Politiques alimentaires et agricoles en Afrique subsaharienne

Le possible et le nécessaire

Georges COURADE
Économiste

« Aujourd'hui les politiques agricoles se retrouvent
quasiment nues face à la question déterminante
du prix des produits agricoles, privées des instruments
essentiels que sont les droits de douane,
les systèmes de gestion de l'offre et de stabilisation des prix.
Cette situation est particulièrement dramatique
pour les producteurs des pays qui n'ont pas les moyens
d'adopter un système d'aides directes
alors que les pratiques de découplage des pays riches
tendent à consolider la tendance aux bas prix mondiaux. »
A. Danau (2003)

Parler de politique (*policy*) dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation suppose de relier ces questions à un milieu géographique investi, à un territoire et à des producteurs qui sont des paysans, des exploitants ou des entrepreneurs. C'est comprendre les formes de connivence entre États, monde agricole et industrie agroalimentaire (politisation de ces formes de concertation et d'alliances diverses ou *politics*), mais aussi la globalisation que ce secteur a été un des premiers à expérimenter. On est à la fois « enraciné » dans un

terroir, attentif aux politiques publiques clientélistes tout en étant au cœur de la mondialisation, ce qui n'est pas sans donner le tournis, d'autant que, dans l'ensemble de ces échelles, agriculture et alimentation sont à la charge de plus en plus des acteurs dominants et dominés, par suite « du moins d'État » mondial et national. Et l'ombre portée des grands producteurs mondiaux (USA, Europe, groupe de Cairns[1]) reste un phénomène majeur qui interdit toujours certaines évolutions souhaitables. Parler de politique publique enfin, c'est se situer parmi les tenants de l'État palliatif et/ou régulateur au plan de la théorie économique. Notre vision du devenir de l'agriculture et de la gestion des territoires géographiques nous y conduit naturellement : l'État produit du territoire agricole, l'aménage et cherche à canaliser les flux marchands et financiers pour assurer la sécurité alimentaire et garantir le développement durable. Il était important de l'indiquer en préalable à ce texte pour éviter tout malentendu.

Dans ce contexte, la référence au paysan, à la paysannerie, rituelle parfois, me semble devoir être relativisée, si ce n'est à titre de mythe fondateur et mobilisateur du mouvement rural familial, car « entrer en développement, pour une société paysanne, c'est nécessairement prendre place dans un espace économique plus vaste que son propre espace, où la décision lui échappe toujours plus ou moins. C'est en fait participer à un mouvement qui, à plus ou moins brève échéance, fera d'elle autre chose qu'une société paysanne » (Couty, 1984).

Ce texte se propose de survoler les dynamiques locales/globales dans le secteur agricole et alimentaire et d'évaluer les chances de mise en œuvre de politiques alimentaires et agricoles dans les pays du Sud les plus vulnérables, africains notamment, dans le contexte actuel de libéralisation et de normalisation. À l'ouverture toujours plus grande des marchés s'ajoute un grand effort de normalisation des produits pour définir des qualités, des compositions et se prémunir contre les risques sanitaires. Cet effort de normalisation s'exerce à différentes échelles par le biais de l'autodiscipline, qui tend à se substituer à une réglementation contraignante d'origine étatique.

1 Ce sont les pays exportateurs agricoles qui, forts de leurs coûts de production et d'une faible instrumentation du vote « paysan », combattent toute forme de protection de l'agriculture (Australie, Nouvelle-Zélande, Argentine, etc.) au nom de la liberté du commerce.

Compte tenu de l'ampleur du sujet et de la diversité des situations, parler du Sud en général n'avait pas de sens. Nous avons choisi de nous centrer sur le sous-continent qui pose le plus de problème, l'Afrique noire, en le comparant à l'Inde. L'Union indienne et l'Afrique subsaharienne sont en effet les grandes régions de la planète les plus touchées par la vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle, tout en affichant des résultats agricoles opposés : autosuffisance d'un côté, dépendance de l'autre. Dans les années soixante, on craignait la famine récurrente en Inde et ce pays l'évita en 1966 grâce à plus de 10 millions de tonnes de céréales américaines ! Et il surmonta cette malédiction à partir des années quatre-vingt grâce à une politique d'augmentation de l'offre combinée à une politique alimentaire fondée sur la redistribution de stocks importants. En 2003, l'Inde exporte des aliments, conduit le groupe des 21 dans la conférence de l'OMC à Cancún, connaît une croissance de plus de 8 % annuels, alors que l'Afrique subsaharienne a évité de justesse une pénurie alimentaire touchant l'Afrique australe, orientale et la corne de l'Afrique, et n'affiche qu'un taux de croissance de moins de 4 %, susceptible seulement de stabiliser les revenus, la croissance de la population restant encore forte. Alors que quatre pays sahéliens se sont battus sans succès contre les subventions accordées aux quelques milliers de planteurs de coton américains au nom de leurs propres planteurs de coton, l'Inde se range aux côtés des agro-exportateurs capitalistes comme le Brésil, ayant oublié qu'elle fut liée à Liverpool pour ce même coton ! En fait, elle a « décolonisé » son économie agricole, ce que l'Afrique n'est pas parvenue à faire. La population de l'Inde va dépasser celle de la Chine et les cinquante États d'Afrique subsaharienne vont afficher, en 2030, 1,2 milliard d'individus, dont la moitié de ruraux. C'est dire l'importance que revêtent ces questions pour les plus démunis dans les campagnes comme dans les villes de ces régions.

