

L'ESPACE DU DEDANS

POLITIQUES ALIMENTAIRES
 ET STRATEGIES INTERNATIONALES
 QUELQUES ELEMENTS D'ANALYSE
 SUR LE CAS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE*

Christiane FRELIN et Nam Trần NGŪYEN TRONG

Ingénieurs de recherche au CNRS, membres du groupe de recherche « Sociologie du Développement Rural » au Centre d'Etudes Comparatives du Développement (CECOD, Institut d'Etude du Développement Economique et Social, Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne).

En Afrique sub-saharienne, les politiques d'autosuffisance alimentaire mises en place successivement par les divers Etats entre les années 1972 et 1978 ont constitué une réponse d'urgence à une crise structurelle, caractérisée par une stagnation inquiétante, voire une baisse sensible, de la production vivrière, plus spécialement céréalière et une croissance importante des importations de produits de base tels que le blé et le riz, ou encore des produits tels que la viande, le poisson, les conserves, les produits laitiers, les boissons.

Les politiques alimentaires ont revêtu trois volets majeurs : tout d'abord les politiques de prix et de commercialisation, qui ont été très

* Cet article doit être considéré comme un complément à la contribution des deux auteurs à l'ouvrage dirigé par Maxime Haubert, *Politiques alimentaires et structures sociales en Afrique noire*, Paris, Presses Universitaires de France (collection « Tiers-Monde »), 1985, 288 p. On se reportera à cet ouvrage pour de plus amples développements sur les thèmes évoqués. Notre analyse ici se centrera surtout sur l'évolution des politiques alimentaires et l'influence des stratégies internationales dans la période récente.

généralement défavorables aux paysans et ont institué de puissants monopoles d'Etat ; ensuite la politique d'importation, souvent fluctuante, fondamentalement liée à la nature de l'économie globale du pays — exportateur de pétrole ou minerais ou agro-exportateur — et par là même au niveau des disponibilités en devises et très directement au niveau des cours mondiaux des matières premières ; enfin, des politiques de production complexes, dont le contenu procède de l'accumulation de composantes disparates : opérations d'urgence avec octroi d'intrants subventionnés aux petits paysans, organisation des campagnes par l'Etat, zones de développement rural intégré, production sur le sol national d'aliments de base importés (sucre, blé, riz), développement de l'élevage bovin et de l'aviculture et, volet majeur, mises en place d'agro-industries.

L'ensemble de ces politiques ont eu deux types de conséquences : au plan interne, d'une part, une structuration sociale largement orientée autour du problème alimentaire, source de conflits et de blocages sociaux et, au plan externe, d'autre part, une intégration spectaculaire au système agro-alimentaire mondial qui prend forme à partir des années 70.

La différenciation sociale entre personnes et groupes en Afrique subsaharienne s'est en grande partie effectuée en fonction de la capacité d'assurer la sécurité alimentaire et donc en fonction de la position par rapport à l'Etat, car celle-ci détermine étroitement celle-là (1).

Les groupes dominants ont orienté à leur profit les politiques alimentaires, renforçant ainsi leur pouvoir sur l'ensemble de la société et se constituant une base économique, dans le secteur public comme dans le secteur privé.

Les groupes dominés, très hétérogènes, ont subi des processus de différenciation sensibles à l'intérieur du secteur urbain-industriel comme à l'intérieur du secteur rural, où ont émergé des producteurs marchands, des gestionnaires de programmes, face à des salariés ruraux et à de petits producteurs au statut précaire et touchés par les pénuries alimentaires.

Les groupes dominés déploient des stratégies diverses face à la crise : l'intégration au système dominant, le « contournement » des structures oppressives (notamment par le recours aux marchés parallèles, aux cultures dérobées), enfin le repli pur et simple sur une maigre autosuffisance au niveau personnel, familial ou local.

Par ailleurs, les politiques gouvernementales d'autosuffisance nationale n'ont pu être mises en place qu'avec un apport massif de capitaux internationaux publics ou privés ; aucun programme d'autosuffisance alimentaire ne pouvait être envisagé hors de ce contexte. Citons rapidement quelques exemples parmi une infinité de cas et de formes d'intervention : les programmes d'élevage du Sénégal, du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire ; les grands périmètres de cultures irriguées, comme les

(1) Voir sur ce point le chapitre « Quelle autosuffisance ? » dans l'ouvrage cité *supra*.

opérateurs Semry au Cameroun, les plans maïs au Zaïre ; les très ambitieux programmes d'irrigation au Nigéria ; l'implantation généralisée des programmes sucriers, les plus spectaculaires concernant la Côte-d'Ivoire et plus encore le Soudan avec le complexe de Kenana ; les nombreux programmes de développement rural intégré et les opérations de distribution d'intrants aux petits paysans ; la construction de silos pour le stockage urbain des céréales.

Les programmes les plus importants font l'objet d'un financement multinational, dans lesquels les capitaux arabes des pays exportateurs de pétrole jouent un rôle qui s'est fortement accru récemment, particulièrement au Soudan et dans les pays du Sahel.

L'Afrique subsaharienne s'est donc trouvée, pour le règlement de ses problèmes alimentaires, de plus en plus intégrée au système alimentaire mondial, par les importations, par les financements, par le recours à l'ingénierie et aux intrants des pays développés.

On insistera cependant sur le fait que cette intégration ne s'est pas faite seulement au niveau de l'exécution des politiques alimentaires, mais aussi au niveau de leur définition même. Il est donc important d'étudier les stratégies des différents acteurs publics ou privés extérieurs qui interviennent à ces deux niveaux, de façon à préciser dans quelle mesure elles rejoignent ou contredisent celles des acteurs nationaux. C'est à quoi s'attachent les quelques notations ci-après.

