

## COUTS ET CONFLITS D'UNE POLITIQUE D'AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE EN PERIODE D'URBANISATION RAPIDE

Jean COUSSY  
CERED/CERNEA

Le consensus actuel sur l'objectif d'autosuffisance alimentaire des pays d'Afrique sub-saharienne (A.S.S.) ne vient pas seulement d'une analyse convergente des causes de la crise de l'A.S.S. Il résulte aussi, à l'évidence, de l'aptitude d'une expression simple à véhiculer une forte charge symbolique (nationaliste, ruraliste et nutritionniste) qui masque les coûts et les conflits économiques d'une option socio-politique dont on sait cependant qu'elle serait à contre-courant des tendances spontanées des économies et des sociétés africaines (1).

Les projets d'autosuffisance alimentaire risquent ainsi de jouer le même rôle et de présenter les mêmes dangers que le consensus des années 1960, sur le besoin d'industrialisation de l'Afrique : ceux d'une affirmation compensatoire (construite sur un refus de la situation existante), d'une vision irénique (où l'autosuffisance serait favorable à tous les nationaux et ne serait coûteuse pour aucun) et d'une source inéluctable de déconvenues.

Afin d'éviter de telles déconvenues, il convient de faire, dès maintenant, l'inventaire des coûts et des conflits que risque de provoquer la recherche de l'autosuffisance alimentaire en période d'urbanisation rapide.

Cet inventaire ne constitue qu'un volet d'un bilan complet des coûts et avantages de l'autosuffisance, un autre volet indispensable mais plus

---

(1) Ce consensus, entre interlocuteurs de camps qui restent opposés sur tous les autres aspects de la politique économique, n'est évidemment atteint que par des divergences de définitions, des différences dans les recommandations et des accusations mutuelles de ne pas rechercher la « véritable » autosuffisance alimentaire (cf. le débat entre les partisans du plan d'action de Lagos et ceux du rapport Berg dans C. Njomgang : « Etude comparée des choix sectoriels dans le rapport Berg et le plan d'action de Lagos », Congrès International des Economistes de Langue Française, Clermont-Ferrand 1984). Sur les différentes définitions, nous n'aurons pas ici à prendre parti puisqu'afin de montrer la diversité des coûts et conflits que peut susciter la recherche de l'autosuffisance alimentaire nous traiterons de toutes les tentatives, même imparfaites ou vouées à l'échec, de réduire les importations alimentaires.

connu étant le bilan des coûts et conflits de la dépendance alimentaire. Mais à trop rappeler celui-ci et à oublier celui-là, on risque non seulement de créer des anticipations trop élevées mais aussi de participer à l'occultation des conflits déjà perceptibles dans les pays qui ont amorcé des politiques d'autosuffisance alimentaire.

Pour réaliser celles-ci, il a fallu et il faudra protéger le marché interne et/ou accroître la production des filières agro-alimentaires nationales, deux opérations qui engendrent deux types différents de coûts et de conflits.

## COUTS ET CONFLITS DE LA PROTECTION CONTRE LES IMPORTATIONS ALIMENTAIRES

La disparité actuelle entre les prix alimentaires mondiaux (notamment céréaliers) et les prix internes africains interdit d'espérer une autosuffisance alimentaire sans protection, au moins provisoire, des filières ou fragments de filières localisés sur le territoire des pays d'A.S.S. (2).

Ce protectionnisme sur les produits de consommation urbaine existe déjà sous la forme de droits de douane (sur le sucre, la farine, le riz), de contingents (sur le riz) et de procédures complexes d'importation (comportant notamment l'obligation, pour les intermédiaires, de maintenir une certaine proportion entre leurs importations et leurs achats internes). Mais il est resté jusqu'à présent non systématique, lacunaire, instable et parfois inefficace : les tarifs sont souvent modifiés et les contingents périodiquement accrus sous la pression des importateurs ou pour freiner les hausses de prix internes ; le contrôle douanier reste (heureusement ou malheureusement) imparfait, notamment sur le trafic frontalier intraafricain ; le taux de change de certains pays africains (3) est surévalué et même des subventions aux importations alimentaires ont parfois été accordées.

L'autosuffisance alimentaire pourra difficilement être réalisée sans que la protection du territoire national, régional ou continental ne devienne systématique, étanche et continue. Ceci pourra être le fruit de décisions concertées (dévaluations, changements des tarifs et subventions, contrôles frontaliers) (4) ou de mécanismes qui n'ont encore guère

---

(2) Une partie de l'écart entre prix mondiaux et prix internes pourra être comblée par des subventions qui n'entraîneront pas nécessairement la baisse des consommations que provoquent les droits protecteurs et sont, pour ce motif, préférés par la théorie pure néo-classique. Mais les ressources financières des Etats sont trop limitées pour éviter le recours à un certain protectionnisme (à moins que l'aide internationale ne finance la transition vers la vérité des prix).

(3) Sur la difficulté de la définition de la surévaluation, cf. les travaux de P. Plane et de P. Encontre du CERDI.

(4) Le contrôle des frontières d'une nation pouvant avoir des effets pervers pour l'ensemble africain et même pour les paysanneries des régions coupées de leurs marchés.

joué, mais que la crise financière, notamment des pays pétroliers (Nigéria), pourrait mettre prochainement en mouvement : tensions sur la balance des paiements et baisse de la capacité d'importation, contraignant les dirigeants, quelles que soient leurs intentions initiales, à accepter une dépréciation du taux de change ou une hausse des obstacles aux importations.

