La « politique agricole », un concept vide ?

Les effets pervers de l'ouverture libérale

DEPUIS l'installation du « nouveau régime », la montée de la dépendance alimentaire est apparemment exponentielle en Guinée. Les importations de riz, en progression constante avant 1984, ont presque doublé depuis. Elles seraient passées de 7 000 t en 1958 à 50 000 t en 1982, ont dépassé 100 000 t en 1985, atteint 160 000 t pour l'année 1986 et vraisemblablement 200 000 t en 1989. Entre 1974 et 1986, les importations de céréales (importations plus aide alimentaire) ont été multipliées par 2,4. Ce pays a rejoint et même dépassé les pays voisins où la dépendance alimentaire ne cesse de s'aggraver. Les importations de céréales de 1974 à 1986, ont été multipliées au Sénégal par 1,6, en Sierra Léone par 1,8 au Libéria par 3, en Côte-d'Ivoire par 3,5. Avec quelques 33 kg de céréales importées par habitant la Guinéee atteinte désormais le taux de dépendance du Mali (35 kg), soit environ 1/3 des besoins (1).

La Guinée est donc au premier abord tout à fait comparable à la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest du point de vue de l'objectif central de toute agriculture : sa capacité à nourrir les habitants du pays ; elle est de plus en plus dépendante de l'extérieur. Pourtant on a toujours dit et écrit que la Guinée était dans une situation très différente de celle de ses voisins :

— De manière positive, étant donné l'importance de ses ressources naturelles, son agriculture d'exportation prestigieuse dans les années cinquante, le caractère prépondérant du riz dans la production et la consommation. En effet, en Guinée, le riz est un produit stratégique. Ce n'est pas un aliment essentiellement urbain mais la base de la nourriture dans toutes les régions. Mais c'est surtout la principale culture du pays avec quelque 45 % des superficies cultivées, une production de l'ordre de 350 à 400 000 t de

riz net par an qui couvre actuellement environ des 2/3 aux 3/4 des besoins.

— De manière négative, étant donné le délabrement de l'économie sous le régime de Sékou Touré.

D'un point de vue macro-économique, en s'appuyant sur l'idée que ce pays est avant tout un pays minier (deuxième producteur et premier exportateur mondial d'une bauxite de haute teneur, des réserves en minerai de fer considérables, du diamant, de l'or, 86 % de la valeur des exportations en 1988 pour les produits miniers), on peut penser qu'il est dans une situation plus favorable que celle de la plupart des autres pays d'Afrique de l'Ouest ; il n'est pas en effet comme eux dans l'obligation d'obtenir des devises en exportant des produits agricoles et donc, plus qu'ailleurs, l'accent peut être mis sur la promotion des productions alimentaires nationales.

Les activités agricoles qui font vivre 75 % de la population ne contribuent que pour 30 % au PIB, et, en 1989, la situation de l'agriculture apparaît assez confuse, voire paradoxale. Pour essayer de la comprendre, il faut distinguer plusieurs niveaux d'analyse :

— Les faits d'abord : la Guinée est tellement méconnue qu'il fallait tenter de présenter un état des lieux même schématique au moment de l'ouverture, en 1985-1986, pour voir quels sont les principaux atouts et contraintes à la production, les problèmes de l'agriculture et des agriculteurs.

— La politique explicite ensuite : les principes théoriques et les premiers résultats pratiques sur le terrain des tentatives de résolution de ces problèmes et de promotion du « développement rural ».

— La politique implicite enfin : le jeu des acteurs, les rapports de force qui seuls permettent d'expliquer les apparentes contradictions et de se demander, in fine, si d'autres orientations de politique agricole ne seraient pas mieux adaptées au contexte propre à la Guinée.

Virtualités et contraintes : un lourd héritage

Premier problème, le manque de données, qui servent de base à l'analyse et à la prise de décision, est particulièrement crucial dans un pays où pendant 25 ans les relevés étaient plus politiques que statistiques. La mise en place d'un système d'enquêtes agricoles est prévu mais en attendant, tous les chiffres disponibles sont basés sur les seules estimations existantes, celles effec-

(1) Données BIRD, 1988, 1989.

tuées par le bureau d'études SCET-AGRI en 1985-1986. Nous appuierons donc davantage notre argumentation sur la zone côtière où nous avons travaillé, que sur les autres régions (2).

Un espace national désarticulé

La question alimentaire est indissociable du poids croissant de Conakry et de la désarticulation de l'espace national. Il y a sur le territoire guinéen trois univers largement étrangers les uns aux autres. Le monde urbain c'est surtout Conakry, excentrée sur sa péninsule, seule grande ville du pays où se concentrent 27 % de la population, environ 1 million d'habitants en 1988 sur 6,5 millions, et qui a vu sa population multipliée par 9 en 30 ans avec un rythme d'accroissement actuel de 6 % par an, et une accélération de l'exode rural. La capitale, c'est un appareil d'État pléthorique, une population de salariés au rôle socio-économique dominant, et aussi de commerçants et artisans qui leur sont liés.

Sur 240 000 km², les quatre régions intérieures correspondent à des milieux naturels et à des ethnies majoritaires différentes. Isolées par les cours d'eau ou le relief montagneux et le très mauvais état des routes, elles étaient sous « l'ancien régime » autant, voire davantage en relation avec les pays frontaliers qu'avec la capitale. La politique précédente a en outre renforcé les obstacles géographiques par une centralisation excessive sur Conakry avec en conséquence un abandon du paysannat. La population rurale, 4,5 millions d'habitants, s'accroît de 2,4 % par an. Le monde rural forme une majorité « silencieuse » qui vit sur de petites exploitations familiales (700 000 environ, de 2 ha en moyenne chacune) d'une agriculture essentiellement d'autosubsistance, suffisamment variée cependant pour couvrir ses besoins et procurer quelques revenus.

