

LE PLAN D'ACTION DE LAGOS ET LA BANQUE MONDIALE. ETUDE COMPARATIVE DES DEUX POINTS DE VUE SUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE EN AFRIQUE

Par

*Thandika MKANDAWIRE**

INTRODUCTION

La faiblesse de la production agricole de l'Afrique est un fait qui n'est plus à démontrer ; néanmoins il convient peut-être de rappeler quelques chiffres. De toutes les grandes régions géographiques étudiées, l'Afrique est la seule dont la production alimentaire par habitant soit tombée au cours des années 60 et 70. Alors que dans les années 60 le taux de production agricole – agriculture et élevage – se maintenait difficilement autour de celui de la croissance démographique, à partir de 1970 la production agricole augmentait de 1,3 % par an alors que le taux de la poussée démographique enregistré était de 2,7 %. La situation était des plus graves dans les pays africains au Sud du Sahara. En effet le Tableau 1 montre que, sur les trente-deux pays pour lesquels l'on a pu obtenir des données, huit seulement ont maintenu ou dépassé les taux de production alimentaire, par habitant, atteints entre 1969 et 1971. Il importe de signaler qu'en Afrique cette chute de la production a été enregistrée tant au niveau des cultures vivrières qu'au niveau des cultures d'exportation et le phénomène auquel nous sommes confrontés n'est donc pas en fait celui d'une « crise alimentaire » mais plutôt celui d'une véritable crise agraire. Il nous faut nous en souvenir car le slogan en vogue de « l'alimentation d'abord » altère peut-être considérablement les problèmes que cela implique. Par ailleurs, dans les pays où la production s'est accrue, l'extension des surfaces cultivées en était responsable pour une grande part. Le rendement était en réalité resté le même par rapport à la surface cultivée et à la main-d'oeuvre utilisée (World Bank, 1981 A). Le fait le plus inquiétant concernant ces tendances dans la production est que celles-ci se soient dégagées malgré les sérieux efforts d'investissement déployés et l'intensification de l'utilisation d'intrants agricoles. Par exemple le taux d'emploi d'engrais s'est accru en moyenne de 9,7 % par an et comparé à celui de 10,2 % dans les autres régions sous-développées et à celui de 5,7% pour le monde entier, il est satisfaisant (World Bank, 1981 A).

* CODESRIA, Dakar, SENEGAL.

Tableau 1 : Indice moyen de la Production Alimentaire par habitant 1977-1979
(1969-71 = 100)

Angola	85	Mauritanie	75
Benin	97	Mozambique	75
Burundi	105	Niger	89
Cameroon	110	Nigeria	87
Central African Republic	102	Rwanda	107
Chad	91	Senegal	88
Congo	81	Sierra Leone	87
Ethiopia	84	Somalia	85
Ghana	82	Sudan	105
Guinea	86	Tanzania	94
Ivory Coast	102	Togo	81
Kenya	92	Uganda	90
Lesotho	100	Upper Volta	93
Madagascar	94	Zaire	90
Malawi	100	Zambia	99
Mali	88	Zimbabwe	100

Source : World Development (1981 B).

Il est manifeste que la poursuite de cette tournure prise par la production ne saurait se défendre, que ce soit au niveau politique ou au niveau économique. Ainsi, si l'on s'en réfère aux projections de la FAO en 1980, la production agricole par habitant ne connaîtrait aucune amélioration substantielle entre 1980 et l'an 2000 contrairement à l'hypothèse selon laquelle la production pendant ces années serait plus élevée qu'au cours des deux décennies précédentes, traduisant ainsi la reprise tant espérée par rapport à la situation de la dépression agricole des années 75 à 80. En fait la situation serait même plus grave. Alors que d'après les estimations, le taux de la production agricole devrait s'accroître de 2,8 % par an pendant les deux prochaines décennies, la demande, quant à elle, augmenterait de 3,7 % et le taux démographique de 3,0 %, situation qui ne saurait se poursuivre que dans la mesure où le volume des importations de produits agricoles serait amplifié.

LA CRISE : DIMENSIONS POLITIQUES

Ces chiffres cachent la réalité sinistre de la sous-alimentation et de la famine. Les déclarations politiques sur la crise font parfois état d'écœurement moral face à ses retombées sur l'homme, mais les gouvernements restent en général impassibles devant ces considérations d'ordre moral. Ce sont plutôt les incidences de la crise sur la viabilité fiscale de l'Etat, et les menaces que cette crise peut représenter pour la stabilité politique de l'Etat, qui les font entrer en action. Nous allons par conséquent

voir brièvement comment les gouvernements perçoivent la crise, ne serait-ce que pour situer les options politiquement viables ou acceptables dont disposent les gouvernements africains dans leurs contextes appropriés.