## Le partage, entre étrangers et nationaux, des coûts du protectionnisme agro-alimentaire

### *La modicité des charges supportées par l'étranger (5)*

Bien qu'il soit souvent justifié dans un langage nationaliste, un protectionnisme agro-alimentaire de l'A.S.S. n'entraînera que peu de coûts immédiats pour l'étranger : le très faible pourcentage des importations alimentaires de l'A.S.S. dans les importations mondiales (de l'ordre de 2 à 3 %) signifie que, mis à part quelques entreprises spécialisées sur l'Afrique, les exportateurs agro-alimentaires étrangers ne perdront guère de marchés actuels (6).

Dans le vocabulaire de la théorie économique traditionnelle, l'A.S.S. toute entière est donc « une petite nation » qui, comme l'enseigne la théorie du tarif optimal, ne pourra améliorer ses termes de l'échange par la manipulation de ses droits de douane (7) : ceux-ci ne pourront ni abaisser les prix mondiaux, ni même annuler les effets des subventions des pays industrialisés à leurs agriculteurs (8) ou à leurs I.A.A. (9).

---

(5) Il n'est traité dans ce paragraphe que des coûts que l'étranger supporterait immédiatement des changements de quantités et de prix alimentaires. Une comptabilisation des coûts et avantages de l'étranger devrait aussi tenir compte des faits suivants :

a) les hausses de prix internes bénéficient souvent à des investisseurs étrangers, notamment dans les I.A.A. ;

b) la croissance agro-alimentaire augmentera les demandes à d'autres exportateurs étrangers ;

c) les pays ayant des contraintes de paiements extérieurs utiliseront les économies de devises faites sur les importations agro-alimentaires au financement d'autres importations et l'étranger verra seulement changer la nature de ses exportations ;

d) l'étranger pourrait, au contraire, pâtir, dans ses importations, d'une réduction, dans les pays africains, de l'incitation à exporter.

(6) La part du marché africain dans les échanges alimentaires mondiaux futurs serait nettement plus élevée.

(7) Cette impuissance de la petite nation sur le marché mondial est probablement un indicateur moins ambigu de sa dépendance à l'égard de l'extérieur que les indicateurs de dépendance construits en mesurant la pénétration du marché.

(8) Le protectionnisme ne rétablira pas, contrairement aux espérances de certains, l'égalité des agriculteurs et des I.A.A. du Nord et du Sud. Seules des subventions pourraient le faire et les ressources budgétaires des deux ensembles sont sur ce point trop inégales.

(9) Sur le rôle des subventions dans la concurrence aux produits agro-alimentaires africains, cf. par exemple, F.X. Marquis, R. Treillon et J. Muchnik : *Les industries agro-alimentaires ; le cas de la transformation de la tomate*, Altersial, mars 1982.

## *L'importance des charges pouvant peser sur les consommateurs urbains*

Puisque les termes de l'échange ne seront pas modifiés, les tarifs douaniers ou les restrictions quantitatives équivalentes n'augmenteront que les prix supportés par les consommateurs urbains nationaux (ou les subventions nécessaires pour éviter ces hausses de prix).

Cette charge pour le consommateur urbain pourrait être considérable si l'on se réfère à certains cas pour lesquels le calcul a été effectué. Ainsi, « l'effet négatif le plus important du programme sucrier (en Côte d'Ivoire) a été de porter le prix du sucre à la consommation en 1975 de 95 F à 300 F le kg. La ponction sur le consommateur était alors de 205 F par kg acheté ! » (10).

Sans doute s'agit-il là d'un cas limite, et l'écart entre prix interne et prix mondial du sucre s'est-il, comme le note C. Aubertin, atténué par la suite. Mais il n'est pas douteux qu'une protection brutale de l'agriculture nationale devrait, pour décourager totalement les importations, atteindre des taux (et une efficacité) très élevés et que ceux-ci, ou bien seraient supportés par le consommateur national, ou bien feraient l'objet de conflits de répartition au sein des pays africains.

### Les coûts et les conflits résultant de l'inutilisation des ressources alimentaires mondiales

Les deux composants des évaluations néoclassiques du « coût de la protection » (11) — allocation non optimale des ressources et réduction du volume des consommations — seraient-elles importantes dans le cas de l'autosuffisance alimentaire de l'Afrique ?

### *Les coûts et les conflits créés par le changement de spécialisation internationale*

La création ou le renforcement d'un protectionnisme agro-alimentaire sur un continent où les taux de protection effective étaient jusqu'à présent, biaisés en faveur de l'industrie et des consommateurs urbains (12), constitueront sans doute, après une période de transition, une allocation des ressources plus conforme aux avantages comparatifs

(10) Aubertin (C.) : *Le programme sucrier ivoirien*, ORSTOM, 1983, pp. 48-49.

(11) Sur la théorie du « coût de la protection », Cf. les ouvrages de B. Balassa et de W. Corden.

(12) Cf. les taux de protection dans le rapport Berg.

du continent. Il ne semble pas qu'il y ait, sur ce point, de désaccord de principe entre libéraux et non libéraux (13).

Risque-t-on, par contre, en cherchant l'autosuffisance alimentaire, d'aller trop loin dans la reconversion des économies africaines et de provoquer une « allocation non optimale » des ressources en décourageant cultures de rente et exportations industrielles ? Il faudrait, pour cela, (comme le postulent les calculs d'avantages comparés) qu'il y ait plein emploi des ressources ou tout au moins concurrence entre leurs utilisations.