Un troisième monde, distinct des deux autres, fonctionne quasiment en extra-territorialité, c'est celui des mines, exploitées par les grands consortiums internationaux, véritables enclaves modernes.

Des potentialités plus limitées que prévu

La production agricole devrait augmenter de 3 % par an pour faire face à l'accroissement démographique. Or les potentialités agricoles de la Guinée sont importantes mais pas autant que certaines descriptions, proches du mythe, le laissaient croire avant les

(2) République de Guinée, ministère du Développement rural, SCET AGRI, Agroprogress *Étude de restructuration des services agricoles et de schémas directeurs provinciaux de développement rural, diagnostic et orientations*, 1985 et 1986.

A. Chéneau-Loquay, P. Matarasso, P. Usselmann, *Contribution de la Guinée Maritime à la sécurité alimentaire du pays*, tome 1, rapport, 100 p. et tome 2, annexes, 178 p., septembre 1989.

premières estimations effectuées depuis 1984. La dégradation des sols et des forêts s'est avérée généralisée. « *Notre première exportation*, lit-on dans "diagnostic sans fards" du ministère de l'Agriculture en 1989 (3) *n'est pas la bauxite comme on peut le penser ni le café : c'est notre sol... Ainsi l'action de l'homme due à la pression démographique fait que des hectares entiers se retrouvent à la mer.* » Pourtant, sur une superficie cultivable estimée à 6 millions d'hectares, 1,6 million seulement seraient cultivés chaque année. Mais la pratique de la jachère impliquerait que le potentiel territorial soit proche de ses limites. En réalité, les aptitudes culturales varient largement d'une région à l'autre.

Dans une stratégie d'autosuffisance alimentaire, c'est la Guinée maritime proche de la capitale qui devrait être sollicitée en priorité. Avec un hivernage très pluvieux (de 3 000 à 4 000 mm du nord au sud sur 7 mois), la région côtière est apte à fournir une gamme variée de produits : des palmistes, des fruits (bananes, mangues, ananas), des légumes, du manioc et surtout du riz. Les ressources halieutiques sont conséquentes, la densité rurale moyenne est relativement élevée, autour de 40 hab/km². Sur 150 000 hectares de plaines fluvio-marines, avec des caractéristiques agronomiques favorables, quelque 75 000 ha considérés comme « aménageables » à des coûts acceptables sont sous-exploités ou mal exploités alors que les sols sont souvent d'excellente qualité. Les peuples des « Rivières du Sud » ont des traditions très anciennes et élaborées de riziculture inondée et ils font preuve d'initiatives et de capacités d'adaptation remarquables face aux aléas climatiques et politiques. Cependant, avec leurs techniques manuelles, ils ne peuvent mettre en valeur que des secteurs restreints toujours menacés par un excès ou un déficit d'eau douce. Les superficies cultivées en rizières inondées seraient de l'ordre de 35 à 40 000 hectares seulement. Étendre les superficies dans les bas-fonds et les plaines maritimes (tout en préservant la mangrove, source de bois de feu) nécessiterait des aménagements hydro-agricoles hors de portée des paysans. Notre analyse des systèmes agraires dans cette région montre qu'en dépit des obstacles et sans aucune intervention extérieure, la Guinée Maritime est capable de dégager des surplus de production et qu'elle contribue effectivement à l'approvisionnement de la capitale.

La situation agricole est préoccupante, par contre, en Moyenne-Guinée. Les hauts plateaux du Fouta Djalon, autour de 1 000 mètres d'altitude, ont une densité de population élevée, de 50 à plus de 100 hab/km², pour des possibilités de cultures modestes, et de graves problèmes d'érosion affectant des sols pauvres,

(3) *Bilan après cinq ans*, avril 1989, document interne multigraphié.

très peu boisés, souvent cuirassés. C'est le domaine des Peuls qui associent à l'élevage bovin sur les plateaux, des cultures vivrières variées, fonio sur les pentes, légumes dans les champs enclos et le riz dans les vallées. Les productions sont insuffisantes surtout pour le riz. Les superficies cultivées auraient diminué depuis 25 ans alors que la population s'est accrue (4). L'explication de cette anomalie pourrait se trouver dans une accentuation des migrations traditionnelles saisonnières des hommes jeunes vers le Sénégal, surtout pour cultiver l'arachide, mais aussi dans une augmentation des migrations définitives vers d'autres pays pour fuir le régime ; la population peule fût en effet la cible privilégiée de Sékou Touré.

La Haute-Guinée, le bassin du Haut-Niger, milieu de savanes, est la région la moins densément peuplée. Elle dispose de réserves en sols abondantes mais de qualité médiocre. L'agriculture (riz, coton, tabac, arachide) peut se trouver en concurrence avec l'exploitation des ressources aurifères ; la population, en majorité mandingue, est très orientée aussi sur le commerce avec le Mali et la Côte-d'Ivoire.

La Guinée forestière, située à l'extrême sud-est, est isolée par rapport au reste du pays et davantage tournée vers la Côte-d'Ivoire. Ses populations de forestiers, dispersées, n'ont jamais eu un poids économique ou politique important. Cette région était considérée comme une réserve de richesses en particulier pour la production du riz au premier rang dans le pays et pour celle du café. Mais il s'avère que les défrichements ont tellement progressé en relation avec les migrations de populations malinké que la région serait assez proche de la saturation. De la forêt dense humide estimée avant 1984 entre 800 000 et 1 000 000 ha, il ne resterait actuellement que 400 000 ha.

