

JEAN COUSSY

## POLITIQUES AGRO-ALIMENTAIRES ET PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL EN AFRIQUE SUB- SAHARIENNE

Si les problèmes agro-alimentaires n'ont pas été la cause essentielle de l'adoption des programmes d'ajustement structurel (PAS) ceux-ci ont, notamment en Afrique Sub-Saharienne (ASS), été explicitement construits autour de projets de restructuration de l'agro-alimentaire.

On précisera dans la première partie la cohérence de ces anticipations des responsables des PAS sur l'agro-alimentaire avant de détailler, dans une deuxième partie, comment cette cohérence initiale risque, dans les faits, de laisser la place à une évolution complexe et incertaine de l'agro-alimentaire.

### **Les intentions des responsables du PAS sur l'agro-alimentaire**

#### **La refonte des politiques agro-alimentaires**

Les politiques agro-alimentaires constituent une des cibles essentielles des PAS et de leurs trois composantes principales : le *rééquilibrage macro-économique* devrait contracter la demande de consommation alimentaire, réduire les importations alimentaires et augmenter les exportations agro-alimentaires et influencer donc de manière contradictoire la production agricole. *La vérité des prix* devrait imposer une dépréciation du

taux de change, une hausse des taux d'intérêt, la suppression des protections et subventions et la suppression des contrôles et rationnements sur les changes, les importations, les crédits et les consommations. Enfin *la désétatisation* devrait impliquer la privatisation du commerce agricole, le démantèlement des monopoles publics, un rééquilibrage des taux de rentabilité et la réduction des prélèvements et subventions affectant l'agro-alimentaire.

Les principes mêmes des PAS en viennent, par là, à remettre radicalement en cause les politiques agro-alimentaires caractéristiques de l'ASS dans la période antérieure.

*L'abandon des politiques « d'exploitation » de l'agriculture.* Alors que l'agriculture avait été utilisée depuis 1960 pour financer l'accumulation, l'industrialisation, l'urbanisation et les Trésors publics, les PAS sont nés de doutes sur la réalité de l'accumulation (une large part des prélèvements sur l'agriculture a servi à des fins de consommation ; et la formation brute de capital, même lorsqu'elle s'est accrue, a été plus apparente que réelle). Ils impliquent la remise en cause de l'opportunité de l'industrialisation, les critiques des injustices et des économies externes de l'urbanisation et la volonté de réduire le volume des finances publiques. Ce sont donc toutes les fonctions qui étaient assignées aux prélèvements sur l'agriculture qui perdent leur légitimité.

*L'abandon des politiques d'approvisionnement alimentaire à bon marché (cheap food policy).* Cette politique, si généralement pratiquée dans les pays africains avant la crise, se caractérisait, on le sait, par une volonté d'abaisser le coût de la vie par des importations alimentaires (subventionnées par le taux de change ou des subventions directes), par des obstacles aux exportations agricoles et par des pressions sur les prix aux producteurs. Cette politique de baisse des prix alimentaires doit être abandonnée ainsi que les subventions étatiques à la commercialisation, aux intrants agricoles ou aux consommateurs de produits alimentaires et les services gratuits (eau, insecticides) accordés par les Etats afin d'abaisser les coûts des filières agro-alimentaires. Même à revenu égal pour les agri-

culteurs, il est posé que l'agriculture doit être régulée en aval par le marché et non plus en amont par des subventions, ce qui se traduira inévitablement par une hausse des prix (que l'on peut, si les références étatiques vont dans ce sens, compenser par des hausses de revenus des consommateurs).

*La renonciation de principe aux politiques d'autosuffisance alimentaire.* Tout autant que les politiques de stimulation des importations, ces politiques d'autosuffisance violaient les principes de la division internationale du travail puisque celle-ci peut très bien se traduire par une réduction du vivrier. Or les PAS réhabilitent la spécialisation internationale même lorsque les ressources minérales, pétrolières ou les cultures de rente (ou, à plus long terme, l'industrialisation) permettaient antérieurement l'importation du vivrier. Les politiques dites d'auto-centrage, en particulier, étaient directement remises en question à la fois à propos de leurs résultats (contestables) et de leurs principes par les premières présentations des PAS.

*L'abandon de la pénalisation des cultures de rente :* dans des pays dont les finances publiques étaient largement entretenues par des prélèvements fiscaux ou parafiscaux sur les cultures de rente, la vérité des prix signifiait d'abord un abandon des taxes, des détournements des recettes des caisses de stabilisation, des marges de commercialisation monopolistiques à des fins autres que la stabilisation, etc.

*L'abandon des politiques de substitution aux importations :* cet abandon concernait les politiques d'industrialisation par substitution aux importations, et aussi les politiques de création de filières agro-alimentaires de substitution aux importations (de céréales, de viande, de poulets, etc.).

*La désétatisation des filières agro-alimentaires :* le démantèlement des interventions étatiques comportait l'abandon des firmes d'Etat qui avaient été créées notamment dans les pays africains se réclamant du marxisme ; le démembrement des établissements publics de commercialisation ; la privatisation et la rentabilisation des entreprises de transformation agro-alimentaire (souvent construites sur capitaux publics et à

gestion déficitaire) et la privatisation de la fourniture des intrants agricoles (réduction du rôle des distributions gratuites ou subventionnées).

*L'abandon des politiques de rationnement et de gratuité ou de semi-gratuité responsables de ce rationnement* : le but est à la fois d'abandonner les procédures administratives de rationnement (contrôles des changes, contingentement des importations agricoles, notamment des importations d'intrants agricoles, rationnement du crédit à l'agriculture, tickets de produits alimentaires pour les consommateurs) et d'abandonner les pratiques de sous-estimation des prix et des taux d'intérêt qui sont responsables de l'apparition de rationnements institutionnels ou non institutionnels (distributions gratuites et plus généralement établissement du prix au-dessous du prix égalisant l'offre et la demande).

