AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

NRA

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE

SER 83
(France)

LES CAUSES INTERNES DU DEFICIT ALIMENTAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

GIANNINI FOUNDATION OF
AGRICULTURAL ECONOMICS
LIBRARY
WITHDRAWN
JUN 08 1984

M. LABONNE

Série Etudes et Recherches
N° 83
Montpellier
Mai 1984

STATION D'ÉCONOMIE ET DE SOCIOLOGIE RURALES
École Nationale Supérieure Agronomique
34060 MONTPELLIER CEDEX

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
Station d'Economie et de Sociologie Rurales

LES CAUSES INTERNES DU DEFICIT ALIMENTAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Michel LABONNE
Maître de Recherches

Ce texte a été présenté au Colloque : "Vers Quel Nouvel Ordre Mondial" qui s'est tenu à Paris du 28 Septembre au 1er Octobre 1983, sous l'égide de l'Université Paris VIII, Département d'Economie Politique.

ISBN 2 85340 568 0

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LA LENTE DEGRADATION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE EN AFRIQUE.

A. DEMOGRAPHIE ET URBANISATION RAPIDES : UNE CONJONCTION NOUVELLE DANS L'HISTOIRE.

1 - Population et dégradation générale de la situation alimentaire en Afrique.

2 - La poussée urbaine.

3 - La dégradation de l'emploi et le rôle croissant du secteur informel.

4 - Niveau de revenu et consommation alimentaire.

B. PRIX AGRICOLES ET STATUT SOCIAL.

1 - Emergence des conditions d'ajustement.

2 - Une politique de prix pertinente.

3 - Demande et prix au consommateur.

CONCLUSION : UNE POLITIQUE POUR LA MAJORITE DE LA POPULATION.

1 - Accroître la production vivrière pour une intensification générale de l'agriculture.

2 - L'approche de l'ajustement quantitatif global ne suffit pas.

3 - Les transferts de l'agriculture vers les autres secteurs et leurs effets néfastes.

*

* *

LES CAUSES INTERNES DU DEFICIT ALIMENTAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Michel LABONNE
Maître de Recherches I.N.R.A.

INTRODUCTION : LA LENTE DEGRADATION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE EN AFRIQUE.

Depuis le début des années 70, l'aide alimentaire à l'Afrique ne cesse de s'accroître. Malgré la fin des grandes famines du Sahel, le spectre de la faim ne cesse de ressurgir sporadiquement, à l'occasion de catastrophes naturelles ou créées par l'homme, et cela explique une assistance destinée à faire face à des situations anormales ; beaucoup plus préoccupante est cette aide alimentaire quasi-institutionnalisée, venant s'ajouter à des importations de vivres seulement limitées par les contraintes en devises, et qui assure régulièrement la nourriture d'une partie toujours plus large de la population. En effet, on doit alors s'interroger sur la capacité des agricultures nationales et des sociétés rurales à assumer le rôle qui leur est dévolu de manière implicite ou explicite : nourrir la population.

Ces importations de denrées alimentaires vont de pair avec la stagnation sinon la croissance des exportations africaines de produits agricoles. L'argument qui voudrait que le développement des cultures d'exportation est responsable de l'insuffisance des produits vivriers ne tient pas longtemps face à un examen sérieux ; sait-on d'autre part que les surfaces vouées aux cultures d'exportation sont largement inférieures au dixième de la surface cultivée de l'Afrique au Sud du Sahara. On doit se rendre à l'évidence que les productions tant agricoles qu'alimentaires ne progressent pas suffisamment depuis une quinzaine d'années, eu égard à la croissance des besoins.

La production d'arachide du Mali ou du Niger, autrefois exportée, sert maintenant largement à la consommation nationale ; en Côte d'Ivoire, seule la progression des cultures de tubercules et de plantain a permis de compenser partiellement l'inertie de la production de grains. La situation navrante de l'agriculture au niveau des états et la précarité de l'alimentation des populations ont atteint des limites alarmantes.

La situation alimentaire actuelle de l'Afrique a été résumée au cours du sommet économique 1980 de l'OUA à Lagos : "Aujourd'hui, l'Africain moyen a à sa disposition 10 % de nourriture de moins qu'il y a dix ans. Les rations alimentaires moyennes sont tombées au-dessous du minimum indispensable. La faim et la malnutrition affligent chaque année un nombre croissant d'Africains. La famine menace des millions de réfugiés. Une gestion rationnelle des ressources considérables de l'Afrique pourrait cependant apporter éventuellement des solutions à ces problèmes. Il existe pour l'Afrique de bonnes possibilités de couvrir elle-même ses besoins alimentaires et de jouir pleinement des avantages sociaux et économiques dérivant d'une meilleure exploitation de son patrimoine de ressources humaines et naturelles. La première priorité dans la planification économique doit être donnée à l'alimentation et à l'agriculture".

Les Ministres réunis à Lomé vont étudier une série de propositions de la FAO destinées à renforcer la sécurité alimentaire. "La solution fondamentale au problème de la sécurité alimentaire en Afrique consiste d'abord à accélérer la croissance de la production dans la région".

Mais si le constat d'une réalité pénible amène le politique à en souhaiter l'évolution, il ne dispense pas d'une interrogation sur les causes du phénomène, d'un diagnostic nécessaire à la proposition de voies de changement et de progrès.

