

16

Quelles stratégies pour les agricultures en Afrique subsaharienne ?

Quelles stratégies pour les agricultures en Afrique subsaharienne ?

© CIRAD 1993

ISSN 1160-1795

ISBN 2-87614-101-9

La collection Notes et documents a pour objet
essentiel l'information des agents du CIRAD.
Sa diffusion est limitée.

Sommaire

Avant-propos	5
---------------------------	---

L'avenir du développement rural en Afrique subsaharienne

par Michel Griffon	7
--------------------------	---

Promouvoir la sécurité alimentaire 9 |

Un décalage entre les besoins alimentaires et la production	9
---	---

Des systèmes productifs en voie de dégradation	10
--	----

Réduire l'incertitude : le leitmotiv de toute évolution 11 |

Un bon fonctionnement de l'économie marchande	12
---	----

Une croissance fondée sur la demande intérieure	12
---	----

Des filières alimentaires nationales et régionales plus compétitives	13
--	----

Une agriculture inéluctablement vouée à l'intégration économique régionale	13
--	----

Compétitivité et dévaluation	14
------------------------------------	----

Réformer les institutions 15 |

Stratégie de développement agricole pour l'Afrique subsaharienne et perspectives pour la Banque mondiale

par Kevin Cleaver	19
-------------------------	----

Les objectifs 23 |

Les obstacles 26 |

Une stratégie agricole pour l'Afrique 29 |

Une politique environnementale appropriée	29
---	----

Le progrès technologique dans l'exploitation agricole et l'entreprise	31
---	----

Développement de la participation et de la responsabilisation des agriculteurs	34
Les infrastructures physiques et sociales	35
Gestion des ressources naturelles et protection des forêts	36
Le développement des aptitudes africaines à gérer l'agriculture	37
La présente stratégie diffère-t-elle de celle en vigueur?	38
Les mesures à court et long terme et la réponse des producteurs	39
Un objectif pour la Banque mondiale	39

Éléments de réflexion

sur la stratégie proposée par la Banque mondiale

par Ellen Hanak Freud, Claude Freud et Marie de Lattre	45
--	----

Le diagnostic	47
----------------------------	-----------

Performances agricoles et politiques économiques	48
--	----

Utilisation des intrants et ressources naturelles disponibles	49
---	----

Les éléments de la stratégie	51
---	-----------

Création d'un contexte politique favorable	51
--	----

Progrès technologique dans l'exploitation et l'entreprise	56
---	----

Développement de la participation des paysans et de leurs pouvoirs	58
--	----

Développement de l'infrastructure matérielle et sociale	58
---	----

Gestion des ressources naturelles et protection de la forêt	59
---	----

Renforcement des aptitudes africaines	60
---	----

Conclusion	60
-------------------------	-----------

Avant-propos

Cette livraison de Notes et documents du CIRAD comprend trois textes qui résument en grande partie les débats du début des années 90 quant aux politiques agricoles en Afrique.

Le premier est une présentation au conseil d'administration du CIRAD des principaux résultats de réflexions tenues au sein du CIRAD (URPA, ISAA, ESRU, UREF) à l'occasion des travaux de prospective du groupe réuni par Serge Michailof à la demande du ministre de la Coopération et du Développement. Il a été élaboré en tenant compte de nombreux commentaires, en particulier ceux de Sylviane et Patrick Guillaumont (Clermont I et CERDI), Jean-François Bayard (CERI), Anne de Lattre (Club du Sahel), Serge Michailof (CFD) et Jacques Giri (SEED).

Le deuxième, résultat de réflexions internes à la Banque mondiale, a été rédigé par Kevin Cleaver. Ellen Hanak Freud, Claude Freud et Marie de Lattre (du CIRAD) ont fait des commentaires sur ce texte, qui font l'objet de la troisième partie.

En faisant cohabiter ces textes, on voit que les positions il y a quelques années encore très divergentes sur l'avenir économique des agricultures africaines se rapprochent. Les débats en sont d'autant plus intéressants.

Michel Griffon

L'avenir du développement rural en Afrique subsaharienne

Michel Griffon

Promouvoir la sécurité alimentaire

L'avenir du développement rural en Afrique subsaharienne est soumis aux stratégies mises en œuvre dans le domaine des politiques agricoles et agroalimentaires.

