

**QUELQUES ASPECTS**  
**DE POLITIQUES AGRICOLES**

**JOURNEES D'ETUDES IRAM**

**16 et 17 Septembre 1988**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREAMBULE : POURQUOI "QUELQUES ASPECTS DES POLITIQUES AGRICOLES" ?	1
PARTIE I	
Réflexions générales sur le thème "Politiques Agricoles" : Textes introductifs	4
Politiques Agricoles : pour une représentation pas trop déformée des réalités - D. GENTIL	5
Mais pourquoi parle-t-on de politiques agricoles pour les PVD ? J.P. LEMELLE	12
Premières réflexions sur "Paysans et Politiques Agricoles en Afrique de l'Ouest" - J.C. DEVEZE	17
PARTIE II	
Méthodologie et réflexions pour l'élaboration d'une stratégie alimentaire au Niger. D. MAS et J.P. LEMELLE	20
L'approche politique agricole en Haïti	29
. Introduction	29
. Réflexion conjointe de l'IRAM et de partenaires nationaux sur la politique agricole en Haïti	30
. Pénurie alimentaire, agriculture paysanne et politique agricole en Haïti - Marc DUFUMIER	34
. Politique agricole et développement rural : réflexions tirées de l'action de l'équipe IRAM dans la Plaine du Nord. D. MERMET et C. FUSILLER	53
Echanges parallèles et espace régional de développement en Afrique de l'Ouest - J. EGG et J. COSTE	61
PARTIE III	
Ajustement structurel et politiques agricoles en Afrique M. GRIFFON	68
PARTIE IV	
Conclusions des débats des commissions	92
Articulation développement local et politiques agricoles nationales	93
Politiques agricoles et contraintes internationales	96
Politiques agricoles et structures de production	98
CONCLUSIONS	
Les politiques agricoles du point de vue de l'IRAM.	101

## P R E A M B U L E

### POUROUOI "QUELOUES ASPECTS DE POLITIQUES AGRICOLES" ?

D'abord une explication sur le titre : Pourquoi "quelques aspects" ? La première raison est simple. La règle du jeu des journées d'études de l'IRAM est de se donner l'occasion de mener une réflexion (interne et élargie) à partir d'interventions récentes où l'IRAM a été mêlé. De ce fait, nos débats se sont appuyés sur 3 dossiers (Haïti, Niger et échanges frontaliers en Afrique de l'Ouest) qui sont, bien sûr, loin de couvrir tout le champ des politiques agricoles.

Mais, plus profondément, l'IRAM n'a pas l'intention ni les compétences ni les moyens de couvrir l'ensemble de ce domaine. Il peut être associé à d'autres équipes mais, dans l'état actuel, il ne pense pas possible de faire des propositions originales et de peser sur certains grands enjeux actuels : l'endettement, les programmes d'ajustement structurel, l'organisation du marché des matières premières, la réforme de la zone franc... Il n'a pas non plus de compétence originale sur les outils habituels des politiques macro-économiques, les modèles, la comptabilité nationale, les techniques de planification.

En fait, ce qui nous intéresse plus particulièrement, c'est :

- la compréhension des liaisons entre les différents niveaux et plus particulièrement la liaison entre local, régional et national, d'où bien sûr la nécessité, dans la définition des politiques nationales, de prendre en compte la diversité des régions, des systèmes de production et des structures agraires, mais aussi les conséquences au niveau local des politiques nationales et des évolutions du système mondial ;
- la compréhension des stratégies et pratiques des différents acteurs concernés, les différents types de paysannerie bien sûr mais aussi les artisans, les commerçants, la "bourgeoisie technico-administrative", le rôle et la nature de l'Etat ;
- la définition de politiques agricoles comme un cadre plus ou moins cohérent de réflexion, de négociation, de conflit, de compromis sur les évolutions à moyen terme des structures économiques et agraires et les cheminements pour parvenir à des nouveaux équilibres, laquelle impose la nécessité d'organisations paysannes fortes, tenant leur place dans ces débats.

Ces approches particulières permettent de répondre à des demandes spécifiques (cf. les dossiers présentés) mais aussi permettent de poser différemment les habituels problèmes de politiques agricoles.

Par exemple, l'étude des échanges frontaliers, en plus de ses résultats propres, permet de poser différemment le problème du protectionnisme ou encore la réhabilitation des coopératives d'épargne et crédit au Bénin débouche sur des propositions de solutions bien ciblées qui entraîne aussi une réflexion sur l'ensemble du financement de l'agriculture, sur la restructuration du système bancaire, les règles de la BCEAO et de la zone franc, donc sur ce qui est considéré habituellement comme domaine spécifique des politiques agricoles.

## **CONTENU DE CES JOURNEES D'ETUDES**

**En séance plénière**, ces journées d'études ont permis de faire trois séries de communications, lesquelles sont retranscrites in-extenso dans les parties 1, 2 et 3 de ce document et présentent :

- \* Quelques réflexions et interrogations sur le pourquoi, le contenu et les tenants et aboutissants des politiques agricoles (partie 1) à travers trois textes :
  - Représentation pas trop déformée des réalités (D. GENTIL)
  - Pourquoi parle-t-on de politiques agricoles ? (J.P. LEMELLE)
  - Premières réflexions sur paysans et politiques agricoles en Afrique de l'Ouest (J.L. DEVEZE)
  
- \* Des exemples de démarche "politiques agricoles" développées par l'IRAM au cours de ces deux dernières années (partie 2)
  - Réflexions à l'occasion de l'élaboration d'une stratégie alimentaire pour le Niger (D. MAS, J.P. LEMELLE)
  - Politiques agricoles en Haïti à travers trois textes :
    - . Réflexions conjointes entre partenaire Haïtien et l'IRAM sur la politique agricole en Haïti
    - . Pénurie alimentaire, agriculture paysanne et politique agricole en Haïti (M. DUFUMIER)
    - . Réflexions tirées de l'action d'une équipe IRAM dans la Plaine du Nord, plus particulièrement dans la zone de Grison-Garde (D. MERMET et C. FUSILLIER)
    - . Les échanges frontaliers en Afrique de l'Ouest et les espaces régionaux (J. EGG et J. COSTE)
  
- \* Une réflexion spécifique sur l'ajustement structurel et les politiques agricoles (partie 3), préparée par M. GRIFFON. Bien que peu abordé en termes professionnels par l'IRAM, il y eut un consensus pour que ce thème soit introduit explicitement lors de ces journées d'études pour être développé et discuté.

**En groupe de travail**, trois sujets ont fait l'objet de débats et d'échanges au cours d'une demi-journée :

- Articulation développement local et politiques agricoles nationales
- Politiques agricoles et contraintes internationales
- Politiques agricoles et structure de production.

La partie 4 présente les principales conclusions ou idées qui ont été abordées par des groupes de travail, plus à titre d'orientations de travail ou comme compléments de réflexion et d'informations aux interventions des séances plénières.

## CONCLUSIONS DE CES JOURNEES D'ETUDES

Elles ont été formalisées après la tenue de ces journées d'études au sein de l'équipe IRAM, le temps et la densité du sujet n'ayant pas permis d'explicitier clairement ces conclusions lors de l'ultime séance plénière. Présentées dans la dernière partie de ce document, elles indiquent quels sont les points essentiels que recouvre ou doit inclure cette nouvelle approche "politiques agricoles" et quelles sont les conséquences à tirer pour l'IRAM du point de vue de ses interventions et sa réflexion. Enfin, ces conclusions sont formulées avec toute la modestie nécessaire pour aborder l'économie et l'efficacité des politiques économiques dont parle C.P. MENARD dans "Les scientifiques parlent" :

"L'examen de la dimension régulatrice révèle combien l'économie reste un enjeu social. On aurait tort d'y voir la seule expression des lacunes de notre connaissance. Il faut admettre qu'il y a là une composante inhérente à l'organisation économique, la distinguant radicalement de tout système physique et imposant une théorisation spécifique.

Malheureusement, nos modèles restent encore trop calqués sur la mécanique céleste chère à COURNOT, WALRAS ou MARX. Pire encore : les lectures politiques de l'analyse économique sont invraisemblablement mécanistes, trop souvent avec la complicité même du théoricien. Le discours de l'homme public pense, ou prétend, pouvoir se fonder sur l'analyse pour proposer la solution. Trop d'économistes, mal instruits des limites de ce que nous savons ou franchement asservis, mettent un vocabulaire au service de ce discours.

Il en résulte une tendance forte, trop forte, à croire que le système économique répond à la volonté politique. La crise récente a bien peu entamé cette conviction. Il y a là une illusion profonde : notre connaissance reste bien trop frustrée pour fonder une politique. Tout au plus la théorie soulève-t-elle les questions à ne pas perdre de vue et indique-t-elle quelques garde-fous à l'action.

Les structures économiques des pays industriels avancés ont remarquablement résisté aux saignées et aux gourous de toutes espèces. Mais jusqu'à quand."

**PREMIERE PARTIE**

**REFLEXIONS GENERALES SUR**  
**LE THEME POLITIQUES AGRICOLES**

**TEXTES INTRODUCTIFS**

## POLITIQUE AGRICOLES

### POUR UNE REPRESENTATION PAS TROP DEFORMEE DE LA REALITE

Dominique GENTIL

Inutile d'insister sur la nécessité, à tous niveaux, d'avoir une représentation correcte de la réalité pour prendre des décisions, en suivre les effets, procéder à des corrections, évaluer ... Tout en se souvenant constamment qu'il ne s'agit que d'une représentation simplifiée d'une réalité trop complexe pour être pleinement saisie. Toute représentation est donc provisoire et peut ou doit être modifiée en fonction d'informations nouvelles ou du problème à traiter. Si on considère le problème relativement simple des typologies d'exploitation, celles-ci peuvent être différentes selon qu'on vise une intervention agricole ou sanitaire.

Actuellement, le système d'information nécessaire à des politiques agricoles reste un sujet de débat, qui n'a pas encore reçu de réponses satisfaisantes, bien que de nombreux outils ou approches soient disponibles.

#### 1. QUELQUES INSUFFISANCES CONNUES

Inutile de s'y attacher trop longtemps, même si, en fait, elles rendent souvent impossibles toute analyse sérieuse ou sont acceptées comme simplification justifiée ou difficilement surmontable.

- a) La mauvaise qualité des statistiques. Les analyses et les exemples abondent : la croissance espérée de la production agricole d'un projet est souvent inférieure à l'incertitude sur la mesure de la production ; l'incertitude sur l'ensemble de la production vivrière est supérieure à l'aide alimentaire demandée ; les échanges officieux sont supérieurs aux échanges officiels ...
- b) La tendance à la modélisation. En soi la modélisation est bien une tentative de représentation simplifiée et donc peut très bien aller dans le bon sens (aussi bien pour établir des cohérences que des explications de comportement). Mais le risque de déformation vient de la formulation d'hypothèses (du type "supposons la concurrence parfaite...") qui n'ont aucun support dans la réalité et d'oubli de pans entiers de la réalité

(ce qui concerne l'économie non officielle). Si cette dérive de l'économie en Occident (construire des modèles plutôt que de partir de l'observation des réalités) est déjà inquiétante, le risque de dérapage s'accroît avec des statistiques douteuses.

- c) La projection des concepts et des hypothèses sous-jacentes de l'économie classique (homo oeconomicus , concurrence parfaite, optimum, équilibre général, avantages comparatifs ...)  
Celle-ci est déjà criticable pour une économie pénétrée de longue date par le capitalisme mais elle est encore plus inadaptée pour des économies à "modes de production" variés, comme on disait autrefois.  
Ces concepts et ces théories imprègnent cependant, consciemment ou inconsciemment, au moins les économistes FMI/BIRD et beaucoup d'autres ainsi que les chantres du libéralisme.
- d) La coupure de l'économie des autres sciences sociales. Bien sûr, les économistes sérieux sont devenus modestes, ils sont tout à fait d'accord pour reconnaître qu'ils se spécialisent dans une entrée particulière de la complexité, que leur approche doit être complétée par la sociologie, la politique, la culture ... mais il n'y a pas véritablement renouvellement de la pensée et des méthodes économiques permettant une explication satisfaisante et peut-être une prévision des pratiques des divers acteurs sociaux. A noter cependant les recherches très intéressantes en France de l'"école" de la régulation avec, notamment, l'analyse des formes institutionnelles (types de rapport salarial, formes de concurrence, nature de l'Etat, forme d'adhésion au régime international), les types de régime d'accumulation, la nature de la régulation, l'analyse de différents types de crise ... cf. R. BOYER, *La théorie de la régulation, une analyse critique*. La Découverte 1987 et aussi les livres de LIPIETZ ou OMINAMI (*Le Tiers Monde dans la crise*. La découverte 1986.)
- e) La difficulté d'articuler le macro et le micro. Et même l'apparition du meso (analyses régionales, filières ...), si elle enrichit le tableau (1), ne simplifie pas les analyses concrètes des liaisons entre les divers niveaux.
- f) Enfin, en ce qui concerne les politiques agricoles, la tendance à privilégier l'agricole strict par rapport à l'agricole large (élevage, forêt),

---

(1) J. de BANDT et Ph. HUGON. *Les tiers nations en mal d'industrie*. Economica. 1988. "Le balancement macro meso sociétal constitue trois moments permettant d'éclairer sous des angles complémentaires la réalité pluridimensionnelle des relations Nord-Sud".

l'agricole par rapport au rural et à donner très peu d'importance aux liaisons avec le reste de l'économie (liaisons ville-campagne, ensemble de la politique économique (1)).

Dans cette liste non limitative des insuffisances, on pourrait peut-être distinguer deux types :

- celles qui, en définitive, proviennent de l'intérêt ou de l'acceptation d'une représentation déformée de la réalité (statistiques défectueuses, modèles aux hypothèses irréalistes, projection de concepts ou de théories inadaptés). Cette "déformation" permettra la continuation des aides alimentaires et la bonne conscience ou l'arrogance des experts du FMI ;
- celles qui viennent de la difficulté d'analyser la complexité, qui pousse à isoler un objet, à privilégier un niveau ou une vision particulière (ou à analyser successivement le même objet selon trois angles ou trois temps différents (2)), au détriment d'une vision d'ensemble, qui permet bien de resituer les facteurs principaux

## 2. QUELQUES ORIENTATIONS

Il est, bien sûr, toujours nécessaire de décomposer la réalité en des objets plus restreints, plus maîtrisables mais le souci sera de situer cet objet dans son environnement et d'analyser systématiquement les liaisons les plus importantes qu'il entretient avec celui-ci ou celles qui s'établissent à l'intérieur de lui-même.

2.1. Une des manières habituelles d'établir cette décomposition est d'utiliser diverses échelles d'espace.

De la parcelle au système mondial (3) comme on est habitué à le dire. Reste à trouver les divisions pertinentes et l'articulation entre les divers niveaux.

a) On peut se référer ici à l'approche de Lacoste (notamment dans "Unité et Diversité du Tiers Monde" et plus récemment dans sa contribution à l'ouvrage collectif "Lire Braudel").

---

(1) ce qui se passe dans le secteur pétrolier ou minier, la variation du taux de change ... sont souvent beaucoup plus décisifs sur l'agriculture que toute mesure de politique agricole.

(2) cf. Braudel.

(3) une tentative intéressante est en cours avec les recherches franco (ORSTOM)-mexicaines sur l'Etat de Vera Cruz et le café.

Il faut d'abord décomposer la réalité selon diverses échelles, avoir ainsi une "représentation feuilletée", voir dans quelle mesure les observations de phénomènes d'un niveau déterminé peuvent s'expliquer par un autre niveau (par exemple la préférence du coton par rapport à l'arachide, observée au niveau d'une exploitation, s'explique par l'organisation plus ou moins efficace de la commercialisation (niveau national) et les prix internationaux ; plus intéressant encore est le principe de "spatialité différentielle", c'est-à-dire partir du fait que "chaque catégorie de phénomènes a ses configurations spatiales particulières, différentes de celles des autres" ... Concrètement, il suffit de superposer les calques des cartes d'une même portion d'espace, donnant les configurations géologiques, du relief, du climat, du peuplement, de l'économie, des structures administratives, des différences linguistiques et religieuses ... Il apparaît alors que ces configurations, pour la plupart, ne correspondent pas les unes aux autres et qu'elles présentent toutes une série d'intersections, là où les calques enchevêtrent leurs tracés. Et c'est en débrouillant cet écheveau, entre autres, que le raisonnement géographique peut rendre compte de la complexité du réel. Or les géographes universitaires ont négligé ces intersections pour privilégier, au contraire, les rares coïncidences ... Ainsi se sont-ils représenté l'espace comme partagé en une série de grandes cases, les régions, aux limites simples et "contenant" tout à la fois des formes particulières du relief, du climat, du peuplement, de l'économie ...

- b) Récemment M. BEAUD a "proposé une démarche qui permet de réintégrer dans une même analyse le national, l'international, le multinational, le mondial avec le concept de "système national mondial hiérarchisé (SNMH) (1). Il montre bien que "c'est sous l'influence des économies nationales dominantes que se structurent, en chaque période, et les espaces multinationaux et les relations économiques internationales et donc que se modèlent les contours, le contenu et les composantes de l'économie mondiale" (page 20) ; il souligne clairement les disymétries entre "l'économie nationale dominante, tout entière consacrée à sa propre autoreproduction et à la reproduction de "sa" formation sociale, qui se déploie hors de ses frontières pour y trouver d'autres ressources et d'autres richesses" et, "au contraire, l'économie nationale dominée, influencée, d'une certaine manière structurée de l'extérieur, soumise à des relations inégales, qui ne peut

---

(1) BEAUD (M.). *Le système national mondial hiérarchisé. La Découverte 1987.*

qu'en partie seulement se consacrer à la reproduction de "sa" formation sociale nationale et à sa propre autoreproduction" (page 47). Du point de vue stratégique "le choix n'est pas entre une situation de dépendance et une prétendue "déconnexion". Il est entre une dépendance passive, subie, parfois écrasante et la reconquête de marges d'autonomie permettant de peser sur l'étendue et les modalités de cette dépendance" (page 104). "Il faut une stratégie combinant avec l'action menée au niveau national, d'une part des actions aux niveaux régional et local, et d'autre part aux niveaux plurinationnel et mondial" (page 106).

c) On peut ajouter ici quelques remarques complémentaires :

- Le découpage n'est jamais donné une fois pour toute, il se fait empiriquement en fonction du problème à traiter : il n'y a pas seulement un niveau "micro" et un niveau "macro" avec, au milieu, un "meso" fourre-tout mais il faut construire à chaque fois les niveaux pertinents (et notamment le (ou les) local et le (ou les) régional.
- Une possibilité intéressante de cette construction est de partir de l'espace vécu ou représenté des acteurs sociaux (par exemple les espaces de la production agricole, de l'élevage, de l'eau, du bois, du marché, des relations familiales et sociales, de l'exode, ...).

2.2. Ceci nous ramène bien sûr aux acteurs sociaux, qui doivent être au coeur de toute analyse de politiques agricoles. Ils peuvent être repérés selon leurs caractères structurels (répartition du capital économique et intellectuel), leurs performances (l'art de combiner les éléments à l'intérieur de structures proches) (1), leurs pratiques, leurs discours, leurs logiques de fonctionnement, explicités ou implicites. Ce qui est intéressant c'est de montrer le lien entre ces éléments et de dépasser l'opposition artificielle entre structures et représentations.

"L'analyse des structures objectives ... est inséparable de la genèse au sein des individus biologiques des structures mentales qui sont pour une part le produit de l'incorporation des structures sociales et de l'analyse de la genèse de ces structures sociales elles-mêmes. L'espace social et les groupes qui s'y distribuent sont le produit de luttes

---

(1) par exemple dans les Terres Neuves au Sénégal, les colons avaient sensiblement la même composition familiale, la même superficie, le même équipement, le même environnement mais les revenus, au bout de quelques années, allaient de 1 à 5.

historiques (dans lesquelles les agents s'engagent en fonction de leur position dans l'espace social et des structures mentales à travers lesquelles ils appréhendent cet espace" (1) (p. 24).

Il faut compléter l'analyse par les relations entre acteurs sociaux, par leurs organisations, leurs projets. On peut dresser des typologies, voire des "classes", en étant prudent. "L'erreur majeure ... consisterait à traiter les classes sur le papier comme des classes réelles, à conclure de l'homogénéité objective des conditions, des conditionnements donc des dispositions, qui découle de l'identité de positions dans l'espace social, à l'existence en tant que groupe unifié, en tant que classe" (Bourdieu, page 153).

Bien sûr, s'il faut partir des paysanneries pour une politique agricole, il faut analyser les autres groupes sociaux, la bureaucratie, les commerçants, les artisans, les différentes couches urbaines et leur rapport avec l'Etat, leurs alliances, leurs compromis, leurs conflits. Car travailler à des politiques agricoles, ce n'est pas seulement changer d'échelle (dépasser le local), c'est aussi introduire de nouveaux acteurs.

- 2.3. A partir de la compréhension des acteurs sociaux on peut revenir à l'économie. L'économie a un champ fondamental mais limité (la production, les échanges, la consommation). Elle peut établir un certain nombre de corrélations entre divers agrégats mais les facteurs essentiels qui expliquent les pratiques des agents économiques, à divers niveaux, se trouvent souvent dans d'autres approches (politiques, sociologiques, culturelles, psychologiques, démographiques, ...). Il y a donc plus à rechercher dans la liaison de l'économie et des autres sciences sociales que dans le raffinement de modèles abstraits.
- 2.4. Inutile d'insister sur la nécessité de l'approche historique pour comprendre le découpage de l'espace, les stratifications et les comportements sociaux, les cycles économiques, les crises. Il faut passer du statique au dynamique. Le problème reste cependant des modalités de passage de l'histoire à la prospective et aux modalités d'intervention. La tentation est trop souvent de prolonger les tendances, ce qui débouche souvent sur des projections catastrophiques qui peuvent avoir une vertu pédagogique de signal d'alarme mais qui ignorent les seuils,

---

(1) BOURDIEU (P.). *Choses dites*. Minuit. 1987. (à recommander pour s'initier à Bourdieu, le style y étant accessible).

les ruptures, les contre-tendances. Il est cependant toujours utile de baliser le champ du possible avec certaines tendances longues (démographiques, urbanisation, dégradation de l'écosystème, ...) et de construire plusieurs scénarios avec leurs cheminements (1).

2.5. Ce n'est qu'avec ces questions préalables en tête qu'on peut essayer de définir des politiques agricoles plus réalistes, à plusieurs niveaux, en essayant de passer des compromis explicites avec les différents acteurs concernés, en distinguant bien les variables qui sont réellement sous contrôle, influençables (par exemple les organisations régionales) ou qui doivent être considérées comme variables indépendantes (par exemple l'évolution des marchés internationaux quand on est un petit pays ...).

Liés à ces politiques agricoles, pour mieux les construire, les suivre, les évaluer, il faut aussi définir des systèmes d'information plus légers et mieux adaptés (échantillon restreint sur choix raisonnés, liaison entre les investigations ...).

En conclusion, il n'y a pas, bien sûr, une méthode unique pour avoir une représentation correcte de la réalité qui servirait de base à la définition d'une politique agricole. Il faut au contraire associer plusieurs approches, avoir une représentation à géométrie variable selon le niveau ou l'objet considéré (ici, pour nous, en fonction des interventions à mener), avec le souci constant de replacer cet objet dans son environnement, avec l'essentiel de ses relations.

En fait la réalité, à un moment donné, est toujours une combinaison spécifique de plusieurs éléments. La plupart de ces éléments peuvent être assez bien caractérisés (milieu naturel, démographie, niveau technique, organisations sociales, Etat, système mondial, ...) mais leur pondération, leur articulation sont variables. De même en biologie, les éléments de base sont peu nombreux mais génèrent une extrême diversité. Il faut toujours faire de l'analyse cas par cas. Certes, l'analyse comparative (dans l'espace, dans le temps ...) est toujours précieuse et elle permet de bien situer les régularités, les diversités, les spécificités et les probabilités d'évolution. Mais elle interdit les généralisations hâtives, les théorisations et laisse toujours des marges d'autonomie aux agents.

---

(1) cf. par exemple, le numéro spécial d'Afrique contemporaine - "Les Afriques en l'an 2000 - Perspectives économiques" - 2ème Trimestre 1988. La Documentation Française.

**MAIS POURQUOI PARLE-T-ON AUJOURD'HUI DE****POLITIQUES AGRICOLES POUR LES P V D**

Jean-Pierre LEMELLE

Les "Politiques Agricoles" constituent elles la génération d'un nouveau modèle de développement pour les secteurs agricoles ou sont-elles tout simplement "une nouvelle recette", plus ou moins magique (celle des années 90) résultante des débats et confrontations actuels entre partenaires nationaux, institutions financières de développement, bureaux ou groupes d'études et de recherche, ONG, que ceux-ci soient idéologiques, politiques ou techniques. La note suivante n'a pas la prétention d'être une réponse approfondie à cette interrogation, mais de présenter des réflexions menées "de nature introspective" face à des situations concrètes ou à l'occasion de certains travaux. En fait, elle s'efforce d'apporter un éclairage à deux questions :

Pourquoi parle-t-on de politiques agricoles en 1988 ?

Quels sont les points qui peuvent et doivent être considérés comme essentiels dans le débat actuel de l'IRAM ?

**POURQUOI PARLE-T-ON DE POLITIQUES AGRICOLES EN 1988**

A cette première question existe une multitude d'éléments de réponse, très épars, lesquels constituent un faisceau de convergence d'où apparaît, découle le concept ou plus modestement l'idée de politiques agricoles. Ces différents éléments du puzzle sont liés à des réflexions et/ou des démarches spécifiques dont les logiques sont fort différentes et peuvent être présentées en quatre modules distincts.

**\* La recherche d'un nouveau modèle d'intervention pour le développement des secteurs agricoles**

Les rétrospectives de trente années d'intervention dans ce secteur indiquent que les différents modèles d'intervention, n'ont permis ni de satisfaire une demande agricole ou alimentaire nationale à partir d'une production nationale, ni de garantir une structuration stable et dynamique du secteur agricole. Qu'il s'agisse de la planification agricole de la période 60-70, privilégiant la demande et supposant que les structures agraires s'adapteront ou de l'approche projet à partir des années 70, partir de l'offre agricole, toujours sans se préoccuper des structures, les modèles d'intervention proposés n'ont pas permis de trouver les réponses adéquates à l'équation "structuration du milieu agricole - satisfaction d'une demande nationale". Au contraire, des déséquilibres sont apparus se traduisant par une inadéquation entre offre et demande globale, disparité de revenus agricoles, migrations, pluri-activités.... Il existe donc un vide de ce point de vue et la tentation est grande d'affirmer que les politiques agricoles constituent le modèle capable de résoudre cette équation.

**\* L'interdépendance des différents secteurs économiques et le poids du macro-économique**

Les évolutions économiques et politiques de nombreux pays, en particulier leurs relations avec les économies extérieures (souvent mondial) ont rendu plus interdépendants les différents secteurs d'une même économie nationale. Les difficultés financières et économiques "aidant", les politiques macro-économiques sont devenues pour la première fois des trente années de développement des politiques "incontournables", y compris pour les différents secteurs d'activités. Jusqu'aux années 70-75 approximativement, cette cohérence restait relativement formelle (et était prise en compte au niveau des plans). A partir des années 80-85, elle devient effective et très coercitive. C'est dire qu'au même titre que la formulation des principales politiques macro-économiques (fiscale, épargne, balance commerciale, prix...), la définition des politiques sectorielles est à l'ordre du jour, de façon très liées et très subordonnées aux premières. Dans ces situations très fréquentes, la définition de politiques agricoles devient donc une obligation. Reste donc à voir le contenu qu'y donnent les responsables de mise au point de plan d'ajustement structurel ou de programmes d'austérité et quelle marge de proposition et de discussion est possible pour ceux qui travaillent plus spécifiquement sur les questions agraires et agricoles.

**\* Une meilleure prise en compte des phénomènes et dynamiques micro socio-économiques**

Les travaux, recherches et certaines expériences de développement ont largement permis de montrer que les mécanismes socio-économiques au niveau micro conditionnent l'évolution des structures agraires et leurs performances en termes micro et macro-économiques. Deux champs ont été l'objet de nombreux acquis :

- Celui des structures agraires et agricoles, grace aux travaux de typologie plus particulièrement. Ceux-ci montrent en effet que les milieux agricoles, les paysanneries sont extrêmement composites et sont constitués d'ensembles très hétérogènes tant par leurs caractéristiques, leur évolution historique, leur rationalité "face au futur". Il apparaît désormais indispensable (?) de tenir compte et de gérer cette diversité dans le temps (moyen terme et long terme principalement). Face aux difficultés théoriques et pratiques, les politiques agricoles seraient donc le moyen de formuler les réponses idoines à ces situations et permettraient d'arrêter les objectifs et stratégies pour chacun des grands types, de proposer et mettre en oeuvre les moyens pour chacun d'entre eux.