Or, cette concurrence est rien moins que prouvée dans le cas des cultures de rente qui n'occupent que 10 % des superficies cultivées (14) et qui, même si l'on tient compte de cas de concurrence certaine (arachide) et des cas de concurrence douteuse (coton), ne montre aucune relation statistique négative avec les cultures vivrières (15). Mais sans doute faut-il être prudent dans les estimations d'une concurrence qui s'exercerait désormais dans l'autre sens (menace des cultures vivrières sur les cultures de rente) (16)

### *Les coûts et les conflits créés par la réduction de la consommation alimentaire*

La hausse des prix résultant (en l'absence de subvention) du protectionnisme, une forte hausse des prix alimentaires qui découragera la demande interne (17). L'autosuffisance alimentaire, dans ce cas, ne se réalisera qu'à travers un appauvrissement de la nutrition des couches urbaines aisées, mais aussi probablement par une détérioration de la nutrition des urbains pauvres pour lesquels les céréales sont devenues des sources nécessaires de calories à bon marché.

Plus généralement, en cas d'inélasticité de l'offre interne, les politiques d'autosuffisance alimentaire seront contraintes, si elles veulent réellement supprimer les importations, de provoquer, par le protectionnisme, une forte hausse des prix alimentaires qui découragea la demande interne (17). L'autosuffisance alimentaire, dans ce cas, ne se réalisera qu'à travers un appauvrissement de la nutrition des

---

(13) Le désaccord sur le bien-fondé d'une telle politique subsistera, bien sûr, entre les partisans du respect des avantages comparatifs et ceux de la « construction de nouveaux avantages comparatifs » parfois plus favorables à l'industrie.

(14) Labonne (M.) : *Les causes internes du déficit alimentaire en Afrique de l'Ouest* ; Colloque « Vers quel nouvel ordre mondial ? » Paris VIII, 1983.

(15) Cf. une première présentation à partir des chiffres du rapport Berg dans J. Coussy, Ph. Hugon et O. Sudrie : *Urbanisation et dépendance alimentaire*, CERED, 1983.

(16) Déjà sont signalés des cas d'arrachage de caféiers pour accroître les cultures vivrières au Cameroun.

(17) Si à l'inélasticité-prix de l'offre interne, s'ajoute une inélasticité-prix de la demande, les seuls résultats des tarifs seront la hausse des prix et la hausse des recettes douanières (sans freinage des quantités importées) ; le cas semble s'être produit au Nigéria pendant la période d'expansion.

consommateurs. Pour reprendre les expressions de C. Chaboud, la réduction de la « dépendance alimentaire positive », ne signifiera pas une réduction de la « dépendance alimentaire normative » (18) et il y aura croissance des déficits nutritionnels, notamment urbains.

Les consommateurs urbains réagiront-ils à cet appauvrissement par des révoltes analogues à celles du Maghreb ou par un recours aux solidarités traditionnelles et aux filières agro-alimentaires domestiques ? Ou bien se produira-t-il une inversion des flux migratoires et un allongement des périodes de vie rurale dans les mouvements des migrants temporaires ? C'est, on le sait, « l'espoir » de plusieurs analystes de la crise actuelle qui estiment que cette autosuffisance par appauvrissement des couches urbaines pourrait susciter — ou même serait nécessaire pour susciter — un retour au village et que ce dernier permettrait, en rétablissant une élasticité de l'offre agricole interne, d'atteindre à long terme une autosuffisance à un niveau nutritionnel équilibré.

Dans un tel processus, on le voit, les coûts de l'autosuffisance seraient provisoires mais extrêmement élevés, puisque ce serait la misère des urbains pauvres qui serait le moteur du rétablissement. On comprend que ce processus n'ait été choisi par aucun gouvernement, même s'il est peut-être amorcé actuellement dans les pays les plus affectés par la crise financière (Nigéria).

### *Les coûts et les conflits de l'instabilité (19)*

Un isolement complet et constant du marché mondial signifierait évidemment, *en l'état actuel des modes de stockage*, un risque d'instabilité des prix, des consommations et des productions alimentaires dans ceux des pays africains qui sont soumis à des aléas climatiques graves. Cette instabilité serait d'une nature opposée, mais probablement d'une ampleur supérieure, à l'instabilité des marchés mondiaux.

Les coûts sociaux de cette instabilité pourraient être considérables : dans les années moyennes, les oscillations de prix seraient probablement défavorables aux consommateurs urbains, favorables aux intermédiaires et décourageantes pour les producteurs ; dans les années de catastrophes climatiques, on ne saurait exclure le risque que la production des années antérieures n'ait pas été suffisamment accrue par les efforts antérieurs d'autosuffisance et que les instruments de stockage

---

(18) Chaboud (C.) : La dépendance alimentaire et ses facteurs en Afrique de l'Ouest, *Cahiers de Développement International*, CERDI, 1980.

(19) Les coûts et conflits énumérés dans ce paragraphe peuvent être comptabilisés comme provisoires. A long terme une politique continue d'autosuffisance leur substituerait des coûts de stockage et de construction d'infrastructure de communication.

n'aient pas été assez améliorés. Auquel cas la catastrophe risquerait d'être d'autant plus grave qu'auraient été désorganisés les circuits d'importation et qu'elle pèserait, plus encore qu'aujourd'hui, sur les paysans éloignés.

L'urbanisation et l'importation de produits alimentaires continueraient d'apparaître comme des solutions apportant une certaine sécurité et dont il serait difficile de sortir quelque volonté que l'on en ait (20).

## Les conflits de répartition entre les résidents

Plus peut-être que des coûts pour la nation, le protectionnisme agro-alimentaire suscitera des conflits autour des transferts qu'il provoquera entre résidents sur le territoire national.