Définir les orientations de recherche qui découlent de ces stratégies, c'est anticiper les faits en apportant des solutions aux problèmes rencontrés. Mais c'est aussi, sur un continent qui connaît une importante crise économique, sociale et institutionnelle — sans parler de la situation écologique —, tenter une synthèse audacieuse. Les risques d'erreur sont grands, les propositions font souvent l'objet de débats et de controverses car en période de crise les avenir possibles sont très incertains. Enfin, l'information disponible pour analyser les réalités est de qualité insuffisante.

Avenir incertain, controverses et incertitudes sur l'information pourraient nous inciter à une attitude d'attente prudente. Ce serait en quelque sorte faire l'inverse de ce que l'on attend de la recherche. Elle doit en effet préparer les différents avenir possibles.

Ce texte résulte d'une part de la prospective à partir de laquelle le CIRAD a préparé son projet d'entreprise, d'autre part de travaux réalisés à l'initiative du ministère de la Coopération et du Développement. Sur un scénario esquissé ici à grands traits, il tente de synthétiser des propositions relatives à l'accroissement de la production, à la lutte contre la dégradation des agro-écosystèmes et l'insécurité alimentaire, au fonctionnement des marchés, aux moteurs de la croissance agricole, à la protection ou à l'ouverture, à la recherche de la compétitivité par l'ajustement monétaire ou par des mesures directes, à l'intégration régionale et au rôle de l'Etat.

Il devrait en découler des orientations de recherche susceptibles d'inspirer les programmes des départements du CIRAD. Les travaux réalisés portent principalement sur les productions agricoles. L'élevage, la foresterie et les industries alimentaires sont très peu abordés.

Un décalage entre les besoins alimentaires et la production

La production alimentaire d'Afrique subsaharienne croît, mais à un rythme insuffisant pour faire face à la croissance des besoins, qui est déterminée en grande partie par la croissance démographique (World Bank, 1991). La courbe démographique africaine ne devrait atteindre la phase de transition qu'au début du XXI^e siècle pour se stabiliser dans la seconde moitié du même siècle (ONU, 1988).

Une analyse sur une longue période montre que la courbe de production (selon les statistiques de la FAO) suit la tendance démographique. Cependant, le degré d'erreur sur les données et fluctuations observées interdit de savoir par projection si l'écart entre besoins et production a tendance à s'accroître ou à se stabiliser. Les projections de l'IFPRI (Paulino, 1987) indiquent un accroissement du déficit. Une stabilisation équivaldrait à un « retard » de la production par rapport aux besoins, ce qui définirait un déficit permanent, modulé par les fluctuations annuelles de production.

Quoi qu'il en soit, l'Afrique subsaharienne connaît depuis une trentaine d'années une situation de vulnérabilité alimentaire accrue : les fluctuations de production font se succéder des périodes de pénurie et de famine et des périodes d'excédents momentanés. Les années 1968, 1974 et 1984 (sécheresse au Sahel) ont connu la famine ou de graves pénuries. En 1992, la pénurie est grave dans toute l'Afrique australe. A cela s'ajoutent les pénuries et famines dues aux guerres civiles (Ethiopie, Soudan, Liberia, Somalie, Mozambique, nord du Kenya).

Des systèmes productifs en voie de dégradation

Sans doute en raison de surexploitations locales du milieu, les populations africaines ont toujours beaucoup migré, ainsi que le montre la composition ethnique de nombreuses régions¹. La pression d'occupation des sols, qui résulte aujourd'hui de ces mouvements, est très hétérogène. Il est donc fort probable que la croissance démographique à venir soit accompagnée de mouvements de migration amplifiés.

La rapidité de densification des terroirs permettra-t-elle d'assurer une transition sans déséquilibres irréversibles vers des systèmes de production plus performants ?

Un calcul rapide de cadrage montre que, en Afrique de l'Ouest — où existent de vastes zones à densité élevée —, il faudrait multiplier en moyenne, dans les vingt-cinq ans qui viennent, les rendements par 2,3 et la productivité du travail par 3,1. Cela signifie que, dans les zones où l'adaptation du milieu le permet, les progrès doivent être beaucoup plus importants.