LES POLITIQUES ALIMENTAIRES ET LES STRATEGIES DES PAYS DOMINANTS

S'agissant des stratégies mises en œuvre par les pays dominants et les organisations internationales dans le secteur alimentaire des pays sous-développés, nous avons tendance à en rester aux constatations, pour ne pas dire aux condamnations, faites il y a dix ou quinze ans dans la littérature tiers-mondiste. Or, ces stratégies ont été caractérisées récemment par un profond retournement, qui a abouti à faire du concept d'autosuffisance alimentaire un élément majeur des relations internationales.

En ce qui concerne les pays d'Afrique subsaharienne plus particulièrement, ce retournement trouve son origine dans le désarroi provoqué par l'aggravation considérable de la crise qui affecte ces pays depuis le début des années 70 et contre laquelle les politiques nationales et internationales se sont révélées largement inopérantes.

La crise s'aggrave en effet, et non seulement sur le plan strictement alimentaire, mais aussi sur le plan économique et sur le plan politique.

Sur le plan alimentaire, ce ne sont plus les seuls pays traditionnellement victimes des aléas climatiques qui sont touchés. Par exemple, la baisse de la production alimentaire atteint maintenant le Kenya qui, de pays à production céréalière excédentaire, devient, malgré des périodes

conjoncturelles plus favorables, une zone de fragilité alimentaire ; au Zimbabwe, la production céréalière passe de 3,4 millions de tonnes en 1981 à 1,4 million en 1983, et le pays importe maintenant du maïs ; les terres agricoles à vocation commerciale de la Zambie sont également frappées.

Sur le plan économique, la crise aussi s'approfondit, sous l'influence du second choc pétrolier mais également de la généralisation des pénuries alimentaires, c'est-à-dire de ce qu'il faut bien appeler un véritable « choc vivrier ». Elle déséquilibre dangereusement les finances publiques et les finances extérieures des pays africains : la part des importations énergétiques et alimentaires se fait lourdement sentir, d'autant plus que la baisse des prix des produits de base est marquée depuis 1981 ; l'endettement a été en moyenne multiplié par neuf depuis 1970.

Sur le plan politique, enfin, crise alimentaire et crise économique risquent de déstabiliser les régimes africains ou à tout le moins de provoquer de graves tensions internes (comme cela a été le cas d'abord lors des pénuries alimentaires de 1972-1974 en Ethiopie, au Niger ou au Ghana, puis plus récemment au Liberia, au Soudan ou en Zambie) et même des tensions internationales (comme cela a été le cas lors de l'expulsion des « étrangers » du Nigeria).

Il est évident que l'aggravation de ces crises ne peut laisser la communauté internationale indifférente et qu'elle est donc amenée à intervenir, que ce soit pour répondre à des considérations humanitaires ou plus prosaïquement pour préserver les intérêts des pays dominants : en effet, la crise alimentaire conduit à consacrer des sommes de plus en plus importantes à l'envoi de secours d'urgence ; la crise économique réduit de façon drastique les possibilités d'investissement et d'exportation (dans les pays à revenu moyen, qui sont les plus fortement endettés, les délais de paiement des créances sont très dissuasifs pour les investisseurs, tandis que dans les pays pauvres la nécessité de subvenir aux besoins immédiats conduit à amputer les programmes de développement) et, à plus ou moins brève échéance, elle peut réduire les exportations de produits agricoles et miniers de base, qui sont vitales pour les économies des pays industrialisés et tout particulièrement de l'Europe ; la crise politique peut bouleverser la carte africaine et celle des relations internationales, d'autant plus qu'entre l'Est et l'Ouest a surgi un troisième partenaire, également très présent en Afrique, celui des Etats arabes producteurs de pétrole.

C'est dans ce contexte que, comme nous l'avons indiqué plus haut, le concept d'autosuffisance alimentaire en vient à occuper une place centrale dans les stratégies des pays dominants et des organismes internationaux, et cela provient d'une double prise de conscience.

Il y a tout d'abord la prise de conscience — certes encore très confuse — du fait que la crise alimentaire n'est pas un phénomène accidentel ni en quelque sorte « surajouté » :

— La crise alimentaire n'est pas accidentelle, mais au contraire

structurelle ; elle ne peut donc être résolue par des secours d'urgence ou des mesures conjoncturelles, mais par de profondes réformes structurelles affectant l'ensemble des économies et des sociétés africaines.

— La crise alimentaire ne vient pas s'ajouter à la crise économique et à la crise politique, elle n'agit pas comme un élément extérieur qui, par une sorte de malédiction, viendrait contrecarrer les efforts faits pour redresser la situation ; mais elle est au contraire au cœur même de la crise des économies et des sociétés africaines, et celle-ci ne peut donc être résolue qu'en s'attaquant d'abord à la solution des problèmes alimentaires.

Il y a ensuite la prise de conscience — encore très imparfaite elle aussi — du fait que cette solution n'a pas été favorisée par les politiques nationales et internationales menées jusqu'alors. Malgré la multiplication des interventions, malgré les injections massives de capitaux, malgré l'aide alimentaire, malgré les transferts de technologie dans le domaine alimentaire, la crise est plus profonde que jamais. Et l'on en vient à se demander si son aggravation n'est pas due en partie aux politiques alimentaires elles-mêmes : beaucoup de projets se sont révélés disproportionnés, mal gérés, mal adaptés ; les petits producteurs paysans ont été délaissés ; l'aide alimentaire a produit des effets pervers sur la production locale et les circuits de commercialisation interne.

Ce diagnostic amène les diverses composantes de la communauté internationale à reformuler leurs politiques à l'égard des problèmes alimentaires africains, et cela dans le cadre d'une priorité qui leur est à présent généralement reconnue. Cette reformulation concerne en premier chef les méthodes employées, mais les modifications importantes qui interviennent à ce niveau ne sont naturellement pas indépendantes des inflexions plus ou moins accusées que l'on observe à propos des objectifs poursuivis dans le domaine économique et dans le domaine politique.

