

VERS UN RENOUVEAU DE POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE ?

par Monsieur Vincent Ribier

économiste, chercheur, UMR - ART-Dév

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

et Monsieur Pierre Baris

économiste, consultant indépendant

Sommaire

INTRODUCTION

1. LE BASCULEMENT DES POLITIQUES NATIONALES VERS DES POLITIQUES RÉGIONALES

1.1. L'EFFACEMENT SUR LONGUE PÉRIODE DES POLITIQUES NATIONALES

1.1.1. Un affaiblissement historique des politiques agricoles

1.1.2. Des institutions nationales durablement affaiblies

1.1.3. Un décalage marqué entre textes stratégiques et actions mises en œuvre

1.1.4. L'implication croissante des organisations de producteurs et de la société civile dans les processus a un impact relativement faible sur les politiques elles-mêmes

1.2. L'ÉMERGENCE DES POLITIQUES RÉGIONALES ET CONTINENTALES : L'EXEMPLE DU PDDAA

1.2.1. Le PDDAA, précurseur de la relance de l'agriculture

1.2.2. mais la dynamique naissante doit devenir plus opérationnelle

1.2.3. Une approche régionale qui a du mal à se concrétiser

2. DES POLITIQUES AGRICOLES POUR QUOI FAIRE ?

2.1. LA « MODERNISATION » DE L'AGRICULTURE

2.1.1. La réponse productiviste apportée à la crise alimentaire

2.1.2. La montée en puissance du partenariat public – privé

2.1.3. Gérer l'instabilité des prix alimentaires

2.2. QUEL MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ?

2.2.1. Le besoin d'intensification de l'agriculture

2.2.2. mais quelle intensification ?

2.2.3. La question du devenir des agricultures familiales en suspens

3. CONCLUSION

3.1. UN REGAIN D'INTÉRÊT POUR L'AGRICULTURE

3.2. UNE APPROPRIATION DES POLITIQUES AGRICOLES PAR LES AFRICAINS EUX-MÊMES

3.3. UNE DIFFICILE MISE EN ŒUVRE

BIBLIOGRAPHIE

Liste des illustrations

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DE L'INDICE DE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE SUR LA PÉRIODE 1961 – 2011

GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DES RENDEMENTS DES CÉRÉALES DANS LE MONDE DEPUIS 1961

INTRODUCTION

Les années deux mille ont été marquées par un regain d'intérêt pour les politiques agricoles perceptible non seulement dans plusieurs États africains, mais aussi au sein de la communauté internationale. Les initiatives visant à faire émerger des stratégies de développement de l'agriculture africaine se sont multipliées, dans le cadre régional et même continental avec le *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique* (PDDAA).

Ce mouvement est d'autant plus notable qu'il n'en est pas toujours allé ainsi. Les interventions de nombreux pays africains dans le secteur agricole se sont longtemps apparentées à un empilement d'actions portées par de nombreux acteurs le plus souvent étrangers, plutôt qu'à la mise en œuvre raisonnée d'une politique agricole clairement affichée. Dans ce contexte, notre article est structuré en deux parties :

- ◆ La première analyse, en la replaçant dans une perspective historique, l'évolution des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles en Afrique subsaharienne : en particulier, le basculement progressif des politiques nationales vers les politiques régionales.
- ◆ La seconde partie étudie les incidences de cette évolution des processus sur le contenu des politiques. Puis elle développe plusieurs thématiques récentes, telles l'intensification écologique, la montée en puissance du partenariat public – privé et la gestion de l'instabilité des prix agricoles.

1. LE BASCULEMENT DES POLITIQUES NATIONALES VERS DES POLITIQUES RÉGIONALES

1.1. L'effacement sur longue période des politiques nationales

1.1.1. Un affaiblissement historique des politiques agricoles

En Afrique, les années soixante et soixante-dix sont marquées par une intervention publique forte dans le secteur agricole. D'importants moyens humains et financiers sont mobilisés pour développer celui-ci. Ils sont mis en œuvre par des Sociétés publiques de développement et des entreprises d'État qui distribuent les intrants et achètent la production à des prix fixes. Mais leurs prix d'achat sont souvent fixés à des niveaux très bas afin d'assurer une alimentation à bon marché aux citoyens. C'est le signe de l'arbitrage fait par la plupart des gouvernements en faveur des villes et au détriment des campagnes, au point que les experts parlent de biais anti-agricole ¹.

La vague libérale qui se met en place à la fin des années soixante-dix marque une rupture profonde avec ce modèle. Elle remet en cause le rôle prééminent de l'État dans le développement, et ce d'autant qu'elle s'accompagne du placement sous tutelle extérieure des grands choix stratégiques nationaux. Sous la houlette du Fonds monétaire international (FMI) et / ou de la Banque mondiale, la mise en place des *Programmes d'ajustement structurel* (PAS) et de leur déclinaison sectorielle, les *Programmes d'ajustement sectoriel agricole* (PASA), entraîne de fortes restrictions budgétaires dans le secteur agricole, mais aussi le démantèlement de la plupart des structures publiques et para-publiques existantes, ainsi que l'abandon progressif des mécanismes de fixation des prix ².

Même si les situations sont très contrastées selon les produits et les pays, les prix payés aux producteurs bénéficient globalement de cette libéralisation. Les produits d'exportation – les plus pénalisés durant la période précédente – voient leurs prix augmenter le plus. Mais, si les producteurs récupèrent une part plus importante du prix international, ils sont aussi beaucoup plus exposés aux variations des cours mondiaux. Concernant les produits vivriers, l'évolution est moins claire car ils étaient soumis à des niveaux de prélèvement beaucoup plus faibles avant la libéralisation ³. Quoi qu'il en soit, la hausse de la production alimentaire est spectaculaire à partir du milieu des années quatre-vingt dans de nombreux pays africains ⁴ (*Graphique 1*). Néanmoins, celle-ci reste insuffisante pour suivre complètement la croissance démographique. Résultat : la production alimentaire par habitant a légèrement baissé depuis 1980.

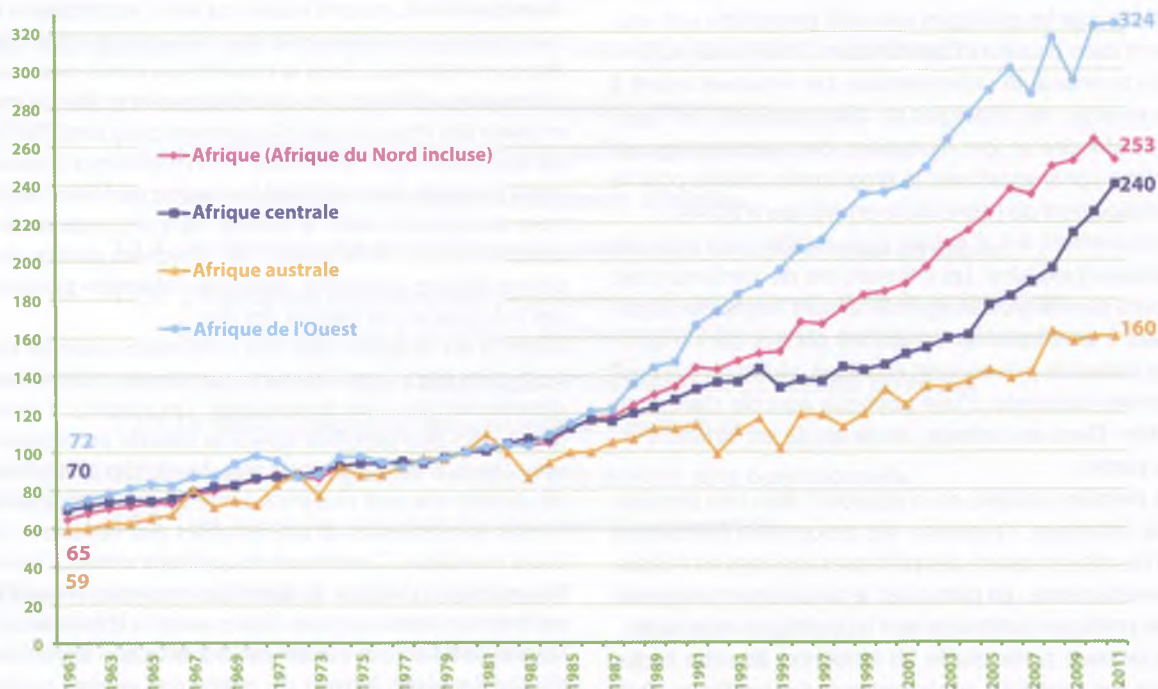
Les procédures d'ajustement structurel font perdre aux États le contrôle de leurs politiques. Les documents d'orientation stratégique sont désormais rédigés par les agences de coopération ou par des experts travaillant pour elles. La configuration des documents varie selon les desiderata des bailleurs (*Lettre de développement de politique agricole*, *Schéma de développement rural*, *Plan stratégique opérationnel*, ...), mais ils procèdent généralement du même esprit en retirant aux États les leviers de commande. La remise en cause des interventions publiques antérieures est certes justifiée par la mauvaise utilisation des dépenses qu'elles engendraient, ainsi que par la faible efficacité des administrations mises en place. Mais elle ne s'accompagne d'aucune stratégie alternative pouvant

2 - À partir des années soixante-dix, le FMI et la Banque mondiale interviennent largement dans les pays en développement, en particulier les plus endettés. Ils imposent aux pays bénéficiaires de leurs interventions des programmes de réformes économiques. Cette « conditionnalité » prend la forme de « programmes d'ajustement structurel ». Dans le cas du FMI, les pays emprunteurs s'engagent notamment à privatiser les entreprises d'État, à lutter contre la corruption et à améliorer le statut des investissements étrangers. La Banque mondiale impose des conditions équivalentes et, compte tenu de ses modes d'interventions par secteurs d'activités, des politiques de libéralisation des échanges extérieurs, avec notamment la réduction des droits de douane (*Extrait de « L'agriculture sous l'empire de la finance », Bernard Valluis, Cahier Déméter, mars 2013*).