Dans les zones sahéliennes, l'incertitude créée par les sécheresses a limité en partie les efforts d'amélioration des rendements et de la productivité. Si des solutions existent, elles ne devraient cependant pas permettre d'enrayer le mouvement d'exode vers les zones plus humides, moins sensibles aux aléas climatiques.

Dans les zones tropicales humides densément peuplées, le défrichage de la forêt se poursuit. Il est presque achevé en Afrique de l'Ouest. Les massifs d'Afrique centrale sont attaqués. Les effets et l'impact de ces grands mouvements sont encore peu connus. L'évaluation des risques d'irréversibilité est à préciser.

Dans les zones de savane, les situations sont très contrastées. Des dynamiques d'intensification forte (par exemple, au sud du Mali) côtoient des zones où l'exploitation du milieu reste régressive.

Les systèmes productifs vont donc subir d'importantes mutations. Les transformations nécessaires sont du même ordre que celles qui ont donné naissance à la révolution verte

1. Par exemple : A. Schwartz, de l'ORSTOM, a reconstitué la mosaïque ethnique de l'ouest du Burkina Faso et montré qu'elle résultait de migrations permanentes (travaux en cours).

asiatique. Mais la grande diversité des situations agricoles rencontrées, la crise économique et la crise institutionnelle actuelle font que les problèmes à résoudre sont inédits.

La recherche sur les systèmes de production a donc un immense champ d'activités. Elle doit à la fois accompagner les innovations qui se font jour, afin d'anticiper les difficultés, et imaginer des évolutions nouvelles pour les systèmes productifs qui atteignent leurs limites de reproduction, afin de diversifier les voies d'avenir possible.

Réduire l'incertitude : le leitmotiv de toute évolution

L'enjeu de la transformation rapide des agricultures a pour corollaire un risque de désorganisation des circuits économiques par insuffisance des institutions ou non-arbitrage des antagonismes. Il convient donc de réduire l'incertitude par des politiques de contrôle de l'instabilité, et par l'annonce d'objectifs publics crédibles permettant aux agents économiques de réaliser des anticipations.

Dans le cadre de cette transformation rapide des agricultures, la sécurité des agents économiques peut être contrôlée ; cela suppose que les effets des fluctuations de prix internationaux et nationaux, notamment agricoles et alimentaires — ils comptent pour beaucoup dans le pouvoir d'achat et les revenus des ménages —, soient réduits, et que ces ménages soient assurés d'une sécurité alimentaire satisfaisante — cela vaut en particulier pour les populations les plus pauvres.

Cela conduit assez naturellement à privilégier deux options : la protection des secteurs alimentaires stratégiques et la stabilité de la monnaie.

La sécurité alimentaire ne peut s'obtenir qu'au prix de politiques audacieuses. Elle repose sur un meilleur fonctionnement des marchés, qui induira une meilleure compétitivité des filières alimentaires, et sur une protection des productions alimentaires de base, pour autant que cela s'avère nécessaire.

En matière de production, la protection n'est pas la première des options à envisager, mais la dernière. Elle doit être sélective, c'est-à-dire concerner les produits trop fortement concurrencés par des prix mondiaux exagérément bas et pour lesquels une amélioration de la compétitivité est vraisemblable (céréales, viandes bovines et huiles). Elle doit être conçue comme flexible, pour évoluer en fonction de l'évolution des prix mondiaux, et temporaire, en fonction d'objectifs de compétitivité.

Enfin, les recettes procurées par les barrières tarifaires doivent être affectées à l'amélioration de la productivité dans la filière.

Pour être efficace, cette protection doit faire l'objet d'accords entre pays voisins ou traversés par les mêmes courants d'échange, en particulier quand ceux-ci sont informels. En ce sens, la protection et la sécurité alimentaire supposent une harmonisation des politiques douanières.

De telles politiques ne peuvent être appliquées que s'il existe une capacité d'analyse et de simulation, et donc des systèmes d'information performants. D'importants efforts sont à réaliser dans ce domaine, où les retards sont considérables.