- En second lieu, ces approches ont permis de souligner la nécessité de préciser le rôle des différents acteurs (qui conditionnent l'activité agricole, montrant bien qu'il était irréaliste de croire que l'Etat pouvait se substituer à tout le monde ou que les paysans pourraient remplacer tous les acteurs socio-économiques. Il s'impose donc de plus en plus que le développement du secteur agricole est lié à celui d'autres acteurs et qu'une coordination,

cohérence et convergence d'intérêts ou de vision générale est à trouver entre tous pour assurer le développement du secteur agricole. Sous cet angle, les politiques agricoles apparaissent alors comme le cadre socio-politique qui serait capable de parvenir à cette synthèse entre les principaux acteurs concernés par le développement agricole. Présentées ainsi elles posent non seulement la question du rôle de l'Etat dans toutes cet ensemble de relation, mais aussi la place et le rôle des différents partenaires, paysans inclus tant sous la forme individuelle que collective, qu'il s'agisse des questions de production, d'organisation professionnelle etc....

\* Enfin, il ne faut pas oublier que les politiques agricoles constituent en elle même et dans le contexte actuel un terrain de confrontation idéologique.

En effet, sans toujours mise à disposition de tous les éléments du débat, ce domaine est l'objet d'affrontement à propos du rôle et de la place que doivent tenir les activités agricoles et les structures agraires dans le développement global des pays. Pour les libéraux extrêmes, les politiques agricoles doivent être le moyen de libéraliser les mécanismes et relations établies pendant au moins les trente dernières années. Ceci revient à réduire le plus possible le rôle de l'Etat et à privilégier les marchés intérieurs ou extérieurs. Pour les autres, "plus interventionnistes" le terme "politiques agricoles" signifie d'abord un choix de société qui donne une place privilégiée au secteur agricole et envisage de façon prioritaire le développement de certaines structures, qualifiées souvent de familiales. Dans ce dernier cas, les références aux politiques agricoles françaises et européennes servent souvent d'arguments (implicitement ou explicitement) même si les évolutions récentes de ces agricultures viennent paradoxalement infirmer les orientations qui ont été élaborées aux alentours des années 60.

Discuter de politiques agricoles aujourd'hui signifie, selon les instances et les personnes, que l'on aborde l'une ou l'autre de ces facettes rapidement esquissées. Il apparaît donc urgent et indispensable de donner une définition globale de ce que l'on entend par Politiques Agricoles, de hiérarchiser ces différents aspects et de discerner ce qui est de l'ordre des grandes orientations, des politiques générales de ce qui est du ressort technique ou institutionnel, sans sous-estimer ces derniers pour autant.

Au delà de ces explications, il y a lieu également de préciser qu'elles sont les marges de manoeuvre ou les contraintes qu'imposent tel ou tel aspect, le macro-économique plus particulièrement, le rôle des principaux acteurs et les modalités concrètes de mise en place de ces politiques.

## QUELS SONT LES POINTS ESSENTIELS LIES A CES DIFFERENTS ASPECTS DE POLITIQUES AGRICOLES ?

Pour ma part, trois réflexions paraissent primordiales par rapport aux différents travaux effectués. Elles concernent les champs suivants : l'évolution des structures agraires, la représentation du monde agricole dans les diverses instances de prise de décision, l'importance du macro-économique.

### \* L'évolution des structures agraires et agricoles

S'il est encore possible (et encore bien partiellement) de constater et comprendre l'évolution passée, il est encore plus difficile de se donner une vision de celle-ci à moyen et long terme. Ne pas aborder explicitement cette question revient à ne donner aucun contenu réel aux termes de politiques agricoles. Or, compte tenu des diversités de structures agraires et agricoles (bien connue grâce en particulier aux travaux de typologie), cette vision ou "cette foi" dans un devenir ou une projection s'avère encore très complexe.

Les typologies montrent dans beaucoup de cas que certains types, donc des groupes socio-économiques ne peuvent plus se projeter dans l'avenir à travers un modèle agricole, donc à partir de systèmes de production. Que signifie alors la formulation de politiques agricoles dans ce cas, à part une sorte d'exclusion ou de non prise en compte.

" Le questionnement" (au sens latino-américain) est alors de savoir s'il faut se lancer sur ce type de réflexions avec le risque de ne pas avoir de réponses pour certains de ces groupes. Outre les débats politiques et philosophiques que cela pose (a-t-on le droit, au nom de qui ? ne fait-on pas le jeu de certaines idéologies et de groupes d'intérêts...), cela interpelle sur les choix "techniques" de ne travailler que sur les questions agricoles (par le biais des systèmes de production) ou au contraire de mener une approche pluri activité dans laquelle principalement on s'efforcera d'examiner sur le même plan les différentes possibilités présentées par les différents secteurs d'activités.

### \* La structuration et la représentation du monde agricole

S'il est clair qu'il ne s'agit pas d'une question nouvelle, l'apparition de l'idée de politiques agricoles ne fait que l'aviver et le poser plus crûment. En effet, comment pourrait-on parler de devenir des structures agraires sans une dynamique profonde au niveau des principaux concernés qui permette la compréhension des débats, l'acquisition des principaux éléments essentiels (et les données macro-économiques font partie de ceux-ci) et la formulation d'objectifs, de points de revendication ou de défense qui puissent constituer des bases de politiques agricoles.

La première condition, largement abordée, tout du moins sur le principe, est "le moins d'Etat". La seconde pose la question de savoir comment et dans quel délai les structures agricoles peuvent cheminer vers la constitution d'institutions spécifiques, représentatives et capables de faire le contre poids à l'Etat, ses instances technico-administratives ou, pis encore, aux accords "passés" entre l'Etat et les institutions financières internationales ? Par rapport aux approches techniques et financières qui ont toujours prédominées faut-il insister davantage sur des approches socio-économiques ou socio-culturelles. Entre les orientations latino-américaines reposant toujours sur la conscientisation et celles privilégiant les groupements "de producteurs", existe-t-il quelque chose de nouveau à proposer ?

Là encore, une chose est certaine. Sans ces orientations vers une représentation et structuration tant au niveau local que national, le contenu "Politiques Agricoles" sera incomplet - ou, tout du moins, ne pourra revêtir qu'un sens technocratique ou étatique avec toutes les déviations dénoncées depuis longtemps.

#### \* La place du macro-économique

Faut-il admettre l'idée très répandue que le macro-économique détermine les politiques agricoles ou, avec un peu plus de nuance, laisse un espace très réduit à leur définition. Il y a certainement trop de confusion ou d'amalgame entre approche macro-économique et approche financière/monétaire des économies nationales pour admettre ces affirmations. Dans ce cas, deux défis restent à relever : mener les travaux indispensables au niveau macro-économique qui permettent de traduire des options, des choix en matière de développement agricole et voir comment ils s'articulent et se concrétisent au niveau du terrain, grâce en particulier à la formulation de politiques agricoles. La question est alors de savoir, en dehors des institutions financières et de certaines instances très spécifiques, QUI est en mesure de le faire et COMMENT ces travaux peuvent-ils être intégrés aux démarches concrètes de développement. Ceci signifie que la fameuse articulation "micro/macro" reste bien à l'ordre du jour mais que sa prise en charge réelle demande encore des efforts et des initiatives bien concrètes.

PREMIERES REFLEXIONS SUR "PAYSANS ET POLITIQUE AGRICOLEEN AFRIQUE DE L'OUEST"

Jean-Claude DEVEZE

En Afrique de l'Ouest, il existe théoriquement des politiques pour le secteur agricole dans chaque pays. En fait il s'agit souvent d'ensembles disparates d'orientations, de dispositions réglementaires et de décisions qui sont plus ou moins explicités et surtout plus ou moins appliqués. Il s'agit pour nous de se poser la question de la façon dont les paysans sont impliqués dans la définition des politiques agricoles et dans leur application.

La première impression, c'est que les paysans ne sont pas concernés par les politiques agricoles. En effet il y a dans l'ensemble une forte coupure entre le monde politique et administratif et les paysans. Ces derniers sont très mal informés de ce qui se passe autour d'eux dans les villes, à la capitale, dans le monde et ils considèrent l'administration comme un univers à part (on parlera "des hommes du blanc", "des gens du pouvoir"). Il n'y a pas en effet de groupes assez organisés comme des organisations professionnelles ou d'émergences de notables reconnus pour faire passer de façon explicite le point de vue des paysans. Malheureusement, trop souvent quand les problèmes de politique agricole sont mal réglés, les paysans réagissent en restant dans des positions d'attente, (arrêt ou réduction de la production par exemple) ou en fuyant les problèmes (migration ou départ vers la ville par exemple). Par ailleurs il existe toute une sphère de pouvoir et d'influences traditionnelles qui est mal connue.

Cependant il semble y avoir une certaine prise en compte croissante des réactions des paysans au niveau du monde politique, au moins au niveau du discours. Ainsi il sera souvent évoqué dans les négociations sur les fixations de prix l'impossibilité de le baisser pour ne pas perturber les capacités de production ou pour ne pas perdre la confiance des paysans. De même on évoquera la nécessité d'intervenir en leur faveur en montant des opérations de développement dans toutes les régions et dans tous les secteurs. On souhaitera bien entendu qu'ils soient mieux organisés, même si certains ne voient dans ce processus qu'une façon de mieux les tenir en main.

./.

---

(1) Les paysans ont encore une forte capacité à encaisser les divers chocs (coton payé en retard au Bénin, diminution du prix du riz payé au Niger ...).

Enfin, la situation reste très ambiguë, car on invoque de plus en plus la prise en compte du point de vue des paysans et la nécessité de leur participation à l'élaboration des orientations, et pourtant ils restent toujours les éternels absents au moment des prises de décision importantes qui les concernent. Il est donc nécessaire de se poser, à partir de quelques exemples, la question sur les évolutions possibles face à cette situation insatisfaisante.

Dans le cas de MALI SUD, il est intéressant de noter que la CMDT travaille de plus en plus avec des associations villageoises dont le point de vue est de plus en plus pris en compte. Ainsi il s'instaure une discussion avec les associations villageoises quand il s'agit de limiter la production du coton dans le cas de conjoncture défavorable au niveau de la filière. Cependant on n'en est pas encore arrivé à pouvoir mettre en place un système de variation du prix d'achat et des surfaces ensemencées en coton en fonction de la conjoncture extérieure, ni bien entendu à mener un débat public sur le choix des autres spéculations et sur les appuis à mettre en place pour mener à bien une réelle politique de diversification. Il existe une certaine confiance des paysans vis-à-vis de la CMDT, mais il n'y a pas encore une véritable association de ceux-ci à la définition de la politique de cet organisme. Le débat porte actuellement sur la possibilité d'associer les paysans à la gestion du fonds de stabilisation, partant du principe que c'est grâce au surplus réalisé sur la vente de leurs produits qu'il est possible d'intervenir pour limiter les variations de prix dans le temps (1).

Au BURKINA, il est intéressant d'examiner comment les paysans pourront être associés à la gestion de leur terroir et au règlement des problèmes fonciers. Actuellement des dossiers de reconnaissance de droits collectifs sur les terres sont établis sur le terrain avec les intéressés et présentés aux autorités pour leur homologation. Sera-t-il possible ainsi d'associer les paysans à la mise en place d'une politique des structures foncières qui corresponde à leurs besoins et respecte les règles d'intérêt général ?

Au BENIN, il existe un comité Foulfoulbe (2) pour l'alphabétisation dans le Borgou. A partir de cet effort de formation se créera-t-il une organisation s'intéressant au problème de développement d'une population qui se marginalise ?

En COTE D'IVOIRE, il existe des groupes de pression au niveau des planteurs ou des notables ayant investi dans l'agriculture. Il est intéressant de suivre si leur amorce d'organisation en chambre d'agriculture peut être porteuse d'organisation professionnelle efficace.

./.

---

(1) Il faut remarquer que la fixation du prix par l'Etat du coton lui laisse l'entière responsabilité d'assumer des déficits si la conjoncture est défavorable.

(2) Peuhl.

Dans le cas des périmètres irrigués, il existe, face à toute la série de contraintes qui sont imposées aux paysans, une prise de conscience de la nécessité pour avancer que ces derniers deviennent des partenaires efficaces dans la détermination des normes à retenir et dans la façon de les faire respecter.

Il faut aussi signaler dans de nombreux pays des groupes qui avec l'appui d'ONG entreprennent un développement local en marge de l'administration. On peut se demander si ce n'est pas à ce niveau que se trouve les expériences les plus prometteuses de formation de leaders et de création de groupes capables de remettre en cause les pouvoirs publics et leurs modalités d'intervention. Par contre il ne semble pas exister jusqu'à maintenant ni de groupes techniques de paysans modernes, ni d'associations de paysans s'appuyant sur le secteur "épargne et de crédit" pour faire jouer leur puissance financière.

Les quelques exemples cités ci-dessus montrent qu'il existe en amorce diverses possibilités d'intervention des paysans en matière de politique agricole ou de développement local. Par contre on peut se demander si les évolutions les plus prometteuses se feront à partir des villages et de la résolution des problèmes fonciers, ou à partir des régions et de la prise en compte de problèmes locaux, ou à partir des problèmes économiques de gestion des filières, ou à partir d'approches plus culturelles liées à la formation. Il n'en reste pas moins que quelles que soient les évolutions futures, elles devront être facilitées d'une part par la présence d'animateurs du développement capables d'être à l'écoute des populations et de prendre en compte leur culture d'autre part par l'émergence de leader et d'équipes locales.

**SECONDE PARTIE**

**TRAVAUX IRAM EN MATIERE DE  
STRATEGIES ALIMENTAIRES ET POLITIQUES AGRICOLES**

**METHODOLOGIE ET REFLEXIONS POUR L'ELABORATION**

**D'UNE STRATEGIE ALIMENTAIRE AU NIGER**

D. MAS et J.P. LEMELLE (1)

L'élaboration de toute stratégie est conçue comme une phase de réflexion collective sur l'avenir d'un pays, qui doit permettre de déceler "les possibles" en termes de développement sur le long terme, et tout particulièrement les aspects agricoles et alimentaires, d'établir un consensus social autour de cette vision long terme et d'en déduire les voies effectives pour y parvenir, intégrant ainsi le court et moyen terme. La méthodologie ne peut donc s'apparenter à celle d'une étude (de type diagnostic ou de prospective long terme) mais à une démarche au cours de laquelle sont organisés et développés:

- débats et réflexions entre les différents partenaires à partir d'informations ou d'analyses existantes (études, plans, ...);
- prise en compte des connaissances et des expériences émanant des principaux partenaires autrement que sous des formes normatives;
- discussions des choix long terme et options qui peuvent en découler dans un cadre de concertation.

Mais avant d'aborder la méthode proprement dite, il y a lieu d'apporter des éléments de réponse à la question essentielle: pourquoi, en 1987, focaliser les réflexions long terme sur les questions alimentaires au Niger ?

Deux raisons majeures peuvent être avancées:

- Il y a d'abord les échecs ou non-résultats des stratégies de développement passées qu'il s'agisse de celle fondée sur l'augmentation de la production et productivité agricole menée depuis 1960 et même avant, ou celle formulée à partir de l'uranium qui visait à asseoir un modèle de développement à partir d'un surplus minier bénéficiant d'une demande extérieure sûre sur longue période.
- La seconde raison découle de la précédente: face à ces expériences, la nécessité d'une recherche et d'une formulation, d'alternative en terme de développement qui assure au moins la sécurité alimentaire à long terme.

(1) Pour un exposé plus complet, se référer à la note n° 14 du Réseau Stratégie Alimentaire "Réflexions autour d'une Stratégie Alimentaire pour le Niger".

## I. DEMARCHE GENERALE

Le point de départ de cette réflexion méthodologique (celle-ci est présentée dans le schéma ci-après) est le bilan-diagnostic du "système agro-alimentaire". Il vise à faire la caractérisation de trois sphères: l'offre agricole, les échanges agro-alimentaires, la demande alimentaire.

- Pour chacune de ces trois "sphères" du système agro-alimentaire, le bilan-diagnostic vise à identifier les leviers qui à court, moyen ou long terme, peuvent faciliter la satisfaction de l'objectif de sécurité alimentaire. Ils concernent à la fois les structures (foncières, démographiques, sociales, etc ...), les revenus et les prix, l'ensemble de l'environnement socio-économique du système agro-alimentaire (santé, recherche, secteurs artisanal ou industriel, démographie, etc...).

- De la même façon, doivent être identifiées les contraintes qui, au niveau de la production, des échanges ou de la demande ont ou vont peser négativement sur la situation alimentaire. Il s'agit d'éléments d'ordre technique, politique, socio-économique, culturel, ... sur lesquels on estime ne pas avoir d'emprise durant la période envisagée.

Ce repérage des leviers et contraintes sera d'autant plus précis que l'analyse des trois sphères sera détaillée et approfondie tant en termes d'études, de recherche que de confrontations et d'évaluation d'expériences. Ainsi, le bilan-diagnostic aboutira à une caractérisation:

- de l'offre à partir des systèmes et des structures de production;

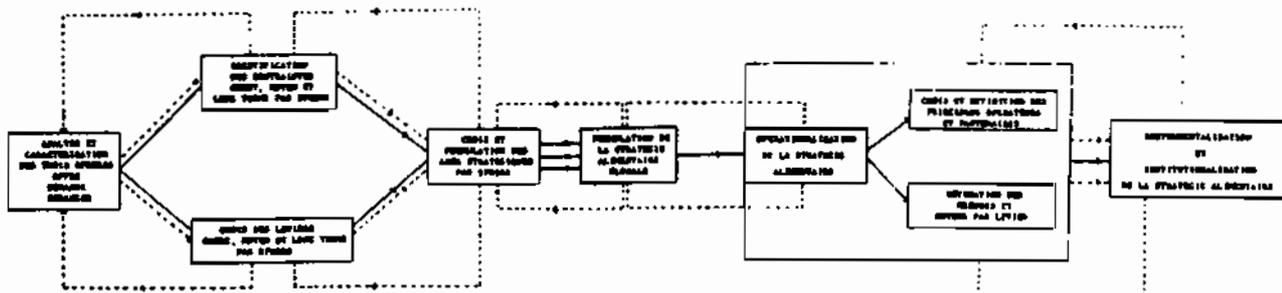
- des échanges à partir des niveaux spatiaux du commerce (national, régional, mondial) et de la nature des produits;

- de la demande à partir du type de consommateur (urbain/rural) des modèles de consommation et de revenu.

La poursuite de cette démarche analytique permettra d'initier la formulation de propositions pour chacune des composantes de ces trois sphères. Celles-ci revêtent un caractère éminemment stratégique dans la mesure où elles impliquent des options, des choix et des objectifs pour le long terme. Le résultat est l'élaboration "de listes" de stratégies et d'axes stratégiques par sphère définies à partir de la notion de contrainte et de leviers long terme.

A ce stade de la démarche, la définition d'une stratégie alimentaire globale d'un pays sera l'aboutissement d'un processus de choix entre toutes les stratégies possibles dont le résultat doit être un ensemble cohérent de stratégies articulées les unes aux autres.

- Poursuivant alors la démarche méthodologique, il s'agit de voir à partir du choix des stratégies et axes stratégiques, comment ils vont être opérationnalisés. Reprenant les leviers sont alors identifiés et définis les moyens et mesures à mobiliser tant au niveau de l'Etat que des agents et opérateurs. Il s'agit principalement d'estimer les



moyens humains (travail, formation...), financiers (ressources budgétaires, crédits...) techniques et technologiques, réglementaires et juridiques. Comme précédemment, il ne s'agit pas d'établir une liste énumérative mais plutôt de faire un choix et de s'assurer de la cohérence, des synergies ou des complémentarités pour cet ensemble de mesures et moyens.

L'ultime étape consiste enfin à déterminer le processus de mise en oeuvre de la stratégie alimentaire, c'est à dire son instrumentalisation et institutionnalisation. Elle conduit alors à expliciter trois aspects précis:

- le modèle de développement socio-économique que l'on souhaite promouvoir pour l'utilisation des leviers et moyens préconisés. Dans ce cadre, il faut se prononcer sur le mode de structuration de la société civile et particulièrement du milieu agricole auquel on se réfère le plus souvent en tant qu'opérateur princi-

pal de la stratégie alimentaire. Ces modèles conditionnent beaucoup les instruments de politique qui devront être utilisés, les moyens financiers, humains ou autres à mobiliser, ainsi que les mesures législatives, économiques ou autres à mettre en application.

- l'opérationnalisation de la stratégie implique la définition d'un cadre institutionnel et plus précisément:

\* L'identification des opérateurs de cette stratégie alimentaire.

\* La répartition des fonctions et des responsabilités entre ces agents économiques, selon les procédures, les instruments concernés et le niveau spatial de leur intervention (national départemental/local);

- Le dispositif d'articulation et d'intégration des différents instruments proposés tout particulièrement par rapport au court, moyen et long terme.

## II. POINTS SPECIFIQUES DE LA DEMARCHE

\* Cinq aspects de la démarche paraissent importants tant d'un point de vue méthodologique que technique.

### 1) CARACTERE GLOBALISANT DE LA DEMARCHE

La démarche proposée est très globalisante dans la mesure où elle embrasse de fait (partiellement ou totalement) les champs id'autres approches telles les analyses par branche, secteur, filière... et qu'elle développe des analyses confrontant la disponibilité en produits agricoles, alimentaires (qui dépendent principalement de la sphère de l'offre) au pouvoir d'acquisition réel des différentes catégories socio-professionnelles du pays (que ce soit sous forme d'auto-consommation, à partir de revenu agricole monétaire et/ou de revenu non agricole provenant d'activités nationales ou de transferts avec l'extérieur). Elle est également globalisante parce qu'elle intègre les données macro-économiques dans son raisonnement, principalement au moment de l'identification des leviers et

des contraintes. De fait, dans la plupart des cas, la méthode tend à considérer ces données macro-économiques plus comme des contraintes que comme des leviers, qui permettent de la sorte d'identifier les espaces de liberté (par exemple, en termes de disponibilités de devises pour les importations agricoles ou alimentaires, en termes de capacité de financement de la stratégie alimentaire à partir du revenu national et des transferts prévisibles avec les différents bailleurs de fonds). Nul doute que cette optique ne fait pas l'unanimité comme tendent à le démontrer les débats qui ont lieu lors des confrontations entre programme d'ajustement structurel et stratégie alimentaire.

Enfin ce caractère globalisant se confirme lors des phases d'opérationnalisation et

d'instrumentalisation. A ce moment en effet, les choix et l'évaluation des mesures, moyens, instruments... interpellent l'ensemble des stratégies retenues et constituent un corpus de propositions au caractère macro-économique et national indéniable. Celui-ci inclue en effet des éléments essentiels de politiques sectorielles, de politiques économiques générales, des ressources financières et humaines à mobiliser sur le long terme.

Malgré ce caractère globalisant le souci de la démarche proposée n'est pas de proposer un cadre méthodologique fermé, de type comptabilité nationale,..., mais de donner place à toutes les approches micro-sectorielles pour les faire converger vers une proposition globale qui prenne compte de ces données macro-économiques.

## 2) PLACE DES CHOIX RAISONNES

Tout le déroulement de la méthode tend à montrer que chaque étape se déroule en deux temps pouvant se résumer ainsi:

- analyse, identification et formulation des possibilités: stratégies, axes stratégiques, leviers, mesures, moyens.

- choix sur la base d'un double critère à savoir: d'une part, l'efficacité du choix pour le domaine retenu sur la base de considérations classiques (économique, financière, socio-économique), d'autre part la cohérence de tous ces choix qui déterminera finalement la cohésion et l'efficacité de la stratégie alimentaire elle-même.

C'est dire que la démarche proposée ne peut être linéaire mais itérative, en favorisant de nombreuses boucles, retours en arrière pour assurer les confrontations et toutes les confirmations nécessaires. Ceci doit se faire, bien sûr, par la mobilisation des études, recherches, travaux de perspectives long terme, mais également par des dynamiques de confrontation et de discussion entre les partenaires, avec le double objectif de réunir non seulement le maximum d'éléments, mais aussi de contribuer à la recherche d'un consensus social sur les futurs choix. Il découle de ceci que les choix ne se font

pas uniquement à partir de critères objectifs, mais de références générales, de modèles souhaités ou souhaitables par ceux qui vont participer à la stratégie alimentaire.

Le schéma qui reprend synthétiquement ces différentes étapes, illustre la démarche, fait apparaître les différents moments auxquels ces choix interviennent (choix des leviers, repérage des contraintes...) et comment ils conditionnent les combinaisons finales qui seront proposées. En effet, partant des différentes stratégies formulées par sphère, on voit qu'il est possible, à titre d'exemple, de proposer trois stratégies alimentaires globales bien distinctes à partir des combinaisons suivantes:

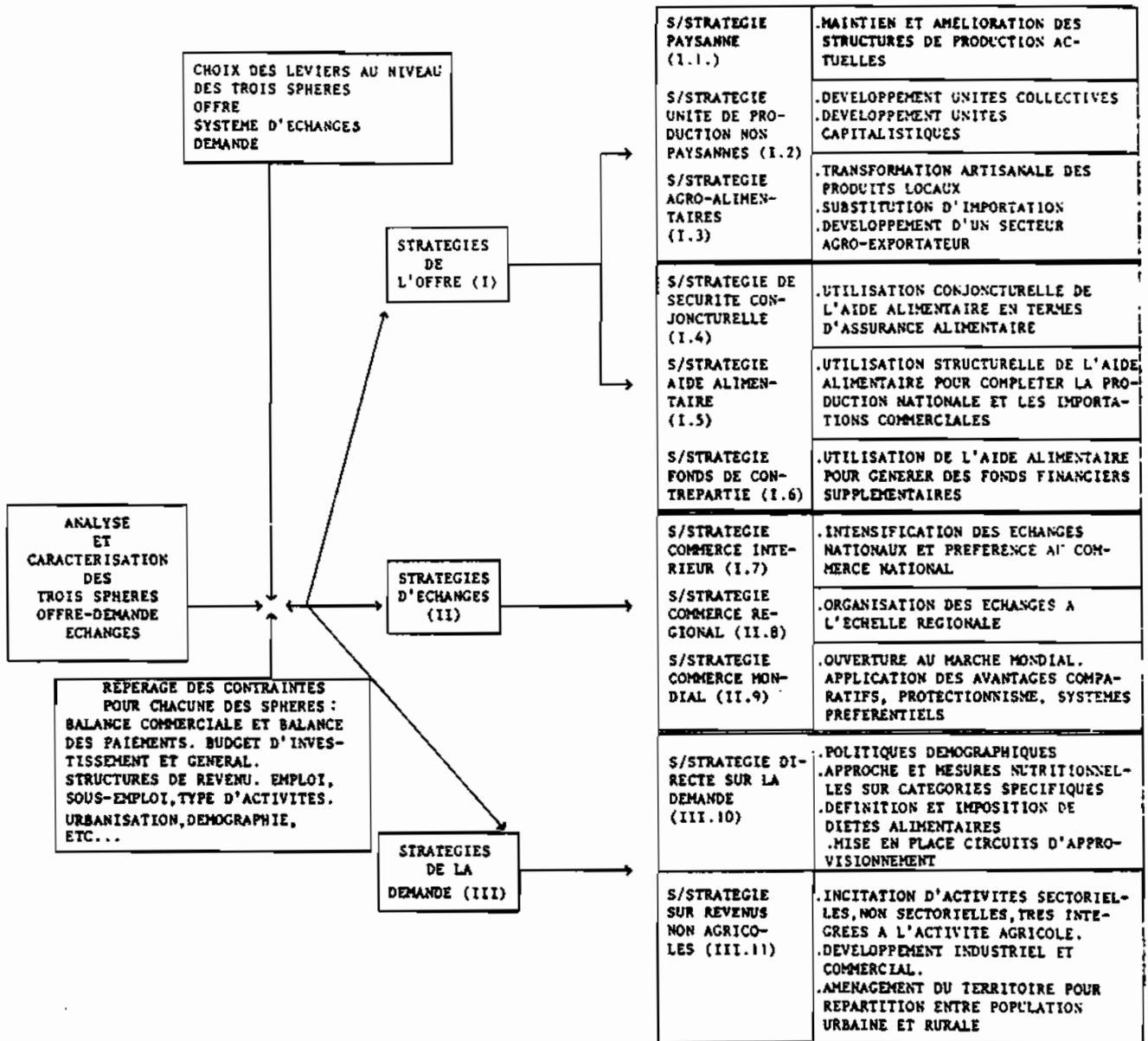
(A)	1.1	(B)	1.2	(C)	1.1
	1.3		1.5		1.2
	1.4		1.6		1.3
	II.7		II.8		II.7
			II.9		II.8
	III.10		III.11		III.10

(A) Cette stratégie privilégie un modèle de développement "endogène" privilégiant le secteur agricole existant (et ses potentialités dans le futur), prévoyant un volet sécurité alimentaire pour prendre en compte les aléas et recherchant des modèles de consommation très intégrés aux sphères de l'offre et des échanges.