Pour les gouvernements, l'agriculture a des fonctions bien précises à assumer : la responsabilité de l'acquisition et de l'épargne des devises lui incombe ; elle est censée contribuer au bien-être fiscal de l'Etat ; il lui appartient, semble-t-il de mettre un frein au flux d'urbanisation rapide ; elle devrait également subventionner le processus de l'industrialisation en fournissant à bas prix, les matières premières et un élément essentiel de «l'enveloppe salariale» ; l'alimentation. Les gouvernements estiment également que la crise est liée au fait que l'agriculture n'ait pas pu remplir ces fonctions et non à l'absence d'une amélioration des conditions de vie des producteurs directement concernés. Pour être plus précis les causes immédiates des préoccupations des gouvernements africains sont les suivantes :

a) La crise agraire menace la stabilité politique en raison de son évolution et de son incidence géographique. Elle se caractérise non plus par la sous-alimentation — passée sous silence et politiquement inoffensive — d'une paysannerie soumise ou incapable de s'exprimer sur le plan politique, mais plutôt par un problème urbain se manifestant par l'escalade des prix des denrées alimentaires et par des pénuries alimentaires fréquentes qui touchent une grande partie des travailleurs urbains et des classes moyennes en formation. En frappant des groupes qui se font beaucoup plus entendre que les paysans pauvres sur la scène politique et qui sont mieux organisés que ceux-ci, la crise agraire a pris l'allure d'une véritable menace pour de nombreux gouvernements qui, en raison de l'émergence d'un instinct de survie des classes, se voient obligés d'assurer l'approvisionnement alimentaire. En effet, la crise agraire a déjà donné lieu à un nouveau genre de coups d'états militaires appelés les «coups d'états du riz» ; les pénuries alimentaires qui en sont à la base ont déclenché des actions politiques contre les gouvernements et renforcé les autres réclamations faites par une grande partie des masses urbaines.

b) La crise agraire menace tout effort d'accumulation et de développement économique car (i) les gouvernements se trouvent dans l'obligation de dépenser les devises presque inexistantes pour importer des produits alimentaires et apaiser ainsi la population urbaine relativement plus explosive que les masses rurales. Compte tenu du fait que les pays africains ne produisent pas une grande partie des biens d'équipement et des intrants intermédiaires, l'affectation d'une part considérable des recettes en devises à l'importation de denrées alimentaires a limité ces pays dans leurs moyens d'importer ces intrants essentiels ; ce qui a mis un frein à la plupart des projets d'investissement et entraîné le sous-emploi des maigres structures industrielles ; (ii) cette pénurie de devises a amplifié les pressions endogènes ou importées, exercées par l'inflation, favorisant parallèlement des investissements improductifs et moins tributaires des importations : par exemple, la spéculation immobilière, les «services» etc...

c) La crise agraire encourage l'exode des populations rurales vers les milieux urbains, compliquant ainsi davantage les problèmes d'urbanisation et sapant le redressement rural en raison de l'âge, du sexe et de la formation spéciale de ceux qui partent.

Voilà la réalité et la vision de la crise qui sous-tendent aussi bien le Plan d'Action de Lagos (PAL) adopté par les Chefs d'Etats Africains en 1980 que le Rapport de la Banque Mondiale : Développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara : Programme d'Action (ci-après dénommé le Rapport ou le Rapport Berg d'après le nom du Président du groupe de Travail de la Banque Mondiale : Elliot BERG).

QUELQUES GENERALITES SUR LES DEUX DOCUMENTS

Avant de procéder à une analyse approfondie des deux documents, il convient d'explicitier certains points d'ordre général. Tout d'abord, aucun des deux documents n'est un programme dans le sens strict du terme. Le PAL est en réalité une déclaration d'intentions, une énumération d'objectifs et une exhortation des gouvernements à prendre des mesures contre une situation jugée alarmante. Les recommandations faites méritent d'être saluées, il est vrai ; cependant elles ne donnent aucun détail sur les stratégies à adopter immédiatement ni sur les articulations essentielles du PAL. Dans le même ordre d'idée, le Rapport Berg est un appel bien orchestré à une infiltration plus poussée des économies africaines et en particulier de l'agriculture, par le Capitalisme. Les faits, les chiffres et les «études de cas» sont minutieusement rassemblés et ordonnés de façon à démontrer les vices de l'action étatique et les vertus des forces du marché. Dans les cas où ces faits et chiffres sont jugés insuffisamment convaincants, le Rapport n'hésite pas à faire des menaces mal voilées de retrait du soutien financier accordé aux gouvernements africains si ceux-ci ne se conformaient pas aux nouvelles politiques :

«Les gouvernements africains doivent donc être prêts à agir vigoureusement pour résoudre leurs problèmes internes, à réviser leur politiques à la lumière de l'expérience et à accepter l'idée que s'ils ne changent pas leur politique, ils auront du mal à mobiliser une aide accrue» (p. 9, version française).

Le Rapport Berg guidé par l'esprit de «l'Economie de l'Offre» propose une solution si simple qu'elle en est désarmante. Il recommande la dévaluation monétaire et la privatisation de la quasi-totalité des activités économiques entreprises dans le secteur agricole. Le «Programme d'Action» est en réalité un programme *d'inaction de l'Etat* compte tenu de l'ampleur de la latitude donnée au *laissez-faire*.

LES CULTURES VIVRIERES CONTRE LES CULTURES COMMERCIALES

Les points de vue exprimés par les deux documents n'ont jamais divergé autant que sur la question de «l'auto-suffisance alimentaire». En effet, dans le préambule du PAL, les Chefs d'Etats africains font la déclaration suivante :

« Nous nous engageons à titre individuel et collectivement, au nom de nos gouvernements à parvenir à l'auto-suffisance en matière de production et d'approvisionnement alimentaire ».