### **Les objectifs agro-alimentaires généraux des PAS**

En prolongement de cette rupture avec les politiques agro-alimentaires antérieures, les responsables des PAS ont toujours explicité leurs anticipations et volontés sur la dynamique à court terme et la restructuration à long terme de l'agro-alimentaire. L'évolution en est définie avec précision dans ses orientations générales même si l'on sait qu'elle ne sera ni simple (puisqu'elle résultera de l'interaction de multiples décisions échelonnées et relèvera des logiques différentes de l'équilibre macro-économique, de la vérité des prix et de la privatisation), ni linéaire puisqu'on prévoit la succession d'une période de contraction et d'une période de relance.

*L'abandon des taxations et subventions sélectives au sein des filières agro-alimentaires.* Le très grand nombre de taxes, subventions et protections dispersées tout au long des filières agro-alimentaires n'est pas considéré seulement comme une infraction à la vérité des prix mais comme une source d'incohérences (telles que les protections effectives négatives), et comme un obstacle à toute comptabilisation des avantages comparatifs des différentes cultures.

*La contraction transitoire probable de la consommation alimentaire.* A court terme les consommations alimentaires risquent d'être provisoirement réduites par plusieurs influences.

La politique macro-économique restrictive devrait réduire à court terme les revenus privés disponibles, notamment les revenus des consommateurs urbains. Elle tend donc, si certaines conditions sont réunies (1) à abaisser les consommations alimentaires.

La politique de rééquilibrage ou d'excédent de la balance commerciale introduit à court terme une hausse du prix des importations alimentaires. Celle-ci peut réduire la consommation alimentaire totale mais peut augmenter la part de marché des productions internes (2). La contraction transitoire de la consommation sera donc essentiellement fonction du délai de réaction et de l'élasticité de l'offre interne.

La politique de vérité des prix a des effets aussi ambigus qu'était complexe la structure des interventions qui, antérieurement, écartaient les prix relatifs des coûts en ressources internes. La suppression des subventions et des surévaluations de taux de change réel élèvent les prix alimentaires mais ces hausses peuvent être partiellement compensées par les réductions des protections (3).

La politique de privatisation se propose d'abaisser les prix au consommateur. Elle peut, à court terme, ne pas réussir à démanteler les monopoles mais seulement à les privatiser. Il n'est pas certain que des monopoles privés répercuteront immédiatement les baisses de prix. Ils pourront même augmenter les prix pour ceux qui bénéficiaient de distributions gratuites

- 
1. Trois paramètres sont décisifs pour l'existence et l'ampleur de cette contraction : l'ampleur de la contraction de la demande globale ; la part de la réduction des dépenses prévues dans la contraction de la demande globale ; les élasticités-revenus (à la baisse) des consommations alimentaires.
  2. Cet effet est fonction de : la contraction des importations totales ; la contraction des importations alimentaires ; l'élasticité de la demande alimentaire ; l'élasticité de l'offre de production interne.
  3. Les résultats précis seront donc fonction de : l'ampleur du réajustement du taux de change ; la structure des subventions et protections à chaque stade des filières agro-alimentaires ; les élasticités (à la baisse et à la hausse) des consommations alimentaires.

par les monopoles publics. A court terme, le résultat anticipé est donc généralement une baisse de la consommation alimentaire, principalement des consommations importées. Cette baisse affectera particulièrement les budgets de consommation des urbains riches, les niveaux de nutrition des urbains pauvres et les niveaux de vie des catégories bénéficiant de distributions gratuites ou à des prix réduits.

*La relance possible, à long terme, de la consommation alimentaire.* A l'inverse, les anticipations à long terme misent sur une relance de la consommation alimentaire.

L'équilibre macro-économique, est-il espéré, se rétablira une fois réglé le problème de l'endettement et assurée une allocation plus efficace des ressources (hausse notamment de la productivité du capital et de l'exploitation des ressources naturelles) et une remontée du revenu global génératrice d'une remontée de la consommation alimentaire.

Le desserrement de la contrainte extérieure permettrait d'abaisser le prix interne des importations alimentaires ce qui relèverait le pouvoir d'achat des consommateurs en produits alimentaires (mais pourrait signifier à terme une rechute relative de la production interne dont une partie pourrait n'être pas conforme aux avantages comparatifs de l'économie après relance de ses exportations de cultures de rente).

En sens inverse, l'élasticité à long terme de la production interne pouvant être supérieure à son élasticité à court terme, il en résulterait une baisse de prix des importations alimentaires qui pourrait être accompagnée d'une baisse des prix des productions internes, ce qui accroîtrait d'autant le pouvoir d'achat des consommateurs.

Resteraient seulement défavorisées, après une telle réussite des PAS, les consommations alimentaires qui ne sont nées que des distorsions de prix créées par des protections et subventions de la période antérieure et qui ne pourraient être rétablies qu'en cas de nouvelles infractions aux avantages comparatifs.

## **Les restructurations des différentes filières agro-alimentaires**

Avant l'entrée en vigueur des PAS, les interventions des Etats africains (rationnement, aides, subventions, protections et taxations) étaient très différentes selon les filières agro-alimentaires et selon les stades de ces filières.

L'introduction des PAS pourrait, de ce fait, et en raison même de la volonté de ne plus procéder qu'à des politiques non sélectives (dépréciation du change, taux de protection uniformes, suppression des taux en escalier, unicité du taux d'intérêt, etc.) signifier des changements de politique très différents pour les diverses filières (et leurs stades successifs).

Quatre catégories de filières (4) doivent être distinguées à cet égard.

*L'expansion des filières de productions agro-alimentaires exportables.* Les filières agro-alimentaires d'exportation étaient, du fait des prélèvements fiscaux et parafiscaux, les premières victimes des interventions étatiques antérieures aux PAS.