### *La croissance des recettes des filières agro-alimentaires localisées sur le territoire*

Les filières et fragments de filières localisés sur le territoire national verront, à l'abri de la protection, s'accroître leurs débouchés et leurs prix.

Lorsque l'élasticité de l'offre interne est faible (21), l'autosuffisance alimentaire se traduira par des fortes hausses de prix, des rentes de monopoles (notamment des intermédiaires) et de fortes rentes différentielles pour les producteurs périurbains et proches des voies de communication.

Dans les pays à élasticité élevée de l'offre, les résultats seront foncièrement différents selon que cette élasticité sera le résultat d'une « modernisation » des méthodes » de production ou le résultat d'une multiplication de producteurs (Cf. II<sup>e</sup> partie).

### *L'impact sur les finances publiques*

Par définition, une autosuffisance alimentaire totale signifierait la disparition de toute recette douanière sur les produits alimentaires (et, bien entendu, de toute subvention aux importations).

---

(20) Aucun décideur national ou étranger ne pourra, notamment, renoncer en 1984 à des secours d'urgence aux pays affectés par la sécheresse. Et cependant aucun n'ignore que ces secours risquent de créer des changements irréversibles (dans les modes de consommation, les circuits commerciaux et, parfois, les productions) qui peuvent renforcer l'urbanisation et éloigner de l'autosuffisance.

(21) Ce qui est certainement le cas pour les céréales importées et peut-être le cas pour le Sahel où la mesure de l'élasticité de l'offre est très controversée. Elle a été estimée à 0,1, mais ce chiffre est contesté. Cf. CILSS : la politique céréalière dans les pays du Sahel. Actes du Colloque de Nouakchott, 1979.

Or, dans nombre de pays d'A.S.S., les tarifs douaniers sur les produits alimentaires sont actuellement suffisamment élevés pour rapporter des recettes non négligeables, mais pas assez élevés pour être dissuasifs. La logique de l'autosuffisance alimentaire, souvent invoquée pour justifier ces tarifs, semble avoir été moins importante, en définitive, que la logique des rendements financiers.

La recherche de l'autosuffisance alimentaire totale signifierait donc, pour ces pays, un réajustement important de leurs finances publiques. La perte des recettes résultant de la seule disparition des importations de sucre en Côte d'Ivoire a été évaluée par C. Aubertin à 12,8 milliards de F CFA (22).

### *L'impact sur les revenus des importateurs*

Ici encore, les résultats seront inverses selon que l'on aura une autosuffisance alimentaire totale ou partielle.

Le freinage actuel des importations alimentaires est partiel et permet des importations. Il repose notamment sur des contingents qui, dès lors qu'ils ne sont pas attribués aux enchères, créent des profits de monopole pour les importateurs dont certains ont bénéficié ainsi de prébendes politiques (23). Enfin, il n'interdit pas la contrebande (de riz asiatique) et les trafics frontaliers (24) qui créent, pour les importateurs clandestins, des revenus parfois très concentrés (profits de très gros commerçants) et parfois, à l'inverse, très dispersés dans la population frontalière.

Les imperfections de cette politique d'autosuffisance constituent même, aux yeux des économistes libéraux, mais aussi des sociologues et des politologues critiques des sociétés dépendantes, une preuve ou, du moins, une forte présomption que le protectionnisme agro-alimentaire a moins eu pour but jusqu'à présent d'atteindre l'autosuffisance que de créer des « rentes » (A. Krueger). Son but réel aurait été en définitive moins de fermer les frontières que de les ouvrir périodiquement (au risque de créer des difficultés aux entreprises nationales créées dans l'optique d'autosuffisance) (25).

Une autosuffisance alimentaire totale et constante entraînerait donc des baisses de revenus des importateurs particulièrement élevées, dans les pays qui pratiquent actuellement des politiques incomplètes d'autosuffi-

---

(22) « La différence entre le prix à l'importation (nous nous fixons une moyenne de 100 F CFA/kg pour le sucre blanc en morceaux) et le prix de vente aux grossistes : 260 F, va dans une caisse de péréquation. Pour des achats destinés à satisfaire les besoins nationaux de 80 000 tonnes en 1983, la caisse de péréquation aurait pu enregistrer 12,8 milliards de recettes » ; Aubertin (C.), *op. cit.*, p. 50.

(23) Les scandales sur les contingents de riz sont, du fait des changements de gouvernement, désormais bien connus au Cameroun et au Nigéria.

(24) Igue (O.J.) : L'officiel, le parallèle et le clandestin, *Politique Africaine*, 1983.

(25) Cf. les problèmes créés au Cameroun à la SEMRY par les importateurs de riz.

sance. Elle y soulèvera les résistances de gros importateurs (tel serait le cas, actuellement, selon les autorités camerounaises, des anciens importateurs de riz). Elle pourrait même signifier une dégradation des conditions de vie dans les régions frontalières lorsque l'autosuffisance sera comprise d'un point de vue étroitement national (fermeture actuelle des frontières nigérianes) (26).

## LES COÛTS ET LES CONFLITS DE LA CROISSANCE DES FILIÈRES AGRO-ALIMENTAIRES

Si l'on veut étudier les coûts et les conflits créés par un accroissement du protectionnisme, l'autosuffisance alimentaire exige la « construction d'avantages comparatifs » tels que les filières agro-alimentaires localisées sur le territoire national soient compétitives.

Cette compétitivité qui a souvent été recherchée avec des résultats inégaux dans la modernisation et la rentabilisation des filières agro-alimentaires a parfois pu être paradoxalement presque atteinte par une croissance extensive des filières existantes.