3 - Townsend, 1999.

4 - Bricas, 2008.

Graphique 1
Évolution de l'indice de la production alimentaire sur la période 1961 – 2011
 (Base 100 = 1980 – Source : Faostat)



réorienter le rôle de l'État. Il s'agit d'un désengagement pur et simple. Les effectifs des ministères sont fortement comprimés. Fonction stratégique et mémoire institutionnelle sont sacrifiées et les budgets de fonctionnement quasi supprimés. La paupérisation des services de statistique agricole prive les ministères de l'Agriculture des indicateurs et des tableaux de bord qu'ils utilisaient auparavant pour gérer leurs actions. Pire, le vaste mouvement de défiance à l'égard de l'intervention publique fait perdre aux institutions nationales leur légitimité à piloter et à coordonner les stratégies de développement.

1.1.2. Des institutions nationales durablement affaiblies

À la fin des années quatre-vingt-dix, les conditionnalités liées à l'ajustement structurel laissent place à de nouvelles règles et procédures qui découlent des *Objectifs du millénaire pour le développement*⁵ et de la mise en place des *Cadres stratégiques de lutte contre la pau-*

vreté / Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (CSLP / DSRP)⁶. Mais ces nouvelles modalités d'intervention restent suffisamment prégnantes pour obérer durablement l'expression des leaderships nationaux. Cette difficulté à reprendre la main constitue un problème majeur, au point que la *Déclaration de Paris* signée en 2005⁷ établit l'appropriation comme première priorité à améliorer dans le dialogue politique entre bailleurs et États bénéficiaires. Pour autant, les constats faits en novembre 2011, lors du quatrième *Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide* tenu à Busan en Corée du Sud, révèlent que la question reste d'actualité.

Malgré le changement de discours et la réhabilitation progressive d'une nouvelle forme d'intervention de la puissance publique⁸, l'affaiblissement programmé des administrations nationales durant la phase principale des PAS se

5 - Lors du Sommet du millénaire des Nations unies réuni du 6 au 8 septembre 2000 à New York, les 189 États-membres de l'ONU, ainsi qu'une vingtaine d'organisations internationales adoptent la *Déclaration du millénaire* dont l'objectif est de parvenir à « bâtir un monde sans laissés pour compte » d'ici à 2015. Pour ce faire, le texte énonce les huit *Objectifs du millénaire pour le développement* (OMD) ou *Millennium Development Goals* en anglais (MDGs). Il s'agit de : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre les maladies, assurer un environnement humain durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. (<http://www.un.org/millenniumgoals>).

6 - Les *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* (ou *Documents stratégiques de réduction de la pauvreté*) sont des procédures lancées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en 1996, puis assouplies en 1999. Elles définissent les mesures de politiques publiques qu'un pays s'engage à mettre en œuvre pour réduire la pauvreté. (<http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fre/poverty1.htm#i>).

7 - Signée le 2 mars 2005, la *Déclaration de Paris* est un accord international dont l'objectif principal est de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide afin d'augmenter son efficacité, notamment en matière de réduction de la pauvreté et de progression vers les *Objectifs du millénaire pour le développement*. (<http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf>).

8 - L'idée d'un État soucieux du développement de sa population s'est naturellement traduite sous le vocable d'État développeur (*Developmental State*). Le terme est plus ancien, mais il a été amplement repris et argumenté dans les années deux mille (cf. par exemple Banque mondiale (2005), Fritz et Rocha Menocal – ODI (2011), CNUCED (2009), Luiz Carlos Bresser Pereira (2010), Commission économique pour l'Afrique (2011)).

ENCADRÉ 1

Les conséquences de l'absence de contrôle des États africains sur les financements agricoles

L'absence de contrôle sur les financements limite la marge de manœuvre des pays africains dans la conduite de leur politique agricole. La faiblesse récurrente des finances publiques de nombreux États rend ces derniers largement dépendants des ressources extérieures pour financer leur secteur agricole, que ce soit dans le cadre de projets de développement ou dans celui de l'aide budgétaire sectorielle. Les financements extérieurs représentent souvent 60 à 80 % des dépenses publiques totales consacrées à l'agriculture. Le financement intérieur sert avant tout à couvrir les dépenses courantes (essentiellement le paiement des salaires), le reste étant utilisé à la contrepartie exigée par les bailleurs pour mettre en œuvre leurs projets.

Cette faible capacité à financer le développement agricole laisse aux États une marge de manœuvre limitée quant au choix des mesures prioritaires. La plupart des instruments de soutien interne, dont le financement est hors de portée de budgets publics exsangues, sont mis en œuvre dans le cadre des projets de développement. D'où plusieurs conséquences :

- ◆ Les projets de développement agricole financés par les bailleurs sont le plus souvent mis en œuvre par des structures *ad hoc* et non par les administrations censées en avoir la tutelle. Dès lors, celles-ci assistent, impuissantes, à la conception et à l'exécution d'actions qui leur échappent en grande partie.
- ◆ La coordination très relative des différents bailleurs intervenant dans le secteur agricole contribue au manque de cohérence de l'ensemble des interventions. Lorsque l'Union européenne et ses États-membres financent l'élaboration d'une stratégie nationale rizicole et que la Banque mondiale, la Chine et des fonds arabes financent leurs propres projets sans se référer à celle-ci, il est difficile, voire impossible de parler de politique rizicole nationale.
- ◆ Les projets ont très rarement une couverture nationale : ils sont le plus souvent localisés dans une région spécifique, parfois réduite. Par ailleurs, le temps de mise en œuvre des mesures est directement lié à la durée de vie des projets. Or, celui-ci dépend davantage de l'agenda et de préoccupations internes aux bailleurs que des besoins nationaux.

poursuit. Et l'émergence des nouvelles thèses ne modifie pas le comportement dominant de la plupart des bailleurs de fonds. Ils continuent de marquer une défiance certaine à l'égard des administrations publiques nationales. Les jugeant inefficaces, de nombreux bailleurs préfèrent même se tourner vers les acteurs du secteur privé ou de

la société civile pour constituer des structures spécifiques, chargées de mettre en œuvre leurs programmes d'appui au développement. Là encore, les conséquences sont évidentes en termes d'affaiblissement des administrations, voire de perte de légitimité : dessaisissement de dossiers relevant pourtant de leur mission, perte de moyens et de crédibilité vis-à-vis des autres acteurs (*Encadré 1*). De plus, la création d'emplois beaucoup mieux rémunérés hors des administrations provoque un phénomène de sélection adverse. Il se traduit par le départ des fonctionnaires les mieux à même de saisir ces opportunités. Ne restent donc en poste que les moins bien formés, de surcroît frustrés par l'évolution dont ils sont témoins. Cet état de fait est particulièrement ironique quand il se produit dans le cadre de projets de coopération ayant pour objectif le renforcement des capacités !

Les crises institutionnelles et politiques qui ont marqué nombre de pays durant les deux dernières décennies ont ajouté d'autres causes, plus endogènes, d'affaiblissement des administrations. Les guerres civiles ont laissé des administrations fantômes, peinant à se relever de leurs ruines. Des crises politiques répétées ont fortement pénalisé les capacités institutionnelles de certains États. Cet affaiblissement institutionnel touche également les systèmes nationaux d'enseignement, notamment supérieur, ils ne sont plus en mesure de former les cadres nationaux nécessaires pour assurer les fonctions régaliennes de l'État.

1.1.3. Un décalage marqué entre textes stratégiques et actions mises en œuvre

Le caractère peu opérationnel des (nombreux) documents concernant les stratégies de développement agricole constitue une autre faiblesse des politiques nationales. Divers documents d'orientation, visant l'agriculture ou le milieu rural et produits par les administrations nationales avec l'appui des agences de coopération, coexistent ainsi fréquemment, mais ne sont pas toujours cohérents entre eux. Leurs priorités varient, reflétant les sensibilités thématiques différentes de leurs rédacteurs (développement durable, lutte contre la pauvreté, décentralisation) et / ou des arbitrages divergents en termes de développement. Dans tous les cas, les formulations restent suffisamment générales pour laisser une grande marge de manœuvre en matière de traduction opérationnelle.