Toutes les présentations favorables des PAS insistent donc sur la possibilité de relancer les cultures de rente par la seule suppression des distorsions introduites par l'Etat. Il est généralement admis, depuis le rapport Berg, que le Coût en Ressources Intérieures de certaines de ces productions est nettement inférieur à l'unité et que les pays d'ASS ont donc un intérêt incontestable à se spécialiser dans leur production. La simple suppression des interventions de l'Etat pourrait suffire à relancer cette production (5). Et c'est de celle-ci qu'on attend

- 
4. Sur d'autres continents (en Asie et en Amérique Latine), il faudrait insister sur une cinquième catégorie : les filières modernes de nouveaux produits exportables (soja, céréales, etc.) qui sont un des espoirs principaux du rééquilibre extérieur.
  5. Cette relance suppose plusieurs conditions : la baisse des cultures de rente ne doit pas avoir provoqué de dégâts irréversibles c'est-à-dire que les plantations peuvent être relancées, les travailleurs peuvent se réorienter vers ces productions et les voies d'évacuation des produits sont utilisables ; les Coûts en Ressources Intérieures ont été évalués correctement à la marge ; la privatisation ne crée pas de nouveaux écarts entre le prix du marché et les Coûts en Ressources Intérieures.

que les PAS ne s'arrêtent pas à la contraction initiale de la production et débouchent en définitive sur une expansion (la compétitivité des exportations africaines sera encore longtemps douteuse pour les produits industriels et pour les productions agricoles destinées au marché interne). On espère, en outre, qu'une telle politique suscitera des investissements publics et privés, nationaux et étrangers qui permettront un accroissement des superficies cultivées et une hausse de la productivité.

*La contraction des filières d'importation et de transformation des produits agro-alimentaires d'origine étrangère.* Les filières de produits agro-alimentaires d'importation (blé, riz, viande, sucre, lait en poudre, produits laitiers, etc.) étaient plutôt favorisées par les politiques agro-alimentaires antérieures aux PAS et notamment par la surévaluation du taux de change effectif réel (TCER) dans plusieurs pays d'ASS, par les subventions aux importations céréalières dans quelques-uns d'entre eux et par le caractère non prohibitif des obstacles tarifaires ou non tarifaires aux importations. Le commerce d'importation de ces produits, leur distribution à l'intérieur du pays et leur transformation éventuelle (meuneries, boulangeries, recomposition des produits laitiers) constituaient des filières compétitives rentables et même en expansion rapide. Leurs effets sur les finances publiques et leur conformité aux avantages comparatifs étaient en revanche discutables et variaient selon les pays (en fonction du bilan net des taxations, protections et subventions).

Dans l'immédiat, la venue des PAS a donc signifié une menace incontestable sur leur évolution à court terme : l'adoption de taux de change plus réalistes dans les pays hors Zone Franc et la suppression d'éventuelles subventions aux importations (et aux opérations de transformation) devraient entraîner une baisse de la compétitivité des produits importés sur le marché interne (sauf en cas de suppression simultanée d'obstacles tarifaires ou non tarifaires à ces importations). La prospérité de ces filières était, en outre, dans la période de contraction de la demande globale, atteinte par la baisse de la consommation alimentaire globale et par la baisse de la



demande urbaine qui, prétendait-on, était la première responsable de ces importations (6).

Dans les perspectives à long terme des PAS, ces filières d'importation pouvaient connaître trois tendances contradictoires : la relance de la consommation alimentaire, résultant d'une réussite de la relance de la croissance du PNB, serait bénéfique à ces filières ; le recentrage de l'économie en fonction des avantages comparatifs aurait, après relance des exportations (notamment de cultures de rente), justifié la reprise des importations céréalières ; enfin, en sens inverse, la croissance de l'offre interne qui peut résulter à court terme de la contraction initiale des importations, peut s'avérer irréversible et se renforcer, à long terme, par une hausse de la productivité et de la compétitivité des produits d'origine interne.

*Les possibilités de relance des productions alimentaires traditionnelles.* Les productions alimentaires traditionnelles (tubercules dans les régions forestières, céréales traditionnelles dans les régions sahéliennes) avaient, malgré de multiples efforts d'intervention des Etats (notamment dans la commercialisation et parfois la production), été beaucoup moins perturbées que ne le laisserait croire la liste de ces interventions. Les Etats n'avaient pu contrôler ces filières qui leur échappaient par la dispersion des échangistes, le dynamisme des acteurs et les possibilités d'infraction aux réglementations. La remise en cause des subventions, protections et taxations par les PAS n'introduit donc pas de bouleversements dans la compétitivité.

Quatre changements cependant peuvent favoriser une relance de ces filières :

— Certains pays ayant favorisé le monopole public de commercialisation sont contraints d'abandonner les offices publics. Même si ceux-ci n'étaient guère parvenus à assurer leur

---

6. Dans la pratique la contraction sera : réduite par la montée de la demande rurale en cas de hausse des revenus ruraux (le monde rural aussi consomme des aliments importés) ; souvent contrariée par les résistances socio-politiques aux ajustements ; accrue au contraire lorsque la politique de retour à la norme des avantages comparatifs est déviée (cf. plus loin) vers une politique d'autosuffisance alimentaire.

monopole, le programme de libéralisation peut abaisser les marges de commercialisation.

– Les pays atteints par la sécheresse ont connu une reprise dont la possibilité avait été sous-estimée par les affirmations d'irréversibilité des effets négatifs des aides alimentaires. La mise en oeuvre des PAS peut, de ce fait, bénéficier d'une relance des productions locales.

– Les pays pétroliers avaient connu des éléments de *Dutch Disease* défavorables aux productions non échangeables par *squeeze* de ces productions entre la hausse des coûts (ou les effets d'éviction sur le marché des facteurs) et la pression que les importations exerçaient sur les prix. Le contre-choc pétrolier peut inverser cette situation et permettre aux PAS d'organiser la réversibilité des processus.

– L'élasticité de substitution entre produits traditionnels et produits importés n'est, en effet, jamais nulle. Lorsque s'est produite – du fait des baisses des prix mondiaux, d'une hausse du TCER ou d'une aide alimentaire – une baisse relative du prix des produits importés ou que les produits importés ont pour de multiples raisons (qualité, services aux consommateurs, etc.) obtenu la préférence des consommateurs, on a enregistré des effets de substitution qui se sont, au cours de processus lents mais incontestables, produits au détriment des producteurs traditionnels. Un des effets des PAS pourrait être de renverser ces processus en abaissant les TCER et en se conjuguant à un code de bonne conduite des octrois d'aide alimentaire (mais ils devront lutter contre les irréversibilités créées par les effets de qualité).