Ce que politiques alimentaire et agricole veulent dire

Mettre l'accent sur les politiques alimentaires, c'est mettre au centre des préoccupations le consommateur, qui peut ne pas être

producteur et rural et qui se préoccupe de son accès géographique et économique à une alimentation de qualité sanitaire correspondant à ses goûts (libre arbitre que combattent parfois les normes nutritionnelles, comme on le voit autour de l'alimentation carnée et végétarienne). Il peut y avoir ainsi contradiction entre politique agricole et politique alimentaire, l'une productive, voire productiviste, l'autre sanitaire, nutritionnelle et sociale, quant aux prix et aux formes de régulation des quantités stockées et aux normes applicables aux uns et aux autres. Aborder les politiques publiques dans un secteur suppose aussi la prise en considération des choix macroéconomiques comme variables contraignantes majeures quand ceux-ci se déclinent en termes d'ajustement structurel.

La politique agricole *stricto sensu* se réfère sur le plan économique à toutes les mesures directement soumises au contrôle du gouvernement : politique des prix et mesures fiscales, y compris taux de change et subventions. Elle se réfère aussi aux objectifs et moyens des institutions mises au service du monde rural et aux dépenses de l'État pour l'agriculture et le monde rural. La politique alimentaire englobe tous les efforts collectifs des gouvernements pour influencer les milieux responsables, les agriculteurs, les consommateurs et les agents de commercialisation alimentaire, prévenir famines et pénuries alimentaires, et améliorer l'alimentation des plus vulnérables tout en préservant l'accès économique, géographique et temporel à un bol alimentaire convenable pour l'ensemble de la population. Non autonomes, ces politiques s'insèrent dans des stratégies globales, des projets de société implicites ou explicites. Elles résultent d'un arbitrage permanent entre groupes sociaux et opérateurs du système alimentaire dont les intérêts sont contradictoires, si ce n'est opposés. La régulation du système est donc primordiale, qu'elle relève des instruments de l'État (contrôle des prix, importations et stockages de régulation ou de sécurité, garanties par des normes et des contrôles de qualité, distributions ciblées géographiquement ou socialement, et subventions aux produits alimentaires de base, aides sociales ou alimentaires, projets nutritionnels, etc.) ou du marché ou d'un mélange évolutif des deux.

Repenser les politiques publiques en Afrique ne doit pas nous conduire à remettre en question les fonctions « régaliennes » de l'État, qui comprennent tout autant la sécurité alimentaire et sanitaire que la sécurité publique des personnes dans des pays soumis

à des risques alimentaires majeurs, même si nous devons considérer les échelles géographiques et les arrangements sociaux leur permettant de répondre aux problèmes posés. Subsidiarité et « politiques intermédiaires » seront ainsi mises en avant dans la recherche de politiques alimentaires et agricoles adaptées au contexte, ce qui supposera une redéfinition des rapports à l'État central.

Ce qui change avec la globalisation actuelle

L'agriculture et l'alimentation ont connu dès l'Antiquité romaine des processus d'internationalisation plus ou moins prononcés, si bien que la globalisation n'est pas un phénomène nouveau pour les professionnels de la terre et de l'agroalimentaire qui ont appris à la subir comme à s'y mouvoir pour y faire prévaloir leurs intérêts, avec une efficacité différentielle entre le Nord et le Sud, et pour s'y affronter avec des armes productives inégales. Il faut penser local et raisonner global pour définir des politiques agricoles et alimentaires réalistes. L'actuelle phase de globalisation ne fait que changer la donne par les nouveaux outils qu'elle propose et les nouvelles formes de régulation qu'elle tente d'imposer : utilisation des produits financiers dérivés de couverture (*hedge funds*) pour tenter de maîtriser la volatilité des prix ou spéculer, pressions hégémoniques pour libéraliser les marchés et diminuer les stocks de sécurité et de régulation, prolifération de normes sanitaires, productives et éthiques d'autodiscipline visant à limiter les effets négatifs d'une production et d'une transformation anarchiques et peu vigilantes à l'égard de la gestion de la planète ou du sort des paysanneries pauvres (*commerce équitable*).