Des contraintes à tous les niveaux

Dans l'ensemble du pays, on retrouve les mêmes contraintes à tous les niveaux des filières de production. Malgré des climats relativement humides, des sols variés, certains savoir-faire remarquables, les rendements sont faibles avec la seule utilisation du travail humain. Les paysans n'ont aucun moyen technique pour lutter contre l'enherbement, les prédateurs, pour transformer les produits. Partout manquent des routes, des pistes, des ponts, des dispensaires, toutes infrastructures que les ruraux réclament en priorité. Au total, le monde rural est totalement démuni et ses habitants sont restés traumatisés par le système antérieur. Les tentati-

(4) J. Boulet, J. Talineau, « Éléments de l'occupation du milieu rural et système de production agricole au Fouta Djalon : tentative de diagnostic d'évolution », *Cahiers sciences humaines de l'ORSTOM*, 24 (1) 1988, pp. 99-117.

ves de modernisation et d'organisation intempestives qu'il a subies ont toutes échoué.

Or pour la Guinée plus que pour tout autre pays, cet échec apparait paradoxal si on le compare aux immenses espoirs des années soixante. Le pays le plus prometteur pour les colonisateurs, le mieux doté en ressources naturelles (« château d'eau de l'Afrique », « scandale géologique ») était à la mort de Sékou Touré en 1984 complètement délabré, « laissé en friche », l'un des vingt pays les plus pauvres du monde avec un revenu par habitant de l'ordre de 300 dollars, l'espérance de vie la plus faible, (40 ans) une mortalité infantile parmi les plus élevées (140 %).

L'explication par l'héritage

L'héritage peut-il tout expliquer ? Certes, il est particulièrement lourd. En 1958, le fait que toutes les instances françaises aient coupé les ponts avec la Guinée d'une façon extrêmement brutale a été déterminant dans les options prises par Sékou Touré. Les planteurs installés surtout dans la zone bananière ont dû partir ; sans eux toute une économie de plantation alors très moderne s'est effondrée, tandis que les autres États nouvellement indépendants ont hérité de cultures d'exportation alors en pleine expansion. Les projets d'investissement ont été stoppés net, en particulier les aménagements hydro-agricoles dans les plaines côtières (5).

Dans le secteur agricole, les méthodes employées représentaient une caricature du système collectiviste qui consistait à plaquer des structures indifférentes aux organisations paysannes mais qui devaient cependant les stimuler. Depuis 1978, les fermes agropastorales d'arrondissement, pour lesquelles fut créé un ministère particulier, ont mobilisé la quasi-totalité des investissements consacrés au secteur agricole. Il s'agissait de créer une agriculture d'État, mécanisée, avec des jeunes dont la plupart avaient été obligés de suivre des études d'agronomie et à qui les paysans devaient donner les meilleurs terres. Ils ont en fait reçu les plus mauvais lots. Le matériel standard, livré par les pays de l'Est, était peu adapté aux conditions locales et mal utilisé. La production de ces fermes est devenue très vite plus faible que celle des exploitations paysannes environnantes. Aujourd'hui, ces terres d'État sont souvent revendiquées par les familles anciennement propriétaires et il reste une pléthore d'« ingénieurs agronomes » qui ne travaillent

(5) Seule la construction de l'usine d'alumine de Fria fût achevée. Tout transfert monétaire et toute exportation ont été interdits. Les fuites de capitaux ont conduit Sékou Touré à sortir de la zone franc, à créer le franc guinéen, à mettre en place une banque centrale le 1er mars 1960 et à instaurer le contrôle des changes. Il est allé très loin dans l'étatisation, la centralisation du pouvoir et surtout la fermeture du pays. Il a fait le choix d'une planification centralisée et de la production collective.

pas beaucoup, sont mal ou pas payés. Certains pourtant jouent un rôle de prêteurs sinon d'usuriers auprès des agriculteurs.

Le bas niveau des prix fixés par l'État et l'obligation de lui livrer une certaine quantité de production étaient disuasifs. Les producteurs se sont soustraits au marché officiel, le marché noir s'est développé ainsi que la contrebande aux frontières et la recherche d'activités non agricoles. Le repli de la paysannerie a entraîné un effondrement de la production agricole ; celle des produits d'exportation d'abord, avec la chute de la banane et celle du café qui était vendu clandestinement dans les pays voisins. Les exportations agricoles ne représentaient plus en 1984 que 0,3 % en valeur contre 68 % en 1958 mais les exportations de bauxite et d'alumine permettaient de combler le vide et la Guinée, à la mort de Sékou Touré, équilibrait sa balance commerciale.

Si la situation actuelle est liée au passé et si la Guinée reste, malgré les contraintes, un pays original parce que virtuellement mieux doté que d'autres, ces différences sont-elles déterminantes du point de vue des choix d'une politique agricole ? Il ne semble pas, car on cherche à y appliquer les mêmes recettes universalistes de « redressement » que partout ailleurs.

Des théories aux pratiques libérales : les mêmes recettes de « redressement »

Une politique explicite contradictoire

Malgré l'ampleur de la dette et alors que la tendance générale en Afrique est à la réduction des apports financiers, ceux-ci ne font pas défaut à la Guinée (6). Depuis 1987, avec plus de 200 millions de dollars d'apport financiers annuels, le pays est en passe de rattraper ses voisins et de devenir l'État d'Afrique le plus étroitement encadré par l'aide internationale. On ne négligerait plus l'agriculture en Guinée ; les investissements dans le secteur rural n'ont-ils pas largement augmenté ? Ils représentaient, pour 1987-1988-1989, 24 % du total des investissements publics avec un soutien très prononcé de la communauté internationale (80 % du montant) et en premier lieu de la France. Le développement rural serait devenu, après la réforme monétaire et fiscale, « la priorité des priorités ».