Cet appel à l'auto-suffisance alimentaire n'est pas surprenant dans la mesure où certains pays – les Etats Unis en particulier – considèrent leur « puissance alimentaire » comme une arme supplémentaire dans leur arsenal diplomatique.

Le Rapport, tout au contraire du PAL, s'oppose aux stratégies d'auto-suffisance alimentaire. Il soutient qu'aucune expérience ne confirme la validité de l'idée généralisée selon laquelle il y aurait interchangeabilité entre la production de cultures d'exportation et l'auto-suffisance alimentaire. En effet il affirme que la plupart des études effectuées prouvent l'inverse : « Les pays où les cultures de rapport prospéraient étaient également ceux qui réussissaient le mieux à développer les cultures vivrières » (p 75 de la version française). En se fondant sur cette observation, le Rapport avance l'existence d'une complémentarité entre les deux types de cultures :

« Premièrement, les cultures d'exportation constituent le noyau autour duquel s'installent les services de vulgarisation, d'approvisionnement en facteurs de production et de commercialisation dont profitent également les producteurs de cultures vivrières. Deuxièmement, les produits vivriers bénéficient directement des résultats secondaires du traitement de la culture commerciale principale par des engrais. Troisièmement, l'existence d'une culture commerciale facilite la diffusion du matériel propre à améliorer les rendements. Enfin, dans les régions où les exploitants s'adonnent à un tel point à la culture de rapport qu'un déficit alimentaire s'ensuit (ce qui ne se produit généralement que s'il existe un commerce local ou régional relativement bien développé des denrées alimentaires) la production de cultures de rapport crée un marché local pour les producteurs de cultures vivrières ; marché souvent plus sûr et plus stable que les marchés urbains éloignés ».

Et si l'hypothèse de complémentarité n'était pas valable et qu'il y avait, en fait, interchangeabilité entre la production de cultures commerciales et la production alimentaire ? Le Rapport conseille de ne pas s'en faire ; et il part d'une précision empiriquement erronée pour démontrer que les pays africains ont un « avantage comparatif net à produire des cultures d'exportation ». Par une coïncidence étrange ces cultures se révèlent être précisément celles qui ont été imposées aux divers pays africains par le colon. L'on essaie donc de nous faire comprendre à l'heure actuelle que l'héritage colonial de l'Afrique et sa place historique dans la division internationale du travail ont leur efficacité sur le plan économique. Il est étrange qu'un rapport recommandant un processus dynamique de « développement accéléré » puisse fonder cette recommandation sur la doctrine statique de l'avantage comparatif. Il convient peut-être de noter que l'opposition du Rapport à l'auto-suffisance alimentaire cadre parfaitement avec les intérêts des pays exportateurs de céréales, notamment ceux des Etats Unis, auxquels l'aggravation des déficits alimentaires en Afrique permet d'écouler l'excédent de céréales sur les marchés africains lucratifs. Aux

yeux des Etats Unis cette situation présente également l'avantage de renforcer leur puissance politique en Afrique grâce à leur «pouvoir alimentaire» inversement lié à l'auto-suffisance alimentaire de l'Afrique. Dans ce domaine, comme dans de nombreux autres, le Rapport fait entièrement fi des vestiges de nationalisme africain alors que le leitmotiv du PAL est constitué, quant à lui, par la déclaration nationaliste suivant laquelle une modification de la place assignée à l'Afrique dans la division internationale du travail s'impose.

L'ETAT ET L'AGRICULTURE

La naïveté de la conceptualisation des politiques étatiques en matière agricole représente le trait d'union le plus frappant entre les deux documents. L'on pourrait attribuer cette naïveté, soit à la bienséance diplomatique, soit aux vœux pieux de technocrates charitables. Quelle qu'en soit la raison, la naïveté de la plupart des hypothèses avancées explique en grande partie la vacuité des recommandations faites. Nous allons rapidement énumérer quelques-unes des hypothèses explicites et implicites de ces documents.

Une des hypothèses principales formulées par le PAL est que ce document traite de régimes démocratiques/populistes dont les politiques socio-économiques sont axées sur le bien-être social. A cette hypothèse se rattache une autre : la crise actuelle ne serait qu'une crise de production ; raison pour laquelle le PAL se penche tout spécialement sur des questions d'ordre technique telles que : l'utilisation accrue d'engrais, l'amélioration de l'infrastructure, l'amplification de la recherche, la pertinence des technologies, les facilités de crédits etc... Dans les sociétés égalitaires, l'on peut supposer avec raison qu'une augmentation de la production alimentaire devrait s'accompagner automatiquement d'une amélioration du bien-être de tous ses membres. Pour une grande partie de l'Afrique ce résultat est loin d'être certain. En effet, il a été déjà prouvé que même dans les rares pays où un accroissement des produits alimentaires disponibles par habitant avait été enregistré, de vastes couches sociales n'avaient pu en profiter.

Le PAL pose un autre postulat selon lequel, les politiques gouvernementales des états membres de l'OUA seraient définies dans leur orientation et dans leur rythme de formulation et d'exécution d'une façon unilatérale, à l'échelle nationale. En réalité, de nombreuses trans-nationales interviennent sur la scène agricole africaine. Il s'agit de propriétaires de domaines, à l'échelle transnationale, de firmes d'agro-business (dans les secteurs de la production d'intrants, de la commercialisation et de la production), d'organismes internationaux d'aide au développement et de gouvernements étrangers agissant par le truchement de leurs agences nationales d'aide.