Signée en 2004, après dix-huit mois de concertation avec les organisations de producteurs et les représentants de la société civile, la *Loi d'orientation agro – sylvo – pastorale* (LOASP) du Sénégal est souvent citée comme un exemple réussi d'élaboration d'une politique agricole grâce à un processus participatif⁹. Elle n'a pourtant été que très faiblement mise en œuvre puisque seuls neuf décrets d'application sur les cinquante-deux prévus initialement étaient opérationnels à fin 2011.

9 - Chaboussou et Ruello, 2006.

Au Burkina Faso, une quinzaine de plans d'action sectoriels et transversaux, identifiés par le Plan stratégique opérationnel (PSO) ont bien été pris en charge par divers États-membres de l'Union européenne, mais de nombreux autres bailleurs (Banque mondiale, Chine, Japon, fonds arabes, ...) interviennent dans le secteur agricole sans se référer à ces plans considérés comme une affaire strictement européenne.

1.1.4. L'implication croissante des organisations de producteurs et de la société civile dans les processus a un impact relativement faible sur les politiques elles-mêmes

Depuis une vingtaine d'années, la participation des différents acteurs au processus d'élaboration des politiques agricoles d'Afrique subsaharienne n'a cessé de croître. Le phénomène a été encouragé par les organisations internationales, mais aussi par l'ouverture d'un espace politique favorable à l'émergence des organisations de producteurs (OP) et de la société civile au sein des États. Les dynamiques de concertation ont ainsi été favorisées pour formuler les stratégies de développement aux échelons national comme régionaux.

Une partie de l'aide internationale est d'ailleurs conditionnée à une plus forte implication des différentes parties concernées par les politiques publiques. Les modalités d'élaboration des *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* (CSLP), ces procédures lancées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en 1996, posaient déjà explicitement la mobilisation des Parlements et de la société civile comme condition de bon déroulement. De même, les *Programmes d'appui aux services agricoles et aux organisations paysannes* (PASAOP) de la Banque mondiale comprennent deux composantes : la première, dite « services agricoles », porte sur la réorganisation des services publics agricoles, alors que la seconde, dite « OP », concerne le renforcement des organisations de producteurs. Enfin, plusieurs coopérations bilatérales, notamment celle de la France, ont soutenu des programmes d'appui institutionnel aux OP et aux acteurs non-étatiques.

Néanmoins, malgré de réelles avancées en termes de dynamiques de participation, le bilan reste assez mitigé. Certains producteurs et acteurs de la société civile considèrent avoir été marginalisés, voire instrumentalisés et, de toute façon, pas suffisamment associés aux processus. D'autres estiment que leurs avis n'ont été que faiblement pris en compte. La frustration principale vient du fait que les processus participatifs – pourtant bien réels – se traduisent trop rarement sous une forme concrète et appliquée dans les mesures effectives de politique agricole. Il semble exister, de fait, une déconnexion importante entre participation et mise en œuvre des politiques et celle-ci

est source de déception et de désenchantement pour de nombreux acteurs ayant joué le jeu de la participation, en espérant des résultats concrets en retour ¹⁰.

Au moins trois raisons sont fréquemment avancées pour expliquer ce constat de faible traduction opérationnelle des processus participatifs :

- ◆ La plus fréquente est que les bailleurs n'ont pas réussi à impulser une véritable dynamique de participation, au-delà des recommandations systématiquement mises en avant dans tous leurs documents ¹¹.
- ◆ La deuxième est que les promoteurs de la participation – agences de coopération comme gouvernements – ont utilisé le concept à leur propre avantage, afin de satisfaire à moindres frais les demandes des acteurs, voire même de légitimer un processus qui leur permet d'arriver à la politique qu'ils souhaitent. La participation a parfois été mise en avant pour faire passer des politiques d'inspiration libérale ¹².
- ◆ La troisième est l'insuffisante prise en compte de la nature politique du processus participatif. Une approche trop technocratique de la participation tend à occulter les relations de pouvoir entre les groupes d'acteurs.

1.2. L'émergence des politiques régionales et continentales : l'exemple du PDDAA

Face à ce bilan très mitigé des politiques agricoles nationales, l'espoir pourrait venir des dynamiques qui émergent aux niveaux régionaux, voire continental depuis une dizaine d'années.

Le premier document régional d'orientation a vu le jour en 2001. Il s'agit de la PAU, la politique agricole de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Elle a été suivie en 2005 de l'ECOWAP, la politique agricole commune de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Plus récemment, des réflexions ont été engagées pour jeter les bases de la *regional agricultural policy* (RAP ou politique agricole régionale) au niveau de la Communauté de développement de l'Afrique australe (Sadc ¹³). L'enjeu de ces politiques régionales est, entre autres et au nom de la subsidiarité, de :

- ◆ Promouvoir les marchés régionaux agricoles grâce à différents instruments : réglementations, politique tarifaire, normalisation des produits, bourses régionales, développement des infrastructures de commerce, organisation d'interprofessions, etc.
- ◆ Harmoniser les politiques agricoles des pays membres.
- ◆ Enclencher, à partir des communautés économiques régionales, une dynamique en direction des politiques

10 - Resnick et Birner, 2010.

11 - C'est notamment la conclusion de Booth (2003) après une analyse des conditions d'élaboration de plusieurs CSLP.

12 - Leal, 2007.

13 - Le sigle Sadc renvoie à la dénomination en anglais : *Southern African Development Community*.

agricoles nationales pour renforcer progressivement celles-ci.

1.2.1. Le PDDAA, précurseur de la relance de l'agriculture

L'initiative la plus prometteuse est sans conteste le *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique* (PDDAA ou CAADP en anglais ¹⁴). C'est le volet agricole du *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (NEPAD), lui-même programme de l'Union Africaine (*Encadré 2*). Adopté par celle-ci en 2003, le PDDAA n'est pas à proprement parler une politique agricole. Il fournit plutôt un cadre commun, destiné à guider les stratégies et les programmes d'investissement nationaux, mais aussi à faciliter une meilleure cohérence et une plus grande harmonisation des initiatives de développement agricole et rural prises sur le continent. Il repose sur quatre piliers principaux : la gestion durable des terres et des eaux, l'accès aux marchés, l'approvisionnement alimentaire et la réduction de la faim et enfin la recherche agricole.

Le PDDAA se décline au niveau national et au niveau régional. Il s'appuie sur des « pactes », appelés aussi « compacts ». Ces documents sont signés par toutes les parties prenantes de l'exercice (secteur public, secteur privé dont les OP, société civile et bailleurs de fonds). Ce sont des textes assez courts, de trois à cinq pages, qui rassemblent les engagements des signataires sur leur implication et leur participation dans le processus. Sur la base de ces compacts sont définis des programmes d'investissement agricole appelés PNIA lorsqu'ils concernent les pays et PRIA pour les communautés économiques régionales. Des tables rondes rassemblant tous les acteurs du développement avalisent les documents. L'harmonisation des textes est assurée par un système de revue « *post-compact PDDAA* » aux niveaux continental, régional et national. La phase suivante – dans laquelle certains pays ont déjà avancé – consiste à organiser des « *business meetings* » pour mobiliser des financements auprès de la communauté internationale.

En mars 2012, 29 États avaient signé des compacts, 23 élaboré leur PNIA et 19 organisé leurs *business meetings* ¹⁵. Au niveau régional, seule la CEDEAO a rédigé un PRIA en 2010. Le processus PDDAA reste donc en chantier. Ses lenteurs sont à la mesure de l'ambition de l'exercice. Mais le processus s'accélère nettement depuis deux ans.

Via le processus du PDDAA, le NEPAD a cherché, dès 2003, à inverser la tendance à la baisse des investissements agricoles. L'enjeu est de mobiliser des fonds pour créer 6 % de croissance agricole annuelle, afin d'atteindre le pre-

ENCADRÉ 2

Union Africaine : le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)

Adopté à Lusaka en Zambie en 2001, le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (NEPAD) est un programme de développement intégré de l'Union Africaine, conçu et élaboré par cinq chefs d'États : le sud-africain Thabo Mbeki, l'algérien Abdelaziz Bouteflika, le sénégalais Abdoulaye Wade, le nigérian Olusegun Obasanjo et l'égyptien Hosni Moubarak.

Le NEPAD a trois objectifs : promouvoir la croissance accélérée et le développement durable, éradiquer la pauvreté généralisée et extrême et mettre fin à la marginalisation de l'Afrique dans le processus de mondialisation. Ces objectifs se traduisent sous forme de six priorités sectorielles concrètes :

- ◆ Comblent le déficit d'infrastructure, le traitement de cette priorité passant par des interventions dans quatre secteurs : comblement du fossé numérique, énergie, transports, eau et assainissement
- ◆ Former les ressources humaines en menant à bien quatre missions : réduire la pauvreté, combler le déficit éducationnel, renverser la tendance de l'exode des compétences et améliorer la santé
- ◆ Développer un secteur agricole fort et durable
- ◆ Assurer la sauvegarde et la défense de l'environnement
- ◆ Diffuser et favoriser la culture dans tout le continent
- ◆ Développer la science et la technologie.