Un bon fonctionnement de l'économie marchande

Spécialisation progressive des métiers et croissance rapide des villes nécessitent un bon fonctionnement des échanges marchands. La rapidité de cette mutation met l'agriculture en demeure de passer en peu de temps d'une économie d'autosubsistance incluant la commercialisation des excédents à une économie de marché supposant la monétarisation de l'essentiel du revenu des producteurs.

Les rythmes d'urbanisation et de diversification des marchés ne laissent pas le choix : la généralisation de l'économie de marché devrait être rapide. Elle serait favorisée par l'amélioration des infrastructures de communication — d'une part entre les villes et leur zone d'influence, d'autre part entre zones à vocation d'échange — et par la création d'institutions financières unifiant les marchés financiers classiques et les marchés financiers informels.

L'amélioration du fonctionnement du marché nécessite : un meilleur cadre juridique (souple, adaptatif) pour sécuriser les transactions entre agents ; le respect des formes institutionnelles d'échange existantes, lorsqu'elles sont efficaces, si éloignées qu'elles paraissent de l'étalon du marché pur et parfait ; la diffusion des prix pour rendre publique l'information ; la constitution de circuits stables et réguliers d'approvisionnement des villes, dans le cadre de nouvelles filières où apparaissent des opérateurs se chargeant de la transformation industrielle.

Une croissance fondée sur la demande intérieure

Les politiques d'ajustement structurel fondent toujours la croissance économique sur la production de biens exportables, dans une optique d'intégration à l'économie mondiale. Elles y parviennent soit par une manipulation, directe ou par dévaluation, des prix relatifs, soit par des incitations publiques.

Pourtant, les hypothèses de croissance des débouchés extérieurs et des prix n'étant pas favorables, la croissance de la demande intérieure en alimentation, bois de chauffage, bois d'œuvre et textiles — liée à la solvabilité croissante d'une population elle-même en augmentation constante — devrait à l'avenir mieux « tirer » la croissance économique générale que les exportations. L'expérience passée montrerait que la demande urbaine est bien porteuse de croissance car, à la condition qu'il y ait stabilité du rythme d'absorption des nouveaux arrivants par les activités économiques de la ville (Court, 1992), il n'y aurait pas, sur une longue période, appauvrissement relatif des catégories sociales urbaines pauvres.

Un des principaux problèmes de la politique agricole sera donc de soutenir l'agriculture en améliorant les termes de l'échange par rapport au reste de l'économie, tout en évitant de trop accroître les prix alimentaires afin que la demande urbaine soit soutenue.

Des prix alimentaires bas, en retour, peuvent éviter les « émeutes de la faim » ; ils permettent aux arrivants à faible revenu, dont le départ des zones agricoles est inéluctable (irréversibilité du milieu agroécologique), de s'intégrer à la ville ; enfin, la possibilité qu'ils offrent d'utiliser à terme certaines céréales comme aliment du bétail représente une des clés de la productivité de l'élevage.

S'il est nécessaire d'accroître les prix alimentaires, cela devrait se faire de manière lente et limitée, afin d'éviter les réactions sociales.

Fonder la croissance sur la demande interne, c'est aussi consacrer une partie importante des efforts publics à l'amélioration de la compétitivité des filières alimentaires nationales.

Des filières alimentaires nationales et régionales plus compétitives

La protection d'une filière ne peut être efficace que si elle lui permet d'accroître sa productivité et d'avoir un niveau de compétitivité satisfaisant. Tout espace productif durablement non compétitif se voit inéluctablement conquis par les importations.

Dans les zones de savane, l'amélioration de la compétitivité passe par l'accroissement des rendements. L'expérience du maïs produit en Côte-d'Ivoire et alimentant de manière compétitive les industries d'aliment du bétail dans les années 80 (Fusillier, 1991) montre clairement que, dans ce cas, cet objectif n'est pas hors de portée et que la stabilité des débouchés est un facteur clé de croissance.

La recherche d'une meilleure compétitivité concerne le riz pluvial, l'huile de palme, les produits issus de la transformation des tubercules, la viande bovine sahélienne et l'aviculture.