Concernant le premier point, deux faits essentiels sont à noter :

— D'une part, alors que jusque dans le courant des années 70 l'intérêt des pays dominants porte essentiellement, en Afrique, sur certains produits agricoles et miniers d'exportation, il se déplace progressivement vers le développement industriel, dans le cadre d'une politique de « délocalisation » suivie par plusieurs grandes firmes internationales, notamment dans le secteur agro-alimentaire ; or, pour avoir quelque chance de succès, ce développement exige une grande maîtrise non seulement des aspects proprement industriels, mais aussi des approvisionnements (en matières premières pour les entreprises et en produits alimentaires pour les travailleurs), des financements, des circuits de commercialisation, etc. : c'est-à-dire qu'il suppose la constitution de « chaînes » s'étendant très au-delà de l'espace économique industriel et même de l'espace économique national.

— D'autre part, la récession mondiale conduit également à considérer les pays africains, non plus seulement ou principalement

comme des sources d'approvisionnement, mais de plus en plus comme de possibles marchés pour les pays développés ; mais il faut pour cela que la demande solvable ne soit pas limitée à quelques enclaves urbaines ou industrielles, et il faut aussi assainir l'ensemble de l'économie afin d'équilibrer les finances publiques et les finances extérieures (c'est-à-dire ne plus se contenter d'interventions ponctuelles ou au mieux sectorielles).

Quant aux troubles politiques, on ne se préoccupait guère, jusque vers le milieu des années 70, que de ceux pouvant se produire dans les centres urbains. Mais la fin de la guerre du Vietnam amène les stratèges, à la suite de Mc Namara et de la Banque mondiale, à s'inquiéter de la situation des « ruraux pauvres » : la guerre du Vietnam n'a-t-elle pas été perdue dans les campagnes ? Or, en Afrique subsaharienne, les populations rurales pauvres ont été particulièrement touchées par la crise alimentaire, les difficultés économiques nationales et la baisse de l'aide publique au développement ; et des guérillas n'ont-elles pas éclaté dans plusieurs pays ?

Dans ce cadre, l'autosuffisance alimentaire apparaît non pas tellement comme un objectif en soi que comme un moyen prenant sa place parmi un ensemble d'autres mesures intégrées dans des stratégies globales. Pour comprendre les stratégies des pays dominants, en effet, le concept d'autosuffisance est beaucoup moins important sans doute que celui d'intégration : intégration entre l'agriculture et l'industrie, intégration entre le développement des campagnes et celui des villes, intégration entre les actions publiques et les actions privées, intégration aussi et surtout entre les politiques nationales et les politiques internationales. S'agissant plus particulièrement des politiques alimentaires, cela signifie que l'on considère de plus en plus :

— que leurs résultats auront des effets déterminants sur les résultats des actions entreprises dans les domaines du développement industriel, de l'assainissement des finances publiques et extérieures, de la stabilité politique, etc., et qu'inversement leur succès suppose que l'on agisse simultanément sur les systèmes de prix, les circuits de distribution et de financement, l'aménagement du territoire, etc., c'est-à-dire en définitive sur l'ensemble des structures économiques et sociales ;

— que les politiques menées à l'échelle nationale doivent être étroitement coordonnées avec celles menées à l'échelle internationale, au point que l'on peut avoir l'impression qu'elles leur sont en réalité subordonnées ; autrement dit, il est insuffisant de parler de l'intégration des systèmes alimentaires africains au système mondial ; les politiques alimentaires se trouvent elles aussi intégrées aux stratégies alimentaires internationales et, par-delà celles-ci, c'est l'ensemble des politiques économiques et sociales qui tendent à être examinées sinon plus ou moins contrôlées par des instances internationales.

Cette tendance est sensible dans la politique des Communautés

européennes, et elle est peut-être plus accusée encore dans celle de la Banque mondiale.

En ce qui concerne l'Europe, d'ailleurs, cela ne va pas sans certaines contradictions, qui procèdent pour l'essentiel des contradictions entre ses intérêts à court terme et à long terme.

A court terme, en effet, l'autosuffisance alimentaire des pays africains risque de contrecarrer les flux d'échange traditionnels entre l'Europe et ces pays, en réduisant à la fois leur capacité d'exporter des produits agricoles de base (café, cacao, oléagineux, etc.) et leur capacité d'importer des produits alimentaires.

Or, il faut savoir que près de la moitié des importations agricoles de la Communauté Economique Européenne proviennent des pays en développement et spécialement d'Afrique, qu'elles ont pratiquement doublé entre 1973 et 1980 (c'est-à-dire pendant la période où les difficultés alimentaires de l'Afrique sont allées en s'aggravant) et que leur progression ne peut que s'accroître avec la suppression par la deuxième convention de Lomé (1981) de la plupart des barrières tarifaires entre la CEE et les Etats ACP ainsi qu'avec le système du STABEX qui assure à ces Etats une stabilisation de leurs recettes à l'exportation pour une quarantaine de produits agricoles de base. D'autre part, les pays en développement et l'Afrique en particulier constituent pour les exportations de la Communauté un important marché, tout spécialement en matière de produits laitiers et de céréales, les flux concernant celles-ci devant tripler en volume d'ici la fin du siècle si la tendance actuelle persiste.

Mais, par ailleurs, il est évident qu'à plus ou moins long terme une telle situation peut se révéler malsaine et dangereuse, sur le plan politique comme sur le plan économique, ce qui justifie un rééquilibrage des échanges avec les économies africaines mais aussi un rééquilibrage de ces économies elles-mêmes. C'est ce qui donne leur sens aux « stratégies alimentaires » élaborées sous l'égide de la CEE.