*Les menaces sur les filières « modernes » de productions internes destinées au marché interne.* Les pronostics sur l'impact des PAS sur l'agro-alimentaire ont souvent souffert de ne pas avoir tenu compte de l'existence de filières modernes approvisionnant le marché interne avec des produits totalement ou partiellement d'origine interne : entreprises de commercialisation et de transformation (notamment les industries agro-alimentaires), productions agricoles de substitution aux importations : blé, riz, sucre, oléagineux, élevages industriels ; et essais de modernisation des filières de produits traditionnels par

la création d'entreprises *modernes* en amont (par la production d'engrais, par l'irrigation, par les semences sélectionnées, etc.) et en aval par la modernisation de la commercialisation.

Or ces filières n'avaient, avant la crise financière de l'ASS, certainement pas réussi à construire des avantages comparatifs leur permettant de survivre sans protection et sans subvention ; elles n'étaient d'ailleurs le plus souvent ni compétitives ni rentables ; elles constituaient une charge pour les finances publiques quand elles bénéficiaient de multiples subventions et pour les consommateurs quand elles bénéficiaient de protections (7).

La construction de ces filières avait d'ailleurs répondu à des objectifs de redistribution régionale des activités et de relance de l'agriculture ce qui était une autre infraction à la norme des avantages comparatifs.

Dans ces conditions, la réhabilitation de la norme des avantages comparatifs caractéristique des PAS signifiait, pour ces filières, la remise en cause de leur existence même. Contrairement aux présentations rapides de l'impact des PAS sur l'agriculture qui insistent sur les aspects positifs pour les productions internes, les PAS signifiaient la remise en cause de productions nationales lorsqu'elles étaient le résultat de politiques protectionnistes. Etaient aussi atteintes les activités en amont et en aval et on peut même assister à une croissance des importations alimentaires (notamment de céréales) correspondant à une régression de ces filières et notamment de filières de substitution aux importations (8).

- 
7. Dans le cas de protection, les Etats pouvaient bénéficier en revanche des rendements fiscaux des protections tarifaires, notamment lorsque des caisses de péréquation entre riz importé et riz produit permettaient de réduire le coût des subventions.
  8. Sauf si à l'inverse des intentions initiales des PAS, ceux-ci en viennent à accepter l'objectif d'autosuffisance et à accélérer la « remontée de filières », c'est-à-dire à favoriser la substitution en amont.

## **La sous-estimation fréquente des complexités et incertitudes des processus d'ajustement amorcés par les PAS**

Les premières années des PAS montrent que les intentions des responsables des PAS sur les filières agro-alimentaires ont donné naissance à des débats un peu simplistes et à des évolutions complexes et incertaines.

### **Des débats utiles mais simplificateurs lors du démarrage des PAS**

Aussi bien les auteurs critiques des PAS que leurs partisans ont, dans un premier temps, utilisé des argumentations trop simplifiées pour permettre une prévision correcte de leur impact sur les flux agro-alimentaires.

#### *Les simplifications utilisées par les critiques des PAS*

Dans les premiers débats, en particulier, nombre des critiques des PAS ont beaucoup emprunté aux objections que les *structuralistes* latino-américains avaient émises contre les programmes de stabilisation du FMI des années 1950-1960. Sauf dans quelques essais *néo-structuralistes* qui ont réactualisé leur argumentation, la référence aux anciens débats a conduit à sous-estimer l'évolution des analyses et des pratiques des organisations internationales qui les a conduites à élaborer les PAS (en même temps d'ailleurs que cette référence sous-estime les spécificités de la crise africaine et les échecs des politiques antérieures). Les prévisions sur les effets des PAS sur l'agro-alimentaire doivent notamment se méfier de plusieurs accusations très répandues qui ont été portées contre les PAS :

– *l'accusation de privilégier l'équilibre* au détriment des structures (ou l'accusation de masquer un choix structurel derrière un problème d'équilibre) est un exemple caractéristique d'emprunt simplificateur au combat des *structuralistes* contre les *monétaristes*. Sans doute les PAS comportent une phase de rééquilibrage macro-économique gérée avec des instruments

globaux (politique monétaire et fiscale) ; mais ils sont construits (leur dénomination même est explicite) pour agir sur les structures de production (notamment par la vérité des prix). Il n'y aura pas seulement contraction de la demande globale (qui peut effectivement menacer les débouchés internes de l'agriculture) mais aussi restructuration au profit de l'agriculture.

– *l'accusation de privilégier le court terme* au détriment du long terme est entretenue par les réductions d'investissements (principalement dans les BTP et dans l'industrie) exigées par les politiques monétaires et fiscales des PAS. Elle risque de faire négliger non seulement que les objectifs structurels des PAS sont des objectifs à long terme mais aussi que ce n'est qu'à long terme que les responsables des PAS espèrent une efficacité de leurs interventions même monétaires (la dépréciation du change notamment n'aura ses effets sur les exportations agricoles qu'après les délais nécessaires à une reprise de la production). Il est souvent négligé enfin (même par les partisans des PAS) que les bailleurs de fonds continuent, même en période de contraction, à financer de grands projets dans l'agriculture.

– *l'accusation de sous-estimer l'élasticité de l'offre interne* a été d'autant plus souvent empruntée aux analyses *structuralistes* que la littérature sur l'ASS était pleine d'exemples de courbes d'offre rebroussées et de rigidités de la production agro-alimentaire. En induire, comme cela a été fait, une inélasticité de l'offre agricole était cependant oublier que l'on avait observé, dans les années antérieures, une très nette élasticité (à la baisse) de l'offre de produits de rente (en réponse à la hausse des prélèvements fiscaux et parafiscaux), et une réponse positive certaine de l'offre des produits alimentaires destinés aux marchés internes (lorsque la croissance démographique et la croissance des revenus ont accru ces marchés).