Le contexte international de la mise en œuvre du Plan fait l'objet d'autres hypothèses. C'est à ce niveau que transparaît clairement dans le PAL la difficulté de concilier les exhortations de ce document à l'auto-suffisance collective et la poursuite de la dépendance des économies africaines. En effet les signataires du PAL nullement ébranlés par les échecs

successifs de leurs tentatives pour obtenir des concessions des pays développés (la débâcle de Cancun en est un des exemples les plus récents) «estiment que la responsabilité d'une participation substantielle et adéquate au développement de l'Afrique incombe aux pays développés». Il semble que ce soit le fondement moral à partir duquel l'on a assumé que la moitié de la facture de la stratégie africaine d'auto-suffisance alimentaire collective devrait être garantie par des sources de financement externes.

Le Rapport Berg pour sa part, exprime tacitement l'idée de neutralité sociale de l'Etat ; selon lui l'Etat est en principe appelé à remplir pleinement, mais sous réserve de certaines contraintes, une certaine fonction de bien-être reconnue par la société. Ainsi alors qu'à certains moments le Rapport fait preuve de condescendance pure et simple à l'endroit des régimes africains, à d'autres moments sa façon de prescrire des politiques donne à penser que la non-adoption de celles-ci, plus tôt, relève de l'ignorance ou de la mauvaise appréhension de certaines théories ou de certains rapports économiques. Les politiques pratiquées jusqu'ici par les états africains ont un contenu de classe, or celui-ci n'est abordé nulle part dans le Rapport. La Banque Mondiale n'est certainement pas sans savoir que pendant la période étudiée, des richesses considérables ont été accumulées ou prélevées sur l'agriculture africaine par certains groupements sociaux — tant nationaux que transnationaux — et qu'il ne serait donc pas exagéré de conclure que ces groupes se sont délibérément servis de leur influence sur l'appareil d'Etat à des fins personnelles.

EVOLUTION DE LA SITUATION AGRAIRE, BESOINS FONDAMENTAUX ET JUSTICE

Le PAL soutient ardemment une «stratégie axée sur les besoins essentiels» et partant, il propose une stratégie de développement rural intégré se fondant sur une paysannerie organisée en coopératives. Cet objectif égalitaire pourrait se heurter à la pratique généralisée consistant à assigner au paysannat certaines fonctions subordonnées dont, entre autres, la préservation et la reproduction d'une réserve de main-d'œuvre, la fourniture d'un surplus économique au profit de l'industrialisation et en vue d'un usage à discrétion des classes sociales dirigeantes, l'approvisionnement des secteurs autres que l'agriculture en produits et en matières premières bon marché. L'appel des Chefs d'Etats Africains à une stratégie orientée sur une plus grande justice revêt néanmoins une importance politique notamment à la lumière de la thèse avancée par la Banque, suivant laquelle les considérations de cet ordre relèveraient non pas des préoccupations des gouvernements africains mais plutôt de celles des bailleurs de fonds étrangers.

Bien que le Rapport Berg fasse référence aux «Besoins Fondamentaux», l'accent n'y est pas moins placé sur la croissance plutôt que sur la justice. Le Rapport suggère en effet une importante modification de la rhétorique de la Banque Mondiale. Non seulement préconise-t-il la différenciation et l'injustice sociales mais il parvient subrepticement à démontrer que cette injustice constitue un élément essentiel à la stratégie fondée

sur le petit exploitant. Tout d'abord le Rapport condamne les projets de développement de zones marginales, mis en place par les gouvernements africains pour tenter d'atténuer les disparités régionales. «La politique en faveur des petits exploitants doit être sélective, en ce sens qu'elle doit viser les régions où la base de ressources matérielles et l'infrastructure humaine et matérielle en place sont suffisantes pour assurer un rendement rapide de l'investissement supplémentaire» (p. 60 de la version française). Même dans les régions où les investissements sont parvenus à satisfaire les objectifs sociaux, le Rapport part d'on ne sait quels calculs pour conclure que le prix en a été élevé ; et il recommande plutôt des programmes facilitant le mouvement des populations des régions les plus démunies vers les régions plus favorisées. Le Rapport ne saisit pas du tout, ici, que les impératifs politiques que comporte l'Édification de la Nation poussent les gouvernements à essayer de développer les régions marginales ou tout au moins à en avoir l'air. Tout pays qui se laisserait prendre par la perspective «économiste» ridicule de répartition des ressources miroitée par le Rapport se verrait tôt ou tard menacé dans sa cohésion nationale par les actions que les régions négligées ne manqueraient pas de tenter pour trouver une solution à leur situation. Les auteurs du Rapport semblent ne s'être jamais aperçus que la «lutte civile» qu'ils citent comme étant l'une des causes de la stagnation en Afrique tient partiellement au développement inégal produit précisément par le type de politiques régionales prôné dans le Rapport. Il aurait été plus honnête de recommander une certaine sélectivité dans la répartition des ressources et une intensification de la militarisation du milieu rural aux fins de maintenir en place la nation déjà fragile.