La masse des producteurs agricoles enfin, s'ils ne constituent pas la totalité des pauvres de la planète au sens de la Banque mondiale (moins de 2 $ par jour et par personne) et selon les indicateurs de développement humain (voir le rapport annuel du Pnud), représente cependant plusieurs milliards d'individus. Et ils se trouvent dans des nations démunies ou émergentes, incapables de mettre en œuvre politiques agricoles ou alimentaires ou ayant opté pour la pressurisation des campagnes et un exode rural massif pour réaliser un développement à marche forcée (Extrême-Orient).

Qui plus est, les contours de la pauvreté monétaire ne correspondent pas à la géographie de la vulnérabilité qu'est supposée combattre la politique alimentaire et nutritionnelle. Autrement dit, si les « pauvres » subissent les risques alimentaires, de nombreux « non-pauvres » restent vulnérables parmi les ruraux, les ajustés des villes ou les groupes familiaux construits hors du système communautaire habituel (familles monoparentales, etc.). Cette difficulté à appréhender les groupes vulnérables n'est pas sans poser des problèmes pour tout projet politique visant ces populations-cibles (problème de coût/avantage compatible avec les budgets disponibles).

Les déterminants du dépérissement apparent de l'État africain

L'Afrique subsaharienne est loin d'être sortie des mesures d'ajustement en 2004. Le Cameroun par exemple, éligible à l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) d'allègement de sa dette, achève son huitième programme d'ajustement structurel. Qui dit ajustement dit mise sous tutelle des finances de l'État par le Fonds monétaire international et révèle, d'une certaine manière, une incapacité à mettre en œuvre une politique agricole, alimentaire ou nutritionnelle, même si la volonté politique existait et même si les fonds dégagés par l'initiative PPTE utilisée à 10 % de leur montant permettaient dans ce vaste secteur des projets articulés.

À cet élément extérieur invalidant l'initiative étatique s'ajoute l'état de délabrement de l'État, rongé de l'intérieur par la corruption et par ses choix redistributifs. Pour se rendre compte de la situation, prenons l'exemple du Nigeria (COURADE, 1986 ; COURADE et MARCHAL, 1994), le pays le plus peuplé de l'Afrique subsaharienne libéré récemment d'une « dictature » prédatrice, celle de Sani Abacha. L'agriculture y fut un fleuron lors de l'indépendance. Il fut ainsi dans les années soixante numéro 1 mondial dans la production d'huile de palme qu'il importe aujourd'hui et un producteur important de coton et de cacao, sans compter sa place au premier rang des productions vivrières (ignames ou sorgho). Voilà pourtant un pays disposant d'une manne pétrolière

conséquente à partir des années soixante-dix et qui a dilapidé une partie de ses ressources agricoles en une décennie, suite au « syndrome hollandais » : aggravation des disparités ruraux-citadins par suite d'augmentations générales de salaires produisant de l'inflation, importations considérables d'aliments et exode rural massif, tout cela asphyxiant les producteurs ruraux. Le traitement de choc du FMI dès 1983, s'il a désengorgé les ports nigérians et appauvri l'ensemble des consommateurs, n'a pu recréer l'importante base agricole de ce pays. Le rétablissement espéré des grands équilibres est pourtant passé par la stabilisation de la demande et la relance de l'offre productive, agroalimentaire notamment.

Le tableau 1 donne les éléments structurant le diagnostic du FMI qui a conduit à cette situation d'appauvrissement généralisé, reconnu depuis peu par les institutions de Bretton Woods. Il faut ici souligner combien il est difficile de reconstituer le système agricole d'un pays une fois qu'il a été mis à bas, en s'en tenant à une approche sectorielle incapable de refonder les liens systémiques et la dynamique du monde agricole.

Tableau I.
Le diagnostic de crise du FMI (HUGON, 1985).

Causes	Symptômes	Effet
Excès de demande sur l'offre	Excès de masse monétaire	Inflation
	Salaires élevés	Déficits budgétaires
	Pas d'épargne publique	Recours massif aux investissements extérieurs
	Excès de consommation des administrations	Endettement de l'État
Prix administrés	Faibles prix agricoles	Déficit et importations alimentaires
	Prix subventionnés au consommateur	Déficit des entreprises publiques
	Taux de change surévalué	Déficit commercial et des paiements
	Taux d'intérêt réels négatifs	Insuffisance d'épargne intérieure

Parler de politiques publiques alimentaires et agricoles des pays du Sud, c'est donc pour la plupart des pays tenter de qualifier un objet non identifié actuellement. La question qui se pose se trouve être par conséquent la nécessité de ces politiques et, si la réponse est positive, la capacité des pays du Sud d'en conduire une. Et pourtant, la nécessité d'une intervention étatique dans le domaine de la production des aliments, de leur circulation et de leur accessibilité ont mobilisé l'attention vigilante des empires chinois et romain avant notre ère ! On n'imagine aucun État africain en mesure de réaliser une politique agricole mobilisant les capitaux que l'Europe ou les États-Unis peuvent mettre en œuvre. Il faut donc explorer les formes d'action qui ont des coûts-avantages permettant d'atteindre graduellement les objectifs assignés à ces politiques : autosuffisance satisfaisante, sécurité alimentaire minimale des plus démunis ou sécurité nutritionnelle et sanitaire renforcées.