(Pour en savoir plus : <http://www.nepad.org/fr/>)

mier *Objectif du Millénaire pour le développement* des Nations unies qui est de réduire de moitié la pauvreté et la faim en 2015. L'Union Africaine a demandé à tous ses États membres d'accroître leurs investissements dans le secteur agricole à hauteur d'au moins 10 % de leur budget national avant 2008 (déclaration de Maputo, juillet 2003 ¹⁶).

Cette volonté de relancer les investissements en agriculture positionne clairement le NEPAD comme un précurseur. Au niveau international, le regain d'intérêt pour le secteur date seulement de 2007, avec la publication par la Banque mondiale du rapport sur le développement consacré à l'agriculture (WDR08) ¹⁷. Il a été suivi en juillet 2009 du sommet du G8 à L'Aquila en Italie, qui a affirmé la volonté de faire face aux conséquences de la crise alimentaire et de la flambée des prix de 2008. Plusieurs fonds

14 - *Comprehensive african agriculture development program*.

15 - Voir la situation par région : <http://www.caadp.net/library-country-status-updates.php>

16 - <http://www.nepad.org/system/files/Maputo%20Declaration.pdf>

17 - Le *World Development Report* (WDR) est un rapport annuel publié par la Banque mondiale depuis 1978. Chaque WDR propose une analyse approfondie d'un aspect particulier du développement économique. Ces rapports sont les contributions les plus connues de la Banque en matière de réflexions liées au développement. Le WDR 2008 est consacré à l'agriculture, mais il a été rédigé en 2007, c'est-à-dire avant la flambée des prix internationaux.

internationaux verticaux, dédiés à la sécurité alimentaire ont alors été mis en place dans le cadre du G8¹⁸. De plus, en donnant au secteur agricole des objectifs d'investissements et de croissance, le PDDAA se démarque de la logique de concentration de l'aide publique sur les secteurs sociaux¹⁹ qui a dominé le début des années deux mille, avec les *Objectifs de développement du millénaire* et les CSLP / DSRP.

1.2.2. mais la dynamique naissante doit devenir plus opérationnelle

La dynamique impulsée par le PDDAA a d'ores et déjà produit des fruits. Une certaine émulation est perceptible entre les pays au sein des instances sous-régionales. Plusieurs responsables politiques ne veulent pas apparaître en retrait vis-à-vis de leurs voisins et poussent leurs administrations à s'impliquer davantage dans le processus.

Toutefois, les premiers acquis restent modestes. Il aura fallu dix ans pour que la moitié des pays africains ait montré une implication réelle. Cette lenteur s'explique notamment par l'existence de politiques nationales ayant un rythme et une dynamique différents de ceux du PDDAA (échéances, séquence des étapes, priorités sectorielles). Parallèlement, les initiatives des communautés économiques régionales ont pu être perçues par certains États comme une ingérence dépassant le principe de subsidiarité. Les résistances et les lenteurs observées dans un premier temps, ici ou là, sont donc assez logiques.

De plus, l'ambition d'investissement des pays est souvent irréaliste. Les revues *post-compact* soulignent l'ambition démesurée de la programmation, mais aussi – contradictoirement – son insuffisance pour remplir les objectifs du PDDAA. Comment atteindre 6 % de croissance du secteur, sachant que les ressources potentielles d'investissement tout comme les capacités nationales d'absorption sont limitées ? Résoudre cette contradiction est déterminant pour le réalisme de ce type de programmations. Mais il est vrai que le PDDAA et les pays comptent surtout sur l'augmentation de l'aide publique au développement (APD) pour financer les écarts de financement et atteindre leurs objectifs. À titre d'exemple, le programme régional présenté par la CEDEAO n'est financé qu'à 20 % sur ressources propres, tout comme de nombreux PNIA. Mettre en œuvre ces programmes suppose donc une très forte mobilisation de l'APD en faveur du secteur agricole (ce qui

paraît difficile dans la conjoncture actuelle), mais aussi des investissements privés massifs.

1.2.3. Une approche régionale qui a du mal à se concrétiser

La dimension régionale de la politique agricole et la cohérence qu'elle peut apporter dans les plans d'investissement nationaux (PNIA) constituent une priorité du PDDAA. En théorie, les exercices nationaux doivent être coordonnés par les Communautés économiques régionales (CER). Mais cette coordination est parfois rendue difficile par l'existence, sur le même territoire, de plusieurs organisations régionales concurrentes. En Afrique de l'Ouest, par exemple, l'UEMOA et la CEDEAO disposent chacune de leur propre administration, ayant élaboré leur politique agricole régionale.

Cette ambition d'une politique articulée au niveau régional pourrait faire penser à la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne. Mais quelques indicateurs de base suffisent à démontrer que l'on est très loin de ce modèle, aussi bien en termes d'intégration que de moyens humains et financiers. Le personnel mobilisé n'est pas comparable : la dizaine de personnes constituant le département Agriculture de l'UEMOA ou de la CEDEAO ne saurait être comparée au millier de fonctionnaires de la DG Agriculture de la Commission européenne. La différence de budget est abyssale : environ 56 milliards d'euros par an pour la PAC, au regard des 10 millions d'euros de l'ECOWAP et des 14 millions de la PAU. Plus fondamentalement, les variables les plus discriminantes sont la volonté politique et l'acceptation de délégation de souveraineté, ainsi que le contexte géopolitique :

- ◆ La PAC est née en 1962, alors que l'Europe était structurellement déficitaire sur le plan alimentaire et que pesait une menace politique forte liée au contexte de guerre froide. Les pays européens ont donc accepté un transfert bien réel de compétences vers le niveau régional dans le domaine agricole.
- ◆ Il en va très différemment dans le contexte africain. Les pays n'ont pas identifié de menace commune face à laquelle ils éprouveraient le besoin de s'unir. De plus, ils partagent seulement des objectifs très généraux (lutte contre la pauvreté ou l'insécurité alimentaire) qui ne leur permettent pas de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies et des actions communes sur une base volontariste. Dans ce contexte, ils ne sont politiquement pas prêts à accepter une délégation effective et opérationnelle de souveraineté vers des entités supranationales.

Ces faiblesses politiques, institutionnelles et financières des instances régionales expliquent dans une large mesure le bilan mitigé en termes d'harmonisation et de coordination des programmes agricoles nationaux. Bien que l'Afrique de l'Ouest soit la région où le processus PDDAA est le plus avancé, la dimension régionale reste peu prise en compte dans les documents nationaux. Aucun pays n'a,

18 - Dès 2007, au tout début de la crise alimentaire, de nombreux pays importateurs nets de céréales – essentiellement africains – ont mobilisé des parts importantes de leurs ressources budgétaires propres pour financer des plans d'urgence ou des programmes spéciaux. Ces programmes ont été appuyés par des fonds dédiés « verticaux » et par les aides budgétaires de plusieurs donateurs. D'après la déclaration du G8 réuni à Muskoka au Canada en juin 2010, 6,5 milliards de dollars auraient déjà été attribués dans le cadre des engagements du sommet de l'Aquila. Au total, 22 milliards devaient être engagés par treize pays donateurs pour la période 2009 – 2011.

19 - Priorité au secteur de l'éducation et de la santé, selon la logique du développement humain.

par exemple, arrêté de choix stratégique concernant les filières agricoles à développer en fonction des avantages comparatifs dont il dispose par rapport à ses voisins. De même, il n'existe pas d'analyses comparatives nationales qui pourraient déboucher sur la fourniture de biens et de services aux producteurs pour plusieurs pays (développement industriel de la production d'engrais, de matériel agricole, etc.). Les opportunités liées à l'intégration régionale devraient, elles aussi, être mieux valorisées en termes de développement du commerce, d'innovation et d'harmonisation des politiques sectorielles. L'articulation entre les programmes nationaux et le programme régional n'est pas assez consolidée. Enfin, la qualité des programmations par pays n'est pas homogène en termes de clarté, de réalisme et de niveau d'argumentation, alors que l'un des intérêts de l'approche régionale du processus est d'assurer une synergie et des standards de qualité.

L'atout majeur du dispositif PDDAA est qu'un processus a bien été enclenché et qu'il sera amené à évoluer par touches successives, lorsque les conditions le permettront. Les principales faiblesses dénoncées à juste titre (faible participation des OP, partage insuffisant de vision collective, appropriation encore limitée) devraient s'estomper au fil du temps. L'intérêt est bien de conserver un *momentum* impulsé par le NEPAD et décliné dans les régions et les pays pour poursuivre les exercices de révision des politiques publiques et soutenir des programmations budgétaires de plus en plus adaptées.

2. DES POLITIQUES AGRICOLES POUR QUOI FAIRE ?

Au-delà du regain d'intérêt pour le secteur agricole et des frémissements qui en découlent en termes de processus, la question cruciale est de savoir quels sont les objectifs poursuivis par les interventions publiques dans le secteur et, plus fondamentalement, quel est le type d'agriculture souhaité à moyen – long terme.