(6) Malgré l'importance des ressources minières, le pays avait beaucoup emprunté depuis 1978, début d'une politique plus ouverte sur l'extérieur. Après le passage obligé devant le Club de Paris au début de 1986, et le rééchelonnement de la dette sur dix ans, la contrainte extérieure n'a été que temporairement allégée ; 100 à 120 millions de dollars par an, restent d'un poids considérable surtout si l'on y ajoute les nouveaux apports financiers qui sont nécessaires pour reconstruire les bases du développement.

La définition d'objectifs et de pratiques concernant le secteur agricole tourne autour de deux questions essentielles : faut-il favoriser les cultures d'exportation plutôt que les cultures vivrières ? Faut-il ou non fixer le prix du riz et contrôler les importations ? Est également posée la question de la taxation des importations et des subventions aux intrants.

Productions alimentaires ou cultures d'exportation ?

La Guinée, après avoir été aussi isolée que possible du monde occidental pendant un quart de siècle, se trouve désormais sous la coupe du FMI et de la Banque mondiale. Depuis le début de 1986, il y est appliquée une politique d'assainissement conforme en principe à l'orthodoxie des plans d'ajustement structurels : ouverture sur le marché international, libre circulation des marchandises, privatisation, austérité, liberté totale des prix (à terme), le tout précédé d'une dévaluation. En matière d'agriculture, les erreurs de gestion ayant été particulièrement criantes en Guinée, la Banque mondiale proposait dès 1983 ses méthodes classiques : revaloriser la petite exploitation familiale en améliorant les incitations économiques à la production grâce à la création d'un environnement de pluralisme commercial où les prix seraient de plus en plus liés au jeu des forces du marché, où la Guinée devrait mettre l'accent sur les cultures d'exportation pour lesquelles elle pourrait bénéficier d'« avantages comparatifs ». Les institutions et les politiques devaient être modifiées pour les rendre capables de fournir les services et les incitations nécessaires aux petits exploitants.

De son côté, dès son arrivée au pouvoir et dans le discours programme du 22 décembre 1985 qui a lancé les réformes, le président Lansana Conté, qui aime se dire « paysan », affirmait une priorité à la recherche de l'autosuffisance alimentaire. En 1987, il n'était plus question que d'assurer la sécurité alimentaire et le développement des cultures d'exportation (8). Deux ans plus tard, lors d'une réunion du Conseil des ministres en septembre 1989, le gouvernement se serait ému du fait que le coût des importations de vivres atteigne des sommets inadmissibles : près de 100 millions de dollars, plus de 20 % du coût total ? Il aurait décidé d'être plus strict et de revenir au respect des directives sur la recherche de l'autosuffisance alimentaire...

Pas de subventions ?

C'est une question qui divise les bailleurs de fonds. Alors que pour la Banque mondiale, il n'est en principe pas question de

(7) Banque mondiale, Guinée, étude du secteur agricole, 1983.

(8) Le 20 octobre 1987, dans le discours d'ouverture du ministre de l'Agriculture à la conférence des bailleurs de fonds.

soustraire un pays au marché international en subventionnant les intrants ou en soutenant les prix pour protéger les producteurs, pour la Caisse centrale de coopération économique, cette pratique serait bénéfique pour stimuler la production.

Pour concilier un certain autocentrage sans rejeter l'ouverture sur le marché mondial, il est préconisé dans la plupart des rapports français (9) de profiter de la différence entre prix extérieur et intérieur du riz pour établir une taxe, dégager ainsi des ressources et les consacrer à des aménagements dans les zones les plus favorables ainsi qu'à des subventions d'intrants.

La question agricole peut donc apparaître essentiellement comme un terrain d'affrontement idéologique mettant en lice le gouvernement guinéen qui oscille entre protection des consommateurs urbains et protection des producteurs ruraux, les institutions de Washington qui veulent rester dans la ligne de l'actuelle orthodoxie libérale et aussi d'autres bailleurs de fonds — la France et dans une moindre mesure la CEE — qui constestent la rigueur des Plans d'ajustement structurels.

L'étude de base des experts qui ont examiné en 1985 les stratégies possibles dans le secteur agricole (10) a estimé que l'objectif retenu dans le plan intérimaire de redressement — atteindre l'autosuffisance en riz en dix ans — était irréaliste. Cette option impliquait une croissance de 47 %, soit 4 % par an, donc un effort considérable de production concernant surtout la zone côtière où la seule augmentation de la productivité des systèmes paysans ne suffirait pas. Comme il fallait investir pour réaliser des aménagements nouveaux de production intensive, l'autosuffisance coûtait très cher, pourrait s'avérer « anti-économique » par rapport à des cours mondiaux du riz orientés durablement, pensait-on, à la baisse (80 à 90 000 FG (francs guinéens) la tonne — entre 200 et 250 dollars — en 1986). Il était donc préconisé d'en profiter et d'importer, en dépit du potentiel national qui était pourtant reconnu comme très élevé. D'autre part, l'estimation des avantages comparatifs des cultures d'exportation amenait à conclure que parmi les exportations possibles, le café pouvait représenter un apport en devises important : 15 milliards de FG avec 15 000 tonnes à 10 000 FG. Il était indiqué cependant qu'il n'y avait pas véritablement d'opposition de stratégies entre produits alimentaires et produits d'exportation, chaque région pouvant bénéficier de ses avantages propres en la matière.

(9) SCET-AGRI, *op. cit.*, ainsi que P. Thénevin, « *Propositions d'amélioration du fonctionnement de la filière rizicole en Guinée* », avril 1989, multigr.