En tout état de cause, il n'y a pas de politique publique sans État. Les signes du dépérissement étatique africain n'annoncent pourtant pas un État cliniquement mort. Loin s'en faut, si l'on interroge les habitants du pays. Le sentiment national ne fait pas de doute dans l'ex-Zaïre, RDC, malgré le dépeçage du pays et le pillage massif et prolongé des ressources. Dans des pays hors de l'œil du cyclone de la guerre civile, l'État douanier, gendarme, percepteur, voire banquier ou producteur existe encore. Parfois solidement, comme au Burkina Faso, au Cameroun ou au Mali par exemple.

Avant de parler de « volonté politique », il faut parler de choix coordonnés à long terme, fondés sur une légitimité et une capacité à intervenir. Si l'Inde a un État puissant, qu'en est-il de l'Afrique subsaharienne ? On a assisté ces deux dernières décennies à la privatisation de la souveraineté (RENO, 1999) dans la quasi-totalité du sous-continent. La levée des impôts et des droits de douane dans de nombreux pays relève de sociétés privées. Le contrôle politique du territoire et des populations qui y vivent reste ténu dans de nombreux pays en proie ou non à des guerres civiles. La privatisation de pans entiers de l'économie et des domaines régaliens de l'État reste cependant un tour de passe-passe permettant aux élites comme aux dirigeants de continuer à percevoir les bénéfices des rentes externes (marché juteux des changes au Nigeria, vente du cacao ghanéen *via* le Togo) comme internes (diamants en

Sierra Leone, or, cobalt, diamants en RDC, etc.). Au Zaïre de Mobutu, tout s'achetait et se vendait *via* des filières clandestines visibles par tous ! Les budgets officiels en faveur de l'agriculture ne dépassaient pas cependant 1 % du budget total au Gabon ou au Congo dans les années quatre-vingt ! L'appareil administratif a été sérieusement dégraissé (ajustement oblige), parfois divisé par 12 comme au Zaïre ou par 5 comme au Nigeria avec le départ des fonctionnaires dépensiers (éducation, santé, agriculture).

Les dirigeants d'États fantômes gardent cependant la haute main sur les relations internationales, qui restent profitables à la reproduction de leur pouvoir (maintien du système d'alliance et d'affiliation), mais ils estiment contre-productifs pour leur maintien au pouvoir les investissements sociaux et agricoles. Et ils bénéficient de l'aide internationale comme de celle de forces extérieures (gendarmes français, notamment). À l'intérieur, ils survivent en appliquant de manière sélective les lois, en divisant leurs opposants éventuels et en sapant l'appareil bureaucratique. Pour les firmes multinationales, la continuité apparente d'États sans capacité à administrer reste cependant essentielle pour sécuriser leurs transactions ou conserver leur notation. Elles s'installent donc dans des enclaves sécurisées, des États dans l'État.

Enfin, peut-on parler de politiques alimentaires là où il n'y a pas d'État-providence, de protection face aux grands risques de la vie et d'action sociale à l'endroit des plus démunis ? Certains grands pays émergents comme le Mexique sont allés fort loin. Le système alimentaire mexicain, tentative populiste d'encadrer la population, fut démantelé suite aux déséquilibres budgétaires qui entraînèrent une dévaluation. Sécuriser l'alimentation du Sud, c'est demander à l'État-protecteur (pour ses producteurs et ses groupes vulnérables) d'être aussi assureur en dernier ressort face aux catastrophes naturelles et au jeu de yo-yo des prix dans la suite logique de l'État bismarckien. Cela renvoie aussi aux deux questions fondamentales sur l'État soulevées par Aristote qui dépassent le domaine agro-alimentaire : quel est le meilleur gouvernement et qui est en capacité de gouverner ? Il est en effet difficile de dépolitiser le politique comme l'avancent les institutions de Bretton Woods avec le mot-valise de « bonne gouvernance » et l'on sait bien que le « management » ne peut faire l'économie de la légitimation de l'autorité.