Les tendances récentes semblent montrer une orientation en faveur de la modernisation du secteur, en misant sur les acteurs les plus à même de réagir rapidement aux incitations. Le soutien à l'agriculture entrepreneuriale en réponse à la crise alimentaire de 2008, la promotion du partenariat public – privé et le développement d'instruments de marché constituent autant de manifestations de cette orientation. Les agricultures familiales, jugées moins réactives, ne reçoivent pas la même attention et l'on peut légitimement s'interroger sur le devenir de millions de petits producteurs dont l'activité agricole n'est plus en mesure de faire vivre leur famille de manière satisfaisante et qui n'auront, par ailleurs, pas la possibilité de trouver des emplois dans les autres secteurs d'activité économique de leur pays.

2.1. La « modernisation » de l'agriculture

2.1.1. La réponse productiviste apportée à la crise alimentaire

Après de longues années de désengagement du secteur agricole²⁰, la crise alimentaire de 2007 – 2008 a fait prendre conscience à la plupart des États africains de la nécessité de réagir rapidement, tant en faveur des consommateurs (baisse temporaire des droits de douane, mise en place de filets de sécurité) que des producteurs (programmes de relance de la production). L'aspect le plus novateur de cette réaction est le fait que les arbitrages ville – campagne, historiquement favorables aux consommateurs urbains, sont désormais beaucoup plus équilibrés. Des programmes comme l'initiative riz au Mali et en Guinée, la *Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance* (Goana) au Sénégal ou le *Programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire* (Puasa) au Bénin ont ainsi été mis en place pour relancer les productions céréalières, en premier lieu desquelles le riz²¹. Ils comprennent des subventions aux intrants, des crédits de campagne, l'octroi de terres, voire de périmètres déjà aménagés et la promesse de collecte des produits, éventuellement à des prix garantis par l'État, comme c'est le cas pour le riz au Burkina et au Bénin ou le niébé au Niger. Ces réactions des États africains à la crise alimentaire de 2008 sont riches d'enseignements concernant l'évolution récente des politiques agricoles :

- ◆ Les États africains sont en mesure d'engager des ressources budgétaires conséquentes dans le secteur agricole quand cela leur paraît une priorité politique. Sans nier les problèmes récurrents de faiblesse des finances publiques, c'est la preuve qu'il existe malgré tout une certaine marge de manœuvre pour financer le développement agricole.
- ◆ Les États ont le plus souvent ciblé leurs mesures sur le secteur moderne (agriculture entrepreneuriale, acteurs privés, fonctionnaires de la capitale), le considérant comme le plus à même de répondre aux incitations à produire davantage. La grande majorité des producteurs, dont le modèle est l'agriculture familiale, n'a généralement pas été considérée comme un contributeur suffisamment crédible à l'effort national de production. Il a donc peu bénéficié des programmes de relance, sauf rares exceptions comme au Bénin, où les subventions aux intrants et les aménagements hydro-agricoles ont aussi concerné les petits producteurs.

20 - Selon le NEPAD, en 2003, au moment de la déclaration de Maputo, 57% des pays africains dépensaient moins de 5% de leurs budgets nationaux dans le secteur agricole et ils étaient encore 50% dans ce cas en 2007 (<http://www.caadp.net/library-country-status-updates.php>). En 2009, seuls huit pays africains ont atteint les 10 % de leur budget national consacré à l'agriculture.

21 - Soulé et Blein, 2008. Sur cette question, cf. aussi l'article inclus dans ce dossier : « Le marché rizicole ouest-africain et la sécurité alimentaire : leçons et perspectives » rédigé par F. Lançon et P. Mendez del Villar.

- ◆ Les plans de relance ont été le plus souvent pris en urgence, d'où des problèmes de gouvernance liés à l'affaiblissement institutionnel sur longue période. Il est impossible de recréer un ministère de l'Agriculture *ex nihilo*, après des années d'abandon et de délaissement. Les structures reconstituées à la hâte ne sont pas en mesure d'assumer pleinement leur rôle de portage et de coordination avec les intervenants extérieurs, mais aussi avec les instances régionales. Parallèlement, la vision des plans d'urgence reste centrée sur des considérations nationales, sans mise en perspective régionale, alors que des régions, comme l'Afrique de l'Ouest ont déjà adopté des politiques agricoles régionales. Résultat : des mesures prises aux niveaux nationaux, telles la suspension unilatérale de droits de douane ou l'interdiction temporaire d'exporter, ont fragilisé la dynamique d'intégration régionale, notamment dans le cas d'unions douanières fonctionnelles comme l'UEMOA.
- ◆ La réponse apportée à la crise alimentaire peut être qualifiée de productiviste dans la mesure où elle privilégie un accroissement de la production locale fondé sur le recours accru aux facteurs de production : intrants, semences, eau. Les questions – pourtant cruciales – relatives à la sécurité alimentaire, comme la commercialisation, le stockage ou l'accessibilité monétaire de la production pour les populations les plus précaires, restent peu abordées. Les populations les plus vulnérables sont avant tout prises en compte par des politiques sociales d'accompagnement (aide alimentaire, vente de produits alimentaires à prix subventionnés, filets de sécurité) et non comme le cœur des politiques de relance productive.

2.1.2. La montée en puissance du partenariat public – privé

Les difficultés à mobiliser les financements publics nécessaires au développement agricole ont progressivement conduit les États à rechercher l'appui du secteur privé : ceci dans le cadre de partenariats public – privé (PPP), c'est-à-dire de solutions contractuelles associant secteur public et acteurs privés autour de la réalisation d'une mission de service public. Ces partenariats ont été fortement encouragés par la Banque mondiale et le FMI, par le G8 lors du sommet de Camp David en 2012²², mais aussi par de nombreuses coopérations bilatérales. Ils ont d'abord été mis en place pour assurer la fourniture de services comme l'électricité et l'eau ou la construction d'infrastructures

routières. Ils ont ensuite été étendus au secteur agricole afin de financer des infrastructures et des services que les États africains ont beaucoup de mal à assumer sur leurs budgets propres : recherche agronomique, formation, conseil technique, irrigation, fourniture d'intrants ou de services vétérinaires, etc.

Le partenariat public – privé est aujourd'hui largement présent dans les programmes impulsés par les instances régionales et le PDDAA. Les plans d'investissement agricole en constituent la colonne vertébrale, aux niveaux régionaux comme nationaux. Leur financement est partiellement assuré par les États, mais deux types d'apporteurs de capitaux sont surtout sollicités : les agences de coopération et le secteur privé. Concernant les politiques nationales, le financement de la Goana, lancée au Sénégal en 2008, dépend ainsi très largement de fonds privés. De même, en Côte d'Ivoire, le président Alassane Ouattara a expressément demandé que les actions de développement agricole envisagées dans le cadre du C2D aient toutes une composante PPP. L'idée est de mobiliser les ressources de grandes entreprises privées, comme le groupe singapourien *Olam* ou *Louis Dreyfus commodities*, pour accompagner les initiatives impulsées par l'État. Au total, les multinationales interviennent dans de nombreux pays et sur de nombreux produits via diverses activités. En 2012, par exemple, *Louis Dreyfus commodities* (LDC) a brassé plus de 70 millions de tonnes de produits agricoles : riz, huile de palme, blé, sucre, maïs, coton. Le groupe finance l'activité agricole, transforme et commercialise la production, mais produit aussi en direct sur plus d'un demi-million d'hectares. Quoique de taille plus modeste, *Olam* est également un géant de l'agro-alimentaire, présent dans soixante-cinq pays : en 2012, il a traité 10,7 Mt de produits agricoles représentant une valeur de 17 milliards de dollars.