(10) SCET-AGRI, *op. cit.*

Effets pervers de la liberté retrouvée

Après 1984, les premières mesures de libération des prix, la disparition du parti et des sociétés commerciales d'État ont eu des effets indéniablement bénéfiques pour les producteurs, tout d'abord en supprimant des sources essentielles de prévarication.

Des possibilités restreintes pour les cultures d'exportation

L'augmentation des prix des produits d'exportation est « au cœur de l'ajustement structurel » (11) ; ces produits sont pour la Guinée essentiellement des fruits et du café. Le palmiste, qui n'était plus utilisé en 1986, a afflué chez les commerçants quand son prix a augmenté de 15 à 60 FG le kilo. Mais les prix du palmiste étant bas sur le marché international, l'euphorie n'a duré que quelques mois. Les mangues, de très bonne qualité, ont plus de chances. Deux coopératives au sud ont été remises en service par des planteurs locaux ; ils réussissent à exporter de petites quantités, mais, pour l'instant, d'importantes quantités de mangues pourrissent sur place. Les ananas produits sur la côte sont d'excellente qualité aussi, mais l'usine de conditionnement, à capitaux guinéo-libyens, fonctionne très mal bien qu'elle ait été rénovée grâce à la CCCE. La société nationale de commercialisation, FRUITEX, n'est pas fiable. Le marché extérieur étant totalement fermé, il n'est pas question de relancer la banane, pourtant si chère aux Guinéens pour qui le prestige du planteur des années cinquante est resté vivace. Cependant, on voit renaître certaines exploitations reprises par des dignitaires du nouveau régime, ce que les paysans alentour n'apprécient pas toujours quand ils revendiquent ces terres. La commercialisation du café, qui a bénéficié du relèvement du prix d'achat au producteur, est passée de 303 t en 1984 à 9 300 t en 1988. Mais le quota accordé par l'Organisation internationale du café à la Guinée n'a pas été relevé (il était en 1988 de 4 900 tonnes) et déjà se pose un problème de débouchés. Le prix plancher, 500 FG le kilo, n'a pas pu être respecté partout et des paysans ont du céder leur production à bas prix (250 FG). La production de coton — quelques tonnes en 1984 — a atteint 2 300 tonnes en 1988-1989 mais elle doit se limiter aux besoins intérieurs.

(11) Sur les politiques agricoles dans l'ajustement structurel, voir en particulier J. Coussy, « *les politiques agricoles dans les programmes d'ajustement structurel* », contribution au séminaire « dynamique des systèmes agraires, la dimension économique » organisée par l'EHESS et l'ORSTOM, année 1987-1988, et M. Griffon, « Les politiques agricoles en Afrique de l'Ouest : éléments d'analyse et de prospective » in *Politiques agricoles*, recueil de textes du 19e Séminaire européen des économistes agricoles AEEA : Producteurs et consommateurs face aux politiques agricoles et alimentaires en Afrique (Les Défis de la connaissance), 29 mai-2 juin 1989. Institut agronomique méditerranéen, Montpellier.

Les productions d'exportation ont donc été stimulées, mais les problèmes de conditionnement, de stockage, de commercialisation, de partenariat ne sont pas résolus et les perspectives du marché demeurent peu encourageantes. En définitive, la Guinée arrivée tardivement sur un marché mondial saturé, dans une conjoncture de prix bas, semble avoir bien peu d'atouts en matière de cultures d'exportation. Cependant, la part des produits agricoles dans la balance commerciale était si faible qu'elle a un peu progressé depuis 1985 ; elle serait passé de 0,6 % en 1983 à 5,4 % en 1988, mais rien n'assure que ces progrès puissent se confirmer.

Des prix instables des produits vivriers

Avec la libération des prix, les denrées vivrières et les produits de consommation courante se sont retrouvés d'emblée, à un niveau plus élevé, celui de l'ancien marché noir ; puis la dévaluation a fait un peu monter ces prix. La production pour le marché intérieur a été stimulée en particulier pour les légumes, le manioc, les fruits, l'huile de palme, surtout autour de Conakry car dans un contexte de pénurie, le marché s'est ouvert.

Au niveau des producteurs, aucun relevé permanent des prix n'existe. En Guinée Maritime, le prix du riz local variait beaucoup selon les lieux et les périodes au cours de la campagne 1985-1986, avec des prix très élevés à la récolte à Conakry étant donné la forte demande et une récolte plutôt faible. En 1986-1987, selon nos calculs, le prix du riz payé au producteur au moment de la récolte n'était pas dissuasif (12) malgré les bonnes récoltes. Mais depuis, les fluctuations sont moindres, le prix se fixe davantage par rapport au riz importé de plus en plus abondant, soit au même niveau, soit légèrement au-dessus et ce, même en période de soudure.

Pour les consommateurs, le prix du riz comme celui de l'essence, étant donné leur impact sur le niveau de vie urbain, sont restés fixés. Il fallait au début compenser la hausse des prix liée à la dévaluation (malgré une hausse des salaires de 80 %, insuffisante) et augmenter les quantités de riz importé pour qu'il n'y ait plus de marché parallèle, et contrer ainsi la spéculation. Des commerçants privés ont été autorisés à importer du riz et à ouvrir des magasins. Pour les habitants de Conakry, qui bénéficiaient jusqu'en 1985 des distributions de riz à un prix officiel très bas, la hausse des prix est très forte. De 20 FG le kilo en janvier 1986, le prix officiel est passé à 80 FG en avril, puis à 100 FG en juillet.