Notons tout d'abord qu'en novembre 1983 une résolution des Dix formule une nouvelle politique d'aide alimentaire : elle doit être une partie intégrante de la politique agricole et agro-alimentaire des états en développement ; elle doit être liée à toutes les aides concourant au développement de la production agricole. Deux idées se dégagent donc : l'aide alimentaire devrait venir renforcer les mesures gouvernementales de stimulation de la production agricole ; cette coopération renforcée entre donateurs et bénéficiaires devrait permettre de rentabiliser l'utilisation des fonds de contrepartie, dont la mission première consiste à financer des projets de développement agricole.

Fin 1981, M. Pisani, alors commissaire européen au développement, expose un programme d'action communautaire pour lutter contre la faim, dans le cadre de quatre volets : d'abord l'aide d'urgence ; ensuite la définition de stratégies alimentaires nationales, ayant pour vocation d'harmoniser projets, politique des prix, aide alimentaire ; puis la définition d'actions régionales, telles que la lutte contre les endémies

ou la désertification ; enfin une participation communautaire plus intense aux actions internationales visant à la sécurité alimentaire.

Au printemps 1982, l'appui aux stratégies alimentaires est mis en œuvre : il s'agit de mieux articuler les politiques internes de développement alimentaire et les aides de la Communauté soutenant ces politiques : il s'agit de passer en quelque sorte un « contrat global de sécurité alimentaire », consistant en un « relevé des mesures que donateurs et pays aidés sont susceptibles de mettre en œuvre pour appliquer la stratégie », dans le cadre de réexamens réguliers des situations nationales.

Il a fallu définir des critères pour sélectionner les premiers bénéficiaires de ces appuis : tout d'abord que le pays soit affecté d'un déficit alimentaire important ; ensuite qu'il ait la détermination de conduire une stratégie alimentaire ; enfin que la Communauté soit pour ce pays un important donateur d'aide.

Dans le cadre de cette politique, quatre expériences sont commencées courant 1983 avec le Kenya, le Mali, le Rwanda, la Zambie.

En juillet 1983, le Parlement européen adopte le mémorandum Pisani, liant commerce et aide. Les relations entre CEE et pays ACP doivent être améliorées en tenant compte du fait qu'on peut considérer qu'il existe en Afrique deux catégories de pays : les pays à revenus intermédiaires, dont la croissance doit permettre la relance de l'économie européenne ; les pays moins avancés (PMA) qui doivent être aidés pour atteindre un premier objectif majeur, l'autosuffisance alimentaire.

Les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé commencent à Bruxelles en octobre 1983. Le changement d'orientation préconisé par la Commission européenne est adopté par les Dix, l'objectif étant de permettre un développement plus autonome des ACP, avec une accentuation très forte de la priorité donnée au développement rural et à l'autosuffisance alimentaire.

En novembre 1983, à l'occasion de la formulation d'un bilan sur les stratégies alimentaires, dont il faut souligner la volonté d'en faire une formule contractuelle, les actions financées sont définies conjointement dans le cadre d'une politique globale de sécurité alimentaire.

Mais en décembre 1983, la politique de coopération de la CEE est vivement critiquée par ses partenaires. Il apparaît que, globalement, les cultures de rente ont été favorisées : « 60 à 70 % de la population agricole des ACP a été oubliée par cette politique de développement et s'est repliée sur les cultures de subsistance. Les recettes des cultures de coton et du café qui sont entre les mains d'un petit nombre d'opérateurs ne sont pas réinvesties dans le développement du secteur agricole » (*Marchés tropicaux*, 30 décembre 1983, p. 3167). Par ailleurs, cette politique ne favorise-t-elle pas d'abord les intérêts de l'Europe ? M. Pisani ne rappelle-t-il pas en février 1984 que « pour un ECU d'aide consentie, l'Europe vend 10 ECU de biens et services aux pays en développement... » ?

Dans la partie introductive que comporte pour la première fois la convention de Lomé récemment renouvelée, il est fait expressément référence à l'importance de « la coopération dans le domaine alimentaire ». Les interventions ne concernent plus seulement les nouveaux projets d'investissements, mais des formes d'aide différenciées et adaptées, comme le soutien aux importations d'intrants et aux opérations de maintenance ; les micro-réalisations sont jugées prioritaires ; l'importance de l'investissement privé est reconnu par l'ensemble des membres de la convention, les ACP s'engageant à favoriser un climat de stabilité pour les investisseurs ; le domaine alimentaire est prioritaire, grâce à l'appui aux stratégies mises en place par les Etats ; l'articulation de l'aide alimentaire à des mesures structurelles pour améliorer la production locale, les actions thématiques régionales visant à la restauration des équilibres naturels renforceraient cette politique.

S'agissant de la Banque mondiale, dont la politique a fait l'objet de nombreuses analyses, on se contentera d'insister ici sur les inflexions récentes de cette politique en faveur des « ajustements structurels ». Constatant les échecs rencontrés en Afrique subsaharienne, la Banque est amenée au début des années 80 à réorienter son action autour de deux axes :

— elle ne se propose plus guère de mettre en place des projets nouveaux, mais surtout de faire fonctionner les projets existants ;

— et surtout, elle participe à l'élaboration de politiques agricoles appropriées pour accroître la production et freiner les importations en donnant des conseils de politique générale et en établissant des programmes de prêts dits d'ajustement structurel, accordés à la condition que les Etats bénéficiaires se conforment à des directives très strictes : l'obligation de libérer les prix agricoles à la production, de réduire ou de supprimer les subventions aux produits alimentaires de base ou aux intrants, de redéfinir — et au besoin en le réduisant considérablement — le rôle des organismes publics ou parapublics de commercialisation. Les interventions de la Banque à Madagascar, au Mali, en Tanzanie ou au Zaïre peuvent fournir de bons exemples des contraintes ainsi exercées sur les politiques économiques nationales, quelle que soit l'orientation politique des pays en cause.