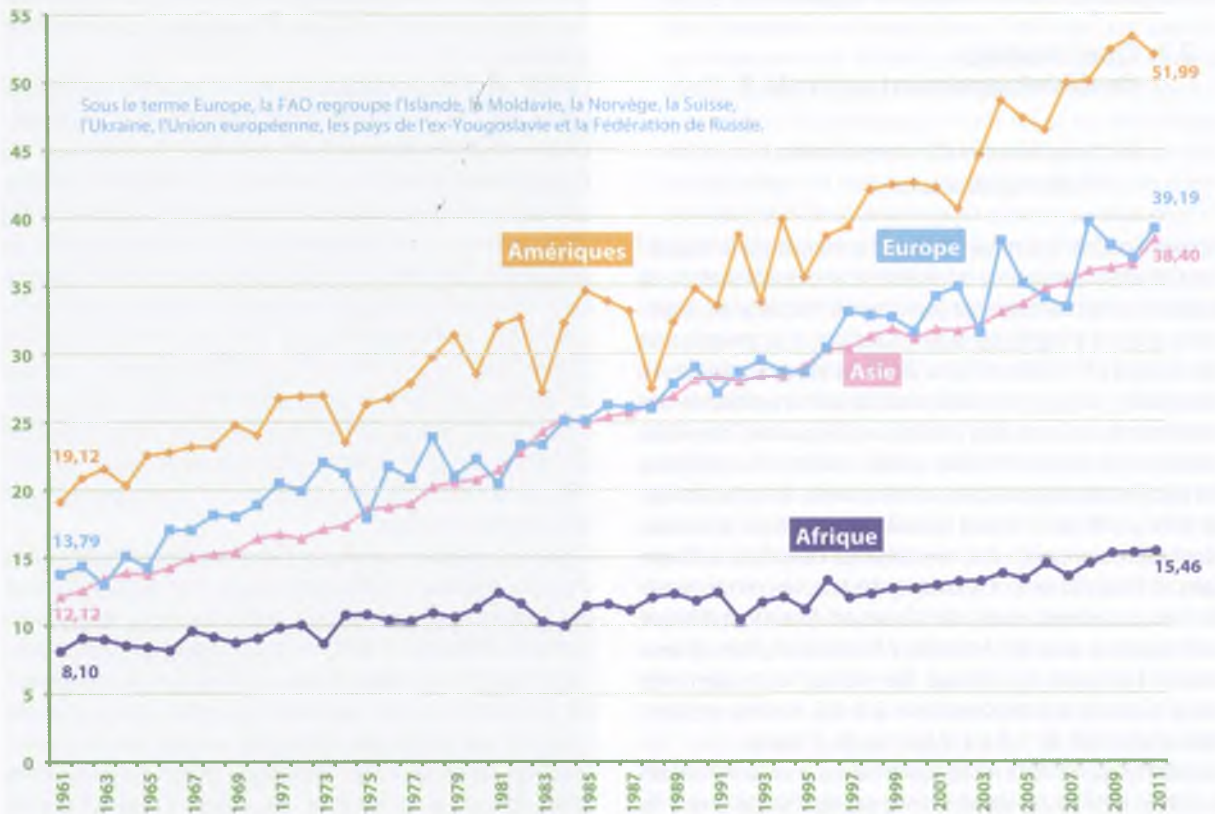
Mais le partenariat public – privé ne concerne pas que les groupes privés internationaux. Les acteurs impliqués dans les initiatives se diversifient : collectivités territoriales, entreprises locales, société civile, voire organisations de producteurs. Les investisseurs privés sont en fait de trois types : les *étrangers*, les *nationaux urbains* et les *nationaux ruraux*. Et les objectifs comme les modalités des partenariats varient fortement selon le type d'acteurs considéré.

2.1.3. Gérer l'instabilité des prix alimentaires

Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, la doctrine internationale dominante pour faire face à l'instabilité chronique des prix alimentaires n'était pas d'empêcher les prix de fluctuer puisque le commerce était favorisé. Par contre, il fallait traiter les conséquences de l'instabilité en gérant le risque prix par des instruments assuranciers privés et les crises par l'aide d'urgence. Ce choix permettait d'instaurer une protection différenciée selon les

22 - L'initiative *New alliance* a été adoptée en mai 2012 par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres du G8 réunis, sous présidence américaine, lors du sommet de Camp David aux États-Unis. Elle propose de mobiliser des capitaux privés pour la sécurité alimentaire et ce, en lien avec des initiatives existantes comme le PDDAA ou l'opération *Doing Business* de la Banque mondiale. Les engagements privés dépassent déjà les 3,5 milliards de dollars, provenant de soixante-six compagnies multinationales et africaines (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/18/fact-sheet-g-8-action-food-security-and-nutrition> et <http://www.feedthefuture.gov/article/five-more-questions-about-new-alliance-food-security-and-nutrition>).

Graphique 2
Évolution des rendements des céréales dans le monde depuis 1961
 (En quintaux / hectares – Source : Faostat)



préférences et les besoins des opérateurs économiques²³. Mais la doctrine n'a pas eu le résultat escompté en Afrique : la crise de 2005 au Niger, puis celle généralisée de 2008 ont frappé de plein fouet les ménages pauvres en raison du très faible développement des instruments de couverture des risques.

Avec le temps, l'opposition idéologique entre stabilisation des prix et correction des effets de l'instabilité a perdu de son acuité. Un consensus s'est progressivement dégagé sur l'idée de combiner les instruments et de mettre en place des dispositifs de gestion de l'instabilité des prix alimentaires. Stabiliser les prix ne suffit pas car il est impossible d'empêcher des fluctuations minimales : or, une hausse même modique du prix des produits sensibles peut avoir des effets dévastateurs sur les conditions de vie des ménages pauvres. Il est donc nécessaire d'assister ces derniers par des aides d'urgence et d'aider à leur recapitalisation par des filets de sécurité pluri-annuels. Par ailleurs, les instruments de couverture des risques ont un rôle complémentaire à jouer : les politiques de stabilisation laissant fluctuer les prix au sein d'une bande plus ou moins large, recourir à ces instruments peut s'avérer intéressant

pour les producteurs et les commerçants (couverture du risque récolte et du risque prix résiduel) comme pour l'État (couverture de l'instabilité budgétaire induite par les interventions publiques)²⁴.

Dans ce contexte, les outils de gestion du risque constituent l'exemple type de l'intérêt d'un partenariat public – privé. Mettre en place ces outils est en effet impossible par la seule intervention publique : le métier d'assureur demande un savoir-faire et des moyens financiers dont ne disposent généralement pas les pouvoirs publics. Mais les compagnies d'assurance privées ne pourraient pas non plus intervenir seules : compte tenu de l'ampleur de l'instabilité et de la variété des risques encourus en agriculture, les primes demandées s'avèreraient rédhibitoires pour leurs clients potentiels. L'expérience des États-Unis prouve que la généralisation du recours aux assurances par les *farmers* n'a été possible que grâce à l'octroi de subventions massives sur les primes et à la fourniture de garanties aux compagnies d'assurance en cas de calamité naturelle (possibilité de réassurance directement auprès du Trésor américain). En ce domaine, le partenariat public – privé est donc non seulement souhaitable, mais nécessaire : c'est-

à-dire une complémentarité bien comprise entre le secteur privé qui apporte savoir-faire et trésorerie et les pouvoirs publics qui financent le dispositif afin de réduire l'instabilité conçue comme une externalité négative.

2.2. Quel modèle de développement agricole ?

2.2.1. Le besoin d'intensification de l'agriculture

L'intensification constitue l'objectif principal de la modernisation de l'agriculture africaine. L'accroissement de la production alimentaire est bien réel à l'échelle du continent, mais il s'explique avant tout par l'augmentation des surfaces²⁵. Compte tenu de la raréfaction des terres disponibles, l'enjeu est donc maintenant d'améliorer des rendements qui ont peu évolué ces cinquante dernières années. Contrairement aux autres continents, l'Afrique n'a pas encore entamé sa révolution verte. La productivité agricole y affiche un retard considérable, comme le prouve l'évolution comparée des rendements céréaliers retracée dans le *Graphique 2*. En cinquante ans, les rendements de maïs qui étaient quasi identiques en Asie et en Afrique sont passés à plus de 4 tonnes / hectare en Asie et seulement 1,8 tonne en Afrique. De même, les rendements moyens du riz ont progressé de 2 à 4,2 tonnes en Asie, mais seulement de 1,9 à 2,2 tonnes en Afrique.

L'utilisation d'intrants reste marginale. La consommation d'engrais d'Afrique subsaharienne ne représente que 1 % de la consommation mondiale et, selon l'*International fertilizer development center* (IFDC), ce faible niveau est notamment responsable de la réduction considérable des rendements par rapport au potentiel, ainsi que de la dégradation progressive de la fertilité des sols cultivés : ceux-ci perdent en moyenne 22 kg d'azote, 2,5 kg de phosphore et 15 kg de potassium chaque année. Quant aux surfaces irriguées, elles représentent seulement 3,4 % des superficies cultivées contre 17 % en moyenne mondiale et 33 % en Asie.

2.2.2. mais quelle intensification ?

Si chacun s'accorde sur l'impératif d'une intensification de l'agriculture africaine, les voies pour y parvenir font l'objet de controverses. Intensification traditionnelle, avec forte augmentation de l'utilisation d'engrais ? Ou intensification écologique, sachant que l'agriculture écologiquement intensive repose sur des associations et des rotations de cultures, ainsi que l'association agriculture – élevage afin de maximiser les processus biologiques de fixation du carbone et de l'azote et de conservation de la fertilité des sols et des eaux. L'une de ses techniques, le semis sous couvert végétal, est utilisée sur la moitié des surfaces agri-

coles brésiliennes et elle est présentée comme une solution potentielle pour l'agriculture africaine. Mais elle suppose des conditions qui sont loin d'être remplies en Afrique : services performants de diffusion de l'innovation, expertise technique et conseil, réseaux efficaces pour la distribution d'intrants.

De fait, les pratiques relatives à l'intensification écologique nécessitent des conditions préalables en termes d'investissements publics comme institutionnels : transformer les écosystèmes cultivés pour renforcer leur viabilité constitue une tâche de longue haleine, inscrite dans la durée car les effets attendus sont souvent lents à se mettre en place et progressifs. Les décisions publiques doivent donc intégrer cette durée et envisager avec soin la séquence de réalisation des aménagements car elle constitue un élément déterminant de leur efficacité. À titre d'exemple, nombre de projets africains d'aménagement rural pour lutter contre la sécheresse ont échoué faute de compréhension suffisante des phénomènes écologiques en jeu et de maîtrise de la séquence des opérations d'aménagement par les opérateurs locaux.