(12) Compte tenu du prix du riz, du nombre d'heures nécessaires pour cultiver un hectare, et de la production de celui-ci, en 1986-1987, une approximation montrait que l'heure de travail rizicole était rémunérée à un niveau qui était du même ordre de grandeur que celui du travail des fonctionnaires, les prix pratiqués dans l'achat de travail agricole confirmaient cette parité.

En 1988, l'Afrique a subi les effets d'une hausse du prix du riz sur le marché international consécutif aux mauvaises récoltes en Asie. Le gouvernement guinéen est intervenu à plusieurs reprises pour éviter une hausse trop forte et trop rapide. Ses interventions parfois maladroites (suppression de droits de douane, modification des prix au niveau des grossistes) ont expliqué en partie, avec les à-coups de l'approvisionnement, la crise apparue en août et septembre : une très forte pénurie et des hausses de prix considérables en période de soudure, crise qui s'est dénouée par « une explosion des importations très supérieures aux besoins » au moment des récoltes. De 110 FG en janvier 1988, le prix officiel du riz à Conakry est passé à 210 FG en septembre et était encore à ce prix en mars 1989 tandis que le prix de détail montait jusqu'à 530 FG en septembre-octobre pour redescendre à 286 FG en janvier (13). L'objectif de parvenir aux prix des pays voisins n'est cependant pas atteint car le franc guinéen continue à se déprécier. Les cours mondiaux ne se sont donc pas révélés aussi stables que le croyaient en 1986 les experts de la Banque mondiale et pourtant, les importations n'ont pas cessé d'augmenter.

Augmentation des importations et dépendance alimentaire

Si la production céréalière actuelle (riz, fonio, maïs, mil) suffit à nourrir la population rurale, le problème le plus crucial est celui de l'approvisionnement de la capitale. Conakry consomme quelque 80 000 t de riz par an et ses besoins devraient augmenter de 50 000 tonnes jusqu'en 1995. La ville est donc dépendante du marché extérieur. Mais les quantités importées (200 000 t en 1989) n'ont désormais plus aucun rapport avec le déficit du pays, qui se situe autour de 120 000 t par an.

La filière du riz importé est en réalité sans relation avec celle du riz local. Depuis que les commerçants privés ont été autorisés à importer du riz, ce dernier arrive au port de Conakry, est vendu dans la ville mais aussi en province et il est surtout réexporté à l'étranger où les prix sont plus rémunérateurs, au Mali, en Guinée Bissau, au Libéria voire en Côte-d'Ivoire, et ceci en toute illégalité.

Aujourd'hui on peut dire que le riz importé concurrence bel et bien le riz local alors qu'on le trouve, prêt à cuire, à tout moment sur les marchés ruraux à un prix abordable. Même la zone forestière, première région productrice, n'échappe plus au riz importé. La spéculation des petits commerçants locaux, auprès de qui les paysans s'endettent, se trouve ainsi réduite mais les grands commerçants, eux, s'intéressent de moins en moins à la filière du riz local. Ainsi obtient-on l'effet inverse à celui souhaité ; au lieu

(13) P. Thénevin, *op. cit.*

de promouvoir la petite exploitation paysanne, on décourage la production nationale par la pression sur les prix et la fermeture du marché...

Faible élasticité de la production...

L'hypothèse d'un ajustement structurel qui reposerait sur l'existence d'une élasticité de la production agricole qui soit positive et forte par la seule vertu des prix est loin de se vérifier. Alors que le pays était autosuffisant en 1958, la production vivrière aurait à peine suivi le rythme démographique dans les campagnes pendant la période Sékou Touré. Par contre, pour les années à venir, la production de riz et des autres denrées vivrières, comme celle de la viande en particulier, doivent impérativement augmenter pour faire face à l'accroissement démographique. Or depuis l'installation du nouveau régime, la croissance globale de la production n'apparaît pas nettement. En dépit de la suppression des livraisons obligatoires, l'activité agricole n'aurait pas connu de mouvement de reprise en 1985. En 1986-1987, la production de riz et des autres denrées s'est quelque peu améliorée surtout en raison de conditions climatiques très favorables et peut-être aussi, dans une moindre mesure, parce que les prix avaient augmenté. Au cours des campagnes 1986-1987 et 1987-1988, les producteurs, sur la côte du moins, ont augmenté les superficies cultivées, mais depuis il semble que cette augmentation ait atteint un palier (14).