(B) Cet exemple illustrerait un pays assurant son approvisionnement alimentaire par des échanges avec l'extérieur (importation et aide alimentaire), optant donc pour une politique de dépendance totale à partir d'un revenu non agricole provenant d'une économie minière ou industrielle.

(C) Ce cas illustre un modèle de développement reposant sur une politique de production agricole à deux composantes (secteur paysan, secteur coopératif ou capitaliste) et sur un système d'échanges agricoles et alimentaires privilégiant un contexte régional (et pas uniquement national).

Ainsi présentée la définition d'une stratégie alimentaire apparaît donc sous un



SCHEMA DE LA DEMARCHE GENERALE PROPOSEE POUR LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE ALIMENTAIRE

angle plus subjectif. Il s'agit en effet d'un choix où interviennent les considérations d'ordre socio-politique, la prise en compte des enseignements des expériences passées, les consensus possibles entre partenaires nationaux et extérieurs. Cependant, l'avantage d'une telle démarche est "de mettre à plat" l'ensemble des stratégies possibles et d'indiquer explicitement sur quelles bases seront effectuées ces combinaisons.

Reste à savoir comment préparer de tels choix ? Fondamentalement de trois façons :

- en explicitant systématiquement les grandes orientations qui servent de réfé-

rence lors de l'identification et la formulation des stratégies.

- en prônant un calcul économique qui donne un double éclairage : par stratégie d'une part (relativement classique et proche du calcul usuel par projet), d'autre part et pour l'ensemble de la stratégie alimentaire, (sur ce point, peu de références concrètes existent et des propositions seraient à avancer).

- une dynamique de confrontation et de débat qui permette de dégager un consensus sur la vision long terme de l'ensemble des propositions.

### 3) UNE ANALYSE EN TERMES DE STRUCTURES ET DE SYSTEMES

Pour l'analyse de la composante "Productions Nationales" de la sphère de l'offre, une distinction importante est faite entre structures et systèmes de production. Celle-ci découle de la nature même de la démarche: en effet, la perspective long terme qui est toujours privilégiée incite à examiner d'abord les données structurelles (démographie, foncier, références culturelles...) et à déceler comment les entités de base actuelles, qui assurent cette production agricole (unités de production, exploitations agricoles selon les diverses dénominations utilisées) peuvent évoluer sur longue période. Cette évolution (reproduction, mutation, disparition) conditionnera leur contribution non seulement en terme d'offre agricole ou alimentaire mais aussi en terme de revenu agricole et non agricole. Il est clair (?) que ces évolutions dépendent des activités agricoles ou pastorales, c'est à dire des systèmes de production mais il n'est pas moins évident qu'elles seront également déterminées par d'autres logiques, de nature économiques, et culturelles principalement, lesquelles font référence à d'autres systèmes de production (artisanaux, agro-industriels, commerciaux,...) ou à d'autres mécanismes (migrations).

Pour ces raisons, une réflexion prospective sur les structures de production par rapport aux tendances passées, aux situations actuelles constitue la première phase de l'analyse et la caractérisation des productions nationales.

Elle est complétée, dans un second temps, par l'approche mieux connue en termes de systèmes de production, lesquels sont définis, dans le cadre de cette approche, comme des ensembles d'activités (agricoles, pastorales, artisanaux...) connus actuellement ou à rechercher dans le futur. L'adoption de ceux-ci par les structures de production, sous forme unique ou combinée, conditionnera non seulement la pérennité de ces structures mais aussi le volume de la production agricole et alimentaire d'origine nationale, le niveau d'autoconsommation, la part des revenus agricoles ou non agricoles.

L'objectif final est de confronter ces deux niveaux d'analyse (structures et systèmes de production) pour voir, sur le long terme comment ils vont pouvoir évoluer, quels types de réponse devront être apportées en fonction des grandes options de la stratégie alimentaire. Ceux-ci se formuleront à partir de la double question suivante:

Quels types de structure faut-il consolider, encourager, préserver, défendre ... ?

Quels sont les systèmes de production à favoriser et à rechercher à partir des options précédentes ?

### 4) L'ARTICULATION ENTRE LE COURT ET LE LONG TERME

L'élaboration d'une stratégie alimentaire privilégie le long terme au détriment du court et moyen terme. Outre le fait de rendre plus hasardeux et plus hypothétique les prévisions, (donc de les rendre moins crédibles ...), ce constat a pour risque non seulement d'amener un désintérêt vis à vis de la démarche elle-même, mais aussi le refus de prise en compte des stratégies dont les effets sont prévisibles à long terme: ainsi,

\* certains éléments aujourd'hui identifiés comme contraintes (démographie, ...) seront, dans vingt à trente ans, des leviers importants, lorsque les stratégies long terme les concernant auront commencé à donner des résultats.

\* certaines stratégies n'auront ainsi d'impact que dans le long terme (politique démographique, scientifique,...), contrairement à d'autres qui s'inscrivent dans le court terme. Elles nécessitent une gestion fine des fluctuations périodiques les concernant (politique de prix, de revenus, ..) et mobilisent évidemment les divers partenaires.

\* de même, certains instruments d'application de ces stratégies comme la structuration du monde agricole n'auront pas d'impact court terme; a contrario ils exigent des ressources et demandent un arbitrage clair dès le court et moyen terme.

La méthode s'efforce de proposer des modalités d'articulation et de coordination entre ces termes. Pour cela, elle essaye de discerner pour la mise en oeuvre des stratégies celles qui dépendent de leviers structurels et celles dont les leviers sont de nature "conjoncturelle"; pour la définition des instruments, mesures et moyens ceux dont les impacts sont à prévoir sur moyenne période, donc devant répondre à des préoccupations habituelles de rentabilité et ceux qui ont une perspective long terme, recouvrant une notion de rentabilité différente (préservation, sauvegarde, consolidation...)

Les modalités pratiques de cette articulation sont abordées lors des étapes d'opérationnalisation et d'instrumentalisation de la stratégie alimentaire. Elles se matérialisent essentiellement par la définition de programmes nationaux à partir de préoccupations long terme (foncier, terroir, démographie...), par une planification intersectorielle où les objectifs généraux de la stratégie alimentaire resteront explicites, par des outils de suivi/ajustement qui permettent d'assurer la cohérence court/moyen et long terme et enfin par une dynamique socio-économique de réflexion, de concertation entre les partenaires et opérateurs de la stratégie alimentaire.

##### 5) INSTRUMENTALISATION ET INSTITUTIONNALISATION

La méthodologie aborde ces deux aspects, alors que très fréquemment la définition de stratégie alimentaire se cantonne le plus souvent à un niveau conceptuel. Pour ce faire, elle part des résultats des étapes analyse/caractérisation, contraintes/leviers, stratégies et axes stratégiques et propose des phases d'opérationnalisation, d'instrumentalisation et d'institutionnalisation.

- L'opérationnalisation consiste à préciser comment chaque axe stratégique peut être mis en oeuvre, avec quels moyens et mesures.

- L'instrumentalisation et l'institutionnalisation visent à préciser les dispositifs, les procédures, les responsabilités, entre les différents partenaires et opérateurs.

La méthodologie part en fait du postulat selon lequel le cadre institutionnel va déterminer la mise en oeuvre de la stratégie et que par conséquent, il doit être lui-même considéré comme un enjeu long terme plutôt que comme une simple donnée ou instrument. Deux considérations prévalent lors de ces trois phases et doivent être bien explicités:

\* Un Etat ne peut et ne doit assurer à lui seul la mise en oeuvre et la réussite d'une stratégie alimentaire. Il a besoin de l'appui et de la mobilisation des autres opérateurs économiques et sociaux, en tant que partenaires dans la prise de décision et/ou de relais dans leur application.

\* Une stratégie alimentaire définie sans concertation avec les différents opérateurs économiques autres que l'Etat risquerait de contrarier ou de s'opposer dans son application, aux stratégies de ces agents et compromettrait durablement ses chances de réussite.

Ceci entraîne les conséquences suivantes:

- La connaissance et la prise en compte des comportements des opérateurs, dans un exercice de planification à long terme, exige une bonne articulation entre l'approche micro-économique et l'approche macro-économique. Les enquêtes de terrain, les consultations des structures représentatives des agents économiques restent les moyens les plus sûrs pour assurer cette articulation. L'efficacité d'une telle méthode reste conditionnée à l'amélioration des systèmes d'information et de collecte statistique mais aussi à une meilleure structuration de la société civile et à une plus forte participation de celle-ci aux prises de décisions à partir de toutes les expériences, références concrètes.

- Une concertation des opérateurs est indispensable pour garantir l'acceptation de la stratégie. Elle doit favoriser

cette approche au niveau des instances publiques et des partenaires économiques, autour des politiques mises en oeuvre (dans le cas du Niger, l'organisation encore partielle de ces représentations socio-économiques limite, à court terme, cette concertation). Mais celle-ci fait partie des enjeux à long terme de la structuration du monde rural.

- Pour la mise en oeuvre des stratégies, l'Etat doit mobiliser les compétences des

opérateurs économiques et de ses agents à tous les niveaux et principalement à l'échelon régional et local. Cela signifie une déconcentration des fonctions au profit des opérateurs privés ou parapublics, à travers par exemple la gestion des filières ou des projets. Ceci exige également une décentralisation des fonctions au sein même de l'Etat, pour renforcer le rôle des pouvoirs régionaux et locaux et permettre ainsi une régionalisation des stratégies.

## CONCLUSIONS

Plutôt qu'une méthodologie directive, ces quelques idées ont été proposées à priori aux partenaires Nigériens comme un cadre conceptuel dans lequel devait s'inscrire l'ensemble de la réflexion long terme.

A partir de ce cadre, la pratique a "ajusté" la méthode en fonction de la situation nationale. La démarche concrète a adapté une méthode en fonction de la situation nationale et des préoccupations spécifiques. En particulier le temps imparti n'aura pas permis d'aborder tous les aspects en détail et de développer la dynamique comme cela était souhaité. Elle aura néanmoins permis d'ébaucher un cadre global "Stratégie alimentaire", de proposer de grandes options qui sont à confirmer entre les principaux partenaires sous l'impulsion d'un dispositif permanent (qui reste à consolider), d'avancer un cadre opérationnel et institutionnel pour une mise en oeuvre effective de cette stratégie globale.

Partant de ce cadrage méthodologique, le Secrétariat Permanent a donc développé la

démarche pendant une période de six mois, utilisant les informations existantes, instituant des groupes de travail à partir des études et recherches, organisant des réflexions spécifiques avec différents partenaires Nigériens. Les principaux résultats obtenus à chaque étape qui font l'objet même des deux chapitres suivants se présentent selon l'ordre même prôné par la méthode:

\* Définition et choix de la stratégie alimentaire qui comprend deux parties essentielles:

. L'analyse et la caractérisation des trois sphères Offre, Demande, Echange.

. La formulation des stratégies, axes stratégiques et l'élaboration de la stratégie alimentaire.

\* L'opérationnalisation, l'instrumentalisation et l'institutionnalisation de cette stratégie alimentaire.

## L'APPROCHE POLITIQUE AGRICOLE EN HAÏTI

### INTRODUCTION

Ce thème est traité par trois notes, qui sont complémentaires, sans représenter réellement un ensemble articulé.

La première est une présentation du travail réalisé à Haïti, entre différents partenaires nationaux et l'IRAM. Le deuxième texte a été rédigé pour une session de printemps 1988 de la SFER (Société Française d'Economie Rurale) et pose le problème de la non prise en compte des intérêts et savoir-faire des paysans dans la définition et la mise en oeuvre des problèmes agricoles en Haïti. Le troisième est développé par une équipe IRAM dans le cadre de l'opération de développement de la Plaine du Nord initiée depuis 1982.

La problématique qui sous-tend ces trois textes est cependant identique.

Bien que majoritaire en nombre, mais relativement peu organisée, la paysannerie a bien du mal à faire valoir ses droits, et les autorités actuelles sont plus attentives aux revendications des couches urbaines dont elles craignent davantage les manifestations de mécontentement. La poursuite de telles orientations risque de s'avérer dramatique et pourrait déboucher sur une situation encore plus explosive, du fait de l'accélération de l'exode rural qu'elle engendre (sans création concomitante d'emplois urbains) et des restrictions imposées désormais à l'émigration.

Depuis déjà 2 ans, l'IRAM réfléchit conjointement avec l'Association Nationale des Agronomes Haïtiens et d'autres compagnons de route (AGRICORP, GRET, GRD, BREDA) sur les conditions qui seraient à mettre en oeuvre pour contrecarrer les tendances actuelles particulièrement fâcheuses. La compréhension des mécanismes de l'évolution des systèmes de production pratiqués depuis l'indépendance par les différents types d'exploitants nous permet de hiérarchiser les éléments sur lesquels il serait possible d'intervenir pour infléchir les choix de productions et le mouvement des techniques agricoles. Grâce à l'expérience accumulée dans plusieurs projets de développement (O.D.N., Salagnac, Plaine de Labre, ...), il est possible de concevoir et proposer des solutions qui permettraient à l'agriculture haïtienne de produire davantage pour les besoins de la société, d'accroître les revenus paysans, et de maintenir des emplois à la campagne. Souhaitons que l'évolution des rapports de force politique permette leur mise en oeuvre prochaine.

**REFLEXION CONJOINTE DES PARTENAIRES NATIONAUX ET DE L'IRAM SUR LA  
POLITIQUE AGRICOLE EN HAÏTI**

I - Le travail de l'IRAM sur les politiques agricoles en Haïti a commencé en décembre 1986 par l'animation d'un séminaire de formation-réflexion organisé par l'Association Nationale des Agronomes Haïtiens sur le thème des "Stratégies alimentaires et structures agraires". Ce séminaire a été l'occasion de réfléchir successivement sur :

1) Les principaux concepts et outils utilisés pour la définition des stratégies alimentaires :

- a) Caractérisation de la situation alimentaire (offre, demande et besoins) en relation avec les structures de production et d'échanges, les modèles de consommation, les structures de revenus, la situation nutritionnelle, etc...
- b) Prise en compte des problèmes macro économiques : balance des paiements, dette extérieure, équilibre budgétaire, inflation, emploi, démographie, exode rural, émigration, structures des revenus, ...
- c) Définition de stratégies alimentaires (autocentrée, libre échangiste, ou "mixte") avec promotion éventuelle de la production ou des échanges, recours à l'aide alimentaire, etc...

2) Les systèmes agraires et les mécanismes de leurs transformations :

L'objectif était de montrer l'intérêt qu'il y a de bien connaître les éléments agro-écologiques et socio-économiques qui conditionnent le choix et l'évolution des systèmes de production agricole avant de pouvoir prétendre définir une politique agricole et alimentaire. Le séminaire fut l'occasion de réfléchir sur les spécificités du développement agricole en Haïti, et de montrer pourquoi les divers types d'agriculteurs peuvent réagir très différemment aux interventions de l'Etat.

3) Les réformes agraires :

Le thème de la réforme agraire ayant été mis en avant par l'Eglise dans la période de relative "ouverture démocratique" qui suivit la chute de J.C. Duvalier, il convenait de s'interroger sur les relations existantes entre les pratiques paysannes et la disponibilité en moyens de production agricole (terre, eau, cheptel, ...), et de mettre en évidence les classes et couches sociales qui avaient réellement intérêt à ce que soit réalisée une réforme agraire.

4) Le choix et les modalités concrètes de définition de stratégies alimentaires :

- a) choix des arguments pour définir un type de stratégie alimentaire sur une longue période,
- b) formalisation par composante (production, échanges, aide alimentaire) et type d'intervention : régulation des prix, crédit, infrastructures, ...
- c) approche régionale et synthèse au niveau national.

II- Suite aux conclusions du séminaire, un financement de la Commission des Communautés Européennes a pu être obtenu pour continuer la réflexion-formation sur des points qu'il apparaissait urgent d'approfondir :

1) L'analyse des systèmes agraires et systèmes de production dans les différentes régions :

Les réalités agraires varient si profondément d'une région à l'autre qu'il était difficile d'envisager une politique agricole qui ne tienne pas compte des diversités régionales. Il importait de même de préciser davantage la typologie des exploitations agricoles d'après les ratios socio-économiques que les différentes catégories d'agriculteurs ont intérêt à optimiser. Ce travail devait être l'occasion pour les agronomes de chacun des groupes de base de l'ANDAH de mieux connaître leur propre région de travail en parcourant le terrain et en réalisant directement des entretiens et des enquêtes auprès des agriculteurs. Il ne fut que très partiellement accompli.

2) Identification des principaux problèmes macro-économiques :

Ce travail a été réalisé, dans des conditions difficiles, au cours d'une mission d'appui IRAM. Après une description rapide du cadre économique général (secteur public inefficace et déficitaire, réforme fiscale, déficit de la balance des paiements, recours croissant à l'aide étrangère, ...), le problème actuel de la contrebande et de l'ouverture du pays aux importations de produits agro-alimentaires a fait l'objet d'une très grande attention. Le recours au seul problème macro-économique actuellement disponible en Haïti ne semble pas pouvoir, cependant, permettre de prévoir avec précision quelles seront les répercussions à long terme du "libre échange" sur la production agricole nationale, cette dernière étant considérée dans le modèle comme une variable exogène. Il semble toutefois qu'il y ait beaucoup à craindre pour les petits producteurs spécialisés dans une seule production vivrière destinée à la vente (cf : Riziculteurs de l'Artibonite).

3) Commercialisation des produits vivriers :

Une mission IRAM a permis d'avancer de solides hypothèses pour la réflexion du groupe de travail de l'ANDAH organisé sur ce thème. Les circuits de commercialisation vivrière en Haïti sont caractérisés par l'intervention d'un nombre important d'agents dispersés en situation de concurrence. Les marges prélevées sont faibles (en dehors de quelques exceptions) et le système apparaît globalement efficace. Les prélèvements marchands sont par contre importants au travers des achats "sur pieds" à la récolte et des variations de cours des produits lorsque le système est monopolisé. La recherche du maximum de fluidité et de transparence supposerait le développement de formes de crédit adaptées, et une régulation des prix par un stockage décentralisé et géré par les producteurs.

4) Les problèmes fonciers :

L'ANDAH a bénéficié, ici aussi, d'une mission d'appui de l'IRAM, dont l'objectif était d'alimenter la réflexion pour la définition d'une éventuelle politique foncière. La question foncière en Haïti paraît caractérisée par le morcellement, l'indivision, la faible quantité de terre disponible, des situations très diverses selon les endroits, et une gestion des problèmes par les exploitants sans grande interférence de l'Etat. Une politique foncière progressiste pourrait donner la priorité aux cas d'occupation de terres par les paysans, à la stabilité et l'amélioration de la possession paysanne (gratuité de l'arpentage et de

l'enregistrement), à l'agrandissement du domaine paysan dans les plaines, et à l'adhésion des notaires et des arpenteurs à ces orientations.

5) Le crédit agricole :

Les petits exploitants agricoles haïtiens ont encore largement recours au crédit usuraire et leur endettement à l'égard des spéculateurs et commerçants est source de précarité. Le crédit agricole d'Etat (B.C.A., B.N.D.A.I.) ne concerne qu'une infime minorité d'agriculteurs. Il existe par contre, ici ou là, quelques caisses de crédit et d'épargne populaires qui semblent fonctionner relativement bien. L'IRAM a envoyé une mission pour appuyer l'ANDAH sur ces problèmes.

6) Les organisations paysannes :

L'ANDAH et l'IRAM sont conscients qu'il ne pourrait y avoir de politique agricole favorable à la paysannerie sans organisation de cette dernière. Mais l'histoire agraire d'Haïti s'est manifestée surtout par son éclatement, avec l'émergence et le renforcement progressif de rapports de "clientélisme" en cascades. Les quelques décennies de Duvaliérisme se sont traduites par une soumission progressive de la paysannerie aux organisations du régime. Après la chute de J.C. Duvalier, cependant, certaines organisations autonomes de paysans sont apparues ou ont pu se renforcer, autour de problèmes particuliers (financement, foncier, ...), et l'ANDAH s'est efforcée de les soutenir.

III - Parallèlement au travail réalisé avec l'ANDAH, l'IRAM a réalisé quelques études plus spécifiques, en relation avec des bureaux d'études haïtiens qui nous sont proches. Ces études concernant principalement :

1) La reconversion éventuelle de la production sucrière dans la Plaine du Nord :

La culture de la canne à sucre apparaît comme une activité extensive concentrée surtout dans les mains des plus grands exploitants capitalistes. La fermeture de l'usine sans redistribution de la propriété foncière pourrait amener à des systèmes de production encore plus extensifs (élevage bovin pour la viande), tandis que l'appropriation paysanne des terres créerait les conditions favorables pour mettre en place des systèmes de production vivriers (bananes plantain, maraîchage, cultures associées, ...) générateurs d'emplois et de valeurs ajoutées.

2) Les terres de l'Etat :

L'étude est en cours. Il s'agit tout d'abord d'en faire l'inventaire, et de savoir ensuite ce qu'il serait souhaitable de décider pour ces terres dont la plupart sont affermées : augmenter leur loyer ou les redistribuer aux paysans ?

3) La production caféière en bordure de la Plaine du Nord :

Réalisée pour le compte de l'O.D.N., cette étude s'inscrit davantage dans la perspective de l'élaboration d'un projet que dans celui de la définition d'une politique agricole. Mais elle soulève le problème du devenir de la première culture d'exportation du pays dont les surfaces et la production ne cessent de décroître au profit des cultures vivrières.

IV - A travers toutes ces interventions et ces études, l'IRAM et ses principaux partenaires haïtiens devraient être à même de faire des propositions de plus en plus concrètes en matière de politique agricole. L'important est de prendre en compte l'ensemble des problèmes socio-économiques qui se présentent aux différents niveaux (contraintes internationales, résultats économiques nationaux, déséquilibres régionaux, différenciations sociales, ...), en n'oubliant pas que toute politique agricole résulte d'un rapport de forces entre couches ou catégories sociales aux intérêts souvent contradictoires. Les derniers événements politiques (élections frauduleuses de Manigat, coup d'Etat du général Namphy) font qu'il devient de plus en plus difficile de proposer des alternatives progressistes dans la situation actuelle, et la sagesse oblige désormais nos partenaires à une plus grande prudence. Sans doute l'IRAM devrait-il de nouveau se cantonner à un travail d'"expert", dont on espère qu'il pourra devenir utile quand les temps deviendront meilleurs ...

PENURIE ALIMENTAIRE, AGRICULTURE PAYSANNE ET POLITIQUE AGRICOLE EN HAÏTI

Marc DUFUMIER (a)

Le dernier rapport annuel de la FAO (1) met très clairement en évidence les excédents vivriers et l'effondrement des cours des produits agro-alimentaires sur le marché international. Le protectionnisme qui a prévalu ces dernières années dans les pays du Nord a eu pour conséquence d'inciter les agriculteurs de ces pays à produire toujours davantage, et nombreuses sont aujourd'hui les nations industrielles (C.E.E., Etats Unis,...) qui s'efforcent d'écouler leurs surplus sur le marché mondial en subventionnant leurs exportations.

Dans le même temps, certains pays du Sud qui étaient autrefois déficitaires (Inde, Pakistan, Indonésie, Côte d'Ivoire,...) sont parvenus à moderniser leur agriculture vivrière, en la protégeant par des taxes douanières, et accèdent désormais à une relative autosuffisance alimentaire. Mais on aurait tort de croire que ce phénomène est général dans le Tiers-Monde. Plusieurs gouvernements (Chili, Pérou, Egypte,...) ont en effet délibérément opté pour une politique de "libre-échange", avec pour objectif de favoriser une spécialisation des activités productives qui tienne compte surtout des "avantages comparatifs" de leurs pays, quitte à devoir s'approvisionner en denrées vivrières sur le marché international. Et il convient de ne pas oublier, non plus, les nombreux pays (Bangladesh, Bolivie, Ethiopie, pays sahéliens,...) dans lesquels les conditions écologiques, économiques et sociales, n'ont pas permis l'essor de ce que l'on appelle communément la "révolution verte". Haïti est parfaitement représentatif de ce groupe, et la situation nutritionnelle y est dramatique.

Soumise depuis l'époque coloniale à la concurrence internationale, la paysannerie haïtienne n'a jamais pu dégager une épargne suffisante pour équiper convenablement ses exploitations et accroître la productivité de son travail.

-----  
 (1) FAO. La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1986. Rome 1987.

(a) Texte présenté à la session de la SFER, Juin 1988.

L'agriculture en Haïti ne parvient plus à subvenir aux besoins alimentaires de la population. Les importations de produits vivriers (céréales, huiles, sucre, produits lactés,...) ne cessent de s'accroître en volume et en valeur. De 15,8 millions de dollars en 1974, elles sont passées à 50 millions en 1980, et atteignent aujourd'hui le double, soit une augmentation de 600 % en 14 ans (1). Une partie importante de ces importations ( 20 %) est assurée par l'aide alimentaire des Etats Unis et de la Communauté Economique Européenne. La malnutrition n'en continue pas moins de sévir très largement dans les zones rurales et urbaines. Des études récentes tendent à montrer que si l'on se réfère aux normes de consommation préconisées par l'O.M.S. et par la FAO, les besoins en calories ne sont couverts en moyenne qu'à hauteur de 86%; et le déficit en protéines dépasserait quant à lui, 32% (2).

### 1. LA CRISE DE L'AGRICULTURE PAYSANNE

L'agriculture haïtienne est le fait principalement de petites exploitations familiales marchandes dont l'histoire remonte à l'appropriation par les anciens esclaves des terres laissées vacantes par les colons français après l'indépendance (1804). Les multiples tentatives de recréer les grandes "habitations" coloniales ont presque toutes échoué, et la paysannerie haïtienne put accéder progressivement à la propriété foncière tout au long du 19ème siècle. Seule l'occupation américaine (1915-1934) parvint à reconstituer des latifundia agro-exportateurs (canne à sucre, sisal, citronnelle, vétiver,...) sur le plateau central et dans les plaines littorales. Ce qui reste de ces grands domaines est exploité aujourd'hui de façon très extensive (élevage bovin, canne à sucre,...) ou est attribué à des petits paysans sous des formes de tenure précaires (métayage ou fermage de très courte durée).

-----  
 (1)Source:Banque de la République d'Haïti.Direction des études économiques.

(2)B.I.R.D. Haïti Agricultural Sector Study; December 1984; page ii.

Avec plus de 90.000 ha (1), l'Etat serait encore aujourd'hui le plus grand propriétaire terrien. Mais si l'on excepte quelques domaines gérés par le Ministère de l'Agriculture, la plupart des terres sont affermées à des particuliers pour des sommes dérisoires. Les fermiers de l'Etat recèdent bien souvent ces terres en fermage ou en métayage, à des multitudes de petits exploitants. L'essentiel des surfaces de montagne (les 2/3 de la superficie agricole utilisée) reste par contre le domaine de la propriété paysanne et de la petite exploitation familiale. Au nombre de 600.000, les paysans sans terre s'efforcent d'exploiter quelques lopins en faire-valoir indirect ou de vendre leur force de travail dans les plantations de canne à sucre en Haïti ou en République Dominicaine.

La bourgeoisie n'a jamais vraiment beaucoup investi dans l'agriculture, mais parvint par contre à contrôler l'essentiel du commerce import-export : importations de produits manufacturés, exportations de sucre, de café, d'huiles essentielles, etc... La petite paysannerie fut quant à elle très tôt soumise à de nombreux prélèvements, par le biais de la rente foncière, des échanges, de l'usure et des taxes ou frais multiples : coûts des arpentages, frais de notariat, taxes sur les fours à charbons de bois, etc... Ne pouvant dégager une épargne suffisante, elle ne put jamais améliorer son outillage et ses équipements : la petite exploitation familiale ne dispose que d'un outillage manuel très peu diversifié (houe, machette, pioche, ...) inchangé depuis l'époque coloniale, et importé pour l'essentiel de l'étranger. La culture attelée n'est mise en oeuvre que dans quelques endroits (plateau central, plaine des Cayes) et l'équipement standard n'y est pas toujours très adapté. La paysannerie manque par ailleurs cruciallement d'équipements pour le stockage et la conservation des grains.

-----  
 (1) Land tenure center : Land tenure issues in rural Haïti. University of Wisconsin-Madison, USA, Mai 1987, p.10.