LES POLITIQUES ALIMENTAIRES ET LES STRATEGIES DES FIRMES ETRANGERES

Les stratégies des pays dominants peuvent rencontrer, et même rencontrent assez souvent, les stratégies des firmes étrangères dans les pays africains. Il semble même que cette rencontre soit beaucoup plus fréquente actuellement, notamment dans le domaine alimentaire, qu'elle ne l'était il y a seulement quelques années. Elle apparaît en tout cas de plus en plus dans les textes officiels, comme en témoigne l'accent mis par

la dernière convention de Lomé sur le rôle des investisseurs privés. De même, l'Organisation des Nations-Unies pour le Développement Industriel (ONUUDI) — qui a pour objectif l'aide à l'industrialisation du Tiers-Monde pour permettre la relance de l'économie mondiale — exprime lors de la conférence de Vienne d'août 1984 l'idée qu'il convient de promouvoir la coopération technique entre les petites et moyennes entreprises du Nord et du Sud.

Ce langage fait écho à celui des industriels. Par exemple, lors d'une réunion d'information tenue à Paris le 10 novembre 1983, le Centre français de promotion industrielle en Afrique (CEPIA) parle d'une « convergence des intérêts », puisque l'industrialisation de l'Afrique doit être conduite « rationnellement, pour répondre avant tout aux besoins prioritaires des populations » ; insistant sur le rôle majeur de l'autosuffisance alimentaire, son président déclare que « cette industrialisation a pour base la création d'entreprise conjointes, ce qui suppose que les contradictions entre la rentabilité micro-économique et les orientations macro-économiques des pays d'accueil soient surmontées » (*Marchés tropicaux*, 25 novembre 1983, p. 2862).

De même, le « Groupe des Sept », groupement de 7 associations européennes rassemblant 1 200 entreprises, prend position fin 1984 pour une coopération entre les gouvernements africains et les entreprises privées étrangères exerçant des activités en Afrique, dans le cadre de la convention de Lomé. Le Groupe des Sept souhaite faire connaître l'opinion des investisseurs européens : quatre domaines d'intervention lui paraissent primordiaux, soit, en tout premier lieu, l'autosuffisance alimentaire, puis les infrastructures, la santé, l'éducation ; il convient de développer dans le même temps cultures d'exportation et cultures vivrières ; le rôle du secteur privé européen — très agissant dans tout le secteur de la transformation des matières premières agro-alimentaires et dans l'agro-industrie en général — peut être rendu plus efficace par une diversification bien menée de ses actions, et il peut notamment proposer divers types de services en matière de conseil, d'encadrement, de travail avec des groupes villageois, de formation de gestionnaires, de responsabilité en maintenance ; mais il faut bien garder à l'esprit que la réalisation d'une opération de joint-venture au niveau des petites et moyennes entreprises constitue une opération à risque et nécessitant des délais importants.

Quoi qu'il en soit, les analyses des industriels européens font apparaître que, en cas de relance des économies africaines, des groupes urbains relativement larges auraient tendance à adopter un modèle de consommation de type européen, tout comme l'Europe après la seconde guerre mondiale s'était fixée comme but à atteindre le modèle nord-américain. Il y a là un vaste champ d'action pour les entreprises européennes, et pas seulement pour les petites et moyennes entreprises. Soulignons d'ailleurs que cela ne ferait qu'amplifier un phénomène déjà largement amorcé, spécialement dans le domaine alimentaire.

Mais avant d'examiner les stratégies mises en œuvre par les firmes à

cet égard, il importe de remarquer que ces stratégies convergent non seulement avec celles des pays dominants, mais aussi avec celles des groupes dominants dans les pays africains, telles qu'elles s'expriment à travers les politiques de production alimentaire (2).

Celles-ci en effet semblent beaucoup moins guidées par l'objectif d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'ensemble de la population que par celui d'assurer l'approvisionnement de catégories déterminées : groupes dominants, bien sûr, mais aussi certains groupes dominés essentiels à leur survie (ouvriers des industries, employés, etc.). Or, les petits producteurs, que ce soit dans l'agriculture ou la transformation des produits, sont considérés comme incapables de servir cette demande du point de vue à la fois des quantités livrées, de la régularité des approvisionnements et de la nature ou qualité des produits. Concernant ce dernier point, il faut noter en effet que la demande solvable s'est déjà largement déplacée vers des denrées qui ne sont pas produites traditionnellement en Afrique noire (blé, riz, viande de bœuf, etc.) et plus généralement vers des produits ayant subi une transformation ou préparation industrielle : déplacement auquel n'est pas étrangère, par-delà l'« effet de démonstration » de modèles de consommation importés, l'influence des campagnes publicitaires réalisées par les firmes étrangères.

Cela explique que les politiques de production favorisent dans la majorité des pays la constitution et le développement d'entreprises vivrières de type capitaliste (3), que ce soit dans la production primaire ou les activités de transformation : grands aménagements hydro-agricoles, ranches d'élevage, agro-industries... La classe dirigeante est en effet très généralement persuadée, quelle que soit l'orientation politique du régime, que ces entreprises pourront résoudre rapidement et facilement leurs problèmes alimentaires. Mais elles ont également pour elle deux autres avantages considérables : lui permettre de se constituer une assise économique publique ou privée ; lui permettre d'accroître son pouvoir sur les autres groupes sociaux.

Si nous avons parlé antérieurement d'entreprises de type capitaliste, et non simplement d'entreprises capitalistes, c'est qu'elles peuvent avoir des formes juridiques variées (privée, publique, mixte, coopérative...) sans que change fondamentalement la nature des techniques et des rapports de production qu'elles mettent en œuvre. Par ailleurs, et c'est ce qui nous intéresse ici, elles font le plus souvent un appel important au capital étranger : parce qu'il intervient plus ou moins directement dans l'adoption de ce type de solution (influençant ainsi le modèle de

(2) Concernant la liaison entre politiques alimentaires et structures sociales, cf. notre ouvrage cité *supra*

(3) La production de type capitaliste étant définie ici à la fois par la forte utilisation de biens d'équipement et d'intrants acquis à l'extérieur de l'unité productive et par la dépossession du pouvoir tant sur l'organisation de la production que sur l'utilisation du produit dont sont l'objet les producteurs directs.

production autant que de le modèle de consommation), et plus fondamentalement parce que les moyens techniques et financiers considérables qu'elle requiert généralement font que l'on ne peut guère éviter d'y avoir recours sous une forme ou sous une autre.