Y a-t-il aujourd'hui des éléments politiques ou technologiques qui supposeraient une modification d'approche dans le domaine agro-alimentaire ? Les objectifs du Millénaire en matière de réduction du nombre de sous-alimentés et de malnutris ne sont pas atteints, si bien que l'on propose pour les pays d'Afrique la révolution transgénique que l'on refuse dans certains pays du Nord par crainte de risques encore non précisés, la biotechnologie n'ayant pas mesuré les effets non désirés de l'introduction massive des nouvelles plantes dans les champs et les assiettes. La demande de normes dans un domaine aussi sensible reste donc très forte et se traduit par des textes multiples, nationaux et internationaux, que scrute avec de plus en plus de vigilance une société civile mondiale auto-proclamée ! Il faut donc se résigner à penser que pénuries, malnutrition, voire disettes n'ont pas d'effets dévastateurs sur la reproduction politique du pouvoir, démocratique ou pas. La faible réduction de la vulnérabilité indienne par le BJP (Bharatiya Janata Party : Parti du peuple indien) semblerait corroborer cette idée : les famines étaient autrement plus inacceptables pour « la plus grande démocratie au monde » à l'époque du parti du Congrès !

Des politiques avec contraintes ou des contraintes sans politique ?

Si l'Inde affiche ainsi son intention de jouer dans la cour des Grands, c'est qu'elle a eu une politique agricole très élaborée, reflétant le nationalisme alimentaire volontariste des dirigeants, soucieux de ne pas dépendre de la puissance américaine (souverainisme alimentaire ?). Elle reposa sur la « révolution verte » de première génération et une maîtrise élevée du milieu où celle-ci pouvait donner ses meilleurs résultats. Le prix acquitté pour cette politique fut élevé et parfois sous-estimé par les thuriféraires de cette révolution agricole : aggravation des inégalités géographiques et sociales, problématique céréalière (blé et riz au détriment des légumineuses), importation d'intrants plutôt que de céréales dans un premier temps (l'Inde fut le premier importateur mondial d'engrais), déflagration de Bhopal pour produire des pesticides, et problèmes écologiques majeurs. Autosuffisante,

l'Inde a pu réduire le nombre de sous-alimentés qui restent encore très nombreux puisqu'elle n'a pas su ou voulu engager les réformes de structure permettant de réduire drastiquement le nombre de paysans sans terre. À partir des années quatre-vingt-dix, elle s'insère graduellement dans le marché international, tout en gardant des stocks alimentaires élevés achetés sur le marché national et en ciblant mieux ses distributions subventionnées d'aliments. Les subventions aux intrants et les crédits bonifiés diminuent, mais persistent. Bref, elle a gardé une régulation interne forte en utilisant les exemptions des accords Gatt/OMC.

À l'inverse, l'Afrique subsaharienne, sous tutelle, entre après la dévaluation du franc CFA en 1994 dans l'ère libérale... à sa manière. L'héritage en termes de politiques était rudimentaire : stabilisation inopérante des cours de quelques produits exportés, péréquation souvent détournée de son objet entre riz importé bon marché et riz national hors de prix, subventions du peu d'engrais consommé, sociétés régionales de développement coûteuses, grands projets hydro-rizicoles ou sociétés de développement à bout de souffle et myriades de petits projets contradictoires, vulgarisation agricole *training and visit* à l'impact discuté, recherche agricole insuffisante et tournée vers les cultures d'exportation, etc. L'impression d'échec était souvent patente chez les petits paysans et les éleveurs, même si les planteurs et les maraîchers paraissaient s'en tirer. On a pu dire que les cultures coloniales de rente (cacao, café, coton, etc.) ont été les réussites de l'agriculture familiale africaine, avec, plus récemment, l'essor du maraîchage et du vivrier marchand « boosté » par la dévaluation du franc CFA. Pas de variétés améliorées dans le secteur vivrier traditionnel, peu ou pas de stocks de régulation alimentaire, fonctionnement des caisses contre les producteurs (ponctions), « biais urbain » plus ou moins manifeste, inefficacité des offices céréaliers bureaucratisés.

L'ajustement structurel ne pouvait se présenter que comme une « réforme juste », même s'il faisait mal socialement. Le marché allait se charger de soutenir les plus pauvres, les ruraux et les producteurs et non les clients des régimes et les citadins comme avant, selon les experts de Washington.

C'était sans compter sur le jeu des acteurs, des dépendants des régimes, des importateurs, des « courtiers » du développement et des commerçants. Si l'approvisionnement a gagné en efficacité

là où les bureaucraties cherchaient à réguler (régulation = ponction trop souvent), les prix varient très fortement dans les régions à soudure (période d'épuisement de la récolte précédente avant l'arrivée de la nouvelle, caractérisée par l'épuisement des greniers individuels, communautaires ou publics dans les zones à régime pluviométrique à longue saison sèche). Les privatisations « façon » ont souvent remis en selle les potentats habituels et les barons des régimes. Les incitations à la production dépendent des opportunités de marché, la consommation d'engrais au prix non subventionné a baissé, et la vulnérabilité alimentaire a augmenté.