Chacune de ces formes de croissance comporte ses coûts et conflits spécifiques.

### Les coûts et conflits d'une croissance par modernisation et rentabilisation

#### *Les coûts et les conflits créés par les accroissements de productivité*

Lorsque la compétitivité est atteinte par des gains réels de productivité (hausse du rendement des terres, hausse de la production par tête ou hausse de la productivité globale des facteurs), les coûts et conflits sont facilement évaluables :

a) *Les coûts des investissements* : les projets d'irrigation, les investissements d'infrastructure destinés à la commercialisation des produits vivriers et les investissements effectués dans les I.A.A. risquent de constituer des sommes considérables dans les années à venir. Ils constitueront des ponctions sur trois ressources rares : l'épargne, les ressources publiques et les devises.

b) *Les coûts des importations d'inputs* : déjà les inputs agricoles et

---

(26) Il va de soi que la baisse des recettes publiques et la baisse du revenu des importateurs ne doivent pas être considérées à priori comme des coûts pour la nation, elles peuvent même signifier l'inverse. Elles constituent certainement, en revanche, des sources de conflits.

machines agricoles représentent 4 à 5 % des importations totales (soit entre 1/3 et 1/2 des importations alimentaires) et les inputs des I.A.A. (brasseries, minoteries...) réduisent singulièrement leur valeur ajoutée dans le pays.

c) *Les coûts de l'intensification du travail* : cette intensification est souvent enregistrée par les partisans de l'autosuffisance alimentaire et par les lecteurs pressés d'E. Boserup comme un signe incontestable de développement (parce qu'elle infirme les thèses malthusiennes du ralentissement du développement par la croissance de la population, notamment urbaine). Elle n'en doit pas moins être inscrite parmi les coûts du développement (27).

d) *Les conflits sur le partage du surplus de productivité* : Si la croissance de la productivité peut permettre d'améliorer le sort des ruraux sans abaisser les conditions de vie des urbains, le partage des surplus de productivité signifie de nouveaux conflits, certes « limités aux acquêts », mais réels. Ce partage ne semble, jusqu'à présent, avoir obéi à aucune loi générale ; il a varié selon les structures du marché et les conflits sociaux et ne semble pas avoir bénéficié unilatéralement à un partenaire : ni aux producteurs soumis à la pression des intermédiaires, mais de mieux en mieux informés des prix urbains (et même, par la radio, des hausses de salaires urbains) ; ni aux intermédiaires jouissant de monopoles locaux mais, pour les produits alimentaires non industriels, fréquemment soumis à une concurrence relativement ouverte sur les marchés de détail ; ni aux consommateurs urbains qui utiliseront certes la concurrence entre producteurs et entre commerçants et jouissent d'un pouvoir politique certain, mais qui n'ont pas pu empêcher, jusqu'à présent, de fortes hausses de prix au détail.

#### *Les coûts et les conflits créés par la rentabilisation des filières agro-alimentaires*

La contrainte de rentabilité pour les entreprises qui ne bénéficient pas d'un soutien étatique individualisé, a déjà introduit, dans les filières agro-alimentaires marchandes, les coûts sociaux et les conflits caractéristiques de la rentabilisation. Ceux-ci ne pourraient être qu'accentués par une politique d'autosuffisance alimentaire si celle-ci s'efforçait de respecter la contrainte de rentabilité, tout en réduisant au minimum le protectionnisme et les subventions étatiques. On enregistrerait, dans ce cas, une montée des coûts non comptabilisés par les entreprises :

a) Des coûts sociaux et des conflits seront suscités par l'*exploitation* réelle et/ou ressentie. Les points névralgiques seront l'exploitation des petits producteurs de vivriers par les intermédiaires, les relations entre

---

(27) Sauf lorsque cette intensification était déjà souhaitée mais irréalisable en l'absence d'exode rural.

sous-traitants et maîtres-d'œuvre (dans les opérations intégrées), les conditions de vie ressenties par les migrants dans les complexes agro-industriels et les I.A.A. (28), l'exploitation intra-familiale et « l'auto-exploitation » dans le paysannat et le secteur informel.

b) *La marginalisation* et l'exclusion hors des filières marchandes constitueraient un coût qui pourrait, comme le souligne l'équipe du CECOD, être plus grave que l'exploitation pour les paysans et les modes traditionnels de transformation alimentaires dans l'A.S.S. (29).

c) « *L'externalisation* » des coûts constitue une méthode fréquente de rentabilisation des entreprises « modernes ». Les I.A.A. et les fermes d'Etats, et les entreprises responsables d'aménagements ruraux, ont ainsi obtenu la prise en charge de l'infrastructure d'irrigation et de communication par les organismes internationaux d'aide, le financement public des dépenses d'entretien des ressources non renouvelables, et la couverture des déficits d'exploitation par des subventions publiques. Ces entreprises agro-alimentaires ont utilisé l'économie informelle, en aval et en amont (parfois même pour l'approvisionnement de leurs propres salariés) et elles ont répercuté sur elles les coûts d'instabilité.

d) L'élargissement ou le rétrécissement de *l'éventail des services rendus* aux consommateurs urbains et aux producteurs agricoles en amont constituent un des moyens essentiels de la concurrence entre les filières agro-alimentaires et notamment entre l'artisanat et l'industrie de transformation alimentaire (30). Toute politique d'autosuffisance alimentaire qui choisirait de défendre apparemment le consommateur urbain en se reposant sur des filières modernes (et a fortiori toute politique qui continuerait la politique actuelle de subvention préférentielle à ces filières) susciterait des coûts non comptabilisés par le marché mais désormais bien connus (31).

e) *Le recours à l'étranger* pour le financement, les techniques et l'encadrement est encouragé par la recherche de la rentabilité des filières agro-alimentaires. Il comporte des coûts financiers parfaitement comptabilisables : salaires des expatriés (32), paiement de licences, versements d'intérêts, sorties de revenus de capitaux. Il comporte aussi des coûts sociaux et des tensions qu'il faudrait comparer aux coûts des contacts avec l'étranger, que signifie la dépendance alimentaire.