Par suite d'un fort accroissement démographique (1) et en présence d'une faible création d'emplois non agricoles, la propriété paysanne et l'exploitation familiale ont été morcellées; et la superficie disponible par actif agricole est aujourd'hui très réduite : moins de 0,3 ha par travailleur. Sur des lopins de plus en plus exigus, les agriculteurs ont été contraints de réduire progressivement la durée des friches pour laisser la place aux cultures vivrières : maïs, haricot, sorgho, igname, manioc, etc... Le couvert boisé n'a cessé de décroître, et seuls subsistent par endroit les arbres des vergers qui entourent les habitations. En l'absence de couverts arborés, les mécanismes traditionnels de reproduction de la fertilité ont pratiquement disparu, et nombreuses sont aujourd'hui les pentes montagneuses qui, soumises à l'agression des pluies tropicales, font l'objet d'une intense érosion pluviale.

Intégrés deuis longtemps aux échanges marchands, les petits exploitants agricoles mettent en oeuvre des systèmes de production fondés sur la polyculture-élevage, avec vente de produits vivriers (haricot, maïs, productions animales,...). Mais contrairement au 19ème siècle, rares sont aujourd'hui les produits vendus pour l'exportation (café, vétiver). Les besoins d'argent sont si pressants et les conditions de stockage si rudimentaires que les agriculteurs sont souvent contraints de vendre leurs productions dès la récolte, alors que les prix sont au plus bas. Souvent même, doivent-ils vendre leurs récoltes "sur pieds" aux commerçants usuriers auprès desquels ils se sont préalablement endettés. Ces mêmes paysans doivent ensuite acheter la plus grande part de leur nourriture, lors des périodes de "soudure", à un moment où les prix sont 2 à 4 fois supérieurs. Les ressources monétaires sont alors si faibles qu'ils doivent l'acheter à crédit.

-----  
 (1) Déjà fortement peuplé à la veille de l'indépendance du fait de l'importation massive d'esclaves qui avait prévalu à l'époque de la colonie, Haïti présente aujourd'hui une densité démographique de 190 habitants au km<sup>2</sup>, soit 520 par km<sup>2</sup> de terres cultivables.

Mais les prêts à la consommation sont octroyés à des taux usuraires et les paysans doivent souvent hypothéquer une partie de leurs terres.

Pour se soustraire de la dépendance financière des spéculateurs usuriers, les petits exploitants des mornes s'efforcent de mettre en oeuvre des systèmes de production agricoles diversifiés qui leur permettent de récolter des produits vivriers tout au long de l'année et de minimiser les risques de très faibles récoltes. Ces systèmes ne visent pas tant à maximiser l'espérance mathématique de production qu'à pouvoir ne pas être contraint de recourir au crédit usuraire. Les paysans cherchent tous à cultiver de nombreuses parcelles dispersées dans différents étages écologiques, quitte à prendre en métayage des terres éloignées les unes des autres. Ainsi espèrent-ils diminuer les risques de tout perdre en cas d'accidents climatiques ou phytosanitaires, et avoir des productions échelonnées dans le temps. La pratique des cultures associées répond aux mêmes préoccupations : en créant artificiellement une multitude de micro-écosystèmes (buttes, bas-fonds, billons, etc...), les agriculteurs sont à même d'associer dans une même parcelle des espèces et variétés aux exigences agro-écologiques diverses et aux longueurs de cycles très différentes.

Faute de pouvoir toujours payer les coûts d'arpentage et de notariat lorsque se posent les problèmes de transmission des terres par héritage, la paysannerie haïtienne renonce souvent à procéder au partage formel des terres entre les différents ayant-droit. De nombreuses parcelles restent donc aujourd'hui indivises. Certaines d'entre elles font parfois l'objet d'arrangements à l'amiable entre co-héritiers, sans donner lieu à l'apparition de nouveaux titres de propriété individuels. Cette situation n'est pas cependant sans créer des conflits lorsqu'un héritier qui a tenté sa chance en ville ou à l'étranger retourne au village et s'efforce de faire valoir ses droits sur des terres cultivées par d'autres depuis plusieurs années.

La précarité de la tenure foncière n'incite alors pas les agriculteurs à amender les sols, planter des arbres, établir des haies, ou aménager des terrasses, sur des terres pentues qui sont pourtant soumises à une intense érosion pluviale. Les exploitants ne prennent pas, en effet, le risque d'investir leur travail ou leur argent dans une quelconque amélioration foncière tant qu'ils ne sont pas assurés de pouvoir bénéficier de tous les avantages qui en résultent. On observe au contraire des transferts systématiques de fertilité, des parcelles en indivision vers celles dont les droits de propriété individuels sont parfaitement assurés. Des transferts de même nature existent aussi par ailleurs en provenance des lopins exploités en faire-valoir indirect (fermage, métayage, etc...).

L'élevage joue un rôle très important dans ces transferts de fertilité. Les animaux (bovins, caprins, porcins,...) se nourrissent pour l'essentiel de fourrages et de résidus de culture prélevés sur les parcelles à tenure précaire : chaumes de céréales, fanes de haricots, pseudo troncs de bananiers, fruits divers, etc...

Mais ils résident la plupart du temps (stabulation permanente, parcage de nuit,...) sur les vergers et jardins enclos situés aux abords des maisons sur des terres dont les droits de propriété sont parfaitement reconnus et où les investissements en travail peuvent être les plus importants du fait de faibles déplacements. Les déjections animales vont donc en priorité sur les parcelles susceptibles d'être intensément travaillées où on réalise les cultures les plus exigeantes en fumure. Les animaux sont vendus généralement lorsque le paysan doit faire face à de grosses dépenses plus ou moins prévisibles : écolage des enfants, soins médicaux, mais aussi, parfois, achats de parcelles. Source de revenus, le cheptel remplit aussi une fonction d'épargne. Mais tous les paysans n'ont pas les moyens d'entretenir des animaux en grand nombre. Les plus pauvres doivent se contenter d'un tout petit élevage avec quelques animaux de faible gabarit : caprins, porcins ou volailles.

La paysannerie haïtienne a su mettre au point des systèmes de production agricole parfaitement adaptés à la précarité de ses conditions économiques. Mais l'économie paysanne ne cesse cependant aujourd'hui de s'enfoncer dans la crise. Face à l'accroissement considérable de la productivité du travail dans l'agriculture des pays industriels, et devant la baisse relative des prix des produits agro-alimentaires qui en résulte sur le marché mondial, la paysannerie haïtienne n'a pas été en mesure d'accroître sa propre productivité et éprouve donc bien des difficultés à rester compétitive. Le paysan est donc contraint, aujourd'hui, d'accepter une rémunération sans cesse décroissante (à prix constants) pour prix de son travail. Ce revenu de plus en plus réduit condamne le petit exploitant à ne pas pouvoir améliorer, ni même renouveler son outillage, ses équipements, et ses biens fonciers. Contraint de vendre une part croissante des vivres qu'il destinait autrefois à l'alimentation de sa famille, le paysan haïtien voit sa ration alimentaire s'appauvrir de jour en jour. Nombreux sont les jeunes qui vont en ville ou tentent de partir à l'étranger à la recherche de nouveaux revenus. Mais les emplois en ville sont rares (1) et les possibilités d'émigration limitées (2).

-----  
 (1) Depuis 1981, des garde-côtes nord américains sillonnent les eaux territoriales haïtiennes afin d'empêcher les "boat people" de rejoindre les côtes des Bahamas ou de Floride.

(2) On estime à environ 25% le taux de chômage urbain.

## II. DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ANTI-PAYSANNES

L'Etat haïtien ne s'est jamais vraiment résolu à accepter le développement d'une économie paysanne fondée sur l'existence de petites exploitations familiales marchandes. Nombreux furent les gouvernements qui, tout au long du 19ème siècle, s'efforcèrent d'enrayer l'accession des paysans à la propriété et tentèrent, en vain, de reconstituer de grandes plantations commerciales. Mais très fortement endetté (1), l'Etat dut se résigner à vendre la plus grande partie de son domaine à la paysannerie en plein essor. Pendant l'occupation américaine et les années qui suivirent, la concession de vastes superficies à des compagnies étrangères et à de riches particuliers devint l'objectif officiel. Ainsi furent reconstituées quelques vastes exploitations capitalistes à salariés : plantations de canne à sucre dans les plaines du Cul de Sac et de Leogane, exploitations de ricin, tabac et coton sur le plateau central, domaine cultivé en sisal dans la plaine du Nord, plantations d'hévéa et de cacao dans la presqu'île du Sud, etc... Ces grandes exploitations n'ont cependant pas eu les résultats escomptés. Et l'expérience a montré que seuls des systèmes de production extensifs peu exigeants en investissements (élevage bovin sur prairies naturelles, culture de canne à sucre avec renouvellements peu fréquents,...) sont capables d'assurer dans ces domaines un taux de profit au moins égal à celui réalisable dans d'autres secteurs d'activités : commerce, spéculation immobilière, placements à l'étranger,... Les tentatives de reconstituer encore récemment de vastes plantations

-----  
 (1) Pour prix de son indépendance, Haïti fut contraint de payer à la France une somme de 90 millions de Francs. L'Etat ne parvint à payer cette dette en totalité qu'en 1886.

commerciales de tabac, vétiver, gombo et tomates, ont par ailleurs presque toutes lamentablement échouées. Force nous est donc de reconnaître que malgré une main d'oeuvre bon marché, Haïti ne présente plus les conditions requises pour que s'y développent durablement des exploitations capitalistes à salariés. Dans ce pays faiblement équipé en infrastructures, où les terres appauvries par de nombreuses années d'exploitation "minière" coûtent plus cher, à surfaces égales, qu'en France (1), seule la paysannerie à qui ne s'offre aucune autre opportunité d'emplois est en mesure de vivre avec des revenus agricoles qui n'assurent pas l'équivalent d'un taux de profit moyen. Le mythe de l'efficacité de la grande exploitation mécanisée n'en a pas pour autant disparu. Nombreux sont encore aujourd'hui les économistes qui considèrent qu'en Haïti, "le développement de l'agriculture est inhibé par le pullulement des petites exploitations" (2) et rêvent de "permettre la création d'unités économiques susceptibles de conduire à une utilisation rationnelle de la terre et à l'application des techniques modernes à la production" (3). Rares sont ceux, par contre, qui précisent ce que l'on ferait de la main d'oeuvre en excédent et s'interrogent sur l'accroissement réel de productivité qu'apporterait la mécanisation à l'échelle de la nation, compte tenu de l'ensemble de la population en âge de travailler, y compris celle qui se retrouverait sans emploi.

-----  
 (1) 30.000 US\$/ha dans la plaine du Cul de sac.

(2) Edouard FRANCISQUE.- La structure économique et sociale d'Haïti. Imprimerie Henri Deschamps. Port au Prince 1986, p.115.

(3) Département de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural : Vulgarisation agricole. Projet de renforcement du service de vulgarisation agricole. PNUD-FAO, Juin 1979, p.5.

Le morcellement des exploitations et la dispersion des parcelles sont encore très souvent dénoncés comme étant à l'origine des maux dont souffrirait la paysannerie. Ancien dignitaire du régime Duvaliériste et candidat malheureux à l'élection présidentielle de Janvier 1988, Edouard FRANCISQUE considère par exemple que cette "dispersion de la propriété familiale et l'exiguïté des parcelles cultivées constituent une des causes fondamentales de la décadence de l'agriculture haïtienne", car "l'éparpillement des lopins à cultiver donne lieu à d'incessants et inutiles va-et-vient sur plusieurs kilomètres"(1). Le remembrement des terres apparait alors à beaucoup comme la panacée. Plusieurs expériences ont été conduites dans ce sens, dans la vallée de l'Arbonite, dans la plaine du Cul de sac (Bas Boen) et dans celle de Leogane (Bongnotte), mais se sont toutes heurtées à une très vive hostilité de la part des agriculteurs concernés. Car s'il est vrai que la dispersion des parcelles oblige à de fréquents déplacements, on avait négligé le fait qu'elle répond aussi au souci bien compréhensible des agriculteurs de minimiser les risques en cultivant des terres localisées dans des sites écologiques différents. Les pertes de temps occasionnées par les longues marches à pied entre parcelles éloignées les unes des autres sont par ailleurs très largement compensées par le fait que les agriculteurs sont ainsi en mesure d'échelonner les périodes de travail et de récolte grâce à des calendriers culturaux souvent complémentaires. Regrouper les parcelles en un seul lieu va donc à l'encontre de leurs intérêts. La main d'oeuvre familiale ne constitue pas la ressource la plus rare, bien au contraire, et l'exploitant a donc intérêt à pouvoir l'employer au maximum à des tâches productives, tout au long de l'année, quitte à devoir lui imposer de très nombreux trajets. Le Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural n'en continue pas moins d'affirmer que "le remembrement est une condition

-----  
 (1) Edouard FRANCISQUE, op. cit., p.116.

nécessaire à l'augmentation de la productivité des terres très morcellées"(1).

La politique de développement agricole du régime Jean Claude DUVALIER s'est appuyée pour l'essentiel sur la mise en oeuvre de quelques grands projets de développement régional intégrés avec l'aide financière de plusieurs agences de coopération bilatérales et internationales. Destinées principalement aux régions de plaine (Artibante, Gonaïves, Petit Goâve, Les Cayes, plaines du Nord et du Nord Ouest,...) ces projets ont consisté principalement en la mise en place d'infrastructures pour l'irrigation et les transports, avec de nombreuses tentatives de promouvoir les variétés et les techniques de la "révolution verte" : utilisation de semences sélectionnées, emploi d'engrais chimiques, recours aux produits phytosanitaires, etc... Les offices et organismes de développement qui ont été créés à cet effet se sont tous caractérisés par une gestion fortement bureaucratique et de nombreux détournements de fonds. Mais l'échec principal de tous ces projets réside surtout dans leur inadapatation aux conditions économiques et sociales de la production agricole. Les aménagements destinés à l'irrigation ne fonctionnent plus aujourd'hui que pour une faible part de leur capacité, malgré de nombreuses et coûteuses tentatives de "réhabilitation". La précarité dans laquelle opèrent de nombreux exploitants en faire-valoir indirect n'incitent guère ces derniers à entretenir les périmètres (récourage des canaux, planage des parcelles, réfection des diguettes,...). A quoi bon, en effet, participer à l'effort collectif si on n'est pas assuré de pouvoir en bénéficier les années suivantes ? Les différenciations sociales, au sein même de la paysannerie font que la répartition de l'eau entre ayant-droits donne lieu à de multiples contreverses.

-----  
 (1) René DOURVILLE.- Les contraintes de nos structures agraires in : Bulletin agricole, publication bimestrielle du M.A.R.N.D.R., n°43, Port au Prince, 1986, pp.36-37.

L'eau d'irrigation est le plus souvent attribuée à chacun par une administration étatique autoritaire et corrompue, avec pour conséquence une incertitude généralisée. Les conflits se traduisent alors par des brèches creusées dans les canaux, des cadenas sectionnés au niveau des répartiteurs, une répression inéluctable, et de l'eau circulant à perte dans toutes les directions... Les variétés à haut potentiel de rendement proposées aux agriculteurs n'ont pas eu la diffusion escomptée, car elles se révèlent inadaptées aux systèmes de culture et de conservation pratiqués par les paysans. Ainsi en a-t-il été, par exemple, des maïs hybrides vulgarisés dans le cadre du projet de développement rural intégré de Petit Goâve et de Petite Trou de Hippe. De petite taille, ces hybrides furent sévèrement concurrencés par les autres espèces avec lesquelles ils étaient cultivés en association (pois d'Argole, sorgho, etc...) et ne peuvent donc fournir les rendements espérés. Leurs épis n'étant pas totalement recouverts par les spathes (contrairement aux cultivars semés habituellement dans la région), les agriculteurs éprouvèrent des difficultés à protéger les grains de l'attaque des insectes parasites dans les conditions de conservation traditionnelles, à savoir en épis suspendus à l'air libre, dans les cuisines ou au sommet des grands arbres. Le fait de devoir, avec les hybrides, acheter chaque année de nouvelles semences et de ne pas pouvoir prélever ces dernières sur les récoltes des années précédentes, fit aussi largement obstacle à leur adoption. Les conditions du marché sont telles, en effet, que la majorité des petits agriculteurs a intérêt à se dégager le plus possible des échanges marchands et à ne pas dépendre des commerçants usuriers pour son approvisionnement en semences.

L'un des coups les plus sévères que dut supporter la paysannerie haïtienne fut sans nul doute l'abatage, entre 1981 et 1983, de tous les porcs du territoire, sous prétexte d'enrayer le développement d'une épidémie de peste porcine africaine. Inquiet par la possibilité d'une éventuelle contamination de son propre élevage

porcin national, le gouvernement nord-américain fit un don de 23 millions de dollars pour parvenir à cette fin. Tous les porcs ont été abattus en moins de 2 ans, même ceux des régions reconnues indemnes de toutes maladies, comme, par exemple, l'île de la Tortue, séparée du reste du pays par un bras de mer de 10 kilomètres. Cet abattage porta un coup brutal à l'économie des petites exploitations paysannes. Les porcs fermiers, élevés au piquet et déplacés de parcelles en parcelles au gré des besoins et des saisons, valorisaient merveilleusement les sous produits de culture (fanés de haricot et de patate, son de riz,...) les tubercules non récoltés (patate douce, manioc,...), les résidus de la consommation humaine (épluchure, céréales avariées,...), les fruits en surproduction saisonnière (avocats, mangues, fruits des palmiers et des arbres à pain,...) et contribuaient par ailleurs aux transferts de fertilité organique vers les vergers et jardins enclos situés aux abords des maisons. Vendus lorsque se manifestaient certains besoins monétaires, les porcs créoles assumaient très souvent une fonction d'épargne, constituaient une source non négligeable de revenus pour les paysans et contribuaient à l'approvisionnement des villes en graisses et protéines d'origine animale (cochons gras). Lorsqu'en 1984, Haïti fut de nouveau déclarée indemne de toute peste porcine, la Banque Interaméricaine de Développement (B.I.D.) octroya un crédit de 17,4 millions de dollars pour permettre le repeuplement porcin sur le modèle des élevages existants dans les pays industriels : importations de porcs de race sélectionnée pour la viande (Large White, Hampshire, Yorkshire, Landrace,...) devant être élevés en porcherie et nourris avec des aliments concentrés à base de maïs et de soja. Seuls quelques bourgeois des villes purent profiter de ce programme, en établissant des porcheries péri-urbaines et en nourrissant les porcs avec des aliments pour la plupart importés. Mais les petits agriculteurs qui ne présentaient pas les conditions requises pour de tels élevages en furent presque tous exclus. Il fallut la pression constante de nombreuses organisations non gouvernementales haïtiennes

pour que le gouvernement finisse par accepter l'importation de porcs rustiques et pour que puisse enfin commencer, en 1987, avec l'aide de la coopération française, un repeuplement porcin adapté aux conditions paysannes. Les responsables du Ministère de l'Agriculture n'ont pas accepté ce revirement de gaieté de coeur. Certains hauts fonctionnaires s'évertuent encore à démontrer que "le producteur de porc doit savoir que les frais d'alimentation se chiffrent à peu près à 75% des dépenses totales de cet élevage et (...) doit se débarrasser de cette habitude haïtienne de nourrir les porcs de "fatras" ou de déchets parfois avariés des activités humaines"(1).

L'essor de la contrebande qui suivit de peu la chute de Jean Claude DUVALIER constitua aussi un coup très dur pour les petits paysans. Sous le régime Duvaliériste, en effet, l'Etat et les proches de la famille dirigeante disposaient d'un quasi-monopole sur les importations alimentaires. Ce système, qui permit de nombreux détournements au profit de la famille au pouvoir, assurait de fait une relative protection de l'agriculture vivrière nationale, avec des prix intérieurs sensiblement supérieurs aux prix internationaux (de 40% par exemple pour le riz). Mais aussitôt après la chute de la dictature, le gouvernement du Général NAMPHY laissa libre cours à la contrebande. Bien que théoriquement illicite, celle ci est le résultat d'une politique délibérée, parfaitement conforme aux recommandations de la banque mondiale qui considère qu'Haïti doit se soumettre aux règles du "libre-échange" afin de pouvoir pleinement bénéficier de ses avantages comparatifs", à savoir : une main d'oeuvre bon marché, et un milieu favorable à l'agro-exportation (café, bananes, fruits de contresaison)(2).

-----  
 (1) Jean BERTRAND.- Rôle de l'aliment. Pourquoi il faut fournir aux porcs une alimentation équilibrée. In Bulletin agricole, publication bimestrielle du M.A.R.N.D.R., n°45 Port au Prince, 1987, p.3.

(2) B.I.R.D.: Haïti. Agricultural Sector Study op.cit.

La contrebande et l'arrivée sans contrôle des produits de l'aide alimentaire se manifestèrent aussitôt par un effondrement des prix agricoles sur le marché intérieur. L'indice des prix des produits alimentaires à Port au Prince a chuté de 22% entre Février 1986 et Mai 1987 et la baisse a été encore plus forte au niveau des producteurs (de 40% pour le riz, et plus de 60% pour le maïs)(1). Il est encore très tôt pour connaître les effets de cet effondrement sur l'évolution des systèmes de production paysans. Les régions de plaine aux productions spécialisées (riz, canne à sucre,...) semblent avoir été les plus durement affectées. Les exploitants ne paraissent pas cependant avoir changé de spéculations, mais auraient limité par contre très sensiblement leurs investissements (peu d'achats d'engrais et de pesticides, canne à sucre non récoltée, etc...). Les propriétaires qui utilisaient de la main d'oeuvre salariée préfèrent céder leurs terres en métayage (2). Les paysans des mornes vont-ils quant à eux se replier sur une stricte autosuffisance alimentaire, comme semblent l'indiquer les évolutions récentes ? Les jeunes vont-ils alors devoir vendre leur force de travail à l'extérieur pour satisfaire leurs besoins monétaires ? Les migrations vers la ville se seraient considérablement amplifiées depuis 2 ans, mais le marché du travail s'est fortement restreint par suite du déclin (pour cause économique) des quelques industries destinées au marché intérieur, et de la fermeture (pour cause politique) de nombreuses industries d'assemblage situées dans la zone franche de Port au Prince. Les possibilités de migration vers l'étranger se sont encore réduites. Les partisans du libre-échange ne semblent pas vouloir défendre la libre circulation des hommes avec la même ardeur que celle des marchandises...

-----  
 (1) Didier PILLOT.- Commercialisation des produits vivriers en Haïti. AHDH-IRAM, Octobre 1987, pp.5 et 6.

(2) Ibid. p.7.

### III. A LA RECHERCHES D'ALTERNATIVES...

La situation actuelle est alarmante, mais l'agriculture haïtienne ne manque cependant pas d'atouts. Il existe encore des régions au potentiel sous-exploité, du fait des quelques grandes plantations extensives situées dans les plaines les plus fertiles, et du fait que les périmètres irrigués sont sous-utilisés par suite des conditions de tenure de la terre extrêmement précaires. L'ampleur des prélèvements auxquels est soumise la paysannerie montre par ailleurs qu'il existe encore une épargne potentielle qu'il conviendrait d'utiliser au mieux pour l'amélioration et la diversification des moyens de production. Le principal atout de l'agriculture haïtienne est sa paysannerie laborieuse, qui a fait preuve, jusqu'à présent, d'une capacité d'adaptation extraordinaire. Mais l'amélioration des conditions de production ne peut pas avoir lieu sans un minimum de protectionnisme. Avec son outillage manuel et ses équipements dérisoires, l'agriculture haïtienne ne peut être compétitive avec les grands producteurs céréaliers d'Europe ou d'Amérique du Nord, à moins d'accepter une rémunération tellement basse que toute épargne et toute modernisation de son exploitation resteront parfaitement impossibles. La protection de l'agriculture haïtienne est donc une condition absolument nécessaire pour que la paysannerie puisse enrayer le mouvement actuel de décapitalisation et tenter au contraire de ré-équiper ses exploitations.

Mais une telle protection ne tarderait pas à provoquer une hausse brutale des prix des biens alimentaires, et on imagine mal le gouvernement actuel prendre le risque d'aggraver le mécontentement des couches urbaines dont le rôle fut décisif dans le renversement de Jean-Claude Duvalier. La question se pose d'ailleurs de savoir s'il conviendrait de protéger de la même façon toutes les activités agricoles. Sans doute pourrait-on utilement abandonner la production sucrière, qui est surtout le fait de quelques

plantations extensives, ne crée pas beaucoup de valeurs ajoutées à l'hectare, et procure peu d'emplois (1). Le marché international du sucre est marqué aujourd'hui par la concurrence des édulcorants de synthèse ; et la baisse actuelle des prix apparaît d'ordre structurel. Haïti n'a pas à craindre une trop forte dépendance pour ses approvisionnements en sucre puisque ses voisins du Tiers Monde qui peuvent lui en fournir en quantités sont nombreux et de régimes divers (Cuba, Barbade, République Dominicaine,...). Plus cruciale apparaît par contre la protection des céréales et des légumineuses, qui concernent en premier lieu les plus petites exploitations, et pour lesquelles les mouvements de prix sur le marché international sont étroitement subordonnés à la politique agricole des grands pays producteurs.

Dans les zones de plaine occupées par les quelques derniers grands domaines exploités de façon extensive, ou morcellés en petits lopins concédés en faire-valoir indirect, une véritable réforme agraire devrait permettre aux paysans les plus pauvres d'accéder à la propriété foncière et d'y investir leur propre force de travail familiale en toute sécurité. Les quelques occupations de terre qui eurent lieu après la chute du régime Duvaliériste montrent les résultats que l'on peut en attendre : les petits paysans qui prirent possession de terres dans la plaine du Nord et sur le plateau central mettent aujourd'hui en oeuvre des systèmes de production intensifs et protecteurs. Mais les propositions destinées à décréter unilatéralement l'abolition du faire-valoir indirect et le remembrement des exploitations (2) sont de nature, par contre, à effrayer les petits paysans des montagnes qui prennent ou cèdent fréquemment des terres en métayage pour disposer de parcelles dans des étages

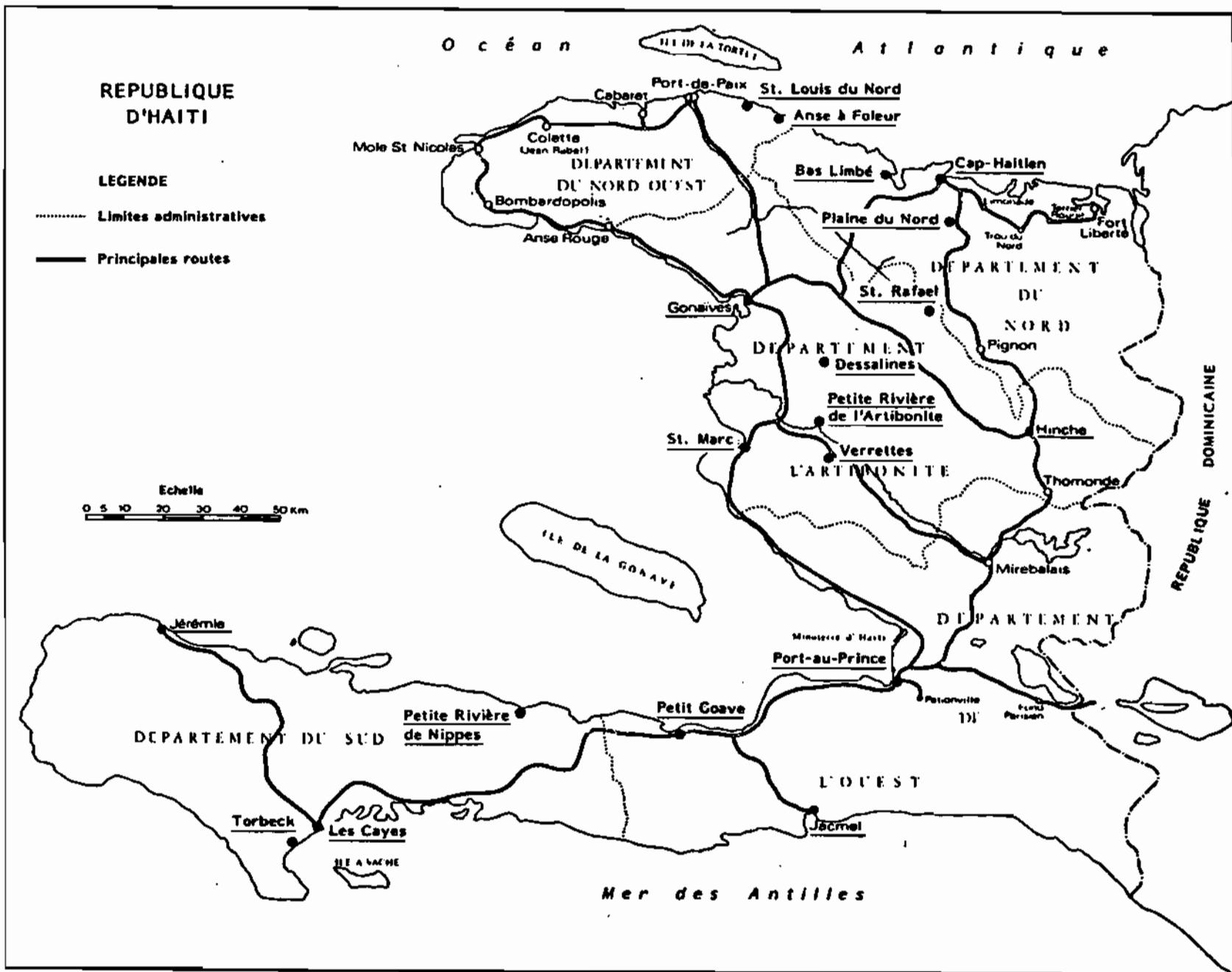
---

(1) cf : IRAM-AGRICORP. *La canne à sucre et les possibilités de développement d'autres cultures dans la plaine du Nord en Haïti. Mai 1988.*

(2) *Avancées initialement par certains secteurs de l'église catholique, ces propositions furent ensuite reprises par certains candidats à la présidence de la République, tels que l'agronome Louis DEJOIE, du parti agricole industriel national.*

écologiques différents. Plus utile serait la prise en charge par l'Etat des frais de notariat et d'arpentage, dans le but d'aider les paysans à mettre fin à l'indivision dont les effets sur les systèmes de culture et la protection des sols sont très défavorables.