Les politiques possibles

Les choix essentiels de politique alimentaire

Que peut-il rester des politiques alimentaires et agricoles dans ces conditions ? Faut-il des réserves de grains de sécurité ou de régulation, ou s'en remettre à une politique des flux tendus, quitte à ne pas disposer des quantités nécessaires en temps utile et au bon endroit ? Peut-on s'en remettre au marché pour organiser les échanges ou faut-il réguler par les greniers et les prix ? Faut-il apporter les nutriments manquants (médicaments, produits importés, plantes fortifiées par transgénèse) ou rechercher une solution paysanne locale ou nationale ? Peut-on toucher les plus vulnérables par des actions ciblées (femmes et enfants *via* dispensaires et écoles) ou subventionner les denrées de base consommées par les plus pauvres, eu égard au coût comparé de ces diverses actions ? Enfin, faut-il nourrir sa population par des importations bon marché, ou rétribuer mieux les producteurs, quitte à gérer des « troubles sociaux » en ville quand le pain, les haricots, le maïs ou le riz sont trop chers ? Vastes questions pour les politiciens et pour la Banque mondiale, supposée ne pas faire d'ingérence et prôner une « bonne gouvernance » (au sens de gestion technique efficiente des ressources et de recherche de compromis légitimes entre acteurs aux intérêts forcément contradictoires). Bref, le politique sans les jeux politiciens qui sont l'essence même du théâtre politique africain !

Si des pistes peuvent être proposées, une fois les grands choix entérinés, ce serait du côté des mesures indirectes adaptées à chaque contexte social, économique et écologique, produisant des effets sans coûts élevés tout en renforçant la négociation locale et régionale : réduire les incertitudes de l'environnement économique comme les risques productifs, soutenir des réseaux de greniers et stocks décentralisés visant à minimiser pénuries et hausses anormales des prix et s'engager dans des actions visant à diminuer la vulnérabilité des producteurs et des consommateurs à l'échelle la plus opérationnelle compte tenu des capacités des États. Bref, prévenir plutôt que guérir, jouer de sa légitimité pour mobiliser les volontés plutôt que de se substituer aux acteurs, adopter une politique prudente et non descendante redonnant aux communautés elles-mêmes dans le cadre des politiques intermédiaires le soin de négocier les arrangements nécessaires pour améliorer leur sécurité. On est loin de l'État-providence tout en s'acheminant vers un État de proximité.

Les orientations de base des politiques agricoles en Afrique

Quelques choix majeurs s'imposent dans le domaine agricole en relation avec les politiques alimentaires. Qui constituent les acteurs fondamentaux ? Les paysans, agriculteurs familiaux attachés à un terroir, ou les entrepreneurs agricoles ? Faut-il produire suffisamment sur son territoire pour sécuriser sa consommation (autosuffisance), ou avoir recours massivement à l'extérieur ? Quel équilibre trouver entre aliments de base et produits d'exportation, et comment appuyer les producteurs nationaux ? Des choix s'imposent naturellement dans certains pays, ailleurs, c'est plus ouvert.

Quelques spécificités africaines se doivent d'être prises en compte dans l'élaboration des politiques agricoles :

– les frontières nationales ne délimitent pas le champ d'action puisqu'elles constituent des lieux d'échanges agroalimentaires majeurs en fonction des politiques de change, de la convertibilité des monnaies et des choix de politiques de prix des pays frontaliers (Ghana par rapport au Togo ou à la Côte-d'Ivoire), d'où la nécessité de politiques agricoles sous-régionales ;

– les spécialisations historiques ont empêché en bien des régions (pas dans toutes !) la convergence agriculture/élevage qui permet la reconstitution de la fertilité de certaines parcelles par fumure (et donc une intensification agricole) et l'utilisation possible de la traction animale qui démultiplie les possibilités de mise en valeur ;

– la tenure foncière se caractérise à la fois par la superposition et l'enchevêtrement de droits sur les terres, les cultures annuelles et arbustives et les pâturages, si bien qu'il n'y pas de « terres vacantes et sans maîtres » et que la compétition foncière devient un enjeu politique majeur là où des spéculations arbustives se sont développées en présence d'autochtones-allochtones (cacao dans le Sud-Ouest ivoirien). Ainsi, la colonisation de terres neuves s'avère très conflictuelle et l'imposition d'un cadastre foncier avec un droit de propriété de type romain peut déboucher sur des guerres civiles ;

– les systèmes d'irrigation ont été peu développés en Afrique précoloniale, si l'on excepte Madagascar et les côtes guinéennes faute d'État fortement coercitif (mode de production asiatique inexistant), si bien que les grands périmètres hydrauliques ont eu des succès mitigés malgré leur coût colossal : c'est donc sur l'agriculture pluviale ou de bas-fonds que l'on peut fonder un développement agricole ;

– le système filière-plante, s'il a donné de bons résultats pour les cultures de rente choyées par la sélection variétale, a laissé à la traîne les systèmes de culture associés cultures annuelles/arbustives, agroforesterie, d'où viendra sans nul doute une meilleure sécurisation alimentaire. Cette sécurisation suppose plus de recherche publique dans un secteur où celle-ci ne pourra pas se voir rémunérer par les paysans-clients qui survivent (est-ce réaliste ou faut-il mettre une croix dessus dans le contexte actuel de privatisation du peu de recherche consacrée aux plantes vivrières ?)

