agraires, destinées à redistribuer les terres et mettre fin à toutes les formes de tenure précaire s'avèrent alors indispensables. Les succès de la « révolution verte » à Taïwan et en Corée sont là pour démontrer que par le biais de réformes agraires radicales, il est possible de créer une classe de petits propriétaires fonciers entreprenants. Mais beaucoup de gouvernements d'Amérique Latine (Cuba, Pérou, Salvador,...) ou d'Afrique (Éthiopie, Algérie,...) ont voulu mettre à profit les réformes agraires pour enrôler d'emblée les paysans bénéficiaires dans des « coopératives de production » subordonnées aux interventions de l'État. De nouveau dans l'incertitude, les agriculteurs renoncent alors à prendre des risques et se réfugient dans des attitudes de résistance passive.

Les politiques agro-alimentaires apparaissent en définitive très délicates à définir et mettre en œuvre. L'État est constamment amené à faire des arbitrages entre des options plus ou moins contradictoires : entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs, entre les productions vivrières et celles destinées à l'exportation, entre la mécanisation rapide de l'agriculture et les risques

de chômage, etc... Ces arbitrages ne peuvent être indépendants des rapports de force au sein de la société et l'État doit veiller à tenir compte des intérêts et des attitudes des diverses classes ou couches sociales concernées face aux risques de toutes natures : climatiques, parasitaires, économiques, etc... Les trois contributions qui suivent sont de nature à illustrer et alimenter le débat : Philippe COUTY nous invite à prendre en considération le souci de sécurité qui anime la plupart des paysans africains et les amène très souvent à donner la préférence à des systèmes de production extensifs dans lesquels les cultures de rente ne viennent qu'en complément de celles destinées à l'autofaisance vivrière familiale.

Michel LABONNE examine quant à lui l'évolution des prix et l'attitude des consommateurs face aux variations brutales des quantités de biens alimentaires offertes sur les marchés des pays à faible revenu, et s'interroge sur la capacité des nations les plus pauvres à maîtriser les risques qui en découlent dans le seul cadre national.

Georges COURADE, enfin, étudie les effets des interventions étatiques mises en œuvre dans le Tiers-Monde sur la sécurité alimentaire des pays concernés, et souligne que les conditions n'y sont généralement pas réunies pour que d'éventuels « États providences » puissent vraiment agir efficacement sur les facteurs d'insécurité.

Marc DUFUMIER

Agronome INRA

INA-PG, 16 rue Claude Bernard
75231 Paris Cedex 05

NOTES

1. En 1972, alors que les États-Unis entreprenaient de diminuer leur production céréalière afin de réduire leurs excédents, la production mondiale de céréales chute soudainement de 33 millions de tonnes. Par crainte d'une pénurie sur le marché international, l'URSS se porta subitement acquéreur de 30 millions de tonnes de blé et céréales secondaires. Cela suffit pour provoquer une hausse brutale des prix en 1973 et 1974 : les prix du maïs triplèrent sur le marché mondial ; ceux du blé et du riz furent multipliés par 4 ; et ceux des pays du Tiers-Monde qui étaient déficitaires durent faire face à de très graves problèmes d'approvisionnement.

2. Travail direct des agriculteurs et travail nécessaire pour produire les intrants et le matériel agricole.

3. Face aux gains de productivité obtenus avec les cultures de colza, tournesol et soja dans les pays industriels, la production d'arachide a diminué de plus de la moitié dans les pays de l'Afrique sahélienne entre 1970 et 1985.

4. Il serait utile à ce propos d'évaluer le fonctionnement des nombreuses « banques de céréales » qui ont été créées ces dernières années au Sahel pour encourager le stockage villageois et réduire les très fortes variations annuelles de prix. Grâce à un fonds de roulement qui provient de l'aide étrangère, ces « banques » coopératives achètent les céréales aux agriculteurs lorsque ceux-ci éprouvent un besoin pressant d'argent, et sont ensuite en mesure de les leur revendre, en période de soudure, à un prix pas beaucoup plus élevé, la marge bénéficiaire devant seulement couvrir les frais d'entreposage et de conservation.

5. Mais Philippe COUTY, Georges COURADE et Michel LABONNE nous rappellent très justement dans les articles qui suivent, qu'une fois accoutumés à des produits alimentaires bon marché, les consommateurs urbains réagissent très violemment aux réévaluations brutales de prix du type de celles prônées par le F.M.I. dans le cadre des « plans d'ajustement structurel » (cf. les émeutes en Tunisie).

6. Le cas de l'office du Niger, au Mali, en est sans doute la plus parfaite illustration.