– *l'accusation d'accroître les inégalités et injustices* avait été exprimée dans les années soixante à propos de programmes de stabilisation qui risquaient de modifier le rapport salaires/profits au détriment des premiers. Elle ne peut *a priori* être reprise à propos de programmes qui se proposent d'abord d'élever les revenus relatifs de l'agriculture dans des pays où les inégalités villes/campagnes étaient devenues une des composantes

majeures de l'iniquité (ce qui ne signifie pas que d'autres formes d'inégalités ne pourront pas être accrues par les PAS).

– *l'accusation d'adopter une vision macro-économique* ignorante des spécificités des filières agro-alimentaires a souvent été portée contre les PAS en ASS du fait de la compromission passée de la macro-économie avec le discours de légitimation des Etats, de l'utilisation de statistiques discutables et de l'existence des politiques privilégiant les activités « formelles » et les activités non agricoles et négligeant les particularités régionales. Mais cette défiance envers la macro-économie n'a pu longtemps masquer qu'aucune politique agro-alimentaire ne pouvait désormais faire abstraction, en ASS, du resserrement des contraintes macro-économiques (crise des paiements extérieurs, inflation, endettement) et que l'absence d'une politique macro-économique concrète ne ferait qu'alourdir ces contraintes.

– *l'accusation de démanteler la planification* au profit du marché était justifiée par le langage explicitement libéral des responsables des PAS. Mais ce langage suscite beaucoup moins de résistances dans l'ASS des années 80 que dans les pays en développement des années 60. Est-il besoin de rappeler que les filières agro-alimentaires avaient, le plus souvent, pâti des choix des planificateurs, de l'inefficacité des planifications et du détournement de leur sens (les objectifs d'industrialisation et d'accumulation ayant souvent servi de justification à une simple hausse des revenus urbains et des consommations publiques) ?

– *l'accusation de rigueur excessive* portée contre les PAS organisés par les organisations internationales pouvait être tout à fait légitime dans l'absolu mais elle était affaiblie, elle aussi, par l'histoire récente de l'ASS : dans les années fastes l'absence de rigueur n'avait pas toujours été favorable aux agriculteurs et dans les années plus récentes de crise, les politiques de rigueur adoptées par les autorités nationales s'étaient avérées souvent plus contraignantes que les PAS.

### ***Les simplismes pédagogiques des exposés de la logique des PAS***

Les exposés de la logique des PAS, notamment dans les documents élaborés par les organisations internationales à des fins de persuasion des autorités nationales, ont volontairement adopté un ton pédagogique et fréquemment identifié pédagogie et simplification au point de verser dans des simplismes théoriques et pratiques.

*Des simplismes théoriques* sont perceptibles quand on compare les démonstrations et les affirmations que les avocats des PAS utilisent dans les négociations avec les Etats africains en difficulté et la complexité des débats et l'absence de consensus théorique sur les mêmes thèmes dans les négociations entre les Etats (et les Banques Centrales) des économies industrialisées. Peu d'études sur les Etats-Unis accepteraient, sans inquiétude théorique, l'affirmation de l'existence d'un taux de change d'équilibre, l'hypothèse implicite que ce taux est calculable sans se fixer au préalable une norme sur les déficits extérieurs admissibles et l'affirmation, sans étude des élasticités critiques, que le taux de change d'équilibre sera atteint par le jeu du marché (trois affirmations que l'on trouve si fréquemment, sans interrogations, dans l'argumentation en faveur des PAS).

De même quel spécialiste de l'économie agro-alimentaire accepterait de se référer, dans la programmation de l'avenir, à la norme des avantages comparatifs statiques qui est si souvent la seule norme évoquée dans les PAS (qui, par ailleurs admettent que les entreprises privées et les organismes d'aide financent des projets destinés à modifier les avantages comparatifs dynamiques) ?

Faut-il rappeler, par ailleurs, que l'exposé, dans les textes préparatoires aux PAS, de théorèmes simples sur la supériorité des mesures globales sur les mesures sélectives, la supériorité des variations du taux de change sur les obstacles aux échanges et la supériorité des tarifs uniformes sur les tarifs diversifiés, oublie que tous les pays développés ont utilisé des obstacles différenciés aux échanges, des protections effectives en escalier, et des politiques économiques extérieures de plus en plus sélectives. Enfin l'évocation d'une contrainte d'équilibre des paiements extérieurs, qui est certes justifiée dans la conjoncture

actuelle africaine (où les déséquilibres n'ont pas été programmés) ne feint-elle pas d'oublier qu'il peut y avoir une légitimité théorique aux déséquilibres des pays en développement et que le débat sur la responsabilité respective des pays excédentaires et des pays déficitaires fait encore rage quand il est question des déséquilibres des USA (9).

*Le simplisme des calculs* qui orientent les PAS peut, lui aussi, introduire des biais dangereux même s'il peut arguer, comme le simplisme théorique, de justifications pédagogiques et conjoncturelles et, en outre, de nécessités pratiques.

Ainsi les estimations des Coûts en Ressources Internes (CRI) (qui sont constamment évoquées pour démontrer les avantages comparatifs des cultures de rente des pays africains) s'avèrent, le plus souvent, ne comptabiliser que les « distorsions » introduites par les Etats et négliger (en invoquant, non sans raisons, les difficultés de calcul) les distorsions (effets de monopole ou de monopsones et externalités) introduites par le secteur privé (ce biais amenant à remplacer consciemment ou inconsciemment ce qui se voulait la mesure des avantages comparatifs de l'agriculture et de la compétitivité des différentes filières par une estimation critique des seules interventions de l'Etat).

En outre les estimations des CRI sont souvent statiques et, en identifiant coûts moyens et coûts marginaux, s'interdisent de comptabiliser la hausse des CRI que pourraient enregistrer les cultures de rente en cas de hausse des prix de revient et/ou de baisse des recettes d'exportation (et notamment de la baisse que pourrait provoquer l'agrégation des offres des différents pays d'ASS, s'ils suivent simultanément les recommandations des PAS). Il n'est pas jusqu'aux projections macro-économiques qui ne soient très simplifiées (notamment dans les estimations de la hausse de la productivité résultant des PAS).