L'aide étrangère pourrait être consacrée prioritairement à l'équipement de la paysannerie en nouveaux moyens de production, afin que cette dernière puisse rapidement accroître la productivité de son travail. Les domaines où il conviendrait d'intervenir de toute urgence sont la diversification de l'outillage manuel, la petite hydraulique de mornes, le repeuplement porcin avec des races rustiques, la conservation des produits de récolte, la culture attelée et le renforcement de l'association agriculture-élevage. Pour chacune de ces interventions, grâce à l'expérience accumulée dans plusieurs projets de développement agricole, on dispose aujourd'hui de références techniques suffisamment précises et adaptées pour pouvoir envisager leur mise en oeuvre à relativement vaste échelle. Mais rien n'indique qu'il y ait désormais une volonté politique de s'appuyer sur la paysannerie et que le gouvernement issu du coup d'Etat de juin 1988 soit prêt à tenir compte de ses intérêts et de son savoir-faire.



## **POLITIQUES AGRICOLES ET DEVELOPPEMENT RURAL :**

### **Réflexions tirées de l'action de l'équipe IRAM dans la Plaine du Nord** **Damien MERMET et Christian FUSILLER**

#### **INTRODUCTION**

L'objectif de cette courte note est de cerner à partir de l'exemple de l'action entreprise principalement dans la zone de Grison Garde, les relations existantes entre les politiques nationales et les actions de développement que nous menons sur le terrain.

Globalement la question à laquelle nous cherchons à répondre est "quelles sont les politiques nationales qui peuvent créer un environnement favorable au développement" ?

Nous souhaitons préciser tout de suite que nous n'appelons pas politique une simple déclaration d'intentions, pour nous il n'y a politique que par rapport à la réalité.

En particulier une politique volontaire suppose de rassembler des objectifs, des moyens et des compétences.

Nous aborderons d'abord un certain nombre de points de la politique agricole perçue à travers la réalité économique et sociale de la zone, puis nous chercherons à cerner l'évolution possible à terme des structures de production en fonction des actions de développement effectuées depuis plusieurs années dans la zone de Grison Garde.

#### **I - Différents points de la politiques agricole (ou rurale)**

**1.1.-** Le prix des produits agricoles, on l'avantage d'un certain protectionnisme.

Les paysans haïtiens sont totalement intégrés au marché, ils achètent des vivres et du travail, ils vendent leurs récoltes et leur force de travail. La recherche d'une bonne rémunération du travail est donc prioritaire pour eux. Cette rémunération est bien sûr fonction du niveau de production (rendement), de l'importance des consommations intermédiaires (intrants), du marché, et des prix.

Depuis 1986 la variation des conditions de commercialisation de deux produits permet de saisir l'influence du prix sur les pratiques payannes.

Le premier exemple est celui du riz.

En 1986 à la suite du départ de J.C. DUVALLIER s'est développé une forte contrebande portant sur tous les produits et en particulier sur le riz. Le riz de contrebande (riz miami), moins cher, concurrence alors directement le riz haïtien (riz Pays) dont le prix passe d'environ 1\$ à 0,56 \$ le kilo de riz blanc (prix de vente à la production). Depuis la fin 1988 une surveillance plus

stricte des importations et une taxation effective du riz a permis au prix du riz pays de remonter à 0,70 \$, tout en étant inférieur au prix actuel du "riz miami". Ces variations de prix ont eu un impact important sur la rémunération du travail, ceci a entraîné au moment des prix les plus bas (mi 1986), des mouvements de révolte dans la principale zone rizicole du pays (guerre du riz dans l'Artibonite) et une réduction des emblavements. Depuis la récente remontée des cours et dans la mesure où le niveau de production est bon, le riz assure une très bonne rémunération du travail et c'est à notre sens le premier facteur explicatif du succès du riz irrigué à Grison Garde.

D'un rendement du riz pluvial de l'ordre de 1 T/ha on passe à 4 T/ha (ou plus) alors que le bénéfice est multiplié par plus de 6.

#### BUDGET DE CULTURE INDICATIF EN \$/HA

Type de Riz	Rendement	Total dépenses	Valeur production	Bénéfice
RIZ PLUVIAL	1,2 T/ha	400	600	200
RIZ IRRIGUE	4 T/ha	800	2000	1200

Le deuxième exemple est celui du manioc.

La plaine du Nord est une zone de forte production de manioc, qui transformé en galette (cassave) est commercialisée sur le reste du pays et en particulier sur Port au Prince. En 1987 des troubles politiques très fréquents ont grandement perturbé la commercialisation des cassaves, dont la fabrication s'est stabilisée au niveau de consommation de la plaine du Nord.

Le problème de commercialisation des cassaves s'est bien sûr répercuté sur celui du manioc et bon nombre de paysans n'ont pas réussi à vendre le manioc, ils ont alors généralement choisi de laisser la culture plus longtemps au champ, ce qui a souvent entraîné la suppression d'un cycle de culture (haricot ou riz).

Le premier exemple souligne l'intérêt d'une certaine politique de protection pour favoriser les produits nationaux et stimuler la production; le deuxième exemple souligne l'importance des possibilités de commercialisation sur la fixation des prix, dans la mesure où les échanges inter- régionaux sont développés.

## 1.2.- Les intrants ou l'intérêt d'une politique de subvention.

Il n'y avait en 1984 aucun réseau sûr pour l'achat des intrants dans la plaine du Nord, l'ODN a mis en place un réseau de cinq boutiques agricoles commercialisant des semences, des engrais, des produits phytosanitaires, des outils et des tôles. Dans deux zones (Saint Raphael et Grison Garde) les achats des intrants agricoles sont loin d'être marginaux.

A Saint Raphael où les intrants étaient déjà vendus auparavant, la boutique a permis de stabiliser les prix à la baisse et de garantir une certaine qualité des produits.

A Grison Garde l'ouverture de la boutique associée aux nombreuses actions de développement dans la zone a permis de créer un marché en particulier pour les engrais.

La mise à disposition d'intrants agricoles (engrais, produits phytosanitaires mais aussi et peut être surtout semences vivrières) de qualité, aux paysans à des prix raisonnables est extrêmement favorable au développement de la production et à l'augmentation des revenus des paysans.

Pour souligner cela on peut dire que l'attribution gratuite d'intrants (semences - engrais - outillage) aux participants des séminaires de formation mis en place par la Recherche/Développement à Grison Garde par exemple pour le riz pluvial et irrigué, a sûrement été un des facteurs de succès de la diffusion de la technique.

A notre sens cette subvention est justifiée par son efficacité technique (augmentation de la production) il ne s'agit pas d'un simple cadeau, il s'agit d'un encouragement à la production qui s'est révélé très productif.

Bien sûr ces observations posent le problème de l'intérêt d'une politique nationale de distribution des intrants agricoles à faible coût, voir de subvention de ceux-ci. Cependant une telle politique est délicate à mener, elle doit être associée à une intervention technique précise permettant de valoriser au mieux les intrants, sinon il risque de ne s'agir que d'un cadeau non productif.

## 1.3.- L'outillage agricole, ou la nécessité d'une politique d'amélioration de l'outillage manuel.

L'outillage manuel est quasiment le seul utilisé en Haïti, il est pourtant relativement peu diversifié dans la zone de Grison Garde (machette et houe large principalement).

La commercialisation des outils au travers des boutiques ODN permet de saisir quelques aspects de l'outillage manuel; les paysans sont tous demandeurs d'outils mais ils recherchent des modèles bien précis qui ne leur sont pas toujours proposés, taille et poids des houes, longueur des coulins

(machette à lame longue et étroite) etc.... C'est ainsi qu'un bon nombre d'outils en stock dans les boutiques ne sont pas vendus parce qu'ils ne correspondent pas précisément au besoin des paysans.

Par ailleurs certaines actions entreprises par la Recherche/Développement à Grison Garde ont montré l'importance de l'adaptation de l'outillage pour augmenter la productivité du travail. Ceci étant d'autant plus important que de nouvelles techniques sont proposées.

Pour le riz irrigué par exemple des planeuses et nivelleuses de différents modèles ont été introduites et sont utilisées par les paysans ; De la même façon les paysans sont très demandeur d'une houe Dominicaine large et légère qui permet de faciliter le travail du planage, enfin l'utilisation des serpettes est fréquente pour la récolte du riz irrigué.

De même l'introduction et la généralisation de l'utilisation de la serpette à Saint Raphael de 1984 à 1988 a permis d'augmenter considérablement la productivité du travail de récolte.

Par contre les tables de battages proposées ne semblent pas enthousiasmer beaucoup de paysans, ils ne sont généralement pas prêt à l'acheter (il faut du bois cher pour fabriquer une table de battage solide). Aussi les paysans battent-ils généralement le riz sur de grosses pierres ou des billots de bois.

Pour le riz pluvial une petite houe Dominicaine a été proposée pour semer plus dense (plus de poquet par hectare) et pour sarcler (le sarclage est le principal poste de dépense pour la riziculture pluviale, il est habituellement effectué à la machette et à la main).

Pour nous ces différents exemples soulignent l'intérêt d'une véritable politique d'amélioration de l'outillage manuel comportant l'adaptation d'outils à une large gamme d'utilisation, la fabrication ou l'approvisionnement et la distribution en milieu rural.

En effet une récente pénurie de serpettes à la boutique de Grison Garde a permis de mesurer l'intérêt des paysans pour le nouvel outil.

Nous ne parlons pas dans cette note de la culture attelée, en détail, nous pouvons juste souligner ici l'intérêt de cette technique pour la Plaine du Nord. Pour l'avenir de cette activité, il conviendrait de réaliser un travail approfondi de diversification/adaptation des outils proposés, en particulier pour les semoirs et sarcleuses.

#### 1.4.- Les infrastructures ou l'efficacité du désenclavement.

Comme nous l'avons dit plus haut, les producteurs haïtiens sont très liés au marché, le désenclavement de leur zone permet de faciliter l'écoulement de leurs produits et l'approvisionnement en intrants ou en produits de consommation. Les routes sont la principale réalisation tangible de l'ODN, dans bon nombre de zones, elles ont permis aux transports privés de se développer, voir de se créer.

La situation de Grison Garde est très révélatrice à cet égard, très bien déservi depuis la reconstruction de la route, le bourg est le lieu d'une activité commerciale intense et de nombreux "taptaps" se rendent quotidiennement dans la zone. A la demande récente des producteurs du périmètre irrigué, les TPTC (\*) sont en train de réhabiliter la route principale traversant le périmètre du Sud vers le Nord.

D'autres zones de la Plaine du Nord toujours enclavées permettent de saisir l'importance de la route :

- A Bois de Lance la route existante n'est pas carrossable et même très difficile à parcourir à pied en saison des pluies du fait qu'elle est entrecoupée de vastes borbiers. Toutes les personnes rencontrées dans la zone citent la route comme premier problème de la zone.
- Dans les mornes de Vallières il faut des heures de marche pour se rendre à un bourg d'importance, la commercialisation des produits en est d'autant plus limitée.

Les routes ne sont pas un luxe en milieu rural, elles contribuent à une meilleure valorisation de la production.

Une politique raisonnée d'infrastructure routière est donc un outil indispensable pour le développement rural.

#### 1.5.- Le foncier ou la nécessité de la sécurité.

Dans la Plaine du Nord on peut distinguer trois grands types de situations. D'une part des zones de petites ou moyennes propriétés dont les propriétaires sont résidents, d'autre part des zones de grande propriété citadine voir absentéiste et enfin de vastes terres de l'Etat.

A Grison Garde la petite propriété domine, cela n'empêche pas d'avoir une bonne partie des terres cultivées en Faire Valoir Indirect. Mais il s'agit de relations de proximité entre metayer ou fermier et propriétaire garantissant une certaine sécurité foncière. Le fermage n'est pas très élevé et le taux de métayage est assez faible comparé à d'autres situations (en théorie 25 % pour le propriétaire pour le riz, dans la pratique 20 % ou moins).

---

(\*) Ministère des Travaux Publics Transport et Communication.

L'extension des rizières dans le périmètre irrigué qui demande un gros investissement d'aménagement de la parcelle permet de mieux comprendre la situation foncière. Bien sûr les paysans commencent à aménager leur propriété, mais ils n'hésitent pas à aménager des terres prises en fermage ou en métayage.

Cependant il faut dire qu'à terme le succès et la rentabilité du riz irrigué vont peut être modifier les rapports fonciers (prix des terres - fermage - taux de métayage).

Sur les terres de l'Etat et sur certaines terres privées la pression des paysans est forte, de récentes visites sur les vastes terres d'Etat du Nord-Est permettent de se rendre compte qu'une bonne partie de la superficie est déjà occupée par les paysans en particulier dans les zones les plus aptes à la culture. Dans certains cas cette occupation est ancienne et antérieure à la fermeture des usines. Les paysans déclarent ne pas être inquiets pour leurs terres, cependant une clarification juridique de la propriété serait indispensable. En effet il semble que le contrôle social soit fort, autorisant ou non à occuper des terres de l'Etat, puisque dans les villages limitrophes on trouve des gens qui occupent plus de 5 à 10 carreaux et des gens qui sont salariés agricoles et n'ont pas de terres à eux.

Une politique de clarification de la situation foncière et probablement de redistribution permettant d'augmenter la sécurité foncière des paysans est donc très importante.

La Banque Mondiale depuis deux ans dit qu'elle refusera de financer une troisième phase ODN si elle ne comprend pas un programme de colonisation des terres de l'Etat dans le Nord-Est.

1.6.- Les cochons créoles ou la nécessité d'un repeuplement d'ampleur en cochons rustiques.

L'éradication totale des cochons créoles entreprise en 1980 en Haïti sur demande du Gouvernement Américain a pesé très négativement sur l'économie des exploitations paysannes.

Cette éradication totale n'était pas une nécessité technique, en effet un programme de préservation de la race aurait été possible et a d'ailleurs été mis en place dans le pays voisin, la République Dominicaine. L'éradication totale était essentiellement politique et n'a été possible que grâce à la pression de "l'organisation macoute" dans les campagnes.

Les programmes de repeuplement en cochons américains ont montré leurs limites dans les conditions paysannes. A Grison Garde un certain nombre de paysans ont acheté des cochons américains mais dans la plupart des cas ils sont morts. Ces cochons exigent une part de son de blé dans leur alimentation, or, le son de blé est cher et très difficile à trouver dans la Plaine du Nord.

Par contre les paysans mis en relation avec le centre de multiplication secondaire de Dondon qui diffuse les cochons rustiques (guadeloupéen et croisés chinois gascon) montrent leur grand intérêt pour ce type de cochons. Malheureusement ce projet très intéressant n'est pas à la dimension du pays, ces dans toutes les zones car les paysans réclament des cochons rustiques. (En particulier dans les zones sèches du Nord-Est).

Une extension des programmes de diffusion de cochons rustiques est une nécessité pour les petites exploitations paysannes d'Haïti.

#### 1.7.- Les infrastructures sociales ou le mieux vivre des paysans.

Les demandes des populations sont également très fortes pour des infrastructures sociales du type dispensaire, école, adduction d'eau, etc....

Ces équipements sont dans bien des cas indispensables pour améliorer les conditions de vie des paysans.

## 2 - Evolutions des structures de production

Il est possible semble-t-il de comprendre structure de production de deux façons ; d'une part structure d'organisation de la production comprenant les Organismes de développement et d'autre part Structure des exploitations agricoles. Nous nous limiterons ici à cette deuxième acceptation.

#### 2.1.- Un salariat agricole important.

La vente et l'achat de travail est très fréquent même dans des zones dominées par les petits propriétaires comme Grison Garde. Il existe bien sûr des groupes d'échange de travail (KOMBITE) dans lesquels le travail reçu est restitué, mais le salariat pur est également très développé soit au travers d'Equipe de travail (RAMPONO) soit au travers de contrats individuels.

Dans un certains nombre de cas, les mêmes paysans peuvent acheter et vendre du travail. Mais il reste que bon nombre de paysans tirent l'essentiel de leurs revenus du salariat.

Pour les jeunes ce peut n'être qu'une phase transitoire de début d'accumulation, pour les autres il s'agit d'une situation de "croisière".

Il est d'ailleurs intéressant de noter que le salariat est également fréquent en pourtour des terres de l'Etat même dans les zones où l'occupation paysanne est importante. Dans ces situations, tout se passe comme si un certain nombre de paysans n'ont pas accès à l'occupation des terres de l'Etat.

Mis à part les jeunes on peut donc considérer qu'il existe une classe de paysans tirant l'essentiel de leurs revenus du salariat agricole.

Dans la zone de Grison Garde le développement de cultures telles que le riz irrigué augmentant le travail nécessaire et le revenu des exploitants tend à entretenir cette classe. Pour les travaux sur rizière le salaire journalier semble augmenter ce qui peut entraîner un élargissement de cette classe.

## 2.2.- Des exploitations favorisées.

Certains thèmes techniques comme la culture attelée, sont plus faciles à mettre en oeuvre et à amortir sur des exploitations d'une certaine taille (à partir de 2,5 ha). C'est dans cette tranche d'exploitation que l'on trouve la quasi totalité des propriétaires d'attelages. Pour ces exploitants la culture attelée présente deux intérêts économiques d'une part un moindre coût de travail du sol et d'autre part un revenu monétaire tiré du travail réalisé pour d'autres exploitations (Job).

Si l'ensemble des exploitations peut bénéficier de la culture attelée, au travers de la location d'un attelage (avec bouvier) il reste que l'essentiel du bénéfice va aux propriétaires d'attelage et donc à la tranche supérieure des petits propriétaires.

Pour l'essentiel des autres thèmes techniques diffusés à Grison Garde (maïs, haricot, riz pluvial, glacié) et surtout pour le riz irrigué il apparaît que tous les types d'exploitation participent, que ce soit sur des terres en faire valoir direct ou en faire valoir indirect. D'ailleurs les "gros" de la zone (moyens propriétaires ou autres métiers) ne se sont lancés dans la riziculture irriguée que 12 à 18 mois après les premières parcelles, une fois qu'ils étaient sûrs d'en tirer de bons bénéfices.

On constate de plus que les résultats techniques ne sont pas fonction du type d'exploitation considéré et que bon nombre de très petites exploitations obtiennent de très bons résultats (rendement, revenu par hectare). Il ressort donc que toutes les exploitations profitent de ces nouveaux thèmes techniques mais aussi que les plus grosses en tirent des revenus beaucoup plus importants que les autres.

Globalement donc, l'ensemble des paysans de Grison Garde (producteurs et salariés) semblent bénéficier du récent développement de la zone mais il semble bien que les écarts entre les plus riches et les plus pauvres se renforcent également.

**ECHANGES PARALLELES ET ESPACE REGIONAL DE DEVELOPPEMENT**  
**EN AFRIQUE DE L'OUEST**  
 Johny EGG - Jérôme COSTE

La note qui suit vise à présenter les travaux mis en oeuvre à l'IRAM à partir de septembre 1987 sur les échanges agricoles et l'espace régional en Afrique de l'Ouest et à les situer dans les débats sur les politiques agricoles au Sahel.

**1. PROTECTION ET INTEGRATION REGIONALE : UNE VOIE DE SORTIE DE CRISE POUR LES AGRICULTURES SAHELIENNES ?**

La sécheresse du début des années 1970 a incité les responsables des politiques de développement (gouvernements d'Afrique sahéenne et bailleurs de fonds) à mettre l'accent sur l'augmentation de la production céréalière (principale activité - avec l'élevage - du secteur rural et base de l'alimentation). Deux idées principales marquent alors ces politiques : augmenter les prix des céréales au producteur et continuer à développer la production irriguée (riziculture). Le colloque CILSS / Club du Sahel de Nouakchott (1979) traduit bien l'état d'esprit des responsables des politiques agricoles à cette période : les producteurs vont répondre à une hausse des prix des céréales (plus forte que celle des cultures d'exportation), en augmentant les surfaces emblavées et l'utilisation d'intrants et, surtout, en augmentant la fraction commercialisée de leur production. La politique céréalière, nouvelle préoccupation des politiques de développement, vise également à attribuer aux offices céréaliers un rôle central dans la régulation du marché tandis que les producteurs sont incités à s'organiser.

Au milieu des années 1980, soit très peu de temps après (à l'échelle du développement), la situation et les préoccupations sont bien différentes. La crise des modèles de développement s'est approfondie. Dans le secteur agricole, malgré des hausses de prix à la production (et la baisse de la concurrence des cultures d'exportation), la production céréalière n'a que peu augmenté en moyenne. Les offices ne sont pas parvenus à remplir leur mission (assurer conjointement un prix élevé à la production et une subvention des prix au consommateur). Les importations augmentent fortement, à la fois sous forme d'aide alimentaire (besoins accrus en fonds de contrepartie des pays receveurs) et sous forme d'importations commerciales à un prix relativement bas (politiques de dumping des grands exportateurs de céréales). Ces importations peu coûteuses contribuent à accélérer la modification des habitudes alimentaires en faveur du riz (et du blé), dans les villes d'abord, puis dans les campagnes. Enfin, les difficultés macro-économique (baisse des ressources en devises tirées des exportations, insuffisante rentabilité des investissements, ...) ont entraîné la soumission des politiques agricoles aux plans d'ajustements structurels (suppression progressive des subventions aux intrants et à la consommation, réduction du rôle des offices, privatisation,...).

Quelles que soient les solutions proposées au niveau de la production agricole, les contraintes macro semblent primer. Les principales questions concernant la définition des politiques agricoles sont :

- Comment développer les productions céréalières locales face à la concurrence des importations ?

- Comment financer le développement des cultures irriguées, face à cette concurrence commerciale et aux contraintes financières qui pèsent sur les Etats (étant entendu que les schémas des grands projets irrigués sont à repenser) ?
- Comment conduire les politiques agricoles et maîtriser les échanges extérieurs dans un cadre de libéralisation des marchés et de désengagement de l'Etat imposé par l'ajustement structurel ?

Dans le contexte actuel de crise financière des Etats sahéliens, on ne voit pas comment pourrait se développer la production céréalière si elle n'est pas protégée du marché mondial. Quelle forme pourrait prendre cette protection ? C'est l'objet de nombreux débats. Mais la nécessité d'une protection est une idée qui s'impose aux responsables des politiques agricoles, que ce soit au niveau des politiques nationales ou à celui du développement local.

L'idée de protection n'est pas envisagée seulement comme une défense vis-à-vis du marché mondial, mais comme un moyen de stimuler les agricultures de la sous-région et notamment les agricultures sahéliennes. Celles-ci peuvent, en effet, connaître des problèmes d'écoulement d'excédents, lors de bonnes années pluviométriques, comme ce fut le cas en 1986/87. On retrouve là l'idée du développement des échanges Sud-Sud ou de l'intégration régionale comme moyen de stimuler la croissance des pays du Sud : une région moins soumise à la concurrence et aux aléas du marché mondial, offrant un espace plus homogène et de plus grande dimension à l'activité économique, apparaît ainsi comme un schéma de sortie de crise.

Or, si l'on se fie aux données comptables des Etats qui présentent une image largement extravertie des échanges africains, l'objectif d'intégration régionale semble bien difficile à atteindre. Depuis la création des Etats-nations, le commerce entre partenaires du continent n'a en effet que très peu progressé. Dans les quinze dernières années, il n'aurait représenté que 4 % du total des échanges extérieurs des pays africains situés au Sud du Sahara (contre 15 à 22 % en Amérique Latine et 20 à 27 % en Asie). Et, fait plus alarmant, sa part relative diminuerait encore depuis le milieu des années 1970, notamment sous l'effet de la croissance des importations alimentaires en provenance du marché mondial.

Mais ce constat, qui ressort des données disponibles, peut en grande partie être mis en doute. On retrouve là les problèmes liés à l'insuffisance des appareils statistiques et à la méconnaissance du secteur "informel". Il est clair que les comptabilités nationales ne saisissent qu'une partie (dans certains cas insignifiante) des flux de marchandises ou de monnaies qui traversent les frontières.

La prise en compte de cette réalité conduit à aborder les problèmes d'intégration régionale de manière différente. Les réseaux d'échanges fondés sur des solidarités éprouvées entre les populations (mais situés la plupart du temps en marge de la légalité) réalisent de fait une intégration régionale. Ainsi, au caractère artificiel d'une intégration régionale organisée par les Etats, s'oppose la réalité d'une intégration effectuée par les réseaux marchands privés. Par le biais de ces échanges, dits informels, parallèles ou clandestins, les politiques agricoles des pays de la sous-région deviennent interdépendants.

Ce paradoxe s'éclaire lorsqu'on entre dans l'analyse des facteurs qui stimulent les échanges frontaliers. En effet, dans de nombreux cas, ce sont les entraves sur lesquelles bute l'intégration officielle (disparités des politiques économiques et monétaires) qui, elles-mêmes, favorisent le développement des réseaux parallèles.

## **2. ESPACE REGIONAL : LES TRAVAUX DANS LESQUELS L'IRAM EST IMPLIQUE**

C'est par cette problématique d'intégration régionale "par le bas" que nous sommes entrés dans le débat lancé à Mindello sur l'espace régional ouest africain. Le renforcement des complémentarités entre agricultures de la sous-région implique d'avoir une idée plus précise sur les flux intra-régionaux actuels et leur fonctionnement. C'est l'objet de l'étude "échanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest", démarrée en septembre 1987 pour une période de deux ans.

Une autre partie du débat est plus directement liée à la protection des agricultures de la sous-région vis-à-vis du marché mondial. L'étude "inventaires des politiques de maîtrise des échanges extérieurs de céréales en Afrique de l'Ouest" (juin-novembre 1988) permet d'aborder ce volet (de façon modeste, mais systématique), en dressant un état des lieux des politiques nationales et des flux d'importation).

### **2.1. L'étude "Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest"**

#### **a - Objectifs**

L'étude vise à répondre aux questions suivantes :

- 1) Quelle est l'ampleur des échanges de produits agricoles à l'intérieur de la sous-région (principalement entre pays sahéliens et pays côtiers) ?
- 2) Quels sont les facteurs qui déterminent ces échanges ?
- 3) Comment fonctionnent les échanges frontaliers ?
- 4) Quels sont les avantages et les inconvénients des échanges non enregistrés pour les différents acteurs (producteurs, consommateurs, commerçants et Etat) des économies nationales et pour l'ensemble régional ?

#### **b - Méthode**

Par rapport aux quelques travaux menés sur le thème, l'originalité de la démarche retenue est de combiner les techniques de croisement des données existantes avec des enquêtes de terrain.

Le dispositif de base des enquêtes de terrain est placé sur les principaux marchés des régions frontalières, dans les zones d'intense activités commerciales que nous appelons "périphéries frontalières". Il permet d'étudier le fonctionnement des marchés et d'observer les échanges locaux et les flux régionaux. Pour l'étude de ces derniers, le dispositif est complété (dans quelques cas) par des enquêtes auprès des commerçants dans les grands centres urbains et par le dépouillement des registres portuaires de la sous-région.

On combine ainsi trois types d'observations :

- . sur les frontières (dans les périphéries nationales),
- . sur les centres de décision en matière de flux régionaux (auprès des commerçants grossistes),
- . et sur l'entrée des marchandises importées (dans les grands ports des pays qui pratiquent la réexportation).