Pour ce qui est des problèmes de répartition intra-régionale, le Rapport avance sans sourciller la théorie tant discréditée de la «croissance transmise». Il nous informe tout d'abord que le «secteur agricole présente une forte dualité dans certains pays où les grandes exploitations privées fournissent la majeure partie de la production commercialisée ; et il cite à titre d'exemples : le Kenya, le Malawi, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe. Dans ces pays, «toute stratégie de croissance doit englober ces îlots de grande productivité» dans le secteur agricole (p. 52 de la version française). En ce qui concerne les autres économies, le Rapport affirme que : «Dans une stratégie en faveur des petits exploitants, qui accorde la priorité à la production, les grands exploitants peuvent servir de fer de lance à l'introduction de nouvelles méthodes». L'importance que revêt l'inégalité est davantage mise en relief dans la partie du Rapport qui traite de projets de développement agricole, au Nord du Nigéria. En effet le Rapport cite la «conception des projets» comme étant l'un des éléments-clé de la «réussite» des projets et affirme notamment que : «les projets... n'excluaient pas les exploitations plus importantes qui ont un certain poids politique et fournissent un moyen de communication informel permettant de faire connaître aux autorités les réussites, les obstacles et les échecs. A la longue, ces exploitations ont servi de terrain de démonstration aux petits paysans (par-dessus la clôture). Cet effet d'infiltration a fonctionné parce que les grandes exploitations ont accepté de prendre des risques et ont, de ce fait, été plus novatrices que les petites» (p. 62 de la version française).

D'autres observateurs, par contre, ne sont pas aussi sûrs de l'effet de «transmission» que peuvent avoir ces projets ; ils ne sont pas convaincus non plus que les paysans, dans leur ensemble, tirent parti de la «puissance politique» dont jouissent ces grands exploitants. En effet les élites locales retirent immédiatement des avantages de ces projets, qui se manifestent «sous forme de contrats, de «pots-de-vin» perçus dans le cadre des contrats, de détournements des fonds affectés en réalité aux paysans, de transactions foncières faites par spéculation, d'acquisition de terres et d'autres ressources essentielles à une exploitation capitaliste» (NKOM, 1981). En d'autres termes, la «puissance politique» à laquelle la Banque Mondiale s'associe avec fierté sert à réduire au maximum l'effet de «transmission». Il serait peut-être intéressant de rappeler que sous le leadership de Mc NAMARA, la Banque Mondiale avait fait des déclarations surprenantes par leur humanité. En effet la Justice et les «Besoins Fondamentaux» étaient à l'ordre du jour et, alors que la Banque clamait partout que ses projets de développement rural d'un «Nouveau Style» visaient délibérément «les peuples les plus démunis, soit 40 % des populations», nombreux furent ceux qui se laissèrent prendre à cette rhétorique nouvelle. L'on fit croire aussi bien aux élites des pays riches qu'à celles des pays sous-développés que la «croissance assortie de Justice» était non seulement réalisable au niveau économique et souhaitable sur le plan moral mais qu'elle était politiquement indispensable à la survie du système. Certains observateurs pensèrent que Mc NAMARA cherchait sincèrement à vaincre la pauvreté dont les effets dévastateurs avaient été démontrés de façon notoire au Vietnam, lorsqu'il prônait avec ferveur le «Nouveau Style».

De nombreuses lacunes furent relevées dans cette nouvelle stratégie par certaines critiques. Tout d'abord, la majeure partie des préoccupations exprimées par les administrateurs de la Banque se heurtaient directement à l'objectif fondamental de la Banque, celui de stimuler le développement capitaliste, et elle ne reflétait pas entièrement la logique gouvernant les critères d'investissement de la Banque. Deuxièmement, l'attention particulière accordée par la Banque au maintien du système allait empêcher toute évolution sociale indispensable aux stratégies de justice et d'éradication de la pauvreté. Troisièmement, un «gouffre» séparait les politiques proclamées par la Banque Mondiale et la routine quotidienne de celle-ci où rien n'avait changé. Ses projets continuaient à favoriser les couches les plus privilégiées des populations rurales ; et ils avaient tendance à transformer le développement rural en grandes entreprises pour les experts, les agences de conseil, les constructeurs, les fournisseurs de facteurs de production etc... qui, traitant avec les couches sociales privilégiées des milieux ruraux, se sentaient plus à l'aise. Les techniques employées dans le cadre des projets de la Banque n'étaient pas appropriées aux objectifs déclarés : atteindre les «40 % de populations démunies». L'on a recueilli peu de faits, dans toute la documentation évaluant les projets de la Banque Mondiale au cours de l'ère de Mc NAMARA, en général prouvant que les paysans les plus

pauvres avaient effectivement tiré parti des projets agricoles récemment entrepris par la Banque Mondiale ou même prouvant que ces projets avaient été conçus à cette fin. (1)

LES PAYSANS ET L'AGRICULTURE AFRICAINE

Le secteur agricole en Afrique reste principalement aux mains des paysans et tout programme de développement de ce secteur doit passer par l'étude du problème du paysannat. Nous avons déjà vu plus haut que le PAL souscrivait à une stratégie de développement rural intégré se fondant sur les petits producteurs organisés en coopératives. Le Rapport Berg soutient également que les petits exploitants devraient constituer l'axe de la «stratégie de développement rural, orientée sur la croissance». Trois raisons sont énumérées pour justifier l'attention particulière accordée à ce secteur : a) «ce secteur dispose d'un potentiel considérable encore inexploité»; b) en raison du caractère principalement rural de la pauvreté en Afrique, le développement de l'agriculture rurale contribuerait à satisfaire les besoins essentiels ; c) sur le plan du coût, l'attention accordée aux paysans est un moyen plus efficace pour accroître la production que les autres méthodes employées à l'heure actuelle.