Le rendement des céréales sahéliennes — trop longtemps oubliées par la recherche — conditionne de manière importante le développement de l'ensemble de l'économie des pays concernés (Delgado, séminaire MES, 1992) : elles représentent l'essentiel du revenu des producteurs, et l'essentiel de l'utilisation du revenu des consommateurs ; les céréales fourragères, par ailleurs, représentent actuellement l'un des rares moyens d'accroître le rendement de l'élevage.

Dans le passé, l'essentiel de l'effort de productivité a porté sur l'irrigation du riz. Les choix techniques privilégiaient le plus souvent une gestion centralisée par des techniciens. Les travaux récents sur les institutions d'irrigation montrent que ces structures ne sont pas durables. Les usagers acceptent rarement des règles imposées de l'extérieur, qui ne satisfont pas, voire contredisent, leurs intérêts. C'est là que l'échec économique et social des grands périmètres d'irrigation trouve ses origines. Il en résulte des coûts de production élevés, qui rendent les riz irrigués non compétitifs par rapport aux importations asiatiques. Des améliorations sont possibles lorsque la gestion est assurée par les usagers selon des règles appropriées (Ostrom, 1992).

Une agriculture inéluctablement vouée à l'intégration économique régionale

L'intégration régionale se fait actuellement par des échanges dits informels trans-frontières. Les échanges contribuent à la spécialisation des activités agricoles au sein d'un espace de marché plus vaste, déterminé par le peuplement géographique et les moyens de transport. Un marché régional unifié est en cours de constitution.

Pour contrôler leurs frontières, les Etats n'échapperaient pas à de très lourdes dépenses de douane, qui, loin d'être efficaces, favoriseraient sans doute la corruption. Aucun Etat n'a les moyens de financer de tels services. L'application effective de mesures de protection suppose que l'ensemble des Etats d'une même région économique s'entendent sur les modalités de cette protection aux frontières communes de l'ensemble. Or, il est probable que tous les Etats n'ont pas les mêmes intérêts à moyen terme. Pourtant, leur intérêt général à long terme incite à conclure des accords douaniers et à unifier les marchés agricoles.

Outre qu'il s'agit d'une réalité déjà en marche, l'intégration régionale de l'économie agricole se justifie pour plusieurs raisons. On pourrait en attendre une plus grande

sécurité pour les approvisionnements alimentaires : les excédents d'une région pouvant compenser les déficits d'autres régions, il pourrait en résulter par surcroît un effet de stabilisation des prix ; l'amélioration des voies de communication augmenterait encore la mobilité des produits, des intrants, de la main-d'œuvre (migrations) et des capitaux, mobilité en théorie bénéfique pour l'efficacité économique globale ; enfin, certains grands investissements communs pourraient bénéficier d'économies d'échelle.

Cette intégration ne peut être que progressive en ce qui concerne les décisions relevant des Etats : les obstacles ne pourront être levés que l'un après l'autre, par la négociation et le consensus.

Compétitivité et dévaluation

Les filières d'exportation auront un gros effort à fournir pour restaurer leur compétitivité. La pratique de la dévaluation ne présentant pas toutes les garanties d'efficacité souhaitables, il serait vain d'y recourir systématiquement. Un regard rapide sur le passé permet de dire que les projets concernant les filières d'exportation ont connu d'incontestables succès économiques. Ils ont souvent suscité l'adhésion des producteurs et rencontré leurs intérêts : appropriation des terres par la plantation de cultures pérennes — café, cacao, palmier, hévéa — ou contrats de culture cotonnière procurant une certaine sécurité des revenus.

Ces succès ont été permis aussi par la relative stabilité des prix aux producteurs : dans les décennies 60 et 70, les cours internationaux leur ont été plutôt favorables. Mais cela a surtout bénéficié à l'Etat et stimulé la consommation publique. Dans la décennie 80, cette situation s'est inversée. Les prix ont été orientés durablement à la baisse. Les systèmes de stabilisation sont devenus déficitaires et leur crise, financière puis institutionnelle, est devenue inévitable. Pendant cette période, la concurrence internationale sur les marchés agricoles s'est avivée.

Face à cette situation, certains pensent que la dévaluation de la monnaie constitue un outil efficace de recherche de compétitivité. Il convient d'abord de remarquer qu'une dévaluation ne peut être justifiée du seul point de vue du secteur agricole, car les effets macroéconomiques en retour sont certainement encore plus importants que les effets directs.