Ces observations devraient permettre d'obtenir une estimation quantitative des échanges régionaux de produits locaux et de produits importés. Il faut souligner que la qualité de cette estimation est étroitement liée à la connaissance du terrain et à la qualité des enquêtes.

Le recueil et le traitement des données existantes (enquêtes auprès des services nationaux, compilation statistique et recherche documentaire) porte sur :

- . les flux,
- . les mesures de politiques économiques,
- . et le fonctionnement des échanges.

Un travail statistique spécifique est entrepris sur les données officielles des flux. La comparaison des déclarations des pays partenaires permet une première réévaluation de l'image du commerce intra-régional fournie par les statistiques douanières. La méthode des bilans ressources - emplois permet dans plusieurs cas d'approcher les flux de réexportation non déclarés.

### **c - La mise en oeuvre et le cadre institutionnel**

L'étude est cofinancée par le Club du Sahel et le ministère français de la Coopération. Elle reçoit l'appui du CILSS au travers d'une relation étroite avec le projet Diagnostic Permanent.

La responsabilité de l'étude est assurée par deux chercheurs qui ont travaillé ensemble depuis plusieurs années sur ce thème : Johny EGG (économiste à l'INRA, Montpellier) et John IGUE (géographe à l'Université Nationale du Bénin, Cotonou). L'IRAM assure la mise en oeuvre du projet (Jérôme COSTE).

Les enquêtes sur les marchés frontaliers sont assurées par des étudiants des Universités de la sous-région, pour la plupart dans le cadre des travaux de maîtrise de géographie. En privilégiant cette démarche, l'étude vise aussi un objectif de formation de jeunes chercheurs. Des accords ont été conclus avec des équipes universitaires de 7 pays de la sous-région : Bénin, Togo, Côte d'Ivoire, Mali, Burkina Faso, Niger et Sénégal.

Depuis le mois d'août 1988, des moyens complémentaires sont apportés par le ministère français de la Coopération pour une étude spécifique sur l'espace frontalier entre le Tchad, le Nord Cameroun et le Nord Nigeria.

Au total, près de 25 mémoires d'étudiants seront produits sur les espaces frontaliers de la sous-région dans le cadre de l'étude. Certes, comme on le constate après les deux premiers passages d'enquêtes, ces travaux sont d'une inégale valeur. Il n'en reste que certains sont de bonne qualité et, surtout, qu'une dynamique d'étude est lancée sur un sujet peu abordé jusqu'ici dans la sous-région.

Parallèlement, des missions d'appui sont réalisées par des chercheurs ou des experts confirmés. Elles portent sur deux thèmes :

- Les stratégies des commerçants par rapport aux échanges frontaliers et régionaux :
  - . Niger - Nigeria (Emmanuel GREGOIRE)
  - . Mali - pays limitrophes (Jean-Loup AMSELLE)
  - . Sénégal - pays voisins (Agnès LAMBERT)
  - . Tchad - Nord Nigeria - Nord Cameroun (Claude ARDITI et Dominique HARRE)
  - . Bénin - pays limitrophes (John IGUE).
- L'analyse des circuits financiers des échanges régionaux : étude du recyclage au Togo des devises issues du commerce non contrôlé entre le Nigeria et ses voisins (Olivier VALLEE).

Enfin, plusieurs travaux de recherche documentaire sont conduits (mission en Angleterre ; synthèses bibliographiques).

Deux documents rendent compte des résultats obtenus à mi-parcours de la phase de collecte de données :

- . J. EGG, J. IGUE, J. COSTE .- "Méthodologie et premiers résultats", juin 1988.
- . J.L. AMSELLE, E. GREGOIRE .- "Politiques nationales et réseaux marchands transnationaux : les cas du Mali et du Niger - Nord Nigeria", juillet 1988.

## **2.2. Etude "Inventaire des politiques de maîtrise des échanges extérieurs de céréales en Afrique de l'Ouest"**

Financée par le ministère français de la Coopération et mise en oeuvre en étroite relation avec le Club du Sahel, cette étude porte sur trois volets :

- . Inventaire des mesures de maîtrise des échanges extérieurs dans 18 pays de la sous-région (mesures tarifaires et paratarifaires, politiques de prix, taux de change,...),
- . Inventaire des flux d'importation : comparaison des différentes sources statistiques et analyse de l'évolution des flux (1970-1987),
- . Détermination, pour quelques pays, de la structure des prix d'importation.

Ce travail est réalisé par Gilles METTETAL (inventaire des flux et analyse des prix), Patricia VIONNET et François-Xavier BARDE (inventaire des mesures) sous la responsabilité de Jean-Pierre LEMELLE et de Johny EGG avec l'appui de Pierre POUPARD et de Jean COUSSY (EHESS).

Cette étude est conçue comme une première phase de travail dans ce champ. Elle permettra :

- de cerner les divergences et convergences entre les politiques nationales au sein de la sous-région,
- de constituer deux bases de données de référence qui seront à compléter et à actualiser.

### 3. PERSPECTIVES

La question de l'espace régional devient une préoccupation importante des responsables des politiques de développement en Afrique de l'Ouest. En particulier, le ministère français de la Coopération et le Club du Sahel souhaitent que la réflexion sur ce thème se poursuive.

Les premiers débats sur ce thème ont été marqués par une confrontation de type idéologique qui, d'une manière simplifiée, se résume à l'opposition : protection contre libéralisme.

On se trouve actuellement dans une phase où toutes les parties souhaitent dépasser le débat idéologique. Cependant, le thème demeure délicat à aborder, car il renvoie à des questions très sensibles : dévaluation du franc CFA ; souveraineté d'Etats dont la création est relativement récente ; conception des politiques d'ajustement structurel (donner ou non la primauté absolue au retour à l'équilibre des grandes variables macro et macro-financières ?) ; potentialités agricoles "objectives" de la zone (l'agriculture sahélienne a-t-elle ou non un avenir?) ; écoulement des excédents du marché international (poursuivre ou non l'affrontement commercial entre exportateurs ?).

Les travaux que nous menons visent à alimenter ces débats à partir d'approches diversifiées de la réalité, en accordant la priorité à l'observation des faits. Ils permettent notamment de questionner les politiques à partir d'observations de terrain (étude "échanges régionaux") et de compilations systématiques (étude "inventaires").

D'une manière générale, nous pensons que le débat sur les politiques agricoles en Afrique souffre du décalage entre la volonté d'influer sur la réalité par la mise en oeuvre des politiques et la faible part du réel que ces politiques prennent en compte. Quelle peut être la viabilité du raisonnement sur la politique céréalière nigérienne si on ne prend pas en compte les importations non contrôlées de grande ampleur en provenance du Nigeria (près de 140.000 tonnes par an en moyenne, à rapporter au volume des interventions de l'OPVN - 40.000 tonnes) ? Que dire des effets de la fermeture des frontières du Nigeria aux importations de céréales si l'on n'observe pas les entrées frauduleuses massives de riz en provenance du Cameroun, du Bénin et du Niger ?

Les travaux sur les échanges et l'espace régional ouvrent plusieurs perspectives qui se situent au croisement de différentes approches. En premier lieu, il est nécessaire de préciser l'image de l'espace régional que nous cherchons à construire à partir de l'étude des échanges intra-régionaux. Cette caractérisation de l'espace régional vise, d'une part, à appréhender les différents facteurs, et le poids respectif de chacun d'eux, qui interviennent dans la configuration et la dynamique des échanges régionaux. D'autre part, elle cherche à apprécier les avantages et inconvénients de l'intégration régionale "par le bas" pour les différentes catégories d'acteurs économiques.

L'analyse des déterminants des échanges intra-régionaux porte principalement sur :

- La prégnance des circuits commerciaux antérieurs à la période coloniale,
- Le rôle de la religion islamique dans la structuration et le fonctionnement des réseaux commerciaux,

- L'importance de la complémentarité qui s'exerce entre les agricultures des différentes zones de la sous-région. La spécialisation relative de ces agricultures repose à la fois sur les caractéristiques écologiques de chacune des zones et sur le niveau de leurs ressources pour le développement (densité démographique, intensité de l'activité économique),
- Le rôle des disparités monétaires, notamment la confrontation d'un ensemble de pays disposant d'une monnaie convertible et relativement stable (le franc CFA) et de pays dont les monnaies, non convertibles, ont subi plusieurs dévaluations,
- L'impact des disparités de politiques économiques.

La discussion de l'impact des échanges régionaux sur les différentes catégories d'acteurs économiques est, pour le moment, conduite à l'échelle de l'espace régional : quels sont les avantages et les inconvénients de ces échanges pour les producteurs, les consommateurs et les Etats, considérés de manière globale ?

Dans le cadre actuel de notre travail, il s'agit donc d'effectuer une première esquisse selon une approche globale. Mais il apparaît que ce travail, centré sur une échelle (le régional) et une des composantes de l'activité économique (les échanges), contribue aux, et a besoin des, réflexions menées à d'autres échelles et sur d'autres composantes.

Par la suite, il sera donc nécessaire d'organiser des relations avec des travaux, conduits à une échelle plus micro, portant sur la production, la consommation et, plus généralement, sur des analyses de filières. L'articulation de ces différents travaux devrait notamment permettre de mieux cerner les perspectives et les conditions de la croissance des principales spéculations agricoles de la sous-région dans une optique de complémentarité (compétitivité intra-régionale) et de dynamisation de l'espace régional de développement (compétitivité internationale).

L'articulation à des travaux plus macro sera également nécessaire afin d'intégrer davantage aux analyses macro les incidences monétaires et financières des échanges informels et, inversement, de mieux cerner l'impact sur ces échanges des politiques d'ajustement structurel.

L'intérêt de confronter différentes approches de l'espace régional est d'autant plus grand que c'est un thème vis-à-vis duquel la volonté politique, notamment celle des gouvernements d'Afrique de l'Ouest (et plus encore de ceux des pays côtiers) est faible. Conjointement à la mise en oeuvre de collaborations avec d'autres équipes d'études et de recherche, il apparaît nécessaire d'inscrire nos travaux dans des processus de formation et d'animation de la réflexion sur ces thèmes (association d'équipes universitaires ou d'experts africains, participation à des forums de discussion organisés par le Club du Sahel et le CILSS,...).

### TROISIEME PARTIE

#### AJUSTEMENT STRUCTUREL ET \*

#### POLITIQUE AGRICOLE EN AFRIQUE

Michel GRIFFON (CIRAD)

#### RESUME

L'ajustement structurel proposé aux gouvernements africains par le FMI et la Banque Mondiale a été rendu nécessaire par la dégradation financière des économies de ces pays, et très souvent, par la faillite des modèles de développement ou des politiques suivies dont le secteur agricole et les paysanneries ont souvent fait les frais.

Les politiques d'ajustement concernent précisément aux premier chef le secteur agricole. Les voies proposées présentent des risques notables de récession locale annulant le bénéfice des efforts antérieurs.

L'avenir de l'ajustement passe surtout par la reconstitution d'un dynamique de croissance de l'offre agricole que l'extraordinaire poussée démographique devrait tirer dans les années qui viennent. Les politiques agricoles devraient alors permettre pour l'essentiel de stabiliser le processus.

\* Communication à la Société Française d'Economie Rurale.

## I. Pourquoi parle-t-on de politique agricole en Afrique ?

1. On ne parle de politique agricole en Afrique que depuis peu de temps. L'intervention du Fonds Monétaire International (FMI) dans le cadre de plans de redressement, et de la Banque Mondiale dans le cadre de prêts d'ajustement structurel (PAS) tend à s'y généraliser. Les politiques mises en place à cette occasion concernent les prix, les revenus, la fiscalité, les tarifs douaniers, la monnaie, le crédit, les structures professionnelles, les entreprises.... dans tous les secteurs. L'agriculture étant dans la plupart des pays le secteur principal, on peut parler de politiques agricoles. Ce terme s'appliquait surtout aux pays industriels. Le fait que l'on tende à l'utiliser pour tous les pays s'accompagne de la prise de conscience aujourd'hui quasi générale que les grands échanges agricoles et les mouvements monétaires internationaux obligent tous les pays dont les marchés sont ouverts à s'adapter en permanence. La nouveauté du terme en Afrique ne recouvre cependant pas une grande nouveauté dans les pratiques. Depuis de nombreuses années déjà, la Banque Mondiale, cherchant à rendre cohérents les différents projets qu'elle finance dans un même pays, inclut dans les conditions de prêt des clauses concernant les politiques de prix. Ce qui est nouveau, c'est l'aspect systématique plus élaboré et la volonté de couvrir l'ensemble d'un secteur.

2. Après les indépendances, les pays africains ont presque tous privilégié la planification et pour certains, la recherche d'un modèle de développement pour orienter leurs politiques. La question des structures institutionnelles a souvent masqué à cette occasion toutes les autres questions. Dans les zones francophones comme dans les zones anglophones, les Etats ont constitué de grandes entreprises assurant les approvisionnements en intrants et la commercialisation, qu'il s'agisse d'entreprises publiques, de coopératives le plus souvent gérées par l'Etat lui-même, ou d'entreprises mixtes. La production paysanne a été encadrée par ces entreprises ou des services administratifs, organisée par l'Etat en coopératives ou laissée à son propre sort selon les périodes et les pays. Aujourd'hui encore, ces choix de structure jouent un rôle essentiel. Ils sont au coeur de l'ajustement structurel.

3. La généralisation des aides extérieures pendant les vingt dernières années a ensuite largement contribué à imposer la notion de projet comme structure principale de l'action de l'Etat dans le domaine agricole. Le foisonnement des projets de toutes tailles (des plus grands aux micro-réalisations), sectoriels ou ponctuels, régionaux ou locaux a posé de réels problèmes de méthode pour les plans : la confrontation entre une offre variée de projets de la part de bailleurs de fonds, et des orientations de planification, a généralement abouti à faire oublier la logique des plans, ceux-ci devenant par la force des choses des listes

(pas toujours cohérentes de projets). Plus que les plans, ce sont donc souvent les coordinations informelles ou formelles entre bailleurs de fonds qui imprimaient une direction générale, ceci souvent en bonne intelligence avec les administrations locales.

4. En quelques années, la problématique a changé. Les chocs pétroliers, les variations des cours des matières premières et les variations des cours des monnaies ont destabilisé les balances des paiements et ont surtout révélé les déséquilibres de fond des économies africaines : productivité qui s'accroît moins vite que la démographie, taux d'épargne négatifs, croissance de la consommation du secteur public supérieure à la croissance du PIB, déficit chronique du secteur public, ... Les déficits durables des balances des paiements et les difficultés de plus en plus grandes de remboursement des intérêts des prêts ont justifié le recours au FMI pour financer des programmes d'assainissement à court terme, et à la Banque Mondiale pour financer l'ajustement structurel. Les programmes et prêts d'ajustement structurel ont donc en partie remplacé les projets. L'ensemble des conditions de financement constitue dans chaque cas une politique dont la partie agricole est souvent la plus importante. Dans le cas des prêts d'ajustement structurel agricole, il s'agit pleinement de politiques agricoles.

5. La définition de ces politiques se fait par approches successives en fonction des différentes étapes qui jalonnent le parcours du pays et qui tendent souvent à être répétitives :

- \* accords de confirmation du FMI (sur ressources ordinaires, au titre de l'"accès élargi", ou au titre du "mécanisme de financement compensatoire" ;
- \* prêts d'ajustement structurel sur financement de la Banque Mondiale, de l'IDA ou du Fonds Spécial Afrique ;
- \* rééchelonnement des dettes vis-à-vis des créanciers publics bilatéraux dans le cadre du Club de Paris ;
- \* rééchelonnement des dettes vis-à-vis des banques commerciales dans le cadre du Club de Londres ;
- \* consultations entre bailleurs de fonds pour financer les pays dans le cadre de "groupes consultatifs" de la Banque Mondiale, ou de "tables rondes de bailleurs de fonds" réunies par le PNUD (ou d'instances regroupant les deux procédures).

C'est de plus en plus la Banque Mondiale qui préside à l'élaboration de la politique agricole du pays en suggérant aux gouvernements des programmes (ensemble de mesures) à l'occasion des PAS ou des rencontres de bailleurs de fonds. Comme dans le cas de projets, des débats méthodologiques se font jour. Ils concernent l'optimisation de ces politiques tant du point de vue des instruments (type de modélisation) que du contenu lui-même de ces politiques.

6. Une trentaine de pays d'Afrique sub-saharienne ont recouru au FMI, à des prêts structurants de la Banque Mondiale (PAS ou prêts agricoles ayant une vocation stratégique (financement de la recherche, de la vulgarisation, du crédit, des

importations agricoles,...), et à des rééchelonnements de dettes. Ces pratiques se sont développées au début des années 80 et généralisées à partir de 1984-1985. Un survol des interventions fait apparaître différents types de cas (voir annexe 1) :

- \* les successions en continu d'accords de confirmation, de rééchelonnements de la dette au Club de Paris et de PAS de la Banque Mondiale : Sénégal, Niger, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Kenya, Somalie, Ouganda, Togo (4 fois), Madagascar (6 fois) ;
- \* les pays ayant recours essentiellement aux accords de confirmation et aux rééchelonnements: Mali, Liberia, Zaïre (9 fois) ;
- \* les cas particuliers du Malawi (PAS et accords de confirmation seulement), du Nigeria (où c'est la Banque Mondiale qui est intervenue prioritairement dans tout le processus d'ajustement), et la Tanzanie (espacement des recours au FMI, pas d'ajustement structurel).

Cette classification distingue avant tout les pays qui ont quelquefois, après de nombreuses résistances, accepté le "cursus" complet, et ceux qui semblent tenter de maintenir à distance ces interventions pour autant que leur situation économique et financière le leur permette. Une classification permettant d'analyser plus en profondeur la nature des politiques agricoles devrait faire intervenir d'autres critères, en particulier la stabilité monétaire (appartenance à la zone franc ou non), le degré de pauvreté des pays et leur degré de dépendance d'un certain nombre de produits d'exportation. L'analyse qui suit s'inspire d'analyses menées pour 11 pays couvrant en partie l'éventail des cas possibles : Burkina, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Kenya, Madagascar, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Tanzanie, Togo. La brièveté de la communication oblige à ne se référer qu'aux grandes lignes.

## II. Les leçons du passé en matière de développement agricole

7. La fluctualité des recettes d'exportation sur la longue période rend difficile toute politique de développement. Les grandes productions agricoles africaines (café, cacao, coton, huile de palme) font l'objet de marchés mondialisés de longue date. Les fluctuations des cours, malgré les différents accords internationaux ont des effets déterminants dans l'économie des pays. Les cours favorables ont des effets d'expansion (boom du café en 77-78 au Kenya {1}) : accroissement des recettes publiques assises sur les exportations, accroissement des dépenses publiques, accroissement de la consommation finale, des importations induites, facilités d'emprunt pour des projets. Les chutes des cours provoquent des réductions de rentrées fiscales, des déficits budgétaires, des arriérés de paiement en chaîne (exportateurs, producteurs, fournisseurs d'intrants, banques) (chute des cours du coton en Afrique de l'Ouest en 1986 {2}). les effets de "stop and go" se traduisent au bout du compte par l'accumulation des déficits du budget et de la balance des

paiements en raison notamment des fortes rigidités des économies. Les cas les plus graves concernent cependant les matières premières minérales (boom et baisse des cours de l'uranium au Niger, booms pétroliers du Nigeria et effondrements des structures économiques du pays (3)) dont les hausses aboutissent fréquemment à un emballement de la consommation et une désaffectation pour l'agriculture.

8. Ces fluctuations se combinent aux variations des taux de change entre les monnaies. Les pays de la Zone Franc par exemple ont ainsi bénéficié de l'appréciation élevée du dollar en 1983 et 1984 qui leur permettait d'accroître de façon significative leurs recettes d'exportation en franc CFA. La hausse du dollar a cependant masqué la baisse des cours du coton en 1984. Puis la baisse simultanée du dollar et des cours du coton en 1985 et 1986 ont fait chuter les recettes. Les pays n'appartenant pas à la Zone Franc ont connu, en plus des mouvements du dollar par rapport aux grandes économies, des décotes importantes de leur propre monnaie (Tanzanie, Kenya, Nigeria) sans que les dévaluations puissent leur permettre de gagner durablement des parts de marché. Par ailleurs, la réponse productive à un éventuel surcroît de demande ne peut être lente car elle demande de la part de l'Etat des mesures qu'il est rarement en mesure de rendre rapidement effectives : stimulation de la production par la hausse des prix aux producteurs, relance des dispositifs d'approvisionnement et de commercialisation. De plus, l'élasticité de la production par rapport aux prix n'est pas toujours forte. Enfin, quand bien même l'Etat saurait profiter d'une dévaluation pour gagner des parts de marchés, la décote permanente des monnaies due à l'inflation locale en annulerait vite les effets. C'est la raison pour laquelle le FMI incite à dévaluer jusqu'à atteindre une situation plus stable et enrayer l'inflation (trois dévaluation en 1981 et 82 au Kenya aboutissant à une décote de plus de 50 % ; dévaluation de 75 % du schilling tanzanien entre 1985 et 1987 aboutissant à faire du coton tanzanien l'un des plus compétitifs).

9. A ces fluctuations s'ajoute la variabilité climatique. Tous les pays auxquels il est fait allusion ici ont été concernés à des degrés divers, ceux qui ont connu les plus grandes sécheresses étant ceux du Sahel. Les variations de production entraînent des variations de prix. Celles-ci peuvent aussi résulter des importations alimentaires consécutives aux pénuries. La gestion des stocks pour éviter les fortes variations de prix reste délicate et il y a quelquefois des échecs importants (Kenya) (4).

10. Ces diverses fluctuations ne doivent cependant pas masquer la dégradation des termes de l'échange des produits agricoles exportés par rapport aux biens importés (dégradation elle aussi marquée par des fluctuations), ni faire oublier la dégradation des termes de l'échange des produits et revenus agricole par rapport à la consommation nationale (5).

11. Les indépendances ont légué aux différents pays des structures agricoles qui, malgré quelques variantes sont assez semblables. Les grandes propriétés coloniales sont restées marginales par rapport à la masse des paysanneries. La poussée démographique les rend encore plus marginales. La production, structurée ou non en coopératives de manière plus ou moins contraignante, reste largement assurée par des petites unités d'exploitation. L'amont et l'aval de la production sont constitués par des structures publiques, parapubliques ou coopératives. Dans presque tous les cas, ces structures ont une tendance à accroître fortement leurs effectifs, à accroître les marges de commercialisation, à ne pas pouvoir maintenir leur fonds de roulement et donc payer avec retard les producteurs. Elles s'enfoncent progressivement dans les déficits sans pour autant assurer des services satisfaisants. Il faut cependant signaler que les organismes chargés des produits d'exportation ont généralement mieux fonctionné que les organismes chargés des produits vivriers (ONCAD - Sénégal) (6).

12. De même, l'accroissement des effectifs de fonctionnaires a constitué un trait commun à tous les pays, les systèmes éducatifs débouchant souvent sur l'embauché obligatoire par l'Etat. La part des salaires et du fonctionnement dans le budget de l'Etat a donc presque toujours augmenté jusqu'à réduire quelquefois les investissements à néant. Ces effectifs ont rarement été prioritairement affectés à l'agriculture. Au total, la rigidité des dépenses budgétaires a constitué une source de déficit, et a incité en permanence les Etats à chercher des recettes dans la fiscalité relative aux produits d'exportation, pénalisant d'autant la compétitivité des filières agricoles.

13. Les déficits budgétaires, comme les déficits d'exploitation des offices publics ont été en partie masqués par les prêts bancaires et les aides internationales lesquelles, sous l'appellation d'investissement, concourent plus, dans bien des cas, à payer les frais de fonctionnement des structures qu'à former du capital.

14. Ces projets, fort nombreux, ont souvent participé d'un optimisme excessif quant aux résultats attendus. Dans des contextes économiques flutuants, sans politiques agricoles clairement définies, les accroissements de productivité escomptés n'ont pas été obtenus et l'impact est resté limité, surtout pour les productions vivrières. L'accumulation de projets à effets insuffisants nourrit la dette sans pour autant que des ressources nouvelles soient générées en quantité suffisante dans le budget de l'Etat et des offices publics. La dette résulte cependant plus souvent entre autres causes de projets industriels que de projets agricoles.

15. C'est précisément l'impossibilité d'honorer les échéances de remboursement des dettes qui a mis en lumière l'ampleur des déficits accumulés. Dans tous les cas, la balance commerciale apparaît toujours à la source du déficit des

paiements. Cependant, la recherche de l'origine du déséquilibre extérieur en se référant à la longue période révèle des ensembles de cause qui jouent dans chaque pays de manière spécifique.

16. Dans tous les cas, lorsqu'il n'y a pas de matière première industrielle à exporter, ce sont les exportations agricoles qui fournissent à l'Etat ses ressources principales, à partir desquelles il finance ses plans de développement. Les effets en retour pour l'agriculture sont rares même si l'intention en est marquée dans les plans. Au total et en fin de compte, le secteur agricole est fréquemment pénalisé. Le Mali, par exemple, en développant un important secteur public à partir de ressources faibles y a épuisé en grande partie sa paysannerie, sauf dans la zone cotonnière. La Tanzanie en voulant développer des services sociaux et créer une industrie stimulant l'agriculture (amont) a été prise de vitesse par l'accumulation de déficits dus aux chocs pétroliers et aux baisses tendanciennes des cours des produits agricoles. Par ailleurs, elle avait développé un appareil administratif là aussi très important. La Côte d'Ivoire, comme le Kenya, malgré une politique ouvertement en faveur de la production agricole ont connu les effets de ciseau des variations de cours. Le Sénégal, comme le Niger, après le boom de l'uranium, n'ont que peu de ressources d'exportation alors que s'est accumulée la dette et que l'Etat se voit dans l'impossibilité d'assurer correctement le maintien de certains services publics. Madagascar, comme la Centrafrique, ont une production désorganisée et on n'y discerne pas de dynamique de développement malgré des potentialités importantes. Le Nigeria a vu s'effondrer d'abord sa production agricole face aux importations d'aliments bon marché permises par les recettes pétrolières, puis vu s'effondrer ces mêmes recettes après le retournement du marché pétrolier en 1986.

16. Les trente dernières années de développement agricole débouchent donc sur des impasses. On peut, sans généralisation abusive, en tirer les leçons suivantes :

- \* la constitution de structures étatiques comme préalable au développement agricole a gonflé les dépenses de l'Etat à des niveaux incompatibles avec les recettes, contribué à maintenir les paysanneries "sous tutelle" de l'Etat, et à les utiliser dans bien des cas comme source principale de revenu sans contrepartie suffisante de transfert dans le modèle de développement ;
- \* aucun modèle de développement quelqu'il soit n'est possible si les principales fluctuations de cours des produits, et des monnaies ne sont atténuées ; le simple ajustement permanent des économies aux fluctuations climatiques suppose des politiques économiques d'une gestion déjà très difficile.

### III. L'ajustement structurel

17. L'ajustement structurel se définit plus par les pratiques qu'il recouvre que par une théorie définitive, bien que, en la matière, l'inspiration de la doctrine libérale soit très forte. Si l'on se réfère donc aux pratiques analysées à travers les cas, l'ajustement structurel fait se succéder rapidement des mesures d'assainissement à court terme des finances publiques, puis des mesures modifiant les structures des institutions et des politiques économiques (annexe 2).

18. La logique du rétablissement à court terme des grands équilibres est sans contexte celle qui prime. Elle est commandée par la nécessité de rembourser la dette publique et privée. Pour améliorer la capacité de remboursement de l'Etat, c'est le retour à l'équilibre budgétaire qui est d'abord visé. Les mesures prises tendent à améliorer le recouvrement de l'impôt (côté recettes) et surtout à diminuer fortement les dépenses. Les déficits du secteur public sont réduits en arrêtant certaines activités ou en les confiant à des repreneurs, et en procédant à des licenciements, blocages de salaires et arrêts des recrutements. Les subventions de l'Etat sont diminuées, en particulier en ce qui concerne les intrants agricoles, les bonifications d'intérêt de prêts d'équipement, et les subventions à la consommation, ceci en vue d'instaurer progressivement une certaine "vérité des prix". Les investissements de l'Etat sont eux aussi réduits. Il est fait appel aux financements privés ou à l'aide publique au développement.

19. Le rétablissement de la balance des paiements s'appuie à court terme sur la réduction des importations par des mesures sélectives, et sur la stimulation rapide des exportations. Pour cela, le FMI propose d'ajuster le taux de change à la baisse lorsque celui-ci est jugé surévalué.

20. Un programme d'assainissement financier à court terme est alors négocié entre le gouvernement et le FMI. Son adoption conditionne le rééchelonnement de la dette publique par les créanciers du Club de Paris. Ce rééchelonnement permet à son tour de réduire la pression sur les dépenses du budget de l'Etat. De plus, l'accord de confirmation et le rééchelonnement sont destinés à recréer les conditions d'une confiance des milieux financiers internationaux et favoriser ainsi, si possible, le relais par des capitaux privés d'un certain nombre d'entreprises du secteur public, ce qui suppose un code des investissements le facilitant.