C'est pourquoi il est trop simpliste de considérer l'intervention des firmes étrangères comme entièrement extérieure aux Etats africains. Malgré les indéniables contraintes et pressions que subissent ceux-ci, le « capital international » est en réalité un élément constitutif de leurs politiques de production alimentaire, et cela notamment parce que son intervention renforce la classe dominante au triple point de vue économique, social et politique. Elle bénéficie d'ailleurs du soutien des pouvoirs publics sous forme de concessions foncières, participation au capital, crédits préférentiels, subventions, avantages fiscaux et autres facilités.

Les firmes étrangères, pour leur part, voient dans les appels qui leur sont ainsi faits de participer aux programmes de production alimentaire une possibilité d'assurer à leurs investissements un rendement satisfaisant et d'optimiser leur croissance alors que leurs marchés traditionnels présentent des signes de saturation. Ces perspectives sont d'autant plus intéressantes que les Etats-hôtes prennent en charge, comme on l'a vu, une partie des coûts, et que d'autre part ils s'engagent à assurer une large protection contre les risques de production et de commercialisation (notamment en offrant des garanties de prix ou d'écoulement). Dans les sociétés mixtes, le recours à l'Etat-hôte comme partenaire financier permet d'accroître cette sécurité économique et d'y ajouter une certaine sécurité politique.

Dans ces conditions, le contrôle financier direct des firmes étrangères sur le capital social des entreprises de production alimentaire est très loin d'être indispensable à leur pénétration en Afrique, et celles-ci empruntent de plus en plus d'autres voies, plus subtiles et plus rentables.

Dans le secteur camerounais de l'agro-industrie, par exemple, la pénétration étrangère (toutes nationalités confondues) n'atteint que 13,8 %. Si les dirigeants camerounais seraient souvent prêts à accepter que les partenaires étrangers prennent la majorité du capital social, ceux-ci deviennent de plus en plus réticents. Ils préfèrent intervenir par apport de savoir-faire, assistance technique, formation, gestion, étude de marché, fourniture d'équipements et d'inputs, commercialisation des outputs.

Et en effet, une caractéristique essentielle de la stratégie des firmes étrangères est d'être, tout comme celle des pays dominants, une stratégie intégrée ; il s'agit pour elles de dominer tous les stades du cycle de valorisation du capital. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'elles cherchent à exercer un contrôle direct sur chacun de ces stades, car il leur suffit d'intervenir en certains points névralgiques (4) pour contrôler

(4) Sans compter bien entendu les interventions sur la politique économique nationale ; cf. l'avertissement cité *supra* du président du CEPIA sur la correspondance nécessaire entre la rentabilité micro-économique des entreprises et les orientations macro-économiques des pays d'accueil.

indirectement l'ensemble du cycle, jusques et y compris les stades qui relèvent juridiquement d'entreprises ou institutions publiques.

Cette stratégie est particulièrement frappante dans le domaine alimentaire, et cela pour deux raisons principales :

a) Parce que paradoxalement c'est le stade de la production proprement dite qui est celui où les firmes étrangères exercent le moins directement leur contrôle, tout au moins en apparence ; ce qui est sans doute dû au fait qu'il s'agit, dans ce domaine, du stade le plus fragile, celui qui peut donc être laissé sans dommage sous la responsabilité de l'Etat et/ou des petits producteurs.

b) Parce que dans ce domaine les « chaînes » sont souvent beaucoup plus complexes et plus longues que dans d'autres secteurs, les firmes concernées ayant évidemment un pouvoir d'autant plus grand qu'une partie plus importante de la chaîne se situe à l'étranger.

Mais que dire alors lorsque la production alimentaire ainsi réalisée n'est que pour une très faible partie destinée au marché national ? La société française Cacao Barry, le deuxième broyeur mondial de fèves, a été par exemple le premier industriel de son secteur à établir des usines en pays producteur : deux usines au Cameroun (dont SIC Cacao dès 1952) et deux en Côte-d'Ivoire (dont SACO, la plus importante usine du monde dans un pays producteur). Barry est présent à tous les stades de la vie du produit, du planteur au client final en passant par le négoce des semi-produits et la production de chocolats de couverture, de vegecao et de produits de laboratoire. Le groupe français a pu effectivement donner une certaine consistance au dialogue Nord-Sud en offrant (comme il l'avait déjà fait pour la Côte d'Ivoire) la possibilité à la République du Cameroun, qui l'a acceptée, d'entrer dans son capital. Mais quel pouvoir cela donne-t-il réellement à ce pays ?

La maîtrise des chaînes agro-alimentaires permet aux firmes étrangères de retirer la plupart des bénéfices des programmes auxquels elles participent, (et cela avant même que ces programmes n'aient atteint un quelconque résultat du point de vue de la production agro-alimentaire), ou de reporter sur leurs partenaires publics la plupart des pertes éventuelles. Pour comprendre ce que cela représente, il faut rappeler que les programmes agro-alimentaires mobilisent généralement des sommes d'une ampleur considérable.

Un pays comme le Gabon, par exemple, a affecté dans son III^e Plan (1976-1980) et dans son Plan intérimaire (1980-1982) respectivement 73,7 % et 64,9 % de ses crédits à l'agriculture aux seules opérations agro-industrielles.