*Les simplifications de l'histoire* des économies en besoin d'ajustement sont parfois très orientées dans les argumentaires des PAS. Ceux-ci adoptent consciemment une approche univer-

---

9. Cette comparaison est faite par G. DURUFLÉ - *L'ajustement structurel en Afrique*. KARTHALA, 1988.



salisante qui refuse de s'attarder sur les spécificités des différents pays et une approche volontariste soucieuse d'introduire une discontinuité dans l'histoire des sociétés africaines. Quelles que soient les justifications que l'on peut trouver à ce pari méthodologique, il ne pouvait que conduire à sous-estimer la complexité des systèmes agricoles de production et la continuité des structures et des comportements économiques des paysans. Par ailleurs, l'histoire des politiques agro-alimentaires récentes a eu tendance à surestimer l'influence de celles-ci (notamment sur la commercialisation des produits alimentaires) et à simplifier les situations difficiles que celles-ci ont dû affronter (et, de ce fait, à accentuer les jugements péjoratifs sur ces politiques) ; ainsi voit-on couramment reprocher aux Etats qui ont connu une période de prospérité (grâce à la hausse des prix du pétrole, aux ventes de ressources minérales, aux possibilités de crédit international, etc.) d'avoir mené des politiques agro-alimentaires aujourd'hui rétrospectivement condamnées alors qu'elles sont nées d'anticipations qui étaient, on l'oublie, partagées par tous les décideurs privés aussi bien que publics et étrangers aussi bien que nationaux. Mieux même, il leur est souvent reproché d'avoir laissé leurs agricultures subir des *Dutch Diseases* dont certains n'étaient parfois que le respect des avantages comparatifs du moment (ce qui est précisément la norme qu'on prétend leur recommander aujourd'hui). Enfin la plupart des textes qui critiquent, au contraire, les efforts des Etats pour transformer leurs avantages comparatifs ignorent souvent les efforts et les échecs des autres décideurs (privés et publics, nationaux et étrangers) dans les grands programmes d'accroissement des superficies et des productivités agricoles.

*Le simplisme des recommandations pratiques* résulte à la fois des préoccupations pédagogiques, de techniques de persuasion ou d'une volonté de laisser la pratique améliorer progressivement les politiques préconisées. Ce n'est sans doute pas être exagérément pessimiste que d'estimer que les premières présentations des PAS ignorent trop les difficultés que pourront créer la concurrence imparfaite dans le commerce interne des produits agricoles et la crise possible des activités de substitution aux importations agro-alimentaires : ils n'ont guère souli-

gné les besoins transitoires d'importations créés par la hausse des revenus ruraux et la reconversion des activités de la ville vers la campagne, les besoins de « biens publics » (formation, voies de communication, encadrement des paysans, infrastructure en amont) etc. Il est vrai qu'à la différence des précédents simplismes, ces premières présentations ont été assez vite abandonnées au contact des réalités : les organismes internationaux ont même été très vite amenés à lutter contre les spéculations commerciales, à financer des importations d'intrants agricoles et de « biens d'appel » par des prêts d'ajustement structurel et à reprendre des expériences d'encadrement technique et humain. Mais ces simplismes initiaux n'en ont pas moins coopéré à la création d'obstacles et de résistances aux PAS.

### **Les difficultés, coûts, freinages et détournements possibles des PAS dans les filières agro-alimentaires**

Les premières anticipations sur l'évolution des filières agro-alimentaires dans les PAS peuvent être déçues du fait d'élasticités inférieures à ces anticipations, de l'ampleur des coûts supportés par certaines catégories sociales et des résistances et détournements qu'ils peuvent provoquer.

#### *Les incertitudes sur la valeur réelle des élasticités stratégiques pour l'efficacité des PAS*

Le débat sur la valeur des élasticités stratégiques nécessaires à la réalisation des PAS a, lui aussi suscité, à l'origine, une opposition tranchée entre les hypothèses « libérales » (qui supposaient que les économies agro-alimentaires étaient suffisamment flexibles pour répondre aux incitations du marché) et les hypothèses « structuralistes » (qui soulignaient l'existence de rigidités et inélasticités propres à réduire l'efficacité et à accroître les coûts des nouvelles politiques agro-alimentaires).

Progressivement, cependant, ces premières positions ont été fortement nuancées et chacun a découvert l'existence d'élasticités très différentes selon le processus, selon les filières et selon les situations locales. Ce qui est aujourd'hui en question

ce n'est plus le conflit entre des affirmations générales sur la valeur de ces élasticités mais la possibilité de prévoir ces élasticités lors de l'élaboration des PAS. Ces incertitudes sont les suivantes :

— *Les incertitudes sur les élasticités-prix.* Ainsi l'élasticité-prix de l'offre de chacun des produits agricoles s'est avérée supérieure aux anticipations pessimistes initiales (les courbes d'offre rebroussée existent mais dans des zones limitées) mais ceci ne signifie pas qu'elle atteint toujours la valeur critique nécessaire à l'efficacité des PAS ; en revanche l'élasticité-prix de l'offre totale de produits agricoles s'est avérée plus basse que la précédente (qui comporte des effets de substitution entre produits) ; enfin l'élasticité de la production agricole à la dépréciation du change s'est avérée résulter moins d'une amélioration de la compétitivité sur les marchés mondiaux que de la répercussion de la dévaluation sur les prix aux producteurs, répercussion qui n'est ni immédiate ni automatique (puisque l'Etat peut détourner à son profit une partie de la hausse, en monnaie nationale, des prix d'exportation).