21. L'ajustement à moyen et long termes est destiné à confirmer et consolider les équilibres du budget et de la balance des paiements par des mesures structurelles. Les programmes d'ajustement structurel vont beaucoup plus loin en matière de restructuration d'entreprises. Les entreprises publiques font l'objet d'audits et des solutions variées sont recherchées pour en faire évoluer le statut : désinvestissement de l'Etat, cessions de

participations, fusions, privatisations, fermetures, liquidations, contrats de gestion... Sur plus d'un millier d'entreprises publiques dans les pays d'Afrique au Sud du Sahara, plus de 200 ont été privatisées, 100 environ fermées ou liquidées et 150 environ restructurées (voir annexe 3). Par ailleurs dans certains cas, les programmes favorisent la création d'entreprises par des fonctionnaires.

22. La stimulation des exportations, qui intéresse surtout les productions agricoles, constitue souvent le corps du programme d'ajustement. La position de base souvent préconisée par les experts de la Banque Mondiale consiste à libéraliser le plus possible les échanges en évitant les distorsions dans la formation des prix qui seraient dues à des interventions de l'Etat : taxes à l'exportation trop lourdes, protection par des taxes aux importations de produits concurrençant la production nationale. Cela implique aussi de répercuter le plus directement possible sur les producteurs les cours mondiaux, ceci afin de favoriser une adaptation au marché et en particulier de les faire bénéficier pleinement des cours élevés. Ces mesures impliquent des changements importants dans la fiscalité : réduction des droits de porte, impôts sur la valeur ajoutée et les revenus.

23. Dans la réalité, il est rare que de tels programmes soient acceptés par les gouvernements. Le plus souvent, on aboutit à des inflexions, certes fortes, apportées aux politiques existantes en matière douanière, fiscale et de prix. Ainsi la Banque Mondiale propose de ne pas concurrencer trop durement les filières locales de production de riz et accepte la taxation de la consommation du riz importé (Sénégal). Elle accepte aussi le maintien des systèmes de taxes à l'exportation et de stabilisation sur les produits à condition que les signaux du marché soient perceptibles par les producteurs (cacao Côte d'Ivoire, coton Afrique de l'Ouest). Cependant, les politiques de prix conservent toujours des constantes : la réduction progressive des subventions, l'accroissement autant que possible des prix aux producteurs dont on attend une réponse productive positive.

24. Pour assurer la cohérence de l'ensemble des mesures, la Banque Mondiale a de plus en plus recours à la formalisation : modèles macro-économiques de comptabilité nationale, ou modèles économétriques (Sénégal). Les différents objectifs peuvent ainsi être ajustés : montant des taxes, prix aux producteurs, marges industrielles et commerciales fixées pour favoriser un accroissement de la production, entraîner une réduction des déficits publics et une amélioration de l'équilibre commercial et des paiements.

25. La première conséquence de ces mesures d'ajustement, résultant en particulier des mesures à court terme, est le risque d'entrer dans un cycle récessif de l'économie nationale. Les réductions d'emploi et les limitations de salaire dans le secteur public limitent la consommation, atteignent directement le secteur commercial et l'ensemble de la sphère de l'économie urbaine

para-étatique : fonctionnaires, banques, commerce, et par entraînement salaires du secteur privé. Les conséquences les plus dures s'appliquent cependant au secteur informel urbain dont l'activité est directement liée aux salaires et à la liquidité de l'économie.

26. Ce caractère récessif peut être alimenté par la réduction des importations (contingentement sélectif) ou par leur renchérissement consécutif à une dévaluation (pays hors Zone Franc). Les entreprises peuvent ainsi être contraintes à un ralentissement d'activité et à une réduction de l'emploi. La fermeture d'entreprises et leur arrêt d'activité en attente d'une privatisation accompagnent le mouvement.

27. Enfin, d'un point de vue strictement agricole, le changement de règles du jeu économique vis-à-vis des producteurs (réductions des subventions, prix moins garantis) n'est pas toujours de nature à enlever rapidement l'adhésion de ceux-ci. Le plus souvent, on peut plutôt s'attendre à une attitude momentanée ou durable de prudent repli : réduction des surfaces des récoltes pour les produits marchands s'ils en ont le choix (substitution par d'autres opportunités de revenu), baisse des achats d'intrants (Niger). Mais l'élément qui risque d'être des plus déterminants dans une tendance récessive du secteur agricole, en particulier dans celle des marchés vivriers, est la disparition des appareils d'approvisionnement en intrants, de crédit et de commercialisation. Les commerçants privés toujours présents dans le passé même dans les cas de monopole juridique de l'Etat, ne peuvent se substituer à ce dernier que dans les zones pour lesquelles les coûts de transport restent limités. Le risque existe donc d'accentuer à court terme une dualité économique entre zones périurbaines et de marché d'une part, et zones enclavées d'autre part.

28. Ces raisons sont, sans doute, parmi celles qui ont poussé la Banque Mondiale à rechercher les moyens d'un "ajustement dans la croissance". L'approche retenue part souvent du principe qu'il y a une phase de latence entre les décisions de réforme et la production des effets attendus. Mais cette phase n'est précisément pas une latence neutre puisqu'elle risque d'enclencher une dynamique récessive. Le risque pourrait être pris dans la mesure où l'on serait certain que les effets attendus soient positifs. Or, malheureusement, pour une grande part, les mesures proposées reposent sur des hypothèses fortes.

29. Parmi ces hypothèses, la plus importante tient sans nul doute aux prix internationaux. Les projections tendanciennes de la Banque Mondiale (comme de tout autre organisme d'ailleurs) n'ont qu'une valeur très relative en avenir économique incertain. Tabler sur les cours des matières premières agricoles exportées, sachant de plus que la tenance des termes de l'échange avec les importations est globalement à la baisse, c'est prendre le risque de ne pas pouvoir redresser les comptes extérieurs.

30. Par ailleurs, ces cours fluctuent souvent de manière importante. Sans capacité suffisante (et donc coûteuse) de régulation des revenus qui en dépendent, les filières nationales ne peuvent consentir d'investissements importants sans risquer des pertes. Les producteurs, particulièrement, ont besoin d'un minimum de stabilité pour intensifier les productions. L'hypothèse d'une bonne élasticité de la production par rapport aux prix, surtout lorsqu'ils fluctuent, n'est sans doute pas très réaliste, ceci d'autant plus que l'évolution rapide vers une certaine vérité des prix (suppression des subventions aux intrants) peut dérégler d'autant le comportement des producteurs.

31. La reprise d'entreprises publiques par le privé n'est jamais simple ni rapide. Il y a souvent peu de repreneurs possibles, le volume des capitaux nécessaires dépasse souvent la capacité des ressources privées locales. Par ailleurs, l'émergence d'un capitalisme commercial qui génère est encore trop récente en Afrique, et les détenteurs de ces capitaux sont trop méfiants vis-à-vis des entreprises "formelles" (ils appartiennent eux-mêmes au secteur "informel") pour pouvoir s'engager seuls dans des privatisations. Enfin, il se peut que la structure même des entreprises à privatiser soit dissuasive car non rentable dans tous les cas.

32. Enfin, l'ensemble du processus d'ajustement suppose un effort accru de la communauté publique internationale (taux de prêts très concessionnels et accroissement de la part des dons), et des flux financiers privés tels que les apports par le pays soient supérieurs aux remboursements. Or, ce n'est pas globalement le cas à l'échelle du monde. L'Afrique cependant bénéficie d'apports publics nouveaux (facilités d'ajustement structurel, Fonds Spécial Afrique). L'effort n'apparaît pourtant pas aujourd'hui suffisant pour être de nature à relancer les économies sur la base de structures nouvelles notamment dans les pays les plus pauvres.

33. En conclusion, l'ajustement structurel va devoir évoluer à nouveau. D'une optique financière à court terme, il a évolué vers une optique plus économique garantissant les équilibres et devant modifier les structures à moyen terme et donc à plus long terme. Les politiques économiques et en particulier agricoles qui en résultent ne peuvent être valides que si elles s'insèrent dans une optique de développement. Cette optique de développement suppose que pour chaque pays et chaque ensemble régional soient définis des schémas réalistes d'évolution du fonctionnement de l'économie (appui aux dynamiques porteuses) et de ses structures. La prise en compte par la Banque Mondiale de nouveaux modes de calcul économique (externalités, contenus en import, analyse de filière) prépare sans doute cette nouvelle évolution.

#### IV. Enjeux et orientations pour l'avenir

34. Un des premiers enjeux pour les économistes est donc de pouvoir proposer aux gouvernements, des politiques d'ajustement qui soient aussi des politiques de développement. C'est encore aujourd'hui difficile tant les "cultures économiques" qui séparent le raisonnement du financier, de celui de l'économiste des équilibres, et de celui de l'économiste du développement restent isolées. Une cohérence sera facilitée si l'économie du développement peut accoucher d'un mode de formalisation permettant le dialogue avec les autres représentations de l'économie générale et singulièrement de l'économie agricole. Ceci est d'autant plus important que de nombreux gouvernements, après l'impasse des modèles ou des pratiques du développement, se retournent vers l'agriculture souhaitant trouver là un nouveau moteur pour le développement économique global.

35. Or l'agriculture africaine va connaître à l'avenir des transformations très importantes. Sauf accident démographique, la pression de la demande alimentaire va obliger les systèmes de production à coloniser les derniers espaces disponibles et à intensifier les autres à des degrés divers. La progression démographique sera si rapide que les principales transformations (disons révolutions agricoles) devront se faire dans les 20 années qui viennent. La désertification des régions sahéliennes, le démarrage lent de l'Afrique des Savanes et la grande fragilité des écosystèmes tropicaux humides et équatoriaux n'offrent pas, à cet égard, des perspectives rassurantes. Cette extraordinaire impératif d'accroissement de l'offre pour faire face à la demande alimentaire va nécessiter plusieurs révolutions techniques en peu de temps. Il n'y aura donc pas place pour des politiques agricoles construites sur des hypothèses trop hasardeuses.

36. Ces politiques devront donc assurer particulièrement aux producteurs un minimum de protection des revenus contre la concurrence internationale, si les bas prix internationaux continuent à résulter d'excédents structurels massifs ou de fortes subventions aux exportations. Aucun pays d'Afrique au Sud du Sahara, sauf le Nigeria, n'ayant un marché de consommation géographiquement dense et de grande taille, ces politiques devraient favoriser l'avènement de marchés regroupés par grandes régions. la dynamique des productions et des échanges vivriers ignorera d'ailleurs sans doute les frontières au fur et à mesure que la population se densifiera.

37. Ces politiques devraient aussi assurer aux producteurs un minimum de protection contre les aléas des cours des produits et des monnaies afin de sécuriser les comportements d'intensification. Il ne faut pas omettre que le coût en sera élevé, même si les objectifs de stabilisation des marchés restent modestes. Il est probable que cela ne pourra être fait sans une intervention financière internationale importante. Les systèmes de régulation des marchés par les stocks et les aides alimentaires risquent de

ne pas être satisfaisants car les aléas vont concerner des volumes de production et de consommation qui seront deux ou trois fois plus élevés qu'aujourd'hui.

38. Un autre enjeu important pour les politiques agricoles est celui du rôle de l'Etat dans l'économie. Beaucoup d'Etats vont connaître des budgets serrés, une pyramide des âges de la fonction publique peu renouvelée ce qui ne renforcera pas son dynamisme, et une impossibilité, peut-être pour longtemps, de financer des services publics et des infrastructures dans les zones rurales. Rien ne laisse à penser, ni les tendances des termes de l'échange international, des cours des matières premières, du niveau de la dette, et du montant de l'aide publique au développement, que les pays africains pourront connaître dans les 20 années qui viennent un état assurant une couverture étendue du territoire pour toutes les fonctions dont il a la charge. Dès lors, les services devront de plus en plus être assurés à moindre coût à l'échelon local dans le cadre de collectivités locales, ou par des opérateurs privés ou coopératifs. L'organisation des producteurs et de la démocratie locale, à la condition que les administrations ne cherchent pas à en régler et contrôler systématiquement le fonctionnement, devraient logiquement pallier l'absence de l'Etat. Le développement rapide de la production agricole suppose donc l'existence et la reconnaissance de paysanneries et de démocraties locales structurées.

39. Enfin, la terre devant inévitablement devenir rare, et ceci assez rapidement, les politiques agricoles devraient prendre soin d'éviter certains écueils fonciers. Le premier est d'éviter que les capitaux commerciaux du secteur informel s'investissent dans l'achat de terre. Ceux-ci devraient tout au contraire s'investir dans la transformation des produits. Le deuxième écueil est celui de la généralisation de faillites de petites exploitations entraînant le rachat par d'autres, la généralisation d'un marché foncier stérilisant l'investissement, et la généralisation d'une main d'oeuvre rurale qui risquerait de ne pas pouvoir être absorbée à un rythme suffisant ni par l'emploi agricole ni par l'emploi industriel. Dès lors, il est important de vérifier que les politiques proposées ne sont pas génératrices de concentration foncière. Laisser se développer rapidement un marché foncier risquerait donc d'avoir un coût économique et social très important : stérilisation de capitaux, à terme coût important de réformes agraires, risques de chômage. C'est là une des "externalités" les plus importantes à prendre en compte.

40. L'autre grande "externalité" concerne l'exode rural. Laisser se développer les tendances à l'urbanisation conduit à créer un rapport de poids politique de plus en plus favorable au consommateur urbain, dont les gouvernements peuvent craindre légitimement la grogne. Par ailleurs, les coûts d'urbanisation sont très élevés et, selon certaines analyses roissent plus que proportionnellement avec la taille du domaine urbain. Les dépenses que cela entraîne peuvent alors paraître plus prioritaires que les dépenses d'infrastructure en zone rurale. Il y a donc de fortes

probabilités pour qu'avec le temps, l'urbanisation incite les Etats à réduire encore plus les investissements ruraux. Seules de vigoureuses politiques d'aménagement du territoire appuyées par des financements internationaux pourraient enrayer cette tendance.

## CALENDRIER DES INTERVENTIONS DU FMI ET DE LA BIRD ET DES REEHELONNEMENTS

## DE LA DETTE EN CLUB DE PARIS POUR LES PAYS AFRICAINS DE 1979 à 1987

Légende :

F : (FMI) accord de confirmation

CP : (Club de Paris) - rééchelonnement de la dette publique

PAS : (Club d'ajustement structurel) de la Banque Mondiale

PA : Prêt agricole de

HP : Prêts hors projet

CIRAD/MG 1988

Pays	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
Mauritanie		F	F				F CP	F CP	CP	
Mali				F	F	PA	F			
Burkina							PA			
Niger					F CP	CP F	CP F	CP F		
Sénégal	F		PAS F CP	PA F CP	F CP		F CP	PAS F CP	PAS F	
Cap Vert										
Guinée Bissau							PA	PA	PA F	
Gambie	F			F		F			PA	
Guinée				F				F CP PAS F		
Sierra Leone	F	CP				F CP PA		F CP		
Liberia	F	F CP	F CP	F	CP	F	F CP			
Côte d'Ivoire				PA		CP F PAS	F CP	F CP PAS	F	
Ghana	F				F PA	F PA		PA F		PAS PA
Togo	F CP		F CP		F CP PAS	F CP	F CP PAS	F PAS	PA	
Bénin			PA		PA				HP	
Nigeria						PA		PA CP	F	
Cameroun			PA				PA		PA	
Centrafrique		F	F CP		F CP	F	F CP		PAS	
Tchad								PA	PA	
Gabon								F	CP	
Congo	F							F		
Guinée Equat.	F						F CP	HP		
Sao Tomé & Prin							HP		PAS	

## Légende :

F : (PMI) accord de confirmation

PA : Prêt agricole de

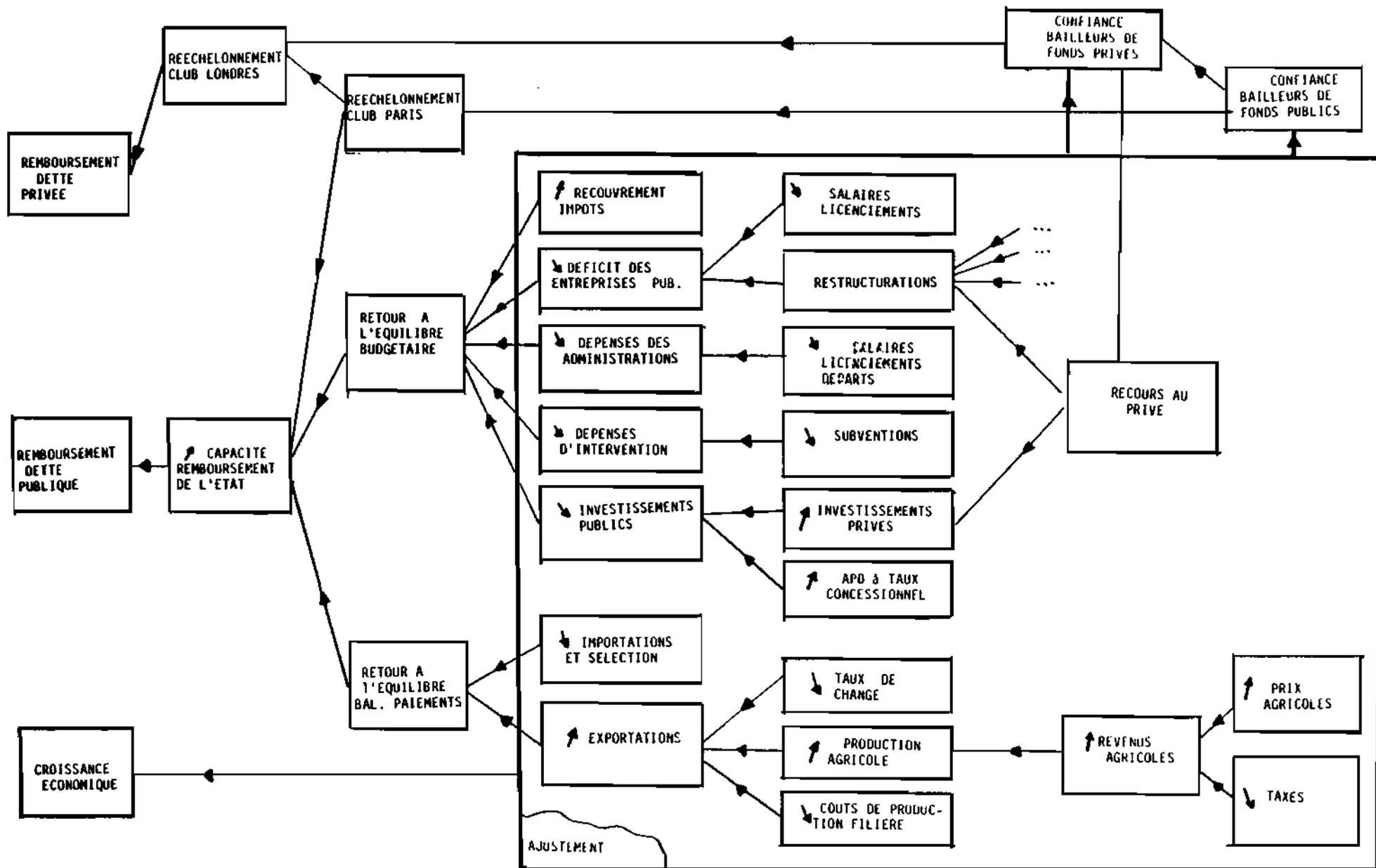
CP : (Club de Paris) - rééchelonnement de la dette publique

HP : Prêts hors projet

CIRAD/MC 1988

PAS : (Club d'ajustement structurel) de la Banque Mondiale

: Soudan	: CP	: HP	:	: P CP	: CP F	: CP F	:	:	:	:	:
: Ethiopie	:	:	:	: F	:	:	:	: PA	:	:	:
: Kenya	: F	: PAS F	: PA	: P	: F PA PAS	:	:	: F	: PA	:	:
: Somalie	:	: F	: F	: F	:	:	:	: F CP	: PA	: C P PA	:
: Tanzanie	:	: PA PA F	: HP	:	:	:	:	:	: F CP	:	:
: Ouganda	: F	: F HP	: F CP	: HP F CP	: PA F	: HP	:	: PA	:	: CP	:
: Zaire	:	: F CP	: CP	:	: CP F	:	:	: CP F	: CP F	: PA CP PAS	:
: Rwanda	:	: F	:	:	:	:	:	: PA	: PA	:	:
: Burundi	:	:	:	:	:	:	:	:	: PAS	:	:
: Zambie	:	:	:	:	: F CP	: CP F	:	: PA	: F CP PA HP	:	:
: Zimbabwe	:	: F HP	:	:	: F	: PA	:	:	:	:	:
: Botswana	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
: Malawi	: F	: F	: PAS	: F CP	: PA CP	: PAS	:	:	: PAS PA	: PAS	:
: Angola	:	:	:	:	:	: CP	:	: PA	:	: CP	:
: Mozambique	:	:	:	:	:	: CP	:	: HP	:	: CP	:
: Madagascar	:	: F	: F CP PA	: F CP	: CP F PA	: F CP	:	: F CP PA	: PA F CP	:	:
: Maurice	: F	: F	: PAS F	:	: F	: PAS	:	: F	: PA	:	:
: Comores	:	:	:	:	:	: PA	:	:	:	:	:



SCHEMA SIMPLIFIE DES OBJECTIFS ET DU FONCTIONNEMENT DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL.

Ajustement structurel et politique agricole  
CIRAD/ MG/4/86.

## POINT SUR LES PRIVATISATIONS EN AFRIQUE (8/87)

Source : Marchés Tropicaux 21.8.87 2209.

Pays	nombre sociétés publiques	dont fi- nancières	restant ds secteur public	désinvest. de l'Etat total ou partiel	devenant S.E.M. ou reprise par S.E.M.	Réhabilita- + efforts financiers et/ou ces- sion de participat	privati- sation totale	fermeture	liquida- tion / dissolu- tion	contrats management ou location	fusions
Bénin	72 (1)	3 (1)	38	-	13	2	4	-	6	-	8
Cameroun	67	9	-	-	-	-	12	-	5	16	-
Côte d'Ivi	48	6	-	-	-	-	20 (2)	15 (2)	15 (2)	-	-
Gabon	-	-	-	-	-	-	5 (2)	-	-	-	-
Mali	46 à 56 (1)	6	-	-	-	-	-	-	7 + 4 (2)	-	-
Mauritanie	39	7	-	-	-	-	12 (2)	-	1	-	-
Niger	50 à 60 (1)	10	25	-	-	9	22 (2)	-	-	3	-
Sénégal	90 (1)	-	-	28 (2)	-	-	6 (2)	-	5 (2)	-	-
Togo	58	-	-	-	-	2	9 (2)	-	-	4	-
Guinée	101 (1)	-	-	-	-	-	43 (2)	7 (2)	15 (2)	-	-
Kenya	137	24	-	-	-	-	20 (2)	-	9 (2)	-	-
Liberia	26	5	-	7 (2)	-	-	-	-	9 (2)	-	-
Madagascar	76	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sierra Léo	28	-	-	-	-	-	10	-	-	4	-
Somalie	50	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Soudan	49	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-
Ouganda	79	7	-	67	-	21	31 (3)	-	-	-	-
Zaire	45	5	-	-	-	-	26	-	-	5	-

(1) chiffre incertain

(2) prévu

(3) privatisation, fermeture ou liquidation

## NOTES

- (1) En 1976-77, les cours mondiaux du thé et du café ont atteint des chiffres records entraînant un renversement des termes de l'échange nets des marchandises au bénéfice du secteur agricole. Les revenus réels des producteurs ont fortement augmenté. De même, il y a eu une certaine amélioration des revenus monétaires dans le pays bien que les prix relatifs (exportations, productions locales) soient tels que la structure des incitations a été moins favorable aux céréales et encore moins aux productions animales. La baisse des cours a annulé en partie les effets antérieurs en creusant les écarts des prix relatifs. Source: J. Sharpley. Cas du Kenya OCDE 86.
- (2) L'effondrement des cours du coton (89,5cents/livre en mai 84, 37 cents/livre en août 86) a créé de grands déficits dans les comptes des sociétés cotonnières, la plupart n'ayant pas de fonds de roulement important, des arriérés vis-à-vis des banques locales, et de celles ci vis à vis des banques centrales des unions monétaires (zone franc), des difficultés pour les caisses de stabilisation, et souvent l'impossibilité de financer les déficits sur le budget ( sauf Côte d'Ivoire et Cameroun ). Le déficit atteignait environ 100 Mrds au début 1987. Dans plusieurs pays les surfaces semées ont été réduites, des usines d'égrenage fermées et des personnels licenciés. Source : le coton en Afrique de l'Ouest et du Centre. Min.Coopération 1987.
- (3) Pendant le troisième plan (75-80), le Nigéria a connu à la fois des records d'extraction de pétrole et un accroissement fort des cours internationaux. L'inflation mondiale importée et la course entre salaires pétroliers et prix locaux ont entraîné une forte inflation. Les salaires élevés ont entraîné à leur tour un exode rural important. La main d'oeuvre rurale devenant plus rare et plus chère, les producteurs agricoles n'ont pas pu faire face au développement d'une demande urbaine nouvelle et plus diversifiée. L'Etat a importé de plus en plus d'aliments (blé américain, riz thaïlandais jusqu'à 25% des recettes pétrolières). Ces produits étaient vendus à très bas prix concurrençant les céréales locales ainsi condamnées à un repli plus grand encore.
- Les emprunts contractés en Euro Dollars en période de variation importante des recettes pétrolières, et les grands investissements entrepris par l'Etat avec l'apport de capitaux étrangers ont alimenté un fort déficit des paiements et contribue à accroître la dette après retournement des cours du pétrole. Les importations

alimentaires étaient devenues incompressibles alors que les réserves de change disparaissaient.

Le gouvernement a alors décidé un changement très important de politique agricole avec l'assentiment de la Banque Mondiale. En deux ans, toutes les importations alimentaires seraient supprimées. La production nationale, autant que l'on puisse en juger semble avoir répondu rapidement à l'appel d'offre alimentaire ainsi créée. La Banque Mondiale accompagne le mouvement avec de grands projets structurants. Source : Le Nigeria contemporain - CNRS 1986

- (4) En 1978, le NPCB (National Cereals and Produce Board), en raison d'une récolte record, n'a pu acheter suffisamment sur le marché national, provoquant ainsi un effondrement des prix, et entraînant l'année suivante une réduction des surfaces semées en maïs. Or, un déficit des pluies a ajouté à la réduction de production. Les années 79 et 80 ont alors connu une pénurie de maïs obligeant l'Etat à consentir des importations lourdes creusant le déficit des paiements. En 81 et 82, le NCPB a du faire face à nouveau à des achats records. Source : J. Sharpley. le Kenya - OCDE 1986
- (5) En Tanzanie, les termes de l'échange nets du secteur agricole ont varié en indice de 60 en 1975 à 112 en 1977 (indice 100 en 1970) Sur 10 ans (1970-1980) la tendance de l'indice était de -3 points par an. Au Burkina Faso, les termes de l'échange du coton en référence aux prix des inputs ont varié entre 26 et 40 entre 1964 et 1982 avec une érosion tendancielle de 0,6 point par an. Sources : F. Stewart. La Tanzanie - OCDE 1986 ; J. Lecaillon, C. Morrisson. Le Burkina Faso - OCDE 1986

PRINCIPALES SOURCES UTILISEES.

1) Pays:

- Politiques économiques et performances agricoles. OCDE.
  - . La Tanzanie. Frances Stewart. 1986.
  - . Le Kenya. Jennifer Sharpley. 1986.
  - . Le Mali. Jacques Lecaillon. Christian Morrisson. 1986.
  - . Le Burkina Faso. Jacques Lecaillon. Christian Morrisson. 1985.
- Etude du secteur agricole du Niger. 1) Bilan Diagnostic. 2) Les politiques. G. Ancey. M. Griffon. L. Mogenet. J. Egg. J. Sarniguet. J.M. Young. M. Pescay. SEDES 1987.
- Déséquilibres structurels et programmes d'ajustement.
  - . La RCA. J. Anas. J. Macrae. L. Mogenet. SEDES 1985
  - . La Côte d'Ivoire. G. Duruflé. P. Bougerol. B. Lesluyes. J.L. Martin. M. Pescay. SEDES. 1986.
  - . Le Sénégal. G. Duruflé. L. Mogenet. J.L. Martin. SEDES. 1986.
- Rapport sur le programme de réformes économiques à Madagascar. E. Berg. USAID. 1987.
- Le Nigeria contemporain. Article de J. Egg et J. Philippe. CNRS. 1986.
- The effects of trade and exchange rate policies on agriculture in Nigeria. T. Ademola Oyejide. IFPRI. 1985.
- Agricultural pricing in Togo. Stf.p.467; BIRD. 1981. et notes diverses.