Des propositions d'explications ont été avancées parfois depuis plusieurs années car le phénomène avait été déjà repéré ; elles sont souvent marquées par leur époque et leurs "a priori". Nous les ramènerons, assez arbitrairement, à trois courants de pensée, selon qu'ils situent les facteurs de blocage du développement agricole au niveau de l'insertion des économies agricoles nationales dans le contexte mondial, ou bien du secteur agricole dans l'économie générale nationale, ou bien à l'intérieur du secteur agricole.

Le premier courant de pensée, de Furtado à Samir Amin, se reconnaît dans les analyses des relations de domination entre le centre du capitalisme mondial, constitué des pays industrialisés, et sa périphérie, qui rassemble les pays sous-développés. L'exploitation de "nations prolétaires" soumises en bloc au système capitaliste piloté par le centre se fait notamment grâce aux exportations de matière première d'origine agricole.

Le prélèvement a lieu en entretenant une dégradation continue des termes de l'échange pénalisant les partenaires les plus faibles. Une politique agricole favorisant un développement industriel (c'est-à-dire nécessitant des intrants souvent importés) des productions agricoles d'exportation accentue la soumission au système, donc la capacité de prélèvement par le centre. Elle est conforme à une vision poussée de division internationale du travail. Une trop grande indifférence aux conditions nationales de l'approvisionnement du marché intérieur et un prélèvement trop important peut dissuader de produire.

Un deuxième groupe insiste sur les mauvaises relations entre groupes sociaux à l'intérieur de la nation comme cause de dégradation, dont l'affrontement entre les urbains et les ruraux constituerait l'élément principal. Cette donnée ne marque pas par sa nouveauté puisque Marx écrivait il y a plus d'un siècle : "on peut dire que l'histoire économique de la société roule sur l'antithèse ville-campagne". Mais les modalités de mise en coupe réglée des sociétés paysannes ont pris des aspects tellement exagérés et évidemment contre-productives que leur dénonciation est devenue systématique chez des économistes ou des agronomes proches du terrain. La démarche de René Dumont, de l'"Afrique Noire est mal partie" (1962) à "Paysans écrasés, terres massacrées" (1978), est assez exemplaire des nombreux cheminements individuels ; il lui revient aussi d'avoir l'un des premiers, insisté sur l'erreur de ne pas intéresser les femmes rurales au développement agricole africain, alors qu'elles sont des protagonistes importants de la production.

La troisième voie d'explications insiste sur la résistance des sociétés rurales à la modernisation ; elle constitue l'argument favori des organismes de développement en justifiant des échecs éventuels et des croissances d'effectifs. Mais le plaidoyer "prodomo" n'est pas la seule manifestation de cette ligne de pensée : des agronomes, attristés de voir des ressources naturelles et techniques sous-utilisées entonnent un hymne au développement de la production, bloqué par l'état d'esprit du paysan traditionnel et sa méfiance envers le progrès. J. Klatzmann voulant nourrir 10 milliards d'hommes, écrit tout un livre sur la nécessité d'utiliser plus de progrès technique, tout en faisant l'impasse sur une analyse des conditions concrètes de sa mise en oeuvre au niveau des paysans.

Dans le même ordre d'idées, mais plus perfide, la critique de la capacité paysanne contenue dans la théorie des "cercles vicieux de la pauvreté" gomme tous les problèmes d'exploitation du travail paysan.

Ce n'est pas en affirmant que le sous-développement de l'agriculture et la sous-nutrition sont des phénomènes circulaires qui rendent impossible l'accroissement de la production alimentaire dans les zones où la pression de la population est grande, que nous sommes convaincus, même si on nous fournit un schéma explicatif, dont le simplisme n'est explicable que par le volontarisme idéologique : les faibles rendements des paysans qui refusent le progrès technique se traduisent en faibles récoltes, donc en faibles revenus et en faible nourriture, donc en faible état de santé et faible courage au travail, donc en de nouvelles faibles récoltes.

Ce raisonnement fait un raccourci saisissant entre revenu faible et production faible. En représentant volontairement l'agriculture sous-développée comme un système fermé, les auteurs font l'impasse sur les différences sociales, sur la rente, sur l'impôt, sur les prix, autant de questions pourtant primordiales.

Il n'explique pas pourquoi au milieu des paysans pauvres et des saisonniers miséreux, les familles de gros agriculteurs, de fonctionnaires et de commerçants jouissent de revenus élevés, pouvant même maintenir un certain nombre d'individus de leur groupe social en état d'oisiveté quasi-permanente. Pas de rente, pas de surplus, pas de profit, curieuse économie que celle des "cercles vicieux" et autres "phénomènes circulaires" !

En fait, quand l'on se penche sur l'analyse de cas précis, on trouve aussi bien des causes externes, liées au marché international, qu'internes, liées à la politique nationale ou à l'organisation du secteur agricole. La longue série des échecs et des demi-succès du développement agricole africain implique des facteurs internes et externes étroitement imbriqués. Les politiques agricoles ont la plupart du temps été conçues en fonction d'une politique générale de développement donnant priorité à l'industrialisation, le secteur agricole et rural devant assumer le financement de la croissance fournissant devises, travailleurs et alimentation bon marché. Une telle option allait susciter des effets pervers en concentrant hommes, efforts, savoir et capitaux sur des espaces restreints, aux dépens du reste de l'espace et des ruraux qui l'habitent. Cause ou conséquence de ce choix, le mal-développement s'installe ; le déficit alimentaire qui frappe l'Afrique en est l'une des expressions actuelles les plus fortes,dont nous allons analyser quelques causes essentiellement internes.