Du seul point de vue de l'agriculture et de ses intérêts en tant qu'ensemble d'agents, l'expérience montre que, dans l'état actuel du fonctionnement du marché, l'utilisation permanente du taux de change comme instrument d'ajustement aboutit à une baisse des revenus agricoles (Guillaumont, 1991). En outre, malgré la séduction de la théorie, l'application de cet instrument à des économies en transition vers l'économie de marché ne produit que difficilement les effets attendus en matière de modification des prix relatifs et de croissance. Cependant, il est clair qu'un taux de change largement surévalué rend la dévaluation nécessaire et inévitable. Mais cela ne conduit pas pour autant à en faire un instrument permanent d'ajustement.

Il ne faut pas non plus omettre l'avantage que procure le recours à la dévaluation lorsqu'il est devenu impossible de comprimer certains coûts domestiques jouant un rôle clé dans la compétitivité, en particulier les salaires des catégories protégées.

Deux arguments, qui tiennent aux autres objectifs de la politique de développement économique et social, peuvent aller contre un recours systématique à la manipulation du taux de change. La stabilité relative des monnaies, en particulier en Afrique de l'Ouest, peut favoriser l'intégration économique progressive ; le franc CFA jouerait alors un rôle

stabilisateur. D'autre part, au moment où l'économie de marché s'installe et où les producteurs s'initient au comportement d'élasticité, il serait bon de ne pas changer de manière trop fréquente les prix relatifs, afin de ne pas « brouiller » leur effet de signal.

La voie principale de l'amélioration de la compétitivité reste donc un ensemble de mesures directes d'accroissement de la productivité des facteurs de production. Elle requiert une ferme volonté politique des gouvernements et des bailleurs de fonds. L'ajustement des filières cotonnières de la zone franc en 1987-1988 montre que cela est possible. Mais l'application de cette stratégie revêt des formes très différentes selon les filières.

Dans le cas de l'huile de palme (des huiles en général), la réforme des filières a un double objectif : restaurer une capacité exportatrice, mais aussi alimenter les marchés nationaux et le marché régional, tout en résistant à la concurrence des importations. L'accroissement rapide des besoins des villes africaines et la disponibilité sur les marchés internationaux de produits plus compétitifs pourraient déboucher sur une marginalisation progressive de la production locale. Il faut donc prendre des mesures rapides et radicales de réduction des coûts et d'accroissement de la productivité. Une protection de sauvegarde ne serait utile que si l'effort de restauration de compétitivité était réel.

Le même effort doit être consenti pour les autres grands produits d'exportation — café, cacao, hévéa. La présence de l'Afrique sur les marchés internationaux en dépend. Pour les cultures de front pionnier (café, cacao), l'effort sera difficile : les vergers ont beaucoup vieilli, la replantation se heurte à des coûts élevés et au déficit de fertilité des sols des plantations ; enfin, les filières sont déstructurées (rupture des circuits). Les éléments qui pourraient favoriser une nouvelle dynamique productive ne sont pas actuellement réunis. Cette crise révèle le manque de consensus dans le jeu économique entre les producteurs, les industriels, les commerçants et l'Etat.

Il convient donc de mettre à profit cette phase de crise pour élaborer la politique et l'organisation qui permettront de bénéficier de la reprise des cours.

La réduction des coûts industriels constitue un des points clés de la recherche de compétitivité. L'analyse comparée des coûts unitaires africains et asiatiques révèle souvent les faibles performances des industries de transformation en Afrique (Hirsch, 1992) ; selon les cas, on peut incriminer les coûts élevés des transports, les capacités de production non utilisées, les coûts de l'encadrement, les sureffectifs de salariés, les frais financiers, les coûts de fret importants en l'absence de concurrence, etc.

Réformer les institutions

Le bon fonctionnement des filières dans des pays où le marché connaît beaucoup d'imperfections dépend largement de la qualité de la coordination entre les agents et du fonctionnement des institutions¹. En ce sens, les économies des pays africains doivent imaginer leur propre mode de régulation². Jusque là, il était de type étatique : les

1. Institution signifie ici : ensemble de règles, de conventions, de contrats, d'organisations, assuré d'une stabilité dans la société.