2. Documents généraux.

- Linking macroeconomic and structural policies for adjustment with growth. The Columbian experience. Vinod Thomas. World Bank 1985.
- Rapport sur le développement dans le monde 1986. BIRD.
- Rapports annuels de la banque mondiale de 1979 à 1987.
- Rapports annuels du FMI de 1979 à 1987.
- Le Fonds monétaire international et les pays du tiers monde. Marie France L'Héritau. Tiers Monde IEDES. 1986.
- Analyse de la politique alimentaire. C. Peter Timer, Walter P Falcon, Scott R. Pearson. BIRD. ECONOMICA. 1983.

- Croissance et ajustement. Les problèmes de l'Afrique de l'ouest. P. Guillaumont. Economica 1985.
- Adjustment programs in Africa. The recent experience. Occ. paper 34. Justin B. Zulu. Salah M. Nsouli. FMI 1985.
- Africa and the IMF. Gerald K. Helleiner. Etr. FMI 1986.
- Adjustment conditionality and international financing. Joachim Muns. FMI. 1985.
- Growth oriented adjustment programs. Vittorio Corbo, Morris Goldstein, Mohsin Khan. FMI. BIRD. 1987.
- Adjustment policies in developing countries. 1979-83. Bela Belassa, F. Desmond Mc Carthy. WB. Stf p 675. 1984.

**ANNEXE****LES MARGES DE MANOEUVRE DE L'ETAT  
SOUS AJUSTEMENT STRUCTUREL EN AFRIQUE****Plan d'exposé :****1. Les principales variables de commande de la sphère économique "formelle" et leur contrôle**

Pour chacune, rôle des bailleurs de fonds bi et multi-latéraux, rôle des forces sociales internes, marge de l'Etat.

**- Equilibre des paiements**

\* Rééchelonnements - Club Paris/Londres/FMI.

**\* Equilibre budgétaire**

- . Fiscalité - recouvrement en zone urbaine et rurale des impôts de capitation, entreprises
- . Dépenses de salaire - Fonction publique, licenciements
- . Déficit des entreprises publiques, restructurations
- . Baisse des subventions
- . Baisse des investissements - Aide extérieure (choix).

**\* Equilibre commercial**

- . Baisse des importations ; sélectivité ; entreprises ; classes urbaines ; grand commerce.

**\* Stimulation des exportations**

- . Taux de change. Zone Franc FMI
- . Prix agricoles, taxes d'export. Producteurs.
- . Baisse des coûts de production des filières. Salaires.
- . Rôle des marchés internationaux de matières premières.

**\* Politique monétaire. Masse monétaire. Inflation.**

- . Volume du crédit et taux. Zone Franc. FMI.
- . Contrôle des banques (réescompte, réserve, ...).

**\* Choix des investissements. BIRD. Aide projets.**

## **2. Les variables relatives à la sphère informelle**

En grande partie indirectes :

- Politique monétaire. Masse monétaire. Masse salariale et effets de redistribution. Population urbaine.
- Fiscalité.
- Taux de change (orientation). Commerce.
- Investissements : infrastructures de communication. Commerce.

Action directe :

- Contingentements douaniers, taxes aux frontières.

## **3. D'où : l'Etat arrêté dans son expansion**

- Numériquement
- Perte de pouvoir car peu de jeu possible entre les contraintes, sauf à utiliser des mouvements sociaux comme menace pour les intérêts géopolitiques des bailleurs de fonds occidentaux (encore que la détente en cours puisse rendre ce recours inefficace).
- Perte de capacité d'imprimer des choix de développement.

## **4. D'où : quelles évolutions possibles ?**

- La variabilité démographique, sur la longue période est un moteur plus puissant que les exportations.
- Elle devrait confirmer l'intégration économique régionale de la sphère "informelle".
- Certaines fonctions collectives étant organiquement nécessaires (justice/problème foncier ; scolarité et formation/progrès technique ; épargne collective/besoins en infrastructures), les collectivités locales pourraient prendre le relais.
- Un scénario parmi d'autres :

Eclosion de collectivités locales avec autonomie de gestion budgétaire, avec appui des ONG ; "tutelle" de l'Etat par des "clubs" de bailleurs de fonds leur assurant survie et garanties pour les fonctions essentielles (intérieur, défense, monnaie, investissements,...), libéralisme de la sphère "informelle" régionale permettant l'épanouissement des stratégies de commerce, d'accumulation foncière et d'industrialisation.

**QUATRIEME PARTIE**

**CONCLUSIONS DES DEBATS**

**DES COMMISSIONS**

**GROUPE DE TRAVAIL : ARTICULATION DEVELOPPEMENT LOCAL ET POLITIQUES AGRICOLES NATIONALES**

La réflexion du groupe s'est articulée autour de trois thèmes :

- l'effet d'une politique agricole nationale sur le développement local,
- le passage d'une expérience de développement local à l'échelle nationale,
- les conditions de la prise en compte d'une expérience de développement local au niveau national : les procédures pour que les représentants du local soient associés dans les négociations avec les décideurs.

Ces thèmes ont été illustrés par des exemples tirés de l'expérience des membres du groupe en Afrique, à Haïti, en Inde mais aussi en France.

**I - LES EFFETS DE LA POLITIQUE AGRICOLE NATIONALE AU NIVEAU LOCAL**

Dans un premier temps le groupe a fait une typologie des politiques agricoles nationales (explicites ou implicites) et a essayé de distinguer plusieurs types d'effets de ces politiques au niveau local.

**1. Il n'y a pas de politique agricole explicite**

L'exemple des Comores est cité ; l'absence de politique agricole explicite a deux conséquences :

- on aboutit à une sorte de libéralisme "sauvage" : les produits alimentaires sont importés à bas prix sur le marché mondial et remplacent les produits locaux, y compris en milieu rural. Aucune mesure d'encouragement pour stimuler la production locale ;
- par contre, chaque île dispose d'un relatif espace de liberté pour orienter sa politique régionale. Cet espace est cependant souvent occupé par les bailleurs de fonds qui ont des objectifs particuliers (application du plan d'ajustement structurel, par exemple) et dont les interventions ne sont pas toujours cohérentes entre elles.

**2. La politique agricole est incohérente ou inefficace**

- elle n'aboutit pas aux résultats escomptés : par exemple, au Rwanda, la politique des prix prônée par le gouvernement n'est pas du tout suivie ;
- elle a un effet négatif sur certains groupes : à Madagascar, sur les petits périmètres irrigués, il y a actuellement un transfert des responsabilités (et des risques) sur les paysans dans la maintenance des réseaux d'irrigation et en même temps un abandon du soutien à la production par la subvention d'intrants, le tout sur un marché du riz très fluctuant. Au Bénin, les coopératives d'épargne et de crédit ne sont pas viables à cause de l'inadaptation de la réglementation bancaire nationale, elle-même dictée par l'UMOA ;

- elle aboutit aux résultats opposés à ceux recherchés : à Madagascar toujours, les incohérences de la politique forestière dans l'Ouest aboutissent à une accélération de la déforestation dont certains groupes profitent.

### **3. La politique agricole est cohérente et aboutit aux résultats escomptés**

- elle est positive pour certains groupes : par exemple la limitation des importations de riz au Mali a permis aux riziculteurs d'appliquer des techniques plus intensives et de vendre leur riz à meilleur prix ; en Inde, la Révolution Verte s'est appuyée sur un groupe de producteurs, sur une région et sur une culture (le riz). La convergence d'intérêts entre l'Etat et ce groupe puissant a permis le succès de la politique ;
- d'autres groupes de producteurs pâtissent de cette politique : en Inde les déséquilibres régionaux se sont accentués et l'écart s'est creusé entre les producteurs écartés de la Révolution Verte et ceux qui en ont bénéficié. En France, un des effets de la politique agricole est la très forte diminution du nombre d'agriculteurs.

Cette typologie sommaire permet de montrer une certaine gradation dans les effets qu'ont les politiques nationales au niveau local :

- effets positifs limités à certains groupes ; cela suppose une convergence d'intérêts entre ces groupes et les objectifs de la politique ; cela suppose aussi évidemment que cette politique soit cohérente et ait les moyens d'être appliquée ;
- effets pervers et contradictoires si les mesures sont incohérentes ; l'articulation entre l'action particulière et l'action publique permet à certains groupes de détourner cette politique à leur profit.

## **II - LE PASSAGE ET LA PRISE EN COMPTE DU LOCAL PAR LE NATIONAL**

- Premier constat, les exemples de développement local sont assez peu nombreux.
- Le développement local se fait par des acteurs privilégiés : personnes bien implantées localement et ayant accès à d'autres niveaux de décision : exemple des migrants porteurs de projets de développement au Sahel qui savent frapper aux bonnes portes pour obtenir des financements ; "notables" locaux qui ont accès à des instances nationales (exemple du Rwanda). Pour survivre, le projet ne doit pas rentrer en contradiction avec la politique nationale et pour vivre, il a souvent besoin d'un appui du national.
- Les cas de remontée et d'extension d'une expérience de développement local sont aussi assez rares. Il faut que les acteurs privilégiés qui ont permis au projet de prendre corps participent aux sphères de décision au niveau national. Les stratégies de regroupement fédératif et la force de la structure organisationnelle sont déterminantes (exemple de coopératives dans les Pyrénées).
- La généralisation d'une expérience de développement local à l'échelle nationale nécessite un effort d'adaptation et de diversification. Ainsi, au Mali, les tons villageois du pays Bambara ont été généralisés à l'ensemble du pays et cette forme d'organisation a été dénaturée et vidée

de son contenu. De même, l'opération Flood (projet laitier) en Inde a un succès très mitigé. Se pose alors le problème des intérêts des acteurs qui transplantent ce modèle.

- Ainsi, l'extension d'une expérience adaptée à un contexte socio-économique local n'est pas toujours souhaitable.

### **III - LES PROCEDURES ET LES MOYENS POUR QUE LES REPRESENTANTS DU MONDE PAYSAN OU LES ORGANISATIONS PAYSANNES SOIENT ASSOCIES A LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE NATIONALE**

- Il est exceptionnel que les organisations paysannes soient associées à la définition d'une politique. Seuls les groupes très structurés (et économiquement forts) peuvent faire pression sur un ou plusieurs volets de cette politique (cas des organisations professionnelles agricoles en France). L'alliance de certains groupes de la paysannerie et de l'Etat n'est pas exempte d'ambiguïtés.
- La participation paysanne est de plus en plus mise en avant : mais souvent il s'agit d'un simple transfert des charges et des risques sur les paysans (cas des périmètres irrigués à Madagascar) qui ne sont toujours pas associés à la conception des programmes.
- Quel chemin suivre pour qu'un dialogue décideurs-paysans aboutisse à une concertation ?
  - \* au Mali : une coordination a été faite au niveau régional sous la forme d'un séminaire rassemblant des responsables paysans et des techniciens ; il n'y avait pas de structure explicite de créée ;
  - \* le risque des structures formelles est qu'elles se figent assez vite ; la structure "explicite souple" semblerait plus adéquate.

## **GROUPE DE TRAVAIL : POLITIQUES AGRICOLES ET CONTRAINTES INTERNATIONALES**

Les discussions du groupe ont été centrées sur deux thèmes :

- Echanges frontaliers, espaces régionaux : politiques d'échanges et politiques agricoles,
- Plans d'ajustement structurel.

Sont repris ici les principaux éléments de ces discussions ainsi que les questions posées à la suite de l'intervention sur le thème "Les marges de manoeuvre de l'Etat sous ajustement structurel" (cf. annexe de la troisième partie).

### **ECHANGES FRONTALIERS, ESPACES REGIONAUX, POLITIQUES D'ECHANGES/POLITIQUES AGRICOLES**

- . L'intérêt de cette approche est de montrer que les économies nationales ne constituent pas toujours l'espace effectif dans lequel se situent les acteurs économiques, y compris les paysans (cf. les zones frontalières Niger/Nigeria). La formulation de politiques agricoles est souvent subordonnée à ces espaces régionaux. Il est donc nécessaire de mieux connaître et comprendre ces dynamiques.
- . Les échanges, et plus particulièrement les échanges frontaliers, sont effectivement source de développement d'activités économiques. Il faut cependant s'interroger sur la nature de ces dynamiques économiques : à qui profitent-elles ? Sont-elles intégrées aux productions agricoles?
- . Dans quelle mesure les politiques d'échanges régionaux ont-elles des interférences avec les politiques agricoles ou les opérations de développement : pas évident et difficile à argumenter dans le cas de productions vivrières ; beaucoup plus net dans les cas des aménagements hydro-agricoles (SEMRY, Office du Niger) et de certaines filières d'exportation (café, cacao).
- . Pour raisonner espace régional, politiques d'échanges et politiques agricoles, nécessité d'un cadre théorique de référence.

### **PLANS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET POLITIQUES AGRICOLES**

- . Nécessité de connaître et comprendre ce qu'est un plan d'ajustement structurel et les perspectives qu'il se donne : cas de Madagascar avec effets conjoncturels à court terme, puis structurels à moyen terme.

Comment les PAS abordent-ils les questions agricoles et agraires et comment expliciter leur conception ?

- . Dans la pratique, constat de la prise en considération d'un seul élément des PAS concernant des aspects de politique agricole ou de développement rural : Caisse de stabilisation au Sénégal, OPAT au Togo. (débat sur l'intérêt des PAS de remettre en cause ou non les structures de l'Etat qui débouche sur la question : les PAS sont-ils une occasion de donner un espace nouveau aux initiatives paysannes, commerçants...).
- . En fait, les éléments de PAS qui semblent le plus souvent les plus déterminants sur l'évolution de l'agriculture sont les mesures de type monétaire (cf. la dévaluation de la naïra au Nigeria). Difficile de discerner les fondements théoriques dans les mesures plus spécifiquement agricoles, les justifications reposant sur les expériences concrètes.
- . Intérêt de connaître et analyser les impacts des PAS dans certains cas : retour des villes vers les campagnes (cas du Nigeria après dévaluation, cas du Togo avec le retour d'urbains (fonctionnaires) dans l'économie caféière), ...

L'intervention de M. GRIFFON sur "Les marges de manoeuvre de l'Etat sous ajustement structurel" a suscité les questions ou remarques suivantes :

- . De quelles ressources disposent les collectivités locales, dont les fonctions et le degré d'organisation devraient s'accroître sous l'effet des politiques d'ajustement structurel ?
- . Quelle est, et quelle sera, la nature de ces pouvoirs locaux ? Quelles seront les instances de régulation lorsque des abus seront pratiqués par ces pouvoirs locaux ?
- . Est-ce que, d'une certaine manière, les politiques d'ajustement structurel ne renforcent pas le pouvoir de l'Etat, seul interlocuteur des bailleurs de fonds ? Ces derniers souhaitent-ils réellement l'émergence d'une véritable démocratie dans les pays du Tiers-Monde ?
- . Dans plusieurs pays d'Amérique Latine, on assiste à des processus de régulation sociale, y compris au niveau local, accentués par les P.A.S. et dont on ne voit pas à quoi ils vont aboutir.
- . En Afrique (et probablement ailleurs également), il faut veiller à ne pas effectuer une dichotomie trop significative entre secteur formel et secteur informel. Les relations entre les deux sont multiples et doivent être prises en compte pour analyser les impacts des P.A.S. (cf par exemple, les relations entre les grands commerçants et l'Etat).

## **GROUPE DE TRAVAIL : POLITIQUES AGRICOLES ET STRUCTURES DE PRODUCTION**

### **Introduction**

Deux questions ont été posées au début des travaux de ce groupe :

- 1 - Peut-on projeter les évolutions de structures agraires ?
- 2 - Y-a-t-il des structures condamnées (et/ou condamnables) ?

Quelques remarques préalables avant de rapporter les débats :

- a) La couverture géographique a été limitée à quelques pays d'Amérique Latine (incluant Haïti) et au Burundi. Rien sur le Sahel et l'Afrique de l'Ouest.
- b) Les différentes expériences ont été rapportées sans que l'on ait fixé une méthode quelconque d'approche de la question.
- c) Une ambiguïté a plané autour du terme structures agraires qui peut comprendre :
  - tailles et types d'exploitation (forme d'exploitation)
  - typologie des systèmes de production
  - importance du secteur agricole dans l'économie et explicitation de son rôle
  - articulation entre agriculture et autres activités économiques dans le monde rural.

Le rapport sera présenté en 2 points d'inégale importance (résultat des débats) :

- 1) Le constat de quelques évolutions de structure (souvent à posteriori sans que l'on puisse affirmer qu'il y avait une volonté préalable).
- 2) Peut-on prévoir ? Qu'est-ce que suppose la prévision et peut-on améliorer l'outil ? A quoi et à qui cela peut-il servir ?

### **I - Le constat - Les cas concrets**

#### **1.1. Le Chili** Constat à posteriori d'évolution depuis Frei

- 1) Réforme agraire de Frei, poursuivie par Allende qui s'était donné pour objectif de supprimer le latifundio improductif. Cette réforme a réussi : la terre est passée d'un instrument de domination territoriale à un capital qu'il faut rentabiliser.
- 2) Contre réforme de Pinochet + libéralisme
  - confirme la mort du latifundio : les terres restituées l'ont été pour produire
  - conserve la loi de réforme agraire en introduisant seulement la possibilité de vendre les

terres (accroît la fluidité du système) puis libéralise le commerce.

d'où différenciation rapide des exploitations, mouvement de concentration qui favorise une agriculture capitaliste tournée vers l'exportation (notamment raisin de table et pommes) au détriment de la production vivrière.

- 3) Retour d'un certain protectionnisme après 1982-83 : crise économique, dette extérieure qui limite les importations d'aliments, d'où relance de production de céréales, d'oléagineux et de produits animaux.

Ceci permet d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, mais à des niveaux de consommation plus faibles qu'auparavant (baisse du pouvoir d'achat réel des populations).

## 2. Le Burundi

- 1) Introduction du café dans tous les systèmes de production à raison d'environ 1/3 de la sole quelles que soient la région et les conditions agronomiques.

Objectifs : augmenter les exportations de café (de 20 à 40.000 t) mais aussi casser "le cycle infernal d'autosuffisance" et susciter l'insertion au marché.

Il s'agissait en fait de s'opposer aux propositions de la Banque Mondiale qui proposait une libéralisation totale des prix, des importations et exportations et de bloquer l'urbanisation.

Il n'y a pas eu de véritable résistance des paysans car ceux-ci sont peu organisés ; de plus, le café est le fait de l'homme, sa vente peut permettre de faire face à l'éventuel déficit de la production vivrière assurée par la femme.

- 2) Essai de regroupement en villages pour rationaliser l'équipement public, mais arrêt de l'opération devant le début d'organisation et d'autonomisation des villageois.

Ces constats sont à replacer dans le contexte spécifique du Burundi, notamment la forte densité démographique et les tensions entre les ethnies Tutsi et Hutu.

## 3. Haïti

. Une situation préoccupante :

- forte émigration, dans des conditions souvent dramatiques
- faible création d'emplois urbains
- densité démographique élevée et érosion importante.

. Dans ce contexte, deux positions de bailleurs de fonds s'affrontent :

- celle de la Banque Mondiale qui propose de développer le café (produit pour lequel le pays dispose d'un avantage comparatif) tout en libéralisant le commerce intérieur et les importations de produits vivriers ;
- celle de la Coopération française qui cherche à éviter le plus possible l'exode rural et l'émigration. Ceci implique d'accroître la viabilité des systèmes de production vivrière (en privilégiant ceux qui maximisent la valeur ajoutée par hectare), notamment par l'application d'un certain protectionnisme.

#### 4. Expériences de limitation de l'exode rural

Elles sont de plusieurs types :

- . autoritaire : cas du Burundi où les autorités ont instauré un passeport intérieur ;
- . mise en oeuvre de politiques de développement rural : cas, entre autres, du Cameroun ; dans ce pays, ces politiques ont eu un succès très limité ;
- . application d'un certain protectionnisme qui, lorsqu'il est possible (cf. les problèmes de contrebande et d'échanges frontaliers), permet de restaurer une capacité d'épargne chez les paysans et d'assurer la reproduction des systèmes de production paysans.

Il faut souligner que l'exode rural n'est pas toujours définitif. Au Brésil, par exemple, une partie des paysans sans terre candidats à l'obtention de terres, provient du secteur informel urbain.

## II - Peut-on prévoir ? Peut-on améliorer les outils de prévision ? Pour qui et pour quoi ?

N.B. : L'analyse a été restreinte aux systèmes de production

### 1) Esquisse d'une démarche de prévision

Il ressort des discussions que la prévision suppose d'abord une bonne connaissance de l'existant.

- inventaire des différents systèmes de production,
- compréhension de leur fonctionnement interne,
- essai d'explication des stratégies des différents groupes (catégories, systèmes).

Cette prévision suppose aussi que les facteurs extérieurs aux systèmes ne se modifient pas de manière significative. Si de telles modifications sont probables, il faut alors tenter d'effectuer des simulations des évolutions possibles, par la construction de scénarios.

### 2) A quoi les démarches de prévision peuvent-elles servir ?

En supposant que l'on parvienne à effectuer une typologie des systèmes de production et à élaborer quelques scénarios d'évolution, il est possible d'identifier les critères en fonction desquels certains systèmes de production doivent être consolidés.

Exemple : la reconversion de la sole sucrière en Haïti. Etant donné la rareté des terres arables, on cherchera à maximiser la valeur ajoutée par hectare, ce qui conduit à rejeter les systèmes extensifs. Mais l'on peut se demander si c'est le seul critère à prendre en compte.

Cette démarche a pour avantage la clarté des objectifs affichés. Elle suppose que cette connaissance accumulée est restituée et alimente le débat entre les forces sociales en présence: acteurs et sujets de la politique agricole.

## CONCLUSION

Comme il n'a pas été possible de synthétiser à chaud lors des journées d'études les conclusions de cette rencontre, il a paru opportun de retirer des débats quelques grands axes de réflexion.

### 1. "Spécificité" de l'approche IRAM

Spécificité ne veut pas dire que nous cherchons à nous singulariser ou que nous sommes les seuls à défendre telle ou telle conception. Il s'agit simplement de dégager quelques grands axes qui nous sont communs et à partir desquels il y a, au-delà de la diversité des situations et des interventions, une certaine cohérence dans nos pratiques.

- a) Les politiques agricoles ne constituent qu'une partie d'une politique générale. Les vicissitudes des cours du pétrole (cf. Nigeria, Congo) ou de l'uranium (cf. Niger), la variation des taux de change... sont des facteurs souvent beaucoup plus importants pour l'agriculture que les mesures spécifiques de la politique agricole.
- b) Les politiques agricoles, pour être réalistes et efficaces, ne doivent pas se limiter aux différentes mesures économiques prises au niveau national et souvent uniquement dans quelques ministères spécialisés (Plan, Agriculture). Elles ne concernent pas exclusivement le niveau macro-économique.  
Les responsables doivent avoir une bonne connaissance et prendre en compte :
  - les rapports avec l'extérieur (système mondial, espace régional)
  - les rapports avec les différents niveaux du local.
- c) Derrière la représentation économique des réalités (tableaux d'échanges inter-industriels, modèles, agrégats, ...) et les décisions apparemment techniques (politique fiscale, politique des prix,...), il faut toujours décrypter les rapports entre les groupes sociaux, leurs réactions aux mesures (capacité d'échapper, d'utiliser, de détourner,...), la nature et le rôle de l'Etat, les stratégies internationales.
- d) Une politique agricole a plus de chance d'être efficace et adaptée aux intérêts des paysanneries (ou de certaines parties de ces paysanneries), s'il existe des organisations paysannes puissantes<sup>1</sup> et si celles-ci sont associées à la conception et à l'application des politiques agricoles.

---

<sup>1</sup> En étant conscients que ces organisations peuvent ne représenter que certaines couches de la paysannerie.

## 2. Champ d'intervention

a) Compte tenu de ses pratiques passées et actuelles, l'IRAM a accumulé beaucoup d'expériences, même si cela a été insuffisamment capitalisé sur la connaissance du milieu rural et les interventions de terrain. Il faudrait être plus systématique et développer la réflexion sur :

- les réactions des différents types de paysans aux politiques agricoles nationales. Pour prendre des exemples récents, c'était l'esprit de l'étude Haïti - Plaine et Nord et de l'étude avec Cheibann COULIBALY au Mali ; voir aussi importations de riz / intensification rizicole à l'Office du Niger ou la faillite des coopératives d'épargne et de crédit au Bénin par rapport aux réglementations bancaires nationales et celles de l'UMOA.
- la nécessité et les modalités de "protection" au niveau national pour rendre possibles des expériences un peu significatives et prolongées à un niveau local (cas du développement communal au Rwanda, de la relance coopérative à Gao et, actuellement, de toute tentative sérieuse de gestion de terroir (qui pose notamment le problème foncier et celui de la reconversion des services forestiers)).

Il s'agit là de tout un domaine mal étudié actuellement (cf. par exemple les généralisations hâtives sur les modifications de prix au Togo, les études sur "l'ajustement à visage humain") et où, si nous sommes compétents, il y aura des demandes. Mais celles-ci risquent d'être ponctuelles et servir à améliorer les modèles économiques ou le niveau central et de ne pas contribuer à une meilleure capacité de négociation des paysanneries.

- Rappelons que celle-ci dépend du niveau d'organisation des paysanneries, problème qui est un des axes essentiels de l'IRAM depuis trente ans.

b) Si l'on souhaite que le "local" ou les "paysans" soient pris au sérieux dans les politiques nationales, il faut aller plus loin et pouvoir être présent dans les débats des politiques nationales.

- une des entrées possibles et sans doute la plus intéressante est celle des politiques nationales sectorielles, notamment en ce moment le crédit agricole (cf. Guinée, Bénin,...), le développement communal (Rwanda), la gestion de terroir (Sahel), les politiques foncières, etc...

Il s'agit là de s'appuyer sur des expériences locales et de définir, à partir d'elles, une politique nationale qui fixe le cadre général, légitime, donne les moyens (cf. par exemple réforme de la fiscalité, nouvelle réglementation bancaire), favorise les échanges d'expérience mais respecte les diversités et ne généralise pas une solution uniforme qui a réussi dans un contexte particulier (ex. politiques des TONS au Mali).

- une variante est une politique régionale/filière (cas de la reconversion des terres de canne à sucre dans la Plaine du Nord en Haïti) où l'on peut intégrer dans l'approche l'analyse des types d'exploitations, les différents produits et leur marché, la région, la filière sucre et le marché international). Le type de méthode employé, avec projection de l'évolution des systèmes de production et calcul économique inspiré de la méthode des effets, devrait permettre d'éclairer les choix de productions en activités agricoles, aussi bien pour l'Etat que pour les producteurs agricoles.

- Dans certains cas (la stratégie alimentaire au Niger et au Rwanda), il y a possibilité d'animer une réflexion de cadres nationaux et régionaux (mais sans les paysans) sur l'évolution à moyen et long terme des structures de production et sur la cohérence des interventions (par exemple au Rwanda entre les politiques nationales de vulgarisation, d'intrants, de formation avec des projets régionaux).
- c) Compte tenu de la dépendance et de la faible étendue de la plupart des Etats avec lesquels nous travaillons, le problème des rapports avec l'extérieur reste toujours un élément décisif.
- Il faut chercher à dépasser les débats idéologiques (libéralisme, protectionnisme) et à analyser concrètement comment se passent les échanges (les produits bien sûr mais surtout les circuits, les comportements des acteurs et les facteurs principaux qui les expliquent). D'où le très grand intérêt de l'étude "échanges frontaliers" à laquelle nous sommes associés. D'où également l'idée de raisonner en terme de protectionnisme sélectif (variable selon les produits, cf. étude Haïti) ou temporaire (à certaines périodes, cf. Guinée et Mali pour le riz) et non de tout ou rien.
  - Un autre élément, auquel nous participons avec une implication variable, est l'orientation des financements extérieurs, avec le souci que ceux-ci ne soient pas imposés (ce qui est le cas général), mais que les cadres nationaux et les paysans puissent être associés réellement dès la phase de conception. (cf. projets élaborés progressivement, avec fonds souples non affectés à priori tels que les programmes villageois à Maradi sur financement CCCE).
- d) Un des leviers pour faciliter la réflexion, le dépassement des simples techniques économiques et améliorer la capacité des cadres nationaux (et aussi des coopératives et des structures de financement) reste la formation pour lequel le groupe SEDES-IRAM-CIRAD et particulièrement l'IRAM a fait des propositions précises.