---

(28) Cf. les conditions de vie des migrants du Nord, dans J.C. Barbier, G. Courade et J. Tissandier, *Complexes agro-industriels au Cameroun*. ORSTOM, 1980.

(29) Haubert (M.) et al., *Politiques alimentaires et structures sociales en Afrique*, PUF, 1985.

(30) Bricas (N.), Jacquinot (M.), Muchnik (J.) et Treillon (R.), *Innovation et adaptation des technologies pour l'industrialisation des pays africains*, ALTERSIAL.

(31) Réciproquement, la défense de l'artisanat alimentaire pourra contraindre à pratiquer un protectionnisme plus élevé dont le coût sera enregistré par le marché mais dont l'évaluation devrait tenir compte des coûts réels du secteur moderne.

(32) Qui représentent de 10 à 50 % des salaires.

## *Les coûts et les conflits créés par les échecs de la rationalisation et de la rentabilisation des filières agro-alimentaires*

L'histoire récente de l'A.S.S. est une démonstration des difficultés techniques, des échecs économiques et des « détournements » socio-politiques qu'affronte toute politique d'autosuffisance alimentaire centrée sur la hausse de la productivité :

a) *Les aléas des activités innovatrices* dont les variables agronomiques, techniques ou sociales sont largement inconnues ; la récolte de blé au Cameroun a été considérablement inférieure aux prévisions (33) ; le coût des programmes d'irrigation a été souvent sous-estimé ; les possibilités de recrutement local des travailleurs dans les plantations ont été sur-estimées et leur turnover sous-estimé ; et la complexité des opérations de stockage et de distribution a été, à l'origine, ignorée.

b) *La non coordination des segments de filières* : techniquement, il a été difficile d'éviter l'avance ou le retard d'un segment en amont ou en aval qui a entraîné des stockages et des pertes par détérioration des produits ; politiquement, les différents segments n'ont pas été organisés simultanément ou ont été organisés dans des objectifs différents : au Cameroun, le succès de lancement de la SEMRY n'a pas été accompagné d'une politique aussi constante de commercialisation ; les tarifs douaniers ont parfois été mal hiérarchisés et ont donné des protections effectives négatives (cas de la protection d'usines d'engrais sans subvention aux producteurs agricoles utilisateurs).

c) *Les contraintes de gestion des entreprises publiques* : toutes les entreprises d'Etat, que ce soit dans la production (34), dans les transports et dans la commercialisation ou dans la transformation agro-alimentaire ont, on le sait, connu des surcharges de personnel et des immobilisations trop élevées (en bâtiments, matériel agricole et camions). Et elles n'ont pu concilier les obligations et les charges de services publics avec la flexibilité nécessaire à l'approvisionnement des villes (35).

d) *L'efficacité limitée des interventions incitatrices* : les subventions à l'usage d'inputs agricoles ont donné des résultats variables (estimés, par la Banque Mondiale, presque nuls au Nigéria) ; les incitations, par

---

(33) Boutrac (J.), Consommation et production de blé au Cameroun : une difficile indépendance alimentaire. *Revue de Géographie du Cameroun*, 1982.

(34) Le rendement des fermes d'Etat au Congo a été considérablement inférieur à celui du secteur privé.

(35) La MIDEVIV au Cameroun (comme semble-t-il, les organismes céréaliers du Sahel) a dû payer au même prix les producteurs inégalement éloignés des villes et de leurs voies d'accès, ramasser de petites quantités dispersées dans les régions peu productives, accepter sans discrimination les produits de mauvaise qualité, transporter les produits vivriers vers les villes sans disposer de fret de retour.

l'octroi de crédits préférentiels, ont été souvent transformées en dons non remboursés et relèvent davantage d'une logique de redistribution régionale et sociale des revenus que d'une logique d'investissement ; par contre, les incitations par les prix sont, à l'heure actuelle, réhabilitées par tous les observateurs des réactions des producteurs aux hausses des prix (36).

e) *L'inefficacité des contrôles* : les contrôles internes de prix ont créé un marché parallèle représentant un pourcentage très élevé des échanges au Sahel (37) ; les contrôles d'importations n'ont pas empêché la contrebande de riz et les trafics frontaliers.

f) *La discontinuité des interventions étatiques* : si l'objectif d'auto-suffisance alimentaire semble, dans sa formulation générale, accepté par tous les nationaux, la mise en œuvre de la politique d'autosuffisance fait rapidement apparaître des risques d'inflation interne, des menaces sur les niveaux de vie urbains, des contradictions d'intérêts et des résistances des groupes menacés. La régulation de ces tensions est généralement effectuée sous forme d'oscillations entre la réduction des importations alimentaires et leur libéralisation, entre le contrôle des prix et leur libéralisation, entre la création d'entreprises publiques et leur reprivatisation, etc. Par cette discontinuité, la politique risque de perdre toute efficacité en décourageant l'offre interne et risque, en définitive, d'être abandonnée dès que les groupes sociaux perçoivent les coûts de cette politique.