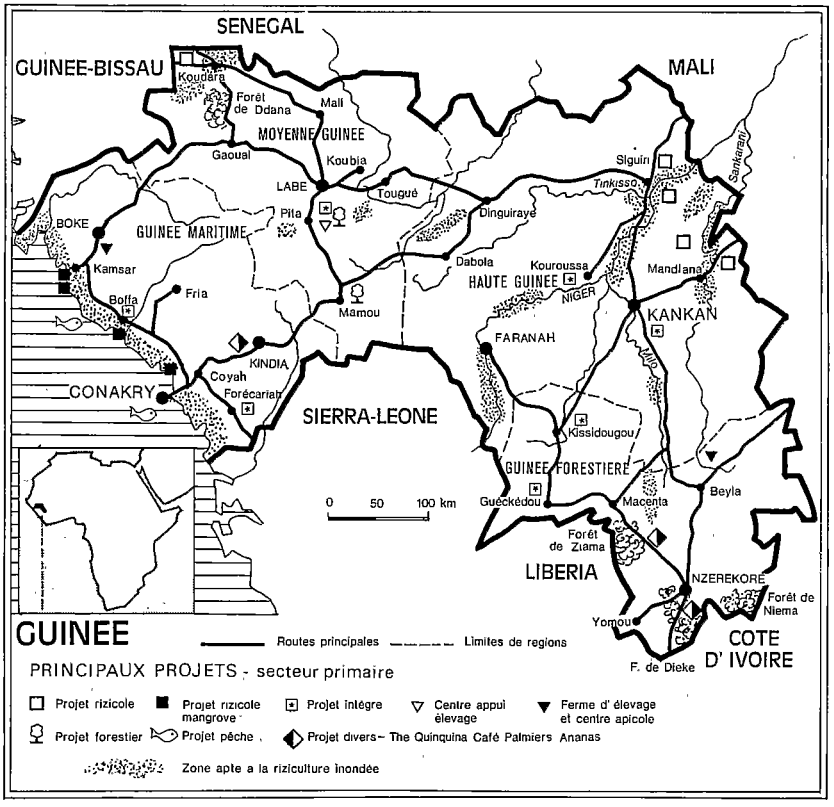
Les à-coups sur l'approvisionnement du marché en riz importé ne sont évidemment pas faits pour inciter les paysans à produire davantage, d'autant que la préférence affirmée des consommateurs pour le riz local ne saurait se maintenir si son prix est nettement plus haut que celui du riz importé. Mais tant que les contraintes ne seront pas levées, on ne peut guère compter sur un accroissement conséquent des superficies cultivées en riz... En outre, il est difficile aux agriculteurs d'intensifier leur production s'ils ne peuvent pas accéder aux intrants et au matériel qu'ils souhaitent, tant qu'ils ne sont pas subventionnés. Avec la dévaluation, l'engrais est monté de 18 à 150 FG le kg. Les paysans sont souvent demandeurs de tracteurs sans se rendre compte que le prix leur est tout à fait inaccessible et que les modèles existants sont peu adaptés. Sans doute gardent-ils comme référence les prix des tracteurs livrés auparavant par les pays de l'Est qui n'avaient rien à voir avec une quelconque « vérité économique » telle qu'elle est de mise aujourd'hui.

Ainsi les agriculteurs sont doublement pénalisés, ils ne peuvent : ni produire davantage sans intrants ni matériel, ni augmenter

(14) P. Thénevin et A. Chéneau-Loquay, *op. cit.*

leurs prix sous la pression du marché mondial et des consommateurs urbains.

Les problèmes structurels, loin d'être résolus, peuvent s'être aggravés et la société rurale donne l'impression d'être en attente. Cette situation montre à l'évidence les « effets pervers » de l'ouverture libérale qui peut conduire à cantonner l'agriculture traditionnelle dans l'autarcie et au pire à la mettre en faillite (15). Elle montre aussi quels sont les rapports de force dans la société guinéenne.



(15) M. Griffon, *op. cit.*

La politique implicite : assurer la reproduction de son propre système

La réussite de la politique d'ajustement structurel exige rien de moins qu'un changement total des mentalités. En 1986, si le Produit intérieur brut par tête était de 270 dollars pour l'ensemble de la population, il n'était que de 100 dollars pour la population rurale. Il s'agirait de stopper sinon d'inverser le processus d'accaparement des richesses par le milieu urbain au détriment du monde rural mais la confrontation d'intérêts entre les acteurs est un handicap certain.

Les commerçants privés qui étaient auparavant brimés, jouent un rôle de plus en plus déterminant. Alors que le système antérieur limitait les possibilités de gains, et qu'il valait mieux souvent ne pas trop montrer sa richesse, le Président pouvant en prendre ombrage, il y a moins de limites désormais et les commerçants locaux sont en fait les seuls entrepreneurs nationaux privés ayant une certaine surface financière.

A partir de 1970, les différentes épurations permettaient au chef suprême d'affirmer que le secteur capitaliste n'existait plus en Guinée. Mais même sans grande liberté d'action et sans consécration officielle, les gros commerçants tiraient partie d'une situation de relative pénurie et disposaient d'un pouvoir occulte par leurs relations avec les hauts fonctionnaires (16). Aujourd'hui, ces relations se maintiennent et bien des fonctionnaires sont impliqués dans le commerce.

Quant aux bailleurs de fonds, tout laisse à penser qu'ils agissent au niveau local surtout en fonction de leur ligne politique du moment, qu'ils cherchent à appliquer sur le terrain les principes qu'ils voudraient bien voir appliqués au niveau national.

Pour la période 1984-888 le programme d'investissements se montait à 504 millions de dollars. On a créé d'abord un bureau de stratégie et de développement, chargé de renforcer la capacité de programmation du ministère du Développement rural. Mais ce BSD considéré comme trop couteux par la Banque mondiale qui le finançait a été supprimé en 1989. Les interventions directes dans le milieu rural se sont multipliées à partir de 1987 sous la forme courante de projets. 92 projets de nature diverses, non coordon-

(16) Du moins jusqu'en 1979, année où le commerce privé fût à nouveau légalisé jusqu'au niveau de l'import-export. Cl. Rivière dans « *classes et stratifications sociales en Afrique, le cas guinéen* », paru en 1978, montre qu'après l'indépendance, la nationalisation des anciens comptoirs (CFAO, SCOA, Niger français), la concentration des activités sur Conakry, la spécialisation du commerce d'import-export selon les marchandises par différentes sociétés d'État, avaient eu pour conséquence la régression des maisons privées au rang d'intermédiaires ou de commerçants de détail ou de demi-gros.

nés, financés par de multiples bailleurs de fonds se partagent le territoire (voir figure p. 51). Les inconvénients de l'approche par projets ont été démontrés. En théorie, les objectifs sont différents mais les stratégies convergent : presque toujours on recherche comment « capturer » les paysans, comment les faire « participer et les organiser ». Or « les paysans », traumatisés par le système antérieur, redoutent toutes les formes d'organisation (ils ont les leurs) et de participation qui leur sont proposées et surtout que l'on touche à leurs systèmes fonciers traditionnels.