– les milieux écologiques africains sont divers et fragiles. Ils n'ont pas supporté la charrue des colons français et britanniques et ils n'ont pu accueillir de véritables révolutions vertes dans le secteur vivrier, si l'on met à part le maïs hybride qui s'est largement développé en Afrique orientale où il était une culture traditionnelle : tout cela suppose un intérêt scientifique pour les plantes vivrières de base (sorghos et mils, tubercules, féculents) et une recherche adaptative qui n'existe plus ;

– les paysanneries africaines sont ouvertes à l'innovation qui maximise l'investissement travail et la profitabilité autant que le rendement à l'hectare, contrairement à ce qui est souvent avancé, mais c'est en se calant sur leurs stratégies économiques et sociales et leurs systèmes complexes de culture et de production qu'on peut les appuyer dans le sens souhaité ;

– l'urbanisation importante (50 % de la population vit en ville) comme des taux de change plus proches de l'équilibre (en zone CFA en 1994) ont permis au vivrier marchand (maraîchage, cultures de base) de conquérir ou reconquérir le marché intérieur en bien des pays et aux termes de l'échange rural-urbain de commencer à se rééquilibrer. Cela doit constituer un axe essentiel de la politique agricole ;

– les filières d'exportation ont été favorisées durant l'époque étatiste en ce qui concerne la distribution d'intrants (plantes améliorées, engrais subventionnés, crédits bonifiés) et l'appui institutionnel (priorité scientifique, coopératives, vulgarisation, etc.). Il en a été de même au plan macro-économique (stabilisation des prix, contrôles de qualité) ou pour créer un environnement porteur (pistes rurales, etc.). Un rééquilibrage s'impose.

En clair, il importe de repenser l'approche classique de la politique agricole, celle qui a été prônée jusque dans les années quatre-vingt (tabl. 2).

Les contraintes des évolutions à long terme

Rappelons ici d'abord le fossé qui se creuse de plus en plus entre ce que recouvrent les termes de sécurité alimentaire et de développement durable en Afrique et en Europe, et ce qui en découle : OGM refusés par les Européens mais bons pour les Africains. Les États minima ne sont pas totalement démunis dans la situation actuelle en jouant sur les registres de la ruse où ils sont devenus imbattables et en mobilisant le peu de régulation mondiale qui existe. On peut utiliser les exemptions, détourner les conditionnalités, bref, contourner les pratiques dominantes conseillées, voire imposées, ce que ne manquent pas de faire l'Inde et l'Afrique subsaharienne avec plus ou moins de succès. Ils ne peuvent pourtant pas, pour des raisons internes comme externes, aller bien loin dans la mise en œuvre de politiques agricoles et ali-

Tableau II.
L'approche productiviste classique de la politique agricole et ses objectifs.

Mise en valeur de la base productive, risques à contrôler et aptitudes à valoriser	Préserver les équilibres écologiques, prévenir les dégradations et les risques, évaluer les potentialités transformables en ressources et l'aptitude culturale du complexe eau-sol-plantes en fonction des technologies accessibles, optimiser les rendements à l'hectare
Mobilisation de la force de travail, potentiel et contraintes socio-économiques	Mesurer pression et compétition foncières résultant des densités et de la cohabitation des populations, force de travail disponible et mobilisable sur place ou par migration en fonction des revenus et des activités, établissement d'un zonage des productions en fonction des caractéristiques population-milieu
Optimisation agronomique des systèmes et unités de production	Évaluation des combinaisons terre/travail/intrants/ savoir-faire mises en œuvre par les exploitants, des successions culturales et itinéraires techniques, de l'association élevage-agriculture dans les systèmes de production et optimisation dans un souci de diversification, de sécurisation alimentaire et de revenus plus importants
Régulation des filières, prix et marchés	Évolution de l'offre et de la demande à l'échelle régionale, nationale et internationale par produit et par agent et du commerce transfrontalier licite et illicite, mesure de la compétitivité relative des filières et des revenus à la journée de travail, capacité des acteurs à assurer la commercialisation à des coûts acceptables, quantités stockées, régulation par les prix, les règlements, les normes
Appui institutionnel	Diffusion des innovations techniques et sociales (recherche, vulgarisation, cadre incitatif, etc.), mise en œuvre d'infrastructures efficaces (routes, transport, hydraulique, crédit), efficacité des liaisons inter-institutionnelles, suivi qualité de la production et formation, évaluation des projets et maîtrise des coûts organisationnels
Macro-économie	Poids de l'agriculture dans les finances publiques, politique d'importation/exportation, discriminations tarifaires et non tarifaires, taux de change favorable/ défavorable, prospective par système agraire, zone et produit, effets induits des politiques dans les autres secteurs

mentaires, en fait sociales et nutritionnelles comme nous l'avons vu. Peut-on encore parler de politiques agricoles alimentaires nationales sans plaisanter et sans repenser la régulation mondiale (FMI, BM, OMC, etc.) ?