Autre exemple, celui des cinquante projets agro-alimentaires présentés au Forum industriel de l'Afrique de l'Ouest (tenu en décembre 1984 sous le patronage de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), projets qui concernent 14 pays dans les domaines suivants : élevage de volaille, conserverie de viande, transformation de fruits et légumes, minoterie, boulangerie, biscuiterie, sucrerie, usine

d'engrais et outillages agricoles. L'investissement global pour chaque projet varie entre 0,5 million de dollars U.S. (pour la ferme avicole Sacitrane, au Mali, d'une capacité de 350 000 poulets par an) à plus de 7 millions de dollars (pour la laiterie de Rosso en Mauritanie, pouvant produire 5 millions de litres de lait UHT et 500 t. de beurre par an).

La réalisation de certaines unités agro-industrielles plus ou moins intégrées, telles que les huileries et les sucreries, est beaucoup plus onéreuse encore. Celle de la Sierra Leone, qui envisage d'atteindre 15 000 t. de sucre/an, requiert un financement de 38 millions de dollars.

On estime à une dizaine le nombre de sociétés mondiales susceptibles d'assurer la mise en œuvre de tels complexes (dont Tate & Lyle, Booker Mac Connell, H.V.A., Lonrho et la SOMDIAA). Certaines de ces firmes multinationales sont d'ailleurs polyvalentes, c'est-à-dire présentes dans un grand nombre de branches alimentaires. Ainsi, la SOMDIAA a participé à l'ingénierie et à la réalisation de l'investissement non seulement de beaucoup d'unités sucrières africaines francophones mais également de complexes tant dans le travail du grain et des farines que de l'élevage.

Peut-on dire cependant que ces puissantes interventions ont contribué significativement à accroître l'autosuffisance alimentaire en Afrique subsaharienne ?

Certes, elles ont permis un accroissement considérable des capacités de production dans certaines branches.

Prenons l'exemple de la minoterie, dont l'implantation dans les pays d'Afrique noire francophone, amorcée au début des années 1950, est à la base de la progression du pain dans l'alimentation urbaine. Une quinzaine d'unités industrielles sont actuellement en fonctionnement, en rénovation ou en construction dans ces pays. Elles sont liées financièrement ou techniquement, pour la plupart, au groupe des Grands Moulins de Paris (SOMDIAA), au groupe Eurafrique-Mimran ou, plus récemment, au Groupe Doumeng. La Côte d'Ivoire possède la plus importante avec les Grands Moulins d'Abidjan (groupe Eurafrique), d'une capacité d'écrasement de 8 100 qx de blé/jour (5). Certaines minoteries peuvent travailler également les céréales locales telles que maïs, mil, sorgho (Moulins Sentenac au Sénégal, Grands Moulins Voltaïques, Grands Moulins du Mali). D'autres sont équipées d'installations de production d'aliments du bétail ou de pâtes alimentaires. La Société Meunière et Avicole du Gabon (SMAG), gérée par la SOMDIAA (51 % du capital social) et qui a joué un rôle principal dans l'expansion de la consommation du pain (75 000/j), possède dix boulangeries industrielles dont cinq à Libreville. Son usine d'aliments du bétail ravitaille son élevage de poudeuses (60 000 œufs/jour).

(5) En milieu rural ivoirien, les féculents assurent près de 63 % de la ration énergétique tandis qu'en milieu urbain, elle est constituée à 51 % de céréales importées (riz + blé) à un rythme croissant avec celui de l'urbanisation.

Plus généralement, on peut constater qu'en Afrique noire ce sont essentiellement les grands élevages « modernes » qui ont donné à l'aviculture les moyens de son développement : 17,9 % des viandes consommées en 1980 contre 11,7 % en 1970. Le Nigeria (231 000 t de viande de volaille et 178 000 t d'œufs), notamment, se trouve au premier rang des producteurs africains subsahariens. Les points communs à ces unités avicoles sont l'utilisation d'un matériel animal génétique amélioré (souches commerciales des sélecteurs internationaux), l'emploi d'aliments complets équilibrés ou de concentrés importés auxquels sont ajoutées des matières premières disponibles localement, et des méthodes d'élevage hautement perfectionnées : cages et batteries de ponte, environnement constamment contrôlé quant à la température et à la lumière, etc.

Ce sont ces ateliers de production « industriels » qui assurent de 70 à 90 % de l'approvisionnement des zones urbanisées. Or, ils sont mis en œuvre essentiellement par des firmes étrangères, dont l'importance et la diversité apparaissent par exemple lorsqu'on examine la liste de celles qui interviennent dans les travaux d'extension et de modernisation des stations avicoles de Mvog-Betsi, de Yaoundé et de Douala (Cameroun) : il s'agit entre autres de Asquini Encorad (pour le génie civil, Douala), de la Satom (pour le génie civil, Yaoundé), de Hamelle Afrique (pour les groupes électrogènes), de Jourdain (pour l'équipement des poulaillers, couvoirs et abattoirs et la fourniture de poussins parentaux), de SOM-DIAA/Asquini Encorad (pour l'équipement des provendes), de Nacho industries (pour les silos à céréales), de Tetra Export (pour la formation et l'assistance technique).

Les interventions des firmes étrangères ont donc, indubitablement, favorisé le développement de certaines branches agro-alimentaires et permis de réduire ou de supprimer les importations de certaines denrées.