g) *Le détournement des projets et plans d'autosuffisance* : ce qui apparaît au comptable comme un échec des politiques d'approvisionnement est souvent interprété par le sociologue comme le dévoilement de leur véritable rationalité : les projets déficitaires ont bénéficié à des consommateurs (lorsque les prix du riz étaient maintenus trop bas), à des salariés (en cas de sur-effectifs des fermes d'Etat), à des cadres nationaux ou expatriés (dont le nombre et les salaires ont alourdi les charges des I.A.A. et des organismes de commercialisation), à des responsables publics (qui ont octroyé ou reçu des prébendes), à des producteurs paysans (dans les petits périmètres irrigués), à des exportateurs étrangers (vendant des usines d'engrais non rentables) et à des investisseurs étrangers (établissant des I.A.A. à coût élevé). Les intérêts individuels, les pressions de groupes sociaux ou les besoins de la régulation politique ont pris le pas sur le calcul économique.

h) *La légitimité sociale des projets* d'autosuffisance constitue même, paradoxalement, une cause de leurs échecs. Le pouvoir symbolique du terme d'autosuffisance alimentaire décourage les critiques, dispense de

---

(36) Une certaine inertie des productions de rente, malgré les essais de revalorisation des dernières années, devrait cependant être examinée.

(37) Cf. CILSS, *Op. cit.*

l'étude des prix de revient, donne un sentiment d'urgence (38), vainc les oppositions politiques et masque les jeux d'intérêts et les détournements. Il freine l'aveu des échecs, amène à conserver des entreprises publiques déficitaires et fait renouveler des crédits dont l'expérience a pourtant montré qu'ils ne seraient pas remboursés.

## Les coûts et les conflits de la croissance extensive de filières agro-alimentaires

### *Le rôle de la croissance extensive dans l'autosuffisance alimentaire*

Au moment même où se réduisaient les espoirs d'assurer l'approvisionnement national des villes par un accroissement de la productivité des filières agro-alimentaires, la croissance de filières apparemment non productives montrait la capacité de celles-ci à résister à la concurrence étrangère (interne ou externe). Cette capacité concurrentielle des filières « non modernes » s'explique par :

a) *Leur capacité à procéder à des innovations technologiques et économiques* (39), à élever leur productivité en rendant aux consommateurs et aux producteurs des services multiples, adaptés et en évolution constante, et à assurer leur rentabilité par l'utilisation de ressources disponibles (transports de personnes, temps de travail féminin) et aussi, il faut le dire, par l'exploitation monopsonique des producteurs.

b) *Le bas niveau général de la productivité de toutes les filières.* C'est parce qu'il y a une sur-estimation générale des potentialités de croissance de la productivité qu'ont échoué les filières « modernes » et que celles-ci ont laissé la place à des filières qui n'étaient souvent qu'une reproduction élargie des filières existantes.

Il y a eu, en définitive, une stagnation de la productivité agricole de l'A.S.S. et particulièrement de ses rendements à l'hectare (40) et cette stagnation a souvent entraîné, par un cercle vicieux, une stagnation de la productivité de la commercialisation (contrainte de toucher des régions éloignées) et une stagnation de la productivité des industries de transformation (contraintes soit de reconstruire toutes les activités en

---

(38) Charmes (J.), Couty (Ph.) et Winter (G.) ont souligné combien l'impréparation et la précipitation sont responsables d'échecs et d'effets négatifs sur le mode de vie paysan. Rapport au Congrès International des Economistes de Langue Française, 1984.

(39) Bricas (N.), Jacquinet (M.), Muchnik (J.) et Treillon (R.), *Op. cit.*

(40) De 1961 à 1977, les rendements à l'hectare se sont accrus au sud du Sahara de 0,31 % par an et les superficies de 1,28 % selon l'IFPRI (Rapport 1981, cité par J. Charmes, Ph. Couty et G. Winter, *op. cit.*).

amont au prix d'échecs et de coûts sociaux, soit de se reposer sur des livraisons dispensées et irrégulières).

Le paradoxe est que cette croissance extensive qui n'était ni prévue ni désirée a été un moyen essentiel de l'autosuffisance alimentaire. L'autosuffisance alimentaire relative du Cameroun (qui est probablement le cas le plus souvent cité d'autosuffisance alimentaire réussie) a certes été obtenue par des innovations techniques et économiques, par le dynamisme Bamiléké et par des investissements dans les plantations et les I.A.A. Mais il a résulté aussi, pour une bonne part, de l'extension de la zone d'approvisionnement des villes, c'est-à-dire d'une dépense extensive qui utilise un avantage comparé de l'A.S.S. : l'espace disponible.

Ce mode d'autosuffisance alimentaire est évidemment précaire : une trop grande lenteur à accroître la productivité pourrait le rendre non compétitif ; des innovations techniques pourraient réduire, à l'inverse, son contenu en emplois ; les prix élevés urbains pourraient susciter un abandon de la politique d'autosuffisance (41) ; la croissance des marchés de consommation pourrait susciter des nouveaux essais de rationalisation : et, enfin, la dynamique même du système d'approvisionnement pourrait amorcer une concentration des revenus et favoriser une accumulation qui pourrait marginaliser ou exploiter les acteurs actuels des filières.

Mais, même si elle doit s'avérer précaire et même si elle n'est aujourd'hui qu'un élément de l'autosuffisance, cette croissance extensive se traduit actuellement par des coûts et des conflits spécifiques.