Politiques sans État ou sans volonté ?

On le sent bien aujourd'hui, une véritable politique alimentaire reste de l'ordre du discours politicien ou de l'hypothèse de travail, même dans des États-nations fortement charpentés et économiquement robustes. Du moins tant que la pression des choix du Nord et les évolutions tendancielles restent ce qu'elles sont. Si l'économie de marché n'a pas eu que des effets négatifs dans la sécurisation de l'approvisionnement, elle ne suffit pas pour résoudre la vulnérabilité alimentaire, pour faire face aux risques et pour augmenter la résilience des acteurs les plus démunis. On n'a jamais autant senti le poids du consensus de Washington avec la mise sous tutelle de la quasi-totalité des États du Sud par les institutions de Bretton Woods, la concurrence déloyale imposée aux agricultures du Sud par celles subventionnées du Nord et l'impact du consensus qui se dessine pour faire des OGM l'arme ultime contre les famines, etc. Par delà ce débat sur la globalisation actuelle, il faut constater aussi que les plantes orphelines (légumineuses, céréales dites secondaires, tubercules et féculents) sont toujours délaissées par la recherche « main stream », c'est-à-dire d'inspiration américaine, que les terres irrigables concentrent de plus en plus l'essentiel de la production agricole et que l'appareil industriel met toujours à très forte contribution le monde rural pour financer son développement ou en tirer sa force de travail (Europe de 1850 à 1950, Chine actuelle). Ces dynamiques de long terme peuvent-elles être inversées ou seulement aménagées ? Il ne faut pas sans doute pas « insulter l'avenir » !

Références bibliographiques

BHALLA G. S., RACINE J. L., LANDY F., 2002 – *Agriculture and the World Trade Organisation: Indian and French perspective.* Paris, MSH, 316 p.

COURADE G., 1986 – « La dynamique de l'espace nigérian ». *In* : *Le Nigeria contemporain*, Paris, CNRS : 21-43.

COURADE G., 1989 – « Le risque d'insécurité alimentaire : de l'imprudence écologique au démantèlement de l'État-providence ». *In* : *Le risque en agriculture,* Paris, Orstom : 575-597.

COURADE G., 1998 – Ajustement structurel et ouverture des marchés : moins de pénuries, mais de nouveaux risques alimentaires. *Canadian Journal of Development Studies*, 14 : 123-139.

COURADE G. (éd.), 2000 – *Le désarroi camerounais : l'épreuve de l'économie-monde*. Paris, Karthala, coll. Économie et développement, 283 p.

COURADE G., MARCHAL J.-Y., 1994 – « Nigeria, l'Afrique du nombre », « Les trois centres du Nigeria », « Nigeria : imprévisible trajectoire ». *In* Dubresson A., Marchal J.-Y., Raison J.-P. : *Les Afriques au sud du Sahara*, Paris, Belin-Reclus, Géographie universelle : 170-203.

COUTY Ph., 1984 – *Le développement rural en questions*. Paris, IRD, 174 p.

DANAU A., 2003 – « Collectif Stratégies alimentaires ». *In* Ray D.E. *et al.* : *Repenser la politique agricole des États-Unis : changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee (traduction française du CSA, Bruxelles).

EGG J., GABAS J. J. (dir.), s.d. – *La prévention des crises alimentaires au Sahel : dix ans d'expérience d'une action menée en réseau (1985-1995)*. Paris, Club du Sahel, 210 p.

GRIFFON M., HENRY P., LEMELLE J. P., 1991 – *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique : méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*. Paris, Mincoop, 186 p.

HUGON P., 1985 – *La crise financière en Afrique subsaharienne et l'intervention du Fonds monétaire international*. Nanterre, Cahiers du Cernea, 13, 64 p.

RENO W., 1999 – « La privatisation de la souveraineté et la survie des États faibles ». *In* Hibou B. : *La privatisation des États*, Paris, Karthala : 133-161.

SCOONES I., THOMPSON J. (dir.), 1999 – *La reconnaissance du savoir rural*. Paris, Karthala, coll. Économie et développement, 474 p.

WINTER G. (coord.), 2000 – *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*. Paris, Karthala, 452 p.