En ce qui concerne les objectifs déclarés touchant aux petits producteurs ruraux, il est évident qu'aucune précision n'est donnée, que ce soit sur la place du paysan dans le système économique en général ou sur la nature des rapports existant entre le paysan et les autres opérateurs du secteur agricole, à savoir, l'Etat et le Capital privé — local et transnational. Il se peut que l'absence de précision, dans le PAL, sur la place du paysan traduise l'ambivalence des gouvernements africains à l'endroit de la production rurale. En effet le scepticisme de plus en plus affiché par un certain nombre de gouvernements africains, quant à savoir s'ils peuvent compter sur l'agriculture rurale s'explique par la lenteur enregistrée dans l'accroissement de la productivité des paysans et par le prix élevé des services d'encadrement indispensable. Pourtant il est beaucoup plus facile de condamner l'option qui consiste à compter sur l'agriculture rurale, en raison de la non-représentativité des groupes sociaux qui y interviennent dans la structure étatique. Le prélèvement du surplus par le biais d'offices de commercialisation, de termes de l'échange désavantageux, de taux de changes surévalués et d'autres mécanismes de marché a été pendant longtemps une pratique courante en Afrique et les forces d'inertie bureaucratiques, l'opportunisme politique auraient tendance à en encourager la poursuite, ne serait-ce qu'à des fins fiscales. Face aux aspects bénéfiques de la production paysanne existent d'autres aspects qui en font une option moins avantageuse : 1) l'accroissement de la production n'est réalisable que dans la mesure où les prix offerts aux paysans producteurs sont plus élevés et le budget public affecté à ce secteur, plus substantiel ; 2) les principaux organismes extérieurs tels que par exemple la Banque Mondiale appliquent

(1) Voir FEDER (1981), STRYKER (1979).

des critères d'investissement qui rendent le financement, par la Banque, de la plupart des projets destinés aux paysans tout simplement impossible; 3) il y a incompatibilité entre l'absence de différenciation sociale qu'entraîne ce mode de production et le phénomène national de différenciation sociale en cours ; 4) il est difficile de concilier les nouvelles technologies rencontrant l'aval des gouvernements, des transnationales et des bailleurs de fonds étrangers à ce mode de production. Alors que les défenseurs de cette option rêvent de «technologies appropriées», les maîtres des nouvelles technologies exigent des «institutions appropriées» ayant tendance à déposséder les paysans.

Le Rapport Berg recommande non seulement des mesures propres à intensifier la différenciation sociale au sein des classes paysannes, en favorisant les «paysans progressistes», mais il semblerait promouvoir le libre jeu des «forces du marché». Il paraît en effet souscrire au système du cadastrage grâce auquel les terres appartenant aux communes se transformeraient en propriétés privées. Les paysans deviendraient alors de petits propriétaires fonciers grâce à ce système. Cependant l'expérience a par ailleurs démontré qu'il a toujours été plus facile de déposséder les paysans en leur distribuant individuellement des titres fonciers car ceux-ci se voyaient dans l'obligation de céder ces titres par suite d'endettement ou d'incapacité à financer les nouvelles techniques assorties aux programmes de cadastrage. C'est ainsi qu'une partie des paysans est dépossédée et que naît une nouvelle classe de salariés en milieu rural ou un exode vers les taudis urbains.

LE CAPITAL ETRANGER ET L'AGRICULTURE EN AFRIQUE

Les étrangers interviennent d'une façon ou d'une autre depuis plus d'un siècle sur la scène agricole africaine. L'intégration de l'agriculture africaine au système capitaliste mondial s'est en effet déroulée sous l'égide des régimes coloniaux et du capital commercial étrangers. De fortes sommes continuent à être investies aujourd'hui dans le secteur agricole ou à être contrôlées par le capital étranger tant public que privé, à un niveau bilatéral ou multilatéral. L'on connaît bien les objectifs et les pratiques du capital colonial en matière d'agriculture africaine ; il serait par conséquent inutile d'entrer ici dans les détails à ce propos. Rappelons tout simplement qu'aux yeux des colons le secteur agricole africain était une source de matières premières peu onéreuse pour leurs industries, leurs denrées alimentaires, leur salaires et leurs produits de luxe. C'était également un débouché pour certains produits d'exportation tels que les produits industriels simples – les textiles, les bicyclettes, les huiles de cuisine etc... L'agriculture avait une vocation essentiellement exportatrice et ce sont les cultures commerciales et non les cultures vivrières destinées aux marchés locaux qui constituent la composante principale de «l'agriculture moderne».