A. DEMOGRAPHIE ET URBANISATION RAPIDES : UNE CONJONCTION NOUVELLE DANS L'HISTOIRE

1 - Population et dégradation générale de la situation alimentaire en Afrique

Il est clair que depuis une dizaine d'années, la production alimentaire des pays africains croît de manière insuffisante en regard de la croissance de la population. Tous les indices calculés par les organismes spécialisés montrent cette dégradation régulière de la situation d'auto-approvisionnement des pays dans les principales denrées alimentaires. La production des céréales, par exemple, voit son accroissement rester trop faible d'environ un point par rapport à l'accroissement de la population. Pour les pays les plus pauvres, qui sont aussi les plus mal situés climatiquement (pays sahéliens), vient s'adjoindre à cette dégradation régulière la fluctuation des récoltes due aux aléas du temps. Tandis qu'en Afrique, la population croissait en moyenne de 2,6 % par an entre 1961 et 1980, la production vivrière progresait de 2,7 % par an de 1961 à 1970, et seulement de 1,2 % par an de 1970 à 1980. Les disponibilités locales en produits vivriers par habitant stagnaient jusqu'en 1970, puis diminuaient sensiblement à partir de cette époque. La comparaison des taux de croissance de la population, de la production vivrière, agricole et céréalière dans divers pays de la région montre dans la majorité des cas une dégradation parfois sévère des disponibilités par habitant en vivriers en général et en céréales en particulier. Le mouvement similaire des indices de la production agricole n'autorise pas à conférer un rôle déterminant aux cultures d'exportation dans ce phénomène.

Pour faire face à cette insuffisance de la production, l'Afrique au Sud du Sahara doit importer pour atténuer la pénurie. Les limites imposées par les disponibilités en devises font que l'aide alimentaire représente environ la moitié des importations céréalières de l'Afrique au Sud du Sahara à la fin de la décennie 70. Ainsi, par exemple, la dépendance des pays sahéliens (rapports des importations nettes aux disponibilités intérieures totales) a doublé pour les céréales et plus que triplé pour les produits laitiers en une quinzaine d'années (1961-1976). Le taux général d'autosuffisance régresse pratiquement dans tous les produits. Avec des déficits de l'ordre de 400 000 tonnes en riz, de 150 000 tonnes pour les mils et sorgho et d'environ la même quantité pour le blé, le Sahel a vu son taux d'autosuffisance fortement baisser. Les produits d'exportation de cette zone, huile d'arachide et produits d'élevage marquent aussi une diminution en disponibilités exportables. Par contre on doit noter une amélioration pour le sucre.

Cette diminution tendancielle des disponibilités alimentaires n'est pas sans conséquences graves ; en effet, les situations d'origine atteignaient bien souvent à peine à la couverture des besoins énergétiques et protéiques de la population. Une baisse des disponibilités due à une incapacité de l'agriculture à accroître sa productivité et à une limitation sévère des importations commerciales laisse mal augurer de l'avenir, même si des accidents climatiques ne viennent pas noircir le tableau.

2 - La poussée urbaine

Si la forte croissance démographique générale est l'un des phénomènes nouveaux importants qui se soit manifesté dans les pays africains depuis les vingt à trente dernières années, l'augmentation très accentuée de la population des villes en constitue l'un des traits caractéristiques. Ainsi, pour le continent, la proportion urbanisée de la population est passée, entre 1960 et 1980, de moins de 15 % à plus de 30 %. Bien que le taux naturel de croissance soit plus élevé dans la population urbaine que dans la population rurale, il n'en demeure pas moins que la croissance urbaine est largement redevable à l'exode rural. Quoi d'étonnant à celà, quand on sait que le rapport entre le revenu moyen d'un actif agricole et d'un actif non agricole est passé dans cette région du monde de 1 à 5 en 1960 et de 1 à 10 en 1970. La dévalorisation du statut social paysan, déjà nette au niveau du revenu, s'exprime aussi à travers une grande insuffisance des moyens de l'administration en zone rurale mettant à la disposition des ruraux des services sociaux réduits, d'éducation et de santé notamment. Même avec la perspective d'un travail épisodique et mal rétribué, les ruraux migrent vers les villes, de manière temporaire ou définitive. Les décisions gouvernementales prises depuis 1975 en vue d'assurer un relèvement des prix agricoles dans de nombreux pays, ainsi qu'une plus grande attention prêtée aux conditions de la vie paysanne (multiplication des points d'eau potable, par exemple) ont eu pour résultat d'améliorer la situation paysanne en de nombreux endroits, mais pas au point de tarir l'exode rural. De plus, dans certaines zones, l'insécurité climatique ou l'exigüité des exploitations force une partie des jeunes à migrer. Même s'il se ralentit, l'exode rural vers les villes persistera longtemps encore et, renforçant un taux de croissance naturel fort, contribuera à entretenir une puissante poussée urbaine dans le futur.