### *Les coûts et les conflits créés par la croissance extensive des filières agro-alimentaires*

Lorsque la croissance des filières agro-alimentaires est extensive :

a) *Les coûts pour le consommateur urbain* sont relativement élevés puisqu'il doit payer une production dont les coûts n'ont pas baissé et des transports à des distances de plus en plus éloignées. Tant que subsiste une concurrence entre producteurs et entre intermédiaires, la hausse des prix alimentaires est certes modérée (c'est ce qui permet la compétitivité à l'égard des importations), mais il y a incontestablement forte hausse des prix alimentaires sur le long terme.

b) *Les coûts de reconversion et de marginalisation* sont beaucoup plus faibles que dans les méthodes « modernes » d'approvisionnement. On constatera même, si l'on adopte une comptabilisation des effets sociaux, qu'il y a eu croissance considérable du nombre des emplois : le

---

(41) Surtout si, comme c'est le cas au Cameroun, de nouvelles recettes extérieures (pétrolières) accroissent les revenus et écartent les préoccupations d'équilibre extérieur.

commerce occupe plusieurs milliers de personnes dans les villes (42) ; la transformation alimentaire en occupe plusieurs centaines de milliers (43) et ce sont les producteurs agricoles de toutes les zones atteignables qui sont progressivement intégrés dans la structuration de l'espace national autour des villes. Ce processus crée ainsi des centaines de milliers de bas et moyens revenus (44) et il touche progressivement, du fait de la configuration des réseaux routiers (et de l'insuffisance générale des routes de desserte), l'ensemble du territoire national.

c) *Les conflits de répartition* sont fortement ressentis entre consommateurs et ruraux et, encore plus, entre consommateurs et intermédiaires constamment soupçonnés de prélever des marges abusives. Ces conflits sont d'ailleurs à l'origine des multiples tentatives de rationalisation du commerce. L'échec de celles-ci a certes modifié l'opinion des décideurs sur les abus des intermédiaires mais les conflits n'en subsistent pas moins (et les cas d'exploitation des consommateurs et des producteurs sont bien réels).

d) *Les coûts de transport* des produits agro-alimentaires sont très élevés parce qu'ils comportent les dépenses d'équipement des transporteurs et les dépenses de transport des commerçants. Celles-ci sont d'autant plus élevées que les quantités transportées à chaque voyage sont petites (notamment lorsque les commerçants utilisent les véhicules de transport de personnes). Il faut aussi tenir compte de la masse de revenus distribuée à un très grand nombre d'intermédiaires et de l'accroissement des coûts par l'allongement des distances. Ces coûts pèsent d'abord sur les consommateurs, puisqu'ils sont intégrés aux prix des produits agro-alimentaires. Ils affectent aussi la balance commerciale dans la mesure où tous les équipements sont importés. Une partie de la réduction de la dépendance alimentaire est, en définitive, payée par des importations qui sont génératrices d'autres formes de dépendance.

e) *Les coûts d'infrastructure* sont considérables et difficiles à comptabiliser : il n'est pas douteux, qu'à l'heure actuelle, tous les coûts d'infrastructure sont « externalisés » par les filières agro-alimentaires qui rejettent ainsi sur l'Etat les coûts les plus importants de la croissance extensive (45). Les succès relatifs qu'ont connus certaines politiques d'autosuffisance alimentaire ont exigé une dépense considérable sur les voies de communication et il est même probable que les filières

---

(42) N'Sangou Arouna : Secteur refuge et développement économique au Cameroun ; *Travaux de l'I.S.H.*, n° 6, 1977 et N'Sangou Arouna : Offre et demande de produits vivriers dans la région de Yaoundé, *Travaux de l'I.S.H.*, n° 8, 1977.

(43) Muchnik (J.) et Treillon (R.) : *Les industries agro-alimentaires. Le cas de la transformation de manioc*, Altersial, avril 1982.

(44) Il crée aussi des revenus importants, source possible d'accumulation nationale.

(45) Ce qui biaise la comparaison entre les coûts pour le secteur public des filières modernes (dont les coûts externalisés sont visibles) et les coûts de la croissance extensive (dont les coûts externalisés ne sont jamais comptabilisés).

agro-alimentaires dépendent une part plus importante de la F.B.C.F. pour leurs besoins de transports que pour tout autre besoin.

La comptabilisation de ces coûts est cependant malaisée et on doit se garder de tout excès : alors que les Etats ne comptabilisent généralement pas les voies de communication dans les coûts de l'autosuffisance, ils justifient désormais constamment leurs dépenses d'infrastructure par des références aux besoins de l'approvisionnement urbain et aux objectifs d'autosuffisance. Entre ces deux modes de comptabilisation évidemment biaisés, on doit sans doute se borner à constater que la croissance extensive des filières agro-alimentaires est un « produit conjoint » au coût difficilement identifiable, d'une politique d'aménagement du territoire dont l'objectif est double : d'une part intégrer économiquement, socialement et politiquement les régions et d'autre part les utiliser pour résoudre le problème de l'approvisionnement urbain.

La croissance extensive des filières agro-alimentaires fait, en définitive, partie d'un mode de régulation non formalisé et non défini a priori, où, faute d'avoir su réguler les flux urbains et d'avoir su approvisionner les villes par leurs périphéries, on s'est efforcé d'utiliser les besoins urbains à une intégration de l'ensemble des régions. Les coûts et les conflits d'une telle politique d'autosuffisance doivent donc moins être cherchés par une analyse proprement économique que par une analyse de la structure géographique et des relations inter-régionales.

Coussy Jean (1985)

Coûts et conflits d'une politique d'autosuffisance alimentaire  
en période d'urbanisation rapide

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, 367-383. (Villes et Entreprises)

ISBN 2-85-802-562-X