Tout en recelant des vestiges assez importants d'intérêts coloniaux, les intérêts du capital extérieur dans le secteur agricole sont aujourd'hui sensiblement différents et plus complexes. Partant, la perception actuelle, à l'étranger, de la crise agricole traversée par l'Afrique est aussi complexe que le sont les intérêts étrangers. Pour certaines sections du capital extérieur

la crise permet d'exporter des cultures vivrières (1). En effet le nombre de sociétés importantes de commercialisation de céréales intervenant dans l'approvisionnement de l'Afrique en produits alimentaires croît au même rythme que celui du volume de produits alimentaires importés par l'Afrique. Les sections du capital tributaires des matières premières africaines aimeraient par contre voir se développer les moyens d'exportation de l'Afrique en produits agricoles bruts. D'aucuns comme la Banque Mondiale par exemple sont préoccupés par les incidences de la crise sur la stabilité politique, ils s'intéressent par conséquent à son rôle dans le maintien du système. La menace que représente l'incapacité croissante de l'Afrique à payer sa dette en progression constante, constitue un autre sujet de préoccupation pour ces derniers ; par conséquent, ils mettent l'accent sur la vocation exportatrice de l'agriculture. Pour d'autres secteurs du Capital, notamment ceux qui interviennent dans les industries locales de substitution à l'importation, ce sont les pressions exercées par l'inflation sur les salaires et par conséquent l'aspect de rentabilité de la crise qui les intéresse. Le dernier groupe est celui des fournisseurs de facteurs de production pour lesquels la modernisation de l'agriculture tant préconisée offre de nouveaux marchés lucratifs à leurs produits et leurs technologies. Malgré la divergence d'intérêts de ces groupes, seule une agriculture fondamentalement capitaliste servirait au mieux leurs intérêts et déboucherait donc sur une privatisation plus poussée du contrôle de la terre. Il est heureux pour ces groupes que les gouvernements africains «assiégés» de partout soient beaucoup plus vulnérables à l'heure actuelle aux pressions exercées en vue de l'adoption de cette option. En effet, le FMI, la Banque Mondiale et les autres bailleurs de fonds étrangers réclament tous une privatisation accrue de la propriété des moyens de production. Parallèlement l'échec national des types d'agriculture pratiqués jusqu'ici confère à la privatisation de la propriété foncière un caractère plus respectable ou en fait tout au moins une expérience qui vaut la peine d'être tentée.

Le phénomène de la transnationalisation du secteur agricole en Afrique prend diverses formes : entre autres, entreprises communes avec l'Etat, contrats d'exploitation, domaines et plantations entièrement aux mains du secteur privé, fermes centrales avec leurs satellites de petits exploitants ou de cultivateurs. Il convient de souligner ici qu'en dépit de l'orientation de ces diverses combinaisons vers l'exportation, l'accent est actuellement placé de plus en plus sur l'approvisionnement du marché local des villes. Les opérateurs de ce secteur ne sont plus seulement les sociétés telles que UNILEVER, NESTLE ou DEL MONTE, qui sont les mieux connues, mais certains géants de l'industrie minière comme ANGLO-AMERICA, HONDA (qui est une industrie laitière de la Zambie) KAISER ALUMINIUM (qui s'occupe de projets rizicoles au Ghana) en font partie, de même que d'autres finançant de l'extérieur des projets de «développement rural intégré».

(1) *Selon la FAO (198) si cette tendance se poursuivait, les importations de l'Afrique en céréales passeraient de 6,5 millions de tonnes (estimations de 1975) à 78 millions de tonnes en l'an 2000 ; ce qui constituerait une véritable «mine d'or» pour les exportateurs.*

Il est inquiétant cependant que le PAL passe entièrement sous silence le rôle des transnationales — spécialistes dans l'agrobusiness — sur la scène agricole africaine. En effet, bien que la moitié des fonds impartis à la mise en œuvre du PAL soit censée provenir de sources étrangères, le PAL ne précise pas s'il s'agit de prêts publics ou privés ou encore d'investissements externes directs. Le Rapport Berg donne par contre beaucoup plus de détails sur le rôle de l'agribusiness, quoiqu'il s'y prenne de façon indirecte. Rappelons que la stratégie agricole proposée par le Rapport est essentiellement orientée sur l'exportation. Or il se trouve que les cultures commerciales conviennent particulièrement bien à l'agribusiness, d'après le Rapport, «dans la mesure où les compétences commerciales et les relations commerciales, souvent associées à l'investissement extérieur pourraient être employées à bon escient». Par ailleurs, les gouvernements sont invités à faire plus de place aux entreprises agro-industrielles dont «le capital extérieur et les connaissances techniques pourraient être utilisés pour les cultures simples et les cultures irriguées et servir au traitement industriel».

L'habileté pleine de ruse avec laquelle le Rapport fait cette proposition ne saurait nous cacher l'objectif principal : celui d'offrir au capital transnational la possibilité de s'infiltrer et de contrôler davantage l'agriculture africaine. La logique de cette stratégie, reconstituée, est la suivante : recommander d'abord une stratégie fondée sur le paysan et orientée sur la croissance ; stratégie pour laquelle il est impérieux de trouver par la suite de grands exploitants capitalistes «puissants sur le plan politique» et novateurs, pouvant être émulés «par-dessus la clôture» par les petits exploitants. Or, en raison de la vocation exportatrice assignée à la nouvelle stratégie, les grands exploitants capitalistes qui conviennent le mieux à cette stratégie sont les firmes transnationales d'agribusiness.