3 - La dégradation de l'emploi et le rôle croissant du secteur informel

Pourtant la situation de l'emploi dans les villes ne porte guère à l'optimisme. Les secteurs de l'industrie et des services, publics ou privés, suivent une croissance modeste génératrice de peu d'emplois nouveaux. Dans plusieurs pays, le chômage des "jeunes diplômés" inquiète les gouvernants, tandis que les demandeurs d'emploi peu qualifiés augmentent régulièrement chaque année. Pour survivre à la ville, grâce à la solidarité familiale et par l'acceptation momentanée de conditions de vie précaires, le travailleur à la recherche d'un emploi stable ira en attendant grossir les rangs des actifs du secteur informel, qui recouvre les petits métiers des rues, les occupations occasionnelles et les autres expressions des échanges et de la production à la limite de la légalité. A côté du secteur constitué dans les formes de la loi, c'est-à-dire déclaré, taxable, soumis aux législations sociales et commerciales où les emplois publics représentent environ la moitié des postes de travail, grandit le secteur informel, peu connu sinon reconnu, caractérisé par une rémunération très faible du travail et déjà largement prépondérant en terme d'emploi, d'après les estimations de l'OIT et de la Banque Mondiale.

Il est important de savoir par exemple que le secteur informel assurait 90 % de l'emploi urbain au Niger en 1970, qu'il participait à la masse salariale pour environ 60 % et que la rémunération du travail y atteignait seulement la moitié de celle du secteur moderne.

On est autorisé à penser que la croissance de la population urbaine et la demande d'emplois qu'elle entraîne, face à la lenteur de créations d'emplois dans le secteur moderne, provoquera un gonflement des effectifs du secteur informel sans élargissement comparable de son activité. Il est vraisemblable que la paupérisation d'une masse croissante d'urbains se constatera jusqu'à ce que les conditions d'existence en ville deviennent comparables à celles de la campagne. L'exode rural pourrait alors se tarir ou changer de nature, comme cela s'est vu dans certaines parties de l'Inde. Mais, pour de nombreuses années encore, la dynamique prépondérante dans les pays africains se réfèrera à l'augmentation des masses urbaines en voie de paupérisation.

4 - Niveau de revenu et consommation alimentaire

Il est nécessaire de considérer aussi l'évolution probable des revenus et de leur distribution car nous savons qu'en principe, la structure de la consommation alimentaire se modifie avec le niveau de revenu. Les projections de la consommation des produits alimentaires, telles qu'elles sont proposées dans la plupart des modèles (e.g. ceux utilisés par la FAO), tiennent compte de l'effet de l'augmentation du PIB (ou de la dépense de consommation des ménages) par tête sur le volume de la demande par l'intermédiaire du coefficient d'élasticité revenu. On doit constater que les dépenses de consommation des ménages en moyenne par tête sont prévues à la hausse, ce qui semble en contradiction avec notre conclusion précédente de paupérisation de masses urbaines croissantes. En fait, il n'y a pas contradiction car la différence entre le revenu par tête des urbains et le revenu par tête des ruraux atteint un tel degré que la moyenne nationale du revenu par tête en est très abaissée et que le revenu d'un emploi urbain, même dans un secteur informel dégradé, reste supérieur à la moyenne nationale par tête.

La demande urbaine, ou plus généralement la demande commerciale, pour les produits alimentaires doit donc être considérée de façon indépendante si l'on veut rendre compte du fait que des groupes importants d'urbains auront un revenu moyen à la baisse, ce qui risque de modifier la structure de leur demande et de stopper ainsi l'évolution jugée autrefois inéluctable du modèle alimentaire, particulièrement en ce qui concerne les aliments de base.

On constate des différences nettes entre les couches à revenus différents tenant tant aux aspects quantitatifs que qualitatifs. Ainsi, à Dakar en 1975, les couches à bas revenu ont une ration calorique inférieure de près de 20 % à la moyenne des consommateurs ; il en est de même pour les protéines animales issues des produits de la mer et pour les lipides (apportés par l'huile d'arachide).

Du point de vue des céréales, il y a une certaine uniformité liée à la situation nettement prépondérante de la consommation de riz et de pain de blé, le mil ne représentant guère plus de 10 à 15 % de la demande céréalière en poids, soit 10 à 20 kg par tête et par an.

Il est certain que le modèle de consommation dakarois s'éloigne des modèles des autres grandes villes africaines, notamment en zone tropicale humide, mais la même dynamique s'y retrouve. Quant au modèle rural, fortement lié à l'auto-consommation, les céréales et les tubercules locaux y sont largement prépondérants, même dans les zones proches des villes ou entrées depuis longtemps dans les circuits commerciaux.