2. Par « régulation » on entend la conjonction des mécanismes concourant à la reproduction de régimes de fonctionnement économique et social d'ensembles réguliers, compte tenu des structures économiques et formes sociales en vigueur.

organismes d'Etat intervenaient aux différentes étapes de la production et des échanges, et les prix étaient le plus souvent administrés. Les formes institutionnelles qui s'y substitueront ne sont pas encore en place.

L'amélioration du fonctionnement du marché suppose que le secteur privé (associatif ou individuel) puisse prendre les initiatives nécessaires pour développer les activités para-agricoles : approvisionnement en intrants, entretien et réparation de matériels, conseil technique, transport, transformation des produits agricoles, services financiers, etc.

Cela n'est concevable que dans un climat de liberté d'entreprise, hors des contraintes habituellement imposées par les Etats (« accréditations », contrôles fiscaux, contrôle des administrations sociales, corruption), qui aboutissent à refouler les initiatives dans le secteur dit informel. Ce climat ne pourra être garanti que par un cadre juridique protégeant la liberté d'entreprendre. Pour l'obtenir, il faudra que les entrepreneurs, à l'occasion des processus de démocratisation, puissent faire valoir leurs intérêts et constituer un contre-pouvoir potentiel.

La privatisation des activités qui n'ont rien à voir avec l'intérêt général et le domaine strictement public est une nécessité. Mais elle doit être conçue de manière à autoriser une grande diversité de formes. Il y a une place pour les organisations collectives (coopératives, mutuelles, groupements divers, associations), à condition que l'Etat en soit totalement absent.

L'Etat ne pourra plus continuer à gérer l'économie sous une forme centralisée et par décision administrative : les coûts d'organisation des services publics sont très élevés (en particulier, l'éducation), les déficits permanents ; et surtout, les zones rurales sont rarement bien desservies en services publics, faute de ressources.

Décentraliser devrait permettre de dépasser ces blocages. La fourniture des services publics nécessaires et la gestion du domaine public relèveront alors du domaine de compétence des collectivités locales. « Public » doit cesser d'être assimilé à « Etat ». La décentralisation peut permettre de créer des instances publiques à différentes échelles géographiques, depuis l'espace du village jusqu'à des espaces de solidarité plus vastes, comme par exemple les zones d'influence des villes.

Pas plus que dans la gestion des entreprises publiques du secteur productif, l'Etat n'a pu faire la démonstration de son efficacité dans la gestion du patrimoine. L'Etat devrait donc abandonner une bonne part de ses responsabilités, d'autant plus que tout laisse à penser qu'il ne pourra disposer facilement à l'avenir des ressources financières nécessaires. Comment pourrait-il gérer et contrôler de manière satisfaisante les sols, les forêts, les eaux et les pâturages en tous lieux ?

D'autre part, pour ces biens qui ont le statut de biens communs, des collectivités locales publiques ou même des organisations à caractère associatif gérant le patrimoine sont assurées de pouvoir gérer ces biens mieux que l'Etat lui-même. Ainsi, les villages pourraient hériter de la propriété de la plupart des sols, des forêts, des eaux, des ressources de la pêche et de la chasse. Certains parcours, certaines grandes forêts, pourraient être la propriété d'instances intermédiaires entre les villages et l'Etat. Les externalités locales (par exemple, les relations à l'intérieur d'un bassin versant) pourraient être gérées dans le cadre d'instances spécifiques rassemblant les collectivités villageoises.

L'Etat devrait donc se réformer. Vue sous l'angle de l'agriculture et des affaires rurales, la réforme de l'Etat apparaît comme une des clés principales d'un changement que l'on pourrait définir comme suit.