Mais, du point de vue de l'utilité de ces interventions pour les nations africaines (6), on peut remarquer :

— qu'elles sont limitées à quelques branches : essentiellement le travail des grains et des farines, l'industrie sucrière, celle des corps gras, celle des boissons, ainsi que les complexes avicoles et maraîchers péri-urbains ;

— que les opérations agro-industrielles ainsi mises en place ne desservent qu'une fraction limitée de la population et que les denrées produites n'ont qu'une valeur nutritionnelle souvent discutable, des investissements extrêmement importants ayant été ainsi réalisés sans profit pour la satisfaction des besoins essentiels de l'immense majorité de la population ;

— que la rentabilité strictement financière de ces opérations n'est elle-même souvent assurée qu'au prix de subventions plus ou moins

(6) Cf. sur ce point, l'ouvrage cité *supra*, notamment le chapitre III.

déguisées des Etats africains ou de bailleurs de fonds internationaux, au détriment ici aussi de programmes plus prioritaires ;

— que, même pour les produits concernés, l'augmentation de l'offre ne permet pas toujours, bien au contraire, de réduire le déficit commercial, les politiques suivies ayant pour conséquence de provoquer une augmentation plus importante encore de la demande ;

— que l'accroissement éventuel de l'autosuffisance pour ces quelques produits s'accompagne généralement d'un accroissement considérable de la dépendance par rapport à l'extérieur dans le domaine du financement, de la technologie, des importations d'équipements et de matières premières, etc. ;

— que les opérations agro-industrielles aboutissent presque inéluctablement à exclusion du marché — et donc de la production — des millions de petits producteurs ruraux ;

— et qu'elles renforcent au contraire considérablement l'intégration du secteur urbain-industriel à l'économie des pays dominants.

*
**

Il résulte de l'analyse précédente que les stratégies alimentaires des pays dominants et des firmes étrangères ont acquis ces dernières années un rôle véritablement central dans les relations extérieures des pays d'Afrique subsaharienne et que, par-delà les discours sur l'autosuffisance, ce rôle s'exerce dans le sens d'un approfondissement de l'intégration de ces pays au système international, au double point de vue de la définition des politiques et de leur mise en œuvre.

Cela cependant n'exclut pas certaines contradictions, moins d'ailleurs entre les stratégies des Etats africains et celles des firmes étrangères qu'entre les stratégies de certaines catégories d'acteurs sociaux et celles des pays dominants : car il y a une évidente convergence d'intérêts, tout au moins dans le court terme, entre les classes dominantes locales et les firmes étrangères, convergence qui les conduit assez souvent à sacrifier le développement de larges couches de population, à dilapider les finances publiques et extérieures, etc. ; tandis que les pays dominants, plus attentifs à la sauvegarde des intérêts à long terme, peuvent s'alarmer d'opérations pouvant déséquilibrer gravement les économies et les sociétés africaines.

Peut-être est-ce par la petite brèche ouverte par ces contradictions — notamment — que peuvent se glisser des actions conduisant réellement à l'autosuffisance alimentaire.

BIBLIOGRAPHIE

Afrique-agriculture.

Afrique-Industrie.

ARROYO (G.), de ALMEIDA (S.G.), von DERWEID (J.M.) Transnationales et agriculture. *Amérique Latine* n° 1, Cétral, janvier-mars 1980.

BARBIER (J.C.), COURADE (G.), TISSANDIER (J.), *Complexes agro-industriels au Cameroun*, Paris, ORSTOM, 1980.

BARKIN (D.) et ROZO (C.), « L'agriculture et l'internationalisation du capital », *Revue Tiers-Monde*, t. XXII, n° 88, octobre-décembre 1981, p. 723-745.

BERLAN (J.P.), BERTRAND (J.P.), LEBAS (L.), *Unilever, une multinationale discrète*, Paris, Ed. du Cerf, 1970.

CARTAPANIS (A.), Sociétés transnationales et modes de consommation des pays en développement, *Mondes en développement*, n° 37-38, p. 151-163, 1982.

CHABOUD (C.), *La dépendance alimentaire et ses facteurs en Afrique de l'Ouest. Le rôle du financement extérieur (Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Sénégal)*, Clermond-Ferrand, Université de Clermont 1, Faculté des Sciences économiques (*Cahiers de Développement international*, n° 8), 1980.

CHALMIN (P.), L'agrobusiness : Réponse à une demande alimentaire ?, *Annales de géographie*, n° 493, mai-juin 1980, p. 359-372.

EDIAFRIC, *Les intérêts nationaux et étrangers dans l'économie africaine*, Paris, 1978.

GODFREY (M.), LANGDON (S.), Partners in underdevelopment ? The Transnationalisation thesis in the Kenyan Context, *Transnational Capitalism and the National Development*, Sussex, Villamil (J.Ed.), The Harvester Press, Godfrey, p. 261-286, Langdon, p. 68-71, 1979.

LANGDON (S.), Firms transnationales, transfert de goût et sous-développement : une étude de cas au Kenya, *Options méditerranéennes*, n° 27, 1975.

MALASSIS (L.), Agrò-industrie et transfert de technologie, *Mondes en développement*, n° 29-30, 1980.

Marchés tropicaux et méditerranéens.

MORGAN (D.), *Les Géants du grain*, A. Fayard, 1980.

NATIONS-UNIES, *Les sociétés transnationales dans l'industrie alimentaire et les boissons*, 10/70, Commission des sociétés transnationales, 1981.

STRYKER (R.E.), The world Bank and agricultural development : Food production and rural poverty, *World Development*, vol. 7, 1979, p. 325-336.

TERPEND (M.N.) et MADJIRI (J.), *Le développement passe-t-il par une usine de bière ?*, Paris, *Les dossiers Faim et Développement*, décembre 1981.

VERGOPOULOS (K.), L'agriculture périphérique dans le nouvel ordre international. Réflexions sur la question des systèmes alimentaires nationaux, *Revue Tiers Monde*, t. XXII, n° 85, janvier-mars 1981, p. 7-32.

WAGSTAFF (H.), Foods imports of developing countries, *Food Policy*, vol. 7, n° 1, février 1982, p. 57-68.

WISTRAND (C.), *Multinational Firms in Africa*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1975.

Frelin Christiane, Nguyen Trong Nam Trân (1985)

Politiques alimentaires et stratégies internationales :
quelques éléments d'analyse sur le cas de l'Afrique
subsaharienne

In : Bricas N. (ed.), Courade Georges (ed.), Coussy J. (ed.),
Hugon P. (ed.), Muchnik J. (ed.) Nourrir les villes en Afrique
sub-saharienne

Paris : L'Harmattan, 321-337. (Villes et Entreprises)

ISBN 2-85-802-562-X