Pour au moins la moitié de la population des villes d'Afrique au Sud du Sahara, les dépenses d'alimentation représentent largement plus de 50 % du total des dépenses du ménage. Pourtant, la satisfaction des besoins nutritionnels de base est à peine assurée, suivant les observations faites. Le poste alimentation du budget de ces ménages est non seulement incompressible, mais aussi peu expansible. La recherche de satisfaction quantitative de la ration alimentaire fait utiliser systématiquement les calories bon marché ; les calories apportées par les céréales et les féculents les moins chers fournissent plus de la moitié de l'apport énergétique. Le rôle joué par le poisson est déterminant dans l'équilibre qualitatif de la ration alimentaire. En gros, on peut dire que les habitudes alimentaires sont en harmonie avec la couverture des besoins nutritionnels et la solvabilité de la demande, même dans les couches à bas revenus. Cependant, cette harmonie reste précaire et, dans la mesure où le poste budgétaire alimentation est peu modifiable vue son importance relative dans les petits budgets, tout mouvement intempestif des prix pourrait la modifier défavorablement.

Les rations alimentaires urbaines sont assez variées pour admettre des substitutions modérées entre aliments sans choquer les habitudes de consommation. Encore faut-il que la hausse d'un produit soit compensée par la baisse absolue ou relative d'un autre dans la même catégorie, sinon il y a renonciation aux calories les plus chères et repli sur les calories les moins chères jusqu'à compensation, mais au prix d'une dégradation de la qualité de la ration.

Les prix jouent un rôle très important dans les décisions du consommateur. Cela a été observé dans les villes en 1973 et 1974 ; quand le prix du riz augmenta très fortement sur le marché mondial, il y eut un repli sur les céréales traditionnelles (dont les prix montèrent également). Quand, au Sénégal, la politique des prix des céréales à la production rendit les prix à la consommation du mil supérieurs à celui du riz qui, lui, était subventionné, une part importante de la demande de mil se reporta sur le riz.

Parmi toutes les denrées alimentaires, le prix des céréales doit retenir plus spécialement l'attention, étant donné le rôle important que ces produits jouent dans la ration alimentaire tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Les gouvernements sont bien conscients de cette importance et ils utilisent tous les moyens pour approvisionner la population urbaine en céréales à bon marché. Ce résultat peut être acquis en utilisant des moyens artificiels (aide alimentaire, subvention à la consommation) souvent efficaces mais de portée limitée à cause de leurs implications sur les budgets nationaux ou étrangers. D'autres méthodes, qui consistent à provoquer des bas prix à la production, finissent par tarir la production et favoriser la pénurie.

Ce point difficile devient crucial devant l'accroissement de la population urbaine ; aucun pays africain ne peut faire l'économie d'une politique agro-alimentaire cohérente et continue.

B. PRIX AGRICOLES ET STATUT SOCIAL

1 - Emergence des conditions d'ajustement

L'utilisation des subventions à la consommation et de l'aide alimentaire n'est qu'un palliatif coûteux dans la mesure où elle ne fait que masquer temporairement l'aggravation d'un phénomène qui va croissant. Elle mène sûrement à l'impasse. Il faut donc considérer avec courage les implications probables d'une politique cohérente et continue des prix agricoles. La cohérence de cette politique doit s'organiser autour de trois critères :

- l'intérêt du producteur, pour l'inciter à produire sans contrainte ;
- la capacité contributive des couches urbaines à bas revenu pour qu'elles puissent se nourrir convenablement ;
- la sécurité alimentaire du pays, et notamment sa capacité à approvisionner normalement sa population urbaine sur une base essentiellement nationale.

Plusieurs questions viennent alors à l'esprit.

La première est de savoir si l'on peut concilier des prix à la fois incitatifs à la production et acceptables par les couches urbaines à bas revenus.

2 - Une politique de prix pertinente

Il semble que les prix aux producteurs aient été pendant longtemps trop bas pour inciter à la production. Une étude de la CEAO montre qu'en Haute-Volta, si l'on voulait rémunérer le travail du paysan au taux officiel du salaire agricole minimum, il faudrait relever les prix officiels d'achat des céréales de 40à 250 pour cent. Plus que la sous-rémunération de l'agriculteur, cet exemple montre l'artificialité du secteur réglementé par rapport au secteur réel ; le taux du salaire officiel est trop haut par rapport à la pratique réelle du secteur informel, alors que le prix officiel d'achat des céréales est trop bas par rapport aux observations sur les marchés.

Actuellement, la décision de culture du paysan est essentiellement motivée par la satisfaction des besoins alimentaires de sa famille. S'il y a un surplus, il le stocke ou le brade pour faire face à certains besoins monétaires peu compressibles (impôts, sel, savon, etc...) ; s'il a la possibilité de cultiver un produit d'exportation d'un bon rapport et que des céréales sont habituellement disponibles à bas prix sur le marché, il peut diminuer sa préférence pour l'auto-consommation et donner la priorité à la culture d'exportation ; cela c'est produit au Sénégal au début des années 60, quand le rapport des prix arachide/riz importé était favorable au paysan.

Une augmentation substantielle du prix officiel des céréales à la production peut entraîner un accroissement insoupçonné de la collecte de l'organisation de commercialisation, comme cela s'est produit en 1978-79 au Sénégal, où l'ONCAD a triplé sa collecte de mil par rapport à la campagne précédente quand le prix d'achat officiel (et effectivement payé) a atteint 40 FCFA par kg pour cette céréale. Mais on ne doit pas s'illusionner ; ce n'est pas la production qui a augmenté. Il y a seulement eu transfert de stocks des paysans et opérateurs traditionnels vers l'ONCAD. Même sans entrer dans un débat sur les relations entre le prix des produits et les marges de profit et leurs bénéficiaires, on peut s'accorder à dire que le problème est complexe et demande absolument à être étudié de près.