Chaque préfecture devrait être couverte par un projet. La décentralisation, préconisée avec une certaine autonomie de développement, peut se concrétiser à l'échelle des districts, nouvelles entités territoriales de base qui regroupent environ un millier de personnes, élisent un conseil, disposent d'une partie de l'impôt et en principe d'une large autonomie de décision. Mais quand les districts n'arrivent pas à percevoir ce qui leur revient le manque de moyens financiers est la règle.

En fait, entre le plan d'ajustement structurel, la proclamation officielle contradictoire donnant la priorité à la recherche de l'autosuffisance alimentaire et, depuis deux ans surtout, le partage du territoire entre les projets forts variés de bailleurs de fonds, peut-être plus soucieux d'assurer leur présence que de promouvoir l'agriculture, les responsables techniques guinéens du ministère de l'Agriculture avouent qu'il y a actuellement un « vide » du concept de « politique agricole ». Un coordonnateur de la politique agricole vient d'être nommé et est chargé d'harmoniser les actions sur le terrain car elles doivent toutes s'insérer dans une politique nationale...

Du côté des principaux intéressés, les agriculteurs, ne retrouve-t-on pas toujours en Guinée le schéma commun à l'Afrique d'une paysannerie que le discours désigne comme la première bénéficiaire du développement, mais qui est en fait sacrifiée aux intérêts d'autres catégories sociales ? Sous l'ancien régime, elle était en fait moins dépendante : retirée du marché officiel, elle avait conservé sa propre organisation de production et créé ses propres circuits d'échange ; c'était une paysannerie « non capturée » (17). Dans un contexte libéral, elle peut être fragilisée puisque davantage soumise aux aléas du marché.

(17) Non capturée par la classe bourgeoise et par l'État, selon le terme de G. Hyden.

Une autre politique agricole ?

Dès lors que les options actuelles favorisent surtout les importations, accroîssent la dette et la dépendance, d'autres objectifs prioritaires ne sont-ils pas envisageables ?

Les « résistances », les « dérives », les « freins » aux PAS se multipliant, le FMI est moins exigeant actuellement sur leur orthodoxie en Afrique. Ne pourrait-on dès lors envisager pour la Guinée une autre politique plus orientée sur ce qui fait l'originalité du pays, ses aptitudes pour la production rizicole ?

Les plaines littorales de la Basse Guinée représentent un potentiel de production considérable pour le riz. Or, dans l'histoire récente du pays, dès que l'augmentation massive de la production de riz a été à l'ordre du jour, certaines de ces plaines ont été aménagées (18). La question des aménagements se pose aujourd'hui à nouveau avec acuité. Ceux-ci posent bien sûr des problèmes complexes de maîtrise de l'eau, ainsi que des problèmes de gestion et d'entretien jusqu'ici mal résolus ; mais ces problèmes sont-ils par nature techniquement insolubles ou n'est-ce pas davantage une question de volonté politique ?

Lever les contraintes et promouvoir la production nationale exigerait des investissements importants, mais il n'est pas évident que leur coût soit si lourd si l'on veut bien considérer d'une part les atouts que constitue un potentiel national particulièrement remarquable et d'autre part, ne pas raisonner à trop court terme. Il est en effet clair que l'on ne parviendra pas à une autosuffisance alimentaire en dix ans tout en amortissant les investissements mais on peut raisonner sur une période plus longue et surtout à une autre échelle.

Un argument important plaide en faveur d'une politique volontariste prioritaire d'aménagements. Dans le cas de la Guinée, la production rizicole ne serait pas limitée à terme par le marché intérieur mais pourrait être exportée, la montée de la consommation de riz en Afrique de l'Ouest offrant une opportunité remarquable.

Dans le contexte d'un marché régional africain, la Guinée ne pourrait-elle pas envisager de devenir ce que les projets de l'époque coloniale envisageaient, « un grenier à riz pour l'Afrique de l'Ouest » (19). En effet, à l'époque coloniale, de grands investissements ont été engagés dans des aménagements hydro-agricoles. Or le colonisateur visait bien une autonomie africaine à l'échelle régio-

(18) A. Chéneau-Loquay, P. Usselmann, « *Les aménagements hydroagricoles en Guinée, réalité des années cinquante, mythe des années quatre-vingt* », Colloque géographie tropicale, 3-4 septembre 1987, Travaux et Documents du CEGET, n° 641 989.

(19) J. Suret Canale, « *La République de Guinée* », Paris, Éditions Sociales, 1970.

nale. D'ailleurs le « marché régional » existe déjà puisque du riz circule depuis la Guinée vers les autres pays et ce, depuis longtemps. Dans un pays aux frontières aussi étirées, il y a peu de chances que l'on parvienne à contrôler les fuites et à maîtriser le commerce transfrontalier (20).

Une politique de promotion de la production nationale dans des secteurs aménagés sur la base de l'exploitation agricole familiale pourrait peut-être augmenter le niveau de vie d'un grand nombre de producteurs plutôt qu'enrichir quelques commerçants.

Mais les dirigeants guinéens peuvent-il et veulent-ils jouer la carte des agricultures à surplus vivriers qui seules ont réussi à assurer une autonomie alimentaire durable en Europe ? Ils retrouveraient par là l'idée d'avantages comparatifs mis au service de la paysannerie tout en contribuant à équilibrer les comptes extérieurs (21).

Annie Chéneau-Loquay
CEGET-CNRS

(20) Voir les travaux de J. Egg et de son équipe sur le commerce transfrontalier en Afrique de l'Ouest.

(21) Comme le montre P. Campagne dans le Séminaire européen des économistes agricoles (cf. note 11).