— *Les incertitudes sur les élasticités de substitution.* L'élasticité de substitution entre produits alimentaires importés et produits d'origine interne dans le budget du consommateur a suscité de multiples évaluations différentes notamment dans le cas d'une remontée du prix interne des produits importés (cf. par exemple le débat sur l'irréversibilité de la consommation de riz importé) ; l'élasticité de substitution entre les offres de produits agricoles exportables et de produits destinés au marché interne est évidemment réduite par l'existence de non substituabilités techniques mais elle est moins réduite qu'on ne l'avait dit par les comportements des producteurs (qui se sont avérés très « rationnels » dans les cas de variation de prix relatifs) ; la valeur des coûts d'opportunité entre les productions agricoles fait d'ailleurs l'objet de plusieurs réévaluations : on admet généralement aujourd'hui qu'on avait surestimé les coûts de réallocation des terres, sous-estimé, en revanche, les coûts et les difficultés de réallocation des heures de travail et exagéré la concurrence entre produits exportables et produits destinés au marché interne (l'exemple du coton et des produits vivriers montre même la possibilité d'entraînements mutuels).

– *Les incertitudes sur les compressibilités.* La compressibilité des pouvoirs d'achat des consommateurs s'est avérée, dans un premier temps, nettement supérieure aux anticipations des adversaires des PAS mais des résistances violentes à la baisse des revenus se sont manifestées par la suite ; la compressibilité des consommations alimentaires semble très inégale selon les produits, les pays et les périodes mais elle a souvent été assez élevée pour que ne soient plus satisfaits les minima de consommations physiquement nécessaires ; la compressibilité des importations alimentaires a parfois été accrue par deux des élasticités citées plus haut (élasticité de l'offre interne et substituabilité des consommations) mais elle a été au contraire réduite par les résistances des acteurs des filières d'importation (commerçants, transformateurs, contrebandiers) ; enfin la somme des élasticités-prix des importations et des exportations peut très bien être, à court terme, inférieure à l'unité et donner des effets pervers aux dévaluations (qui risquent, à court terme, d'accroître et non de réduire les déséquilibres externes).

– *Les risques créés par l'incertitude des estimations.* Ces caractéristiques des élasticités statistiques et l'incertitude régnant sur leurs valeurs ont multiplié les risques d'échec des PAS lorsque les élasticités ont été inférieures ou de sens inverse aux élasticités nécessaires aux rééquilibres macro-économiques et à la reconversion structurelle. Elles ont suscité des risques d'amplification et de pérennisation de la contraction transitoire caractéristique des PAS (lorsque les élasticités à la hausse des productions agricoles destinées à l'exportation ou au marché interne se sont avérées faibles à long terme alors que les compressions étaient réussies à court terme). En outre les risques d'erreurs et de tâtonnements des politiques agro-alimentaires sont multipliés par l'incertitude des prévisions. Enfin des risques d'aggravation des coûts sociaux de l'ajustement peuvent résulter de la coexistence de fortes élasticités à la baisse (des revenus, des consommations et des importations) et d'inélasticités à la hausse des productions agricoles (coexistence qui donne au rééquilibre macro-économique la signification d'un « rééquilibre de misère »).

### ***Les coûts sociaux des ajustements des filières agro-alimentaires***

L'existence d'élasticités rééquilibrantes peut en effet, signifier, d'un point de vue social, des coûts élevés pour tout ou partie de la population.

Sans doute la répartition des coûts sociaux de l'ajustement structurel peut-elle (à la différence des programmes de stabilisation reposant sur une baisse du rapport salaires/profits) être considérée *a priori* comme réduisant les inégalités et les iniquités existantes. Le but en est, nous l'avons vu, une redistribution du revenu des consommateurs au profit des producteurs et du revenu urbain vers les campagnes, ce qui est un objectif peu critiqué par les observateurs de l'ASS.

Mais cette orientation générale ne signifie évidemment pas que l'ajustement se fasse sans entraîner des coûts particuliers pour des catégories déjà défavorisées et des coûts sociaux qui, même s'ils ne sont tous « injustes », peuvent être générateurs de résistances aux PAS.

La rigueur macro-économique provoque notamment une contraction du niveau de vie moyen qui durera peut-être une ou deux décennies si l'on ne dépasse pas les méthodes actuelles de rééchelonnement de la dette. La contraction des consommations alimentaires va parfois jusqu'à aggraver les phénomènes de sous-nutrition et malnutrition urbaines et même une baisse possible des régimes nutritionnels des paysans achetant déjà une partie de leur alimentation sur le marché. Le freinage des importations alimentaires va parfois révéler que le recours à ces importations a masqué la lente croissance des besoins résultant de la croissance démographique (qui est de l'ordre du doublement en 20 ou 25 ans) et pourrait entraîner une difficulté à assurer la consommation par tête des années 60.

La baisse du niveau de vie urbain moyen signifie une baisse du pouvoir d'achat des urbains pauvres et la baisse d'une consommation alimentaire déjà inférieure, parfois, à celle des agriculteurs. La « vérité des prix » alimentaires signifie, du fait de la diversité des subventions antérieures, un renchérissement différencié du coût de la vie qui peut atteindre des groupes

jusqu'alors favorisés par des distributions au-dessous du prix (militaires, fonctionnaires) mais aussi des groupes défavorisés qui, dans certains pays, bénéficiaient de ces distributions (ou qui profitaient indirectement de la revente « informelle » des produits distribués). L'absence de défense de « groupes vulnérables » (femmes, enfants, vieillards, chômeurs, etc.) peut provoquer la malnutrition (sauf organisation, comme en Asie, de distributions partiellement ou totalement hors marché). La remise en cause des programmes régionaux de développement agricole (sucre, riz) signifierait un retour aux déséquilibres interrégionaux de développement qu'ils avaient pour but de réduire. L'impact de la réduction du revenu global sur la consommation alimentaire totale est mal connu mais on ne saurait exclure qu'il comprenne tout ou partie des hausses de revenu des paysans attendues de la reconversion. Enfin l'impact des PAS sur les différentes catégories de paysans peut provoquer des inégalités nouvelles : verra-t-on notamment une nouvelle impulsion des entreprises « modernes » au détriment des petites exploitations et/ou un abandon des filières de substitution aux importations au profit des produits traditionnels ?