Un simple coup d'oeil aux enquêtes sur les prix réellement pratiqués sur les marchés urbains et ruraux montre, que sur les marchés de production les prix pratiqués, même en période de récolte, étaient souvent nettement supérieurs aux prix officiels. Cependant, on doit noter aussi que les prix se trouvent souvent multipliés par trois entre les marchés de production, en période de récolte, et les marchés des grandes villes en fin de

saison sèche. Dans les conditions actuelles, le commerce privé ne montre pas une grande capacité à contribuer à la transmission de l'information sur les prix et au transport physique des produits. C'est dire que les habitudes du commerce céréalier traditionnel n'améliorent pas la transparence des transactions et la concurrence sur les marchés.

La lourdeur bureaucratique des organismes étatiques de commercialisation et les habitudes spéculatives des commerçants privés s'accomodaient de la liquidation d'un suplus par les paysans lorsqu'il fallait nourrir une population urbaine relativement faible. Les subventions étaient envisageables comme moyen d'ajustement entre une offre et une demande de quantités relativement modestes. L'aide internationale pouvait aussi aider à rétablir un ajustement précaire perturbé par les caprices du climat. Dans le futur, de tels expédients risquent d'être tout à fait insuffisants, eu égard à la taille du problème.

Déjà, sous la pression de la demande et par une insertion de plus en plus poussée dans les circuits marchands, le niveau des stocks paysans, qui autrefois pouvaient correspondre à plusieurs années "d'avance", devient minimal, visant strictement à assurer au mieux l'entretien de la famille jusqu'à la prochaine récolte.

Désormais, l'ajustement quantitatif exigera la production d'une quantité spécifique de vivriers destinée à être commercialisée ; la décision de production dépendra alors essentiellement du niveau des prix et des facilités de commercialisation. Il y a là notamment la base d'une hausse tendancielle du prix des céréales dans le futur, au niveau du producteur.

3 - Demande et prix au consommateur

D'autre part, l'accroissement rapide de la couche de population urbaine à bas revenu va favoriser la demande en céréales. Dans la mesure où le prix des céréales importées (riz notamment) sera nettement plus élevé que celui des céréales locales, toute élévation importante du prix de ces dernières augmentera leur demande au détriment des céréales importées, jusqu'à ce que leur prix unitaire se rapproche.

En effet, dans les couches à bas revenu où les céréales locales constituent une partie importante de la consommation alimentaire, l'augmentation du prix de la denrée base de la ration entraînera une dépense accrue sur ce poste donc une diminution de la dépense sur les autres aliments en général et sur les céréales plus chères en particulier. Pour rééquilibrer le niveau calorique de la ration alimentaire, le consommateur augmentera ses achats en céréales au meilleur prix, c'est-à-dire encore en céréales locales (ou en tubercules et plantains, au détriment de la qualité nutritionnelle de la ration).

Ainsi, sous certaines conditions, l'augmentation du prix des céréales locales peut en faire augmenter les quantités consommées, confortant ainsi la tendance à la hausse.

Mais cet effet paradoxal ne peut se manifester que si la différence de prix entre les céréales nationales et les céréales importées est suffisante. D'une manière concrète dans les pays africains, les subventions aux produits alimentaires importés devront tendre à disparaître en même temps qu'une augmentation modérée et régulière du prix des céréales locales sera poursuivie. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que le riz et le pain possèdent des facilités de préparation et de consommation qui leur confèrent un avantage réel dans les conditions de vie du milieu urbain. Le problème de la transformation des mils, sorghos et maïs, suivant des filières artisanales ou industrielles, conditionne le succès d'une politique visant à accroître de façon durable la consommation de ces céréales en milieu urbain. Il en est de même pour les tubercules qui peuvent être transformés (gari, atiéké).

Dans un premier temps, il n'y a pas incompatibilité entre une hausse assez substantielle des prix des vivriers à la production et une hausse modérée des prix à la consommation, puisque des marges importantes existent (300 % pour les céréales entre les prix à la récolte sur les marchés de production et les marchés des grandes villes en fin de saison sèche). On ne peut donc enclencher un phénomène dynamique pouvant mener à la sécurité alimentaire sur une base nationale sans une adaptation des circuits de commercialisation - stockage - transformation - distribution. La réponse ne peut s'attacher à opposer de manière simpliste public à privé, moderne à traditionnel, artisanal à industriel. La multiplicité des filières sera le gage de l'adéquation de systèmes de production variés à des systèmes de consommation différents.

L'analyse technique, sociale et économique devra prendre le relais du recours trop facile à la règlementation et aux solutions uniformes.

En l'An 2000, la nourriture de la population urbaine exigera environ trois fois plus d'aliments qu'en 1975. La nature du problème alimentaire va changer avec sa taille et sa nouvelle localisation ; aux disettes et famines touchant les ruraux à la suite de catastrophes naturelles plus ou moins épisodiques, viendront se rajouter les difficultés continues d'approvisionnement des grandes villes.