En fait, le Rapport envisage des relations tripartites entre les gouvernements africains (qui sont obligés d'entreprendre le développement, à grande échelle, de leurs infrastructures à partir de fonds souvent empruntés à la Banque Mondiale), les cultivateurs et les firmes étrangères d'agrobusiness. Ce sont celles-ci, en général, qui fournissent les connaissances techniques, assurent la direction de l'exploitation, de même que le traitement et la distribution des produits reçus, sous contrat, des deux autres partenaires. Ces combinaisons tripartites dans le secteur agricole deviennent une scène de plus en plus familière en Afrique. Il s'agit, en général, d'une société transnationale disposant d'un domaine ayant une position centrale par rapport aux fermes des cultivateurs, qui l'entourent. Ces cultivateurs pratiquent la même culture que celle du domaine central. La culture en question doit passer par un traitement industriel de haut niveau pour être exportée. La seule usine de traitement étant généralement celle qui appartient à la transnationale ou celle qu'elle dirige, la transnationale finit par jouir d'un monopole considérable. Outre l'achat, le traitement et la commercialisation de la culture, la société transnationale fournit aux paysans des intrants et des conseils sur les cultures qu'il faut pratiquer, les périodes idéales de plantation, de moisson etc... Nombreux sont les avantages qu'en tirent la Transnationale. Tout d'abord elle n'a pas à se soucier des retombées de la fluctuation des prix de ce produit puisque le poids en est porté par les cultivateurs. Deuxièmement, les paysans n'étant pas

employés par la Transnationale elle n'a pas besoin de se préoccuper du salaire minimum, de la sécurité sociale, de la santé de ces paysans, ni même de grèves. Troisièmement, en qualité de «producteurs indépendants», les cultivateurs sont à même de faire travailler leurs familles sans avoir à les payer. Finalement cet arrangement des paysans permet aux transnationales de faire des bénéfices sur l'agriculture sans avoir à souffrir de la réprobation ou du risque politique qui s'associe à la propriété directe de la terre.

QUE FAIRE ENSUITE ?

A la lumière de la lecture des deux documents, l'on saisit la cause profonde du conflit opposant les forces favorisant une transnationalisation plus poussée des économies africaines et les forces nationalistes poursuivant leurs efforts vers l'auto-suffisance et la coopération panafricaine. Les gouvernements africains ont exprimé dans divers forums pan-africains leurs inquiétudes en ce qui concerne le Rapport Berg et même leur rancœur contre celui-ci. Cependant ce n'est pas à l'échelle régionale que la Banque exerce des pressions importantes sur l'Afrique mais plutôt au niveau national. Vu la gravité de la crise que traversent les Etats africains, leurs moyens de résister aux pressions de la Banque Mondiale au niveau national sont des plus faibles. Nous assistons donc maintenant au fléchissement des gouvernements, à tour de rôle, devant les pressions exercées, et au réajustement de leurs stratégies de développement de façon à les rendre conformes à celles qui ont été recommandées par le Rapport Berg – réduction draconienne des dépenses sociales, modification de l'attention spéciale accordée aux besoins essentiels et à la justice, orientation des produits de base sur l'exportation, dévaluation, privatisation accrue de l'activité économique etc... Malheureusement pour la Banque Mondiale, l'aggravation de la crise que connaissent les «Meilleurs Acteurs» du développement cités par le Rapport de la Banque Mondiale en guise de modèles – le Kenya, le Malawi, la Côte d'Ivoire, le Botswana – a remis en question l'efficacité de ces politiques et contribué à renforcer l'esprit de coopération régionale et d'auto-suffisance que renferme le Plan d'Action de Lagos.

REFERENCES

1. FAO (1979), *Agriculture: Toward Year 2000*, (Rome).
2. Feder Ernest (1981), «Monopoly Capital and Agricultural Employment in the Third World», *Journal of Contemporary Asia*.
3. Nkom, S. (1981), «Integrated Rural Development and the Marginalization of the Peasantry in Nigeria», *Africa Development*, Vol. VI, No.4.
4. OAU (1981), *The Lagos Plan of Action for the Implementation of the Monrovia Strategy for the Development of Africa* (Addis Ababa, 1980).
5. Stryker, R. (1979), «The World Bank and Agricultural Development: Food Production and Rural Poverty» *World Development*, Vol. 7.
6. World Bank (1981 A), *World Development Report*, (Washington D.C.).
7. World Bank (1981 B), *Accelerated Development for Africa: An Agenda for Action* (Washington D.C.).

SUMMARY

In this article, the author compares the World Bank «Berg Report»: Accelerated Development for Africa: An Agenda for Action and the Lagos Plan of Action. Contrary to the claims of the «Berg Report», the author argues that the two documents advance totally different visions of economic development in Africa. While the LPA seeks to achieve greater regional co-operation through a regionally inward-looking strategy, the Berg Report advances an extroverted, primary raw materials export-oriented development strategy heavily dependent upon foreign capital.

Given the economic crisis facing African economies, the World Bank is in a better position to force through its development strategy. However the economic crisis facing countries that the Report puts forward as models – Malawi, Ivory Coast, Kenya – suggests that the option suggested by the LPA is still on the agenda in Africa.