### *Les résistances sociales et les freinages et détournements des programmes d'ajustement*

La dynamique économique prévue par les auteurs des PAS ne pourra se réaliser que si elle ne suscite pas une dynamique socio-politique qui la freine ou l'infléchisse au point de la rendre méconnaissable. Déjà on observe de multiples résistances, freinages et détournements dont les interactions sont suffisamment complexes et imprévisibles pour accroître sensiblement les incertitudes sur le déroulement des PAS.

*Les résistances des groupes sociaux menacés* par les PAS montrent cette imprévisibilité. D'une part les consommateurs menacés dans leur pouvoir d'achat (urbains, fonctionnaires, salariés) ont, à l'origine, moins réagi que les exemples d'autres continents ne l'avaient fait anticiper ; puis ils ont suscité des troubles sporadiques et violents. D'autre part, les acteurs des filières d'importations alimentaires ont montré une efficacité remarquable dans les pressions sur le pouvoir (action de retar-

dement de l'arrêt des importations alimentaires) et dans le contournement, par la contrebande, des restrictions d'importations (10).

*Les résistances « nationales » des Etats* aux injonctions étrangères de rigueur macro-économique ont été fortes dans les discours mais démenties par la rigueur parfois supérieure des ajustements macro-économiques décidés nationalement ; inversement des sacrifices importants ont été acceptés à l'issue de négociations complexes mais, dans quelques pays, brusquement abandonnés par des ruptures avec le FMI. Par ailleurs, si on se réfère aux discours antérieurs, on est étonné de la faiblesse des résistances aux orientations de désétatisation des entreprises, de privatisation du commerce agricole, de désindustrialisation, de démantèlement de la substitution aux importations, de relance des exportations de cultures de rente, de réduction des importations alimentaires et de ralentissement de l'urbanisation. C'est sur des points très particuliers et très révélateurs (subventions au carburant, subventions aux intrants agricoles, maintien de certaines filières, etc.) que l'on a paradoxalement vu les résistances les plus longues.

*Le freinage de l'exécution des PAS* est la méthode la plus souvent utilisée, tant par les groupes sociaux que par les Etats, pour faire échec aux coûts des PAS. Plus que par des résistances ouvertes, ceux-ci sont freinés par de multiples techniques de retardement : renouvellement des délais d'exécution, annulations « provisoires » des hausses de prix et des fermetures de frontières, acceptation de fait de la fraude et de la contrebande et lenteurs administratives dans l'application des réformes. A cela il faut ajouter l'inertie des systèmes fiscaux et parafiscaux, le secret qui entoure les finances publiques, l'absence fréquente de comptabilités lisibles, et la fuite en avant de l'inflation (ou chacun repousse la charge de l'ajustement). Enfin des appels d'« urgence » aux aides étrangères, financières et alimentaires, pour retarder l'issue du processus et la multiplication d'opérations de secours ponctuelles (subventions alimentaires, distributions d'aliments, interdiction de circulation inter-

---

10. Les réactions régionales sont encore mal connues.

régionale des produits alimentaires) peuvent, au total, reconstituer la situation antérieure, etc.

*Des détournements* des décisions de politique agro-alimentaire à des fins différentes de leurs objectifs initiaux ont été souvent utilisés : ainsi des dévaluations qui avaient pour but d'élever les prix aux producteurs agricoles ont servi, en définitive, à accroître les prélèvements de l'Etat sur des exportations au détriment des intérêts des producteurs ; de même des restrictions d'importations alimentaires ont été réalisées sous forme de contingents non mis aux enchères et ont, par conséquent, accru les revenus des importateurs ; ou encore la suppression des monopoles publics de commercialisation a permis la croissance de monopoles ou de monopsones privés, etc.

*Des surenchères* dans la définition ou dans l'exécution des nouvelles politiques agro-alimentaires ont permis, de même, de modifier fortement les objectifs réels de celles-ci : ainsi a-t-on vu la restriction des importations alimentaires poussée (en théorie) assez loin pour que l'on détourne la politique de retour aux avantages comparatifs vers une politique d'autosuffisance alimentaire ; la désétatisation a été utilisée pour réduire les pouvoirs des responsables des entreprises publiques ; des décisions de hausse des prix ou de réduction des crédits n'auraient pas été prises avec une brutalité et une publicité étonnantes si l'on n'avait pas voulu, à court terme, améliorer les relations avec le FMI et/ou provoquer, à moyen terme, des réactions hostiles et la démonstration pratique, auprès du même FMI, de l'impossibilité de la rigueur.

*L'adaptation des bailleurs de fonds aux dynamiques spécifiques de l'ASS* qui, nous l'avons vu, n'était pas recherchée dans la première définition des PAS, ne pouvait, en effet, que s'imposer progressivement. Les bailleurs de fonds ont notamment dû accepter, au moins à titre provisoire, des délais et retards imprévus et des annulations des décisions originelles ; ils ont dû tenir compte des résistances imprévues, accorder des secours qui pouvaient freiner les reconversions prévues et financer des subventions provisoires aux consommateurs ou aux producteurs agricoles ; ils ont même, plus paradoxalement,



accepté souvent la surenchère que constitue la recherche de l'autosuffisance céréalière.

Il est évident que cet ensemble complexe et contradictoire de résistances, de freinages, de détournements, de surenchères et de renégociations a pour résultat (et même parfois pour but) de remettre en cause la cohérence initiale des politiques agro-alimentaires définies dans les PAS : aux inconnues de la dynamique économique viennent s'ajouter les incertitudes socio-politiques des conflits internes et des contraintes diplomatiques à l'égard de l'étranger. On peut certes être frappé par la continuité de certaines orientations imposées par les organisations internationales qui ne sont pas dupes des détournements transitoires et ont su, dans de multiples occasions, ne faire que des concessions elles-mêmes transitoires et rétablir patiemment et fermement les orientations initiales. Mais nul ne saurait exclure l'éventualité d'évolutions qui, en allant de détournements provisoires en détournements provisoires, éloigneraient durablement l'évolution de l'ASS de la logique initiale des PAS.