Dans ce contexte marqué par l'absence de certitudes sur le choix du meilleur modèle technique, mais aussi et surtout par l'absence des pré-requis institutionnels, les gouvernements africains se sont montrés jusqu'à présent faiblement réceptifs à l'intensification écologique. Ils privilégient les solutions tirées de la révolution verte. Face au besoin urgent d'augmenter les productions vivrières pour nourrir une population en forte croissance, l'Union Africaine a dès 2006, lors du sommet d'Abuja, affiché l'objectif d'augmenter la production agricole de 6 % par an et retenu l'intensification comme condition indispensable pour y parvenir (*Encadré 3*). Les chefs d'État et de gouvernement se tournent vers les solutions dont ils attendent des réponses rapides. À Abuja, ils se sont ainsi clairement prononcés en faveur de subventions visant à augmenter l'utilisation d'engrais et, depuis la crise de 2008, plus d'une dizaine de pays a déjà mis celles-ci en place de manière régulière. De son côté, le NEPAD a présenté en 2012 au G20 des demandes de financements innovants concernant un programme continental de subventions aux intrants pour les cultures vivrières²⁶.

2.2.3. La question du devenir des agricultures familiales en suspens

Le choix du type d'intensification sera lourd de conséquences pour le devenir des agricultures familiales :

- ◆ Le recours généralisé aux engrais et à la mécanisation devrait entraîner – comme cela a été observé sous les autres latitudes – une forte augmentation de la productivité du travail et, par conséquent, une forte réduction du nombre d'actifs agricoles. Nombre de petits

25 - Bricas, 2008.

26 - <http://www.nepad.org/fr/foodsecurity/news/2476/communiqué-au-nepad-concrete-proposal-g20-enhancing-agriculture-supply-small>

ENCADRÉ 3

La déclaration d'Abuja sur les engrais en faveur de la révolution verte africaine

Un sommet spécial des chefs d'État et de gouvernement de l'Union Africaine s'est tenu en juin 2006 à Abuja, la capitale du Nigeria. La déclaration finale du sommet * réaffirme l'objectif du PDDAA de parvenir à une croissance annuelle de 6 % de la production agricole africaine et reconnaît l'intensification comme condition indispensable pour atteindre cet objectif.

La déclaration reconnaît que l'intensification passe par un effort considérable d'accroissement de l'utilisation des engrais sur le continent : cela en raison de l'épuisement des sols après plusieurs décennies de pratique d'une agriculture minière. Le sommet déclare l'engrais « *produit stratégique sans frontière* » et prend l'engagement de porter la consommation moyenne de 8 kg d'éléments nutritifs par hectare à 50 kg d'ici 2015. Elle appelle à des mesures immédiates pour :

- ◆ Réduire le coût d'achat des engrais au niveau régional et national grâce notamment à une circulation facilitée des engrais entre pays, ainsi que l'élimination des taxes et tarifs sur les engrais et les matières premières servant à leur fabrication
- ◆ Développer, avec l'appui du secteur privé et des partenaires au développement, les réseaux de distributeurs d'intrants et ceux des communautés locales, et renforcer leur capacité afin d'améliorer l'accès des agriculteurs à l'engrais
- ◆ Accorder des subventions au secteur des engrais, avec un accent particulier sur les agriculteurs pauvres
- ◆ Prendre, au niveau des États, des mesures incitatives pour accélérer l'investissement dans les infrastructures, en particulier de transport, renforcer les organisations paysannes et améliorer les incitations sur les marchés agricoles
- ◆ Mettre en place des facilités de financement pour les distributeurs d'intrants
- ◆ Établir des centres régionaux d'achat et de distribution d'engrais
- ◆ Promouvoir, par des incitations fiscales et le développement des infrastructures, la production d'engrais en Afrique et le commerce inter-régional, afin de réaliser des économies d'échelle
- ◆ Améliorer parallèlement l'accès des agriculteurs aux semences de qualité, aux infrastructures d'irrigation, aux services de vulgarisation, aux informations de marché et aux analyses des sols
- ◆ De plus, la conférence appelle à la création d'un mécanisme africain de financement du développement des engrais (MAFE).

* (<http://www.afdb.org/!r/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/african-fertilizer-financing-mechanism/abuja-declaration/>)

producteurs abandonneraient leurs terres et migreraient en ville.

- ◆ Les pratiques d'intensification écologique n'auraient pas le même impact. Plusieurs de leurs caractéristiques sont favorables aux agricultures familiales. Les besoins de trésorerie sont faibles puisque les achats d'intrants sont minimes. La pénibilité du travail diminue grâce à la suppression de la préparation du sol et au désherbage réduit. Le calendrier est moins contraignant et les économies d'échelle réduites : ce qui ne pénalise pas d'emblée les petits producteurs par rapport aux plus gros ²⁷.

La capacité des agricultures familiales à prendre le virage de l'intensification constitue un enjeu particulièrement crucial dans le contexte démographique africain. L'Afrique subsaharienne comptera un milliard de personnes supplémentaires à nourrir en 2050 et 330 millions de jeunes arriveront sur le marché du travail dans les quinze prochaines années ! C'est la seule région du monde où les flux d'actifs continueront à croître après 2050 ²⁸. Il n'est évidemment pas question de demander au secteur agricole d'absorber seul cette masse de nouveaux entrants sur le marché du travail, mais il est impératif que le secteur ne soit pas soumis au même moment à un exode massif. L'intensification « *traditionnelle* », fondée sur le recours accru aux intrants, entraînerait certes un accroissement notable de la production, mais elle n'apporterait pas de réponse satisfaisante à la nécessaire amélioration de la viabilité économique des très nombreuses petites exploitations. Or, les alternatives observées ailleurs et en d'autres temps – à savoir l'exode vers les villes et l'immigration internationale – ne sont plus envisageables. La priorité est donc à une intensification raisonnée, créatrice d'emplois, reposant sur des systèmes de production écologiquement durables et économiquement viables dans lesquels peuvent s'inscrire les agricultures familiales.

En termes de politique agricole, les implications sont importantes. Il s'agit de combiner les impératifs de court terme (besoin d'une réponse rapide de la production) avec la promotion des pratiques d'intensification écologique, destinées à prendre le relais sur le plus long terme et qui créeront les conditions de la viabilité de l'agriculture familiale. L'intervention publique nécessaire à la poursuite de ce double objectif comprend une forte dimension institutionnelle : mise en place des institutions nécessaires à la distribution privée de semences améliorées et d'engrais ou à la diffusion des équipements agricoles, mais aussi renforcement des instances locales favorisant le réaménagement du milieu nécessaire pour une gestion écologique des paysages. Une autre dimension est celle des investissements publics visant à financer des biens publics délaissés depuis les années quatre-vingt (infrastructures, recherche, systèmes d'information, formation, conseil), ainsi qu'à réhabiliter ou adapter les milieux à une gestion

27 - Ribier et Griffon, 2005.
28 - Losch, 2010.

éco-systémique durable (accumulation de l'eau, production de biomasse, plantations, ...).

3. CONCLUSION

3.1. Un regain d'intérêt pour l'agriculture

Dans les années deux mille, plusieurs pays africains ont relancé le débat sur l'agriculture par des processus participatifs associant les organisations de producteurs et les représentants de la société civile. Ces processus ont débouché sur de nouvelles stratégies de développement agricole aux niveaux nationaux comme régionaux. Mais c'est surtout l'initiative continentale du *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (NEPAD) qui a fortement contribué à remettre l'agriculture dans l'agenda politique africain : notamment via, en 2003, le *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique* (PDDAA) et la déclaration de Maputo où l'Union Africaine demande à tous ses États membres d'accroître leurs investissements dans le secteur agricole à hauteur d'au moins de 10 % de leur budget national avant 2008.

Les crises alimentaires ont, depuis, amplifié cette prise de conscience concernant la nécessité de relancer l'agriculture africaine. Au niveau international, elle s'est exprimée dans les enceintes du G20 et du G8 par la remobilisation de l'aide en faveur de l'agriculture, après des décennies de baisse. Les négociations commerciales entre l'Union européenne et la zone Afrique – Caraïbes – Pacifique (ACP), destinées à établir des Accords de partenariat économique (APE), ont également contribué au relatif retour en grâce de l'agriculture. Celles-ci semblent actuellement dans l'impasse, notamment en Afrique de l'Ouest, mais l'important travail préparatoire sur le choix des produits à exclure de la libéralisation bilatérale a souligné le rôle capital des produits agricoles à tous les niveaux des économies africaines : contributions au Produit intérieur brut (PIB), à l'équilibre de la balance commerciale, à l'emploi et aux ressources budgétaires.