Des exemples montrent que même lorsque la volonté politique existe réellement les décisions prises amènent rarement aux objectifs souhaités du premier coup. L'excès ou l'insuffisance des résultats par rapport à ce que l'on attendait confirme que l'on ne peut manier imprudemment des prix, que les relations prix-quantités sont difficiles à cerner et que le pilotage d'une politique agricole constitue un exercice malaisé.

Toutefois, quelles que soient les difficultés, il faut s'occuper sans délai et avec décision du problème sans cesse croissant de la sécurité alimentaire avant qu'il ne devienne incontrôlable.

CONCLUSION : UNE POLITIQUE POUR LA MAJORITE DE LA POPULATION

La dynamique à l'oeuvre dans les pays africains se relie largement à la façon dont ont été traitées les masses rurales ; contrairement à d'autres parties du monde, elles pouvaient en Afrique trouver une alternative aux conditions peu avantageuses proposées. Des options de développement trop simplistes d'industrialisation au hasard ont poussé les paysanneries à l'abstention et à la passivité ; à partir de là commence le mal développement qui se manifeste par un accroissement :

- de la dépendance alimentaire,
- de la dépendance financière,
- de la dépendance technologique.

Actuellement, la limite du supportable semble atteinte par les pays et des mesures doivent être mises en place très rapidement dans le cadre d'une politique agro-alimentaire différenciée.

1 - Accroître la production vivrière par une intensification générale de l'agriculture

L'accent mis sur l'approvisionnement alimentaire sur une base nationale se manifeste essentiellement après 1975. Auparavant la production vivrière était supposée aller d'elle-même et le cours des denrées alimentaires sur le marché mondial était suffisamment bas pour minimiser la question. Une série de catastrophes naturelles et la flambée des prix des aliments et de l'énergie ont obligé à une reconsidération du problème.

Pourtant, plusieurs travaux scientifiques se basant sur les ressources naturelles existantes et les techniques connues, montrent que les possibilités de nourrir convenablement la population mondiale existent. Certes les inégalités de la distribution des productions et de l'accès aux ressources naturelles et aux techniques fait que ces potentialités ne peuvent s'exprimer et bénéficier à tous de la même façon. Cependant, l'observation montre que l'intensification de l'agriculture est possible et qu'elle est seule capable d'accroître les disponibilités en vivrier. La politique de "modernisation", quand elle ne considère qu'une fraction des systèmes de production (produits d'exportation) a souvent tendance à accroître les phénomènes de différenciation sociale et à déprimer la production vivrière. Les politiques de prix et de subventions mal adaptées peuvent jouer dans le même sens. De nombreux exemples montrent que l'entrée de certains groupes ruraux dans l'agriculture commerciale n'a pas apporté une amélioration de leur situation nutritionnelle. La recherche de la croissance de la valeur ajoutée du secteur agricole par la spécialisation sur quelques cultures, quelques zones ou quelques groupes sociaux est souvent porteuse de problèmes socio-économiques à terme. Un développement basé sur une intensification générale de l'agriculture, tenant compte de son hétérogénéité amènerait vraisemblablement des résultats différents, au moins dans le domaine alimentaire. La tendance reste encore forte à considérer plus favorablement les hautes performances individuelles d'un petit groupe, que des résultats plus modestes mais partagés par une large fraction du corps social.

Les techniques connues sont capables de fournir une production largement suffisante à l'approvisionnement alimentaire de la population. Des marges de progrès considérables existent de manière concrète tant du point de vue de l'intensification de l'agriculture et de l'accroissement des rendements que de l'aménagement de l'espace rural (mise en valeur des nouvelles terres) dans le domaine de l'agriculture pluviale. Toutefois,il faut constamment garder en tête la fragilité du milieu et les risques d'érosion et de

latéritisation que pourrait faire courrir au sol une extension inconsidérée des surfaces cultivées. En ce qui concerne l'irrigation, le potentiel est indéniable, tant pour les grands aménagements que pour les micro-réalisations, mais jusqu'à maintenant des déboires importants ont été enregistrés dans la gestion des grands périmètres, tels Richard Toll ou l'Officedu Niger.

Les ressources naturelles et techniques existent bien souvent pour permettre d'envisager un ajustement global aceptable de l'offre à la demande alimentaire dans ces régions du monde si frappées par les déficits. Des travaux menés par la FAO, l'IFPRI, le Club du Sahel et d'autres organismes en ont montré la faisabilité technique et financière. Et pourtant, on constate que la concrétisation des possibilités tarde à se manifester. En effet, le raisonnement sur les ajustements en termes globaux masque les problèmes de faisabilité sociale des solutions proposées et fait l'impasse sur les comportements et les aspirations des groupes les plus concernés : les producteurs et les consommateurs. On ne règle pas ce problème complexe par une allusion simpliste à une politique de prix adéquate.

2 - L'approche de l'ajustement quantitatif global ne suffit pas

La simple considération d'une production globale et d'une consommation globale laisse de côté deux aspects importants de la réalité : d'une part l'hétérogénéité des systèmes de production et de consommation et d'autre part le rôle du système de transfert (transport, stockage, transformation, distribution ; le fait qu'une politique peut n'intéresser qu'une petite fraction des producteurs et que les déficiences du système de transfert sont négligées priveront les consommateurs du supplément de production induit.