3.2. Une appropriation des politiques agricoles par les Africains eux-mêmes

Dans la tendance au renouveau des politiques agricoles, le PDDAA a le grand mérite d'offrir un programme agricole à l'échelle du continent et porté par une instance représentative, l'Union Africaine. Il aborde les problèmes de l'agriculture avec de fortes ambitions et cherche à innover sur plusieurs points : harmonisation des politiques agricoles nationales, coordination par les Communautés économiques régionales, approche macro-économique de la réduction de la pauvreté par l'agriculture, participation élargie des acteurs au processus, inclusion dans les programmes agricoles des investissements privés et de

thèmes transversaux comme la gestion durable des terres et des eaux ou les risques agricoles et de prix.

Le processus est lent et il est trop tôt pour juger de son impact. Mais il suscite déjà parmi les acteurs du développement une attention particulière, mélangeant espoirs, prudence et critiques. Leurs réactions sont à la mesure des ambitions multiples du processus : en particulier, la formulation des politiques agricoles par les Africains eux-mêmes qui renverserait la prédominance actuelle de l'offre des bailleurs de fonds sur les stratégies agricoles. En fait, il s'agit simplement de mettre en œuvre la Déclaration de Paris signée en 2005²⁹ sur l'efficacité de l'aide, en suivant les principes d'appropriation par les bénéficiaires, de partenariat, et d'alignement de l'aide sur les politiques des pays.

3.3. Une difficile mise en œuvre

Dans la réalité, ce renouveau des politiques agricoles ne se concrétisera qu'à quatre conditions :

- ◆ *L'affirmation claire du modèle d'agriculture souhaité pour les décennies à venir.* Les débats sur le futur des agricultures familiales sont restés relativement confidentiels et n'ont pas été suffisamment mis sur la place publique. Il en ressort une vision par défaut de l'évolution inéluctable vers une modernisation de l'agriculture, au sein de laquelle les petits producteurs auront le choix entre s'adapter coûte que coûte et disparaître. La problématique est évidemment beaucoup plus complexe et la question démographique impose de trouver des alternatives viables pour des dizaines de millions de petits agriculteurs.
- ◆ *Un changement d'échelle dans le financement de l'agriculture, en commençant par un effort budgétaire des États.* Dix ans après l'engagement de Maputo, seuls huit pays africains accordent au moins 10 % de leur budget à l'agriculture et dix-huit ont dépassé les 5 %. Cela nécessite également l'accroissement de l'aide publique au développement consacrée au secteur agricole. Ces dernières années, celle-ci a représenté 3,5 milliards de dollars, soit 8 % de l'aide totale accordée à l'Afrique subsaharienne. C'est loin des 20 % versés dans les années quatre-vingt : l'aide à l'agriculture, par actif agricole, est aujourd'hui deux fois moindre que dans les années quatre-vingt³⁰. Les investissements directs étrangers en faveur de l'agriculture subsaharienne ont doublé ces cinq dernières années, mais ils ne dépassent pas le milliard de dollars. Autrement dit, la tendance

29 - Signée le 2 mars 2005, la Déclaration de Paris est un accord international dont l'objectif principal est de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide afin d'augmenter son efficacité, notamment en matière de réduction de la pauvreté et de progression vers les *Objectifs du millénaire pour le développement*. (<http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf>).

30 - En 2009, l'APD agricole était de 12 dollars par actif agricole en Afrique subsaharienne. Sur trente ans, la population agricole a continué à augmenter, alors que l'APD à fortement diminuée (*Financial resource flows to agriculture*, FAO, décembre 2011).

globale est positive, mais les budgets sont très loin de satisfaire les investissements programmés par les politiques agricoles.

- ◆ *Le renforcement de la capacité de pilotage des institutions.* Après vingt ans d'affaiblissement des institutions agricoles, il est impératif de moderniser celles-ci afin d'améliorer la capacité d'absorption – particulièrement faible – des aides par le secteur agricole. Les problèmes de gouvernance survenus dans le pilotage des programmes de relance agricole en 2008 prouvent la difficulté à recréer les capacités institutionnelles démantelées. L'enseignement supérieur et la formation, trop longtemps délaissés, doivent faire l'objet d'une attention particulière pour former les cadres dont les administrations ont besoin. Le renforcement institutionnel concerne également la traçabilité des décaisse-

ments. Relancer la politique agricole n'est pas uniquement une question de montants alloués : cela dépend de la manière dont ces montants sont affectés et s'ils atteignent réellement les bénéficiaires.

- ◆ *La promotion d'un dialogue entre l'État et les acteurs concernés.* Des avancées ont certes eu lieu en termes de reconnaissance de la place et du rôle des acteurs non-étatiques dans l'élaboration des politiques. Mais de nombreux fonctionnaires restent réticents à partager leurs anciennes prérogatives. D'importants efforts doivent donc être poursuivis pour vaincre ces réticences et favoriser des dynamiques de concertation et de co-construction des politiques agricoles, impliquant les différents acteurs du développement : secteur privé, collectivités locales, société civile, organisations professionnelles, administrations centrales et territoriales.

Références bibliographiques

- Afun-Odigan D., Rampa F., van Seters J. 2012. Partir bien préparés : enseignements pour le PDDAA régional. ECDPM. Briefing note n°38, avril 2012. 16 p.
- Balié J., Fouilleux E. 2005. À propos de politiques agricoles communes... Une approche comparée des enjeux et processus de régionalisation des politiques agricoles en Europe et en Afrique. Communication au 4^e colloque de la Section d'Études Internationales de l'AFSP sur « Les Politiques Publiques Internationales », Paris, 21-22 avril 2005.
- Baris P., Gergely N., Cordier J. 2011. Évaluation de l'intérêt porté par les États africains à la mise en place d'outils de couverture du risque « prix » des produits de base alimentaires importés. AFD, collection à *Savoir* n°8.
- Benoit-Cattin, Bruno Dorin. 2012. Disponible alimentaire et productivité agricole en Afrique subsaharienne. Une approche dynamique comparative (1961-2003). In *Cah Agric.* vol. 21, n°5, septembre – octobre 2012, pp.337-347.
- Booth D. (ed) 2003. *Fighting poverty in Africa: are PSRPs making a difference?* London ; ODI.
- Bricas N. 2008. L'évolution de la production et de la dépendance alimentaire africaine. Note interne, CIRAD.
- Chaboussou A., Ruello M. 2006. Étude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) sénégalaise. http://www.museum.agropolis.fr/pages/savoirs/organisations_paysannes/chaboussou_ruello.pdf
- Cornwall A., Brock K. 2005. What do buzzwords do for development policy? A critical look at participation, empowerment and poverty reduction. *Third world quarterly* 26(7): 1 043-60.
- Galtier F. 2013. Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement. Une analyse critique des stratégies et des instruments. *A Savoir* n°17, AFD, 312 p.
- Hervieu B., Guyomard H., Bureau J.C. 2001. L'avenir des politiques agricoles. RAMSES 2001, IFRI, pp.115-131.
- Kolavalli S., Birner R., Flaherty K. 2012. The comprehensive Africa agriculture program as a collective institution. IFPRI discussion paper 01238, December 2012, 24 p.
- Lançon F., Mendez del Villar P. 2012. Effets comparés des politiques publiques sur les marchés du riz et la sécurisation alimentaire en Afrique de l'Ouest : dépasser le débat libéralisation versus protection. In *Cah Agric.* vol. 21, n°5, septembre-octobre 2012, pp.348-355.
- Leal P.A. 2007. Participation: the ascendancy of a buzzword in the neoliberal era. *Development in practice* 17(4): 539-48.
- Losch B. 2012. Relever le défi de l'emploi : l'agriculture au centre. *Perspective* n°19, octobre 2012. CIRAD. 4 p.
- Resnick D., Birner R. 2010. Agricultural strategy development in West Africa: the false promise of participation? *Development Policy Review*, 2010, 28(1): 97-115.
- Ribier V., Griffon M. 2005. Quelles politiques agricoles pour accompagner la transition vers l'agro-écologie ? in *DEMETER 2006, Économie et Stratégies Agricoles*, pp. 145-163.
- Ribier V., Le Coq J.F. 2007. Renforcer les politiques publiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre : pourquoi et comment ? *Notes et Études Économiques* n°28, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, pp.45-73.
- Schiff M., Valdés A. 1992. The political economy of agricultural pricing policy. Volume 4: a synthesis of the economics in developing countries. A world bank comparative study. The Johns Hopkins University Press. 268 p.
- Soulé B.G., Blein R. 2008. Hausse des prix des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme. *FARM*, décembre 2008. 65 pages.
- Tonneau J.Ph., Sidersky P., Eloy L., Sabourin E. 2010. Dynamiques et enjeux des agricultures familiales au Brésil.
- Townsend, R. 1999. *Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa: Policy Changes*. World Bank Technical Paper No. 444.
- Van Seters J., Afun-Odigan D., Rampa F. 2012. Approches régionales de la sécurité alimentaire en Afrique. La PDDAA et autres politiques et programmes au niveau de la CEDEAO. ECDPM Document de réflexion n°128d, février 2012, 24 p.