En effet, l'urbanisation a entraîné un changement important des modes de vie : on ne stocke plus et on ne transforme plus les aliments comme à la campagne, et l'auto-consommation recule. Le développement du système de transfert est indispensable à l'absorption d'un supplément de production alimentaire locale par la population des villes.

Dans les pays africains, zone d'urbanisation récente, les problèmes se posent avec acuité. Les acquis techniques récents dans le domaine du stockage, de la transformation et de la distribution des produits alimentaires locaux ne sont pas suffisamment mis en pratique. Les produits arrivent mal jusqu'au consommateur, ou bien leur transformation domestique est trop longue ou incommode dans les conditions de la vie urbaine. Le produit local,

trop brut, est délaissé au profit d'un produit importé, peut-être plus cher, mais plus aisément consommable. Ainsi se met en oeuvre un glissement du modèle de consommation qui peut divorcer d'avec les possibilités de production de l'agriculture locale. La progression des consommations de pain, de pâtes, de biscuits, de riz, de sucre, surtout en milieu urbain en témoigne. Pourtant des enquêtes menées sur l'acceptabilité de produits alimentaires transformés, réalisés à partir de céréales ou de tubercules locaux et tels que couscous de mil, "riz" de maïs, biscuits à la farine de mil, gari et atiéké, ont donné des résultats très positifs et encourageants dans la mesure où le travail domestique de préparation se trouvait allégé et écourté et où le prix de vente restait raisonnable.

Mais ce saut technologique et le désir de modernisation ne doit pas servir de prétexte à la mise en oeuvre d'unités industrielles de transformation, de stockage, et de distribution, coûteuses en capital et en charges récurrentes. Des progrès peuvent être accomplis par le renforcement des filières artisanales, en favorisant l'installation de petits moulins, de décortiqueurs, de boutiques, de marchés. Une recommandation du colloque du CILSS à Nouakchott (1979) sur le développement des filières artisanales est illustrative de cette nécessité ressentie. L'hétérogénéité des systèmes de transfert doit correspondre à l'hétérogénéité des systèmes de consommation.

La même remarque est valable pour l'hétérogénité des systèmes de production. Au lieu de viser simplement à la promotion des cultures ayant un débouché industriel ou d'industrie alimentaire, une intensification générale des systèmes agricoles accroîtra la production d'auto-consommation et favorisera l'échange de proximité. Nous savons cette démarche difficile car elle heurte les habitudes acquises des "décideurs" ; elle est pourtant indispensable.

Autant que la créativité au plan technique la créativité au plan institutionnel et politique s'impose comme une donnée fondamentale pour résoudre la crise alimentaire africaine.

3 - Les transferts de l'agriculture vers les autres secteurs et leurs effets néfastes

Quel que soit l'aspect sous lequel on observe les tendances de longue période (prix, revenus, budgets, investissements), on se rend compte que le secteur agricole a toujours eu la mauvaise part. On lui a prélevé beaucoup et on lui a rendu peu, et quand on lui a donné, c'était en général mal.

L'histoire et les théories économiques se sont souvent accordées pour laisser à l'agriculture le rôle de secteur de prélèvement financier et humain au service de la croissance économique ; à ce titre, les pays africains ont scrupuleusement respecté le précepte. Cependant, l'analogie s'arrête-là : en effet, il n'y a eu parallèlement ni augmentation significative généralisée de la production dans l'agriculture, ni création d'une forte infrastructure industrielle capable de fournir des emplois à un grand nombre, et ceci plutôt sous la pression de causes externes (relations économiques et politique d'assistance).

Le résultat de cet état de fait se manifeste directement par la paupérisation des masses rurales. Deux conséquences immédiates de cette réduction relative du pouvoir d'achat des agriculteurs apparaissent clairement: un exode rural rapide et un rétrécissement, ou au mieux une stagnation, du marché intérieur pour les biens de consommation secondaires. En fait, à la pauvreté des campagnes a répondu un large chômage urbain ou un exode amplifié vers des pays demandeurs de main-d'oeuvre, et ici, les causes internes viennent ajouter leurs effets pernicieux aux causes externes.

La plupart des gouvernements, absorbés par les problèmes de la balance des paiements et de l'équilibre budgétaire, souvent encouragés par des prêteurs bilatéraux ou multilatéraux aux critères trop étroitement entendus, ont pensé d'abord à la croissance des exportations puisqu'il était communément admis que pour les cultures vivrières l'équilibre entre production et besoins s'établirait de façon spontanée. Cela ne s'est pas fait : le mal développement a trop maltraité les paysans.

Les échecs passés du développement agricole et le caractère préoccupant de la situation alimentaire actuelle en Afrique, obligent à une grande attention dans le choix et la mise en oeuvre de programmes d'actions, car, même si les contraintes financières venaient à se relâcher, la nécessité

d'aller vite et la contingence des moyens humains constituent des points incontournables ; elles pèsent pour le choix d'un type de développement agricole plus autonome, plus économe et plus adapté à la majorité des paysans africains, en accord avec les aspects spécifiques des problèmes de chaque région du continent ; ainsi que l'on exprimé les responsables africains dans le Plan d'Action de Lagos, ce choix implique une orientation de développement autocentré. Grande, mais indispensable ambition.

ISBN 2 85340 568 0