- ❑ Plutôt que diriger, l'État devrait orienter l'économie et accompagner les initiatives de la société civile.
- ❑ Abandonnant des compétences « au-dessus » par l'intégration régionale, et « au-dessous » par la décentralisation, il devrait concentrer ses énergies sur les stratégies à moyen et long terme. L'essentiel de la stratégie à long terme passe par les décisions d'aménagement du territoire et de peuplement pour une population qui s'accroît rapidement et qui migre. Un cadre de résolution des conflits fonciers potentiels est indispensable.
- ❑ Actuellement désorganisé en raison du manque de ressources, l'Etat devrait réduire ses effectifs et gagner en crédibilité : les risques de désordre liés aux enjeux d'un développement rapide impliquent que l'Etat puisse imposer des choix et des arbitrages.
- ❑ Comme arbitre, il devrait édicter les règles permettant aux forces sociales de s'exprimer et de négocier ; c'est la condition de la recherche de consensus économiques et sociaux efficaces (agrégation des préférences). Cette fonction d'arbitre implique la présence de dispositifs de contrôle de la corruption et d'une justice indépendante.
- ❑ L'existence de contre-pouvoirs, la représentation des différents intérêts dans leur diversité et la négociation entre ceux-ci aux différents niveaux d'organisation de la puissance publique constituent les fondements politiques indispensables de la démocratie. A ce titre, il est important que les organisations de producteurs puissent exister librement et faire valoir leurs intérêts.

L'Etat pourrait ainsi mieux se consacrer à l'orientation du développement économique et social de l'agriculture et du secteur rural. La première des tâches en la matière est sans doute d'élaborer des formes institutionnelles et des modes de régulation sectorielle propres à assurer une meilleure croissance, c'est-à-dire des règles du jeu qui, pour être stables, doivent faire l'objet d'un consensus entre les différentes parties prenantes.

Références bibliographiques

Court J.-M., 1992. Performances du secteur agricole et redistribution de la population en Afrique subsaharienne. Groupe prospective coopération et développement, ministère de la Coopération et du Développement, 18 p.

Delgado C., 1992. Enjeux dans le choix des productions agricoles pour l'avenir des pays du Sahel. *In* : L'avenir de l'agriculture des pays du Sahel, Actes du XI^e séminaire d'économie rurale, 12-14 septembre 1990. CIRAD, Montpellier, p. 61 à 80.

Fusillier J.-L., 1991. La filière maïs en Côte-d'Ivoire. CIRAD, Montpellier, 310 p.

Griffon M., 1991. Les grands déterminants de la productivité agricole en Afrique et Asie. Document de travail n° 4. CIRAD-GERDAT-URPA, Paris, 20 p.

Griffon M., Marty I., 1992. Politiques agricoles, agroalimentaires et développement rural en Afrique subsaharienne. *In* : Michailof S., La France et l'Afrique : vademecum pour un nouveau voyage. Karthala, Paris, p. 219 à 237.

Guillaumont P., 1991. Politique d'ajustement et développement agricole. *In* : International Conference of Agricultural Economists. IAAE, Tokyo, 12 p.

Hirsch R., 1992. Les agro-industries africaines face à la compétitivité internationale : huile de palme et caoutchouc. *In* : Michailof S., La France et l'Afrique : vademecum pour un nouveau voyage. Karthala, Paris, p. 254 à 268.

ONU, 1988. World population prospect 1990. United Nations Edition, New York, 607 p.

Ostrom E., 1992. Crafting institutions for self governing irrigation systems. Press Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 111 p.

Paulino L.A., 1987. The evolving food situation. *In* : Accelerating food production in Subsaharan Africa. Ed. by J.W. Mellor, C. Delgado, M.J. Blackie, Johns Hopkins University Press, Baltimore, p. 23 à 28.

World Bank, 1991. World development report 1991. The challenge of development. Oxford University Press, Oxford, 290 p.

**Stratégie de développement agricole
pour l'Afrique subsaharienne
et perspectives
pour la Banque mondiale**

Kevin Cleaver

Le document diffusé par la Banque mondiale en 1989, *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance soutenable, une étude prospective à long terme*, définissait une stratégie globale pour le développement agricole de l'Afrique subsaharienne. Il avait obtenu l'aval des pays africains et d'une bonne partie de la communauté internationale. Ce document s'attache à analyser de façon plus détaillée les résultats de l'agriculture africaine, en tenant compte des politiques et des projets ayant engendré des résultats, positifs ou négatifs. Il propose une déclaration de politique générale en cinq points et énumère quelques-unes des priorités d'investissement dont l'Afrique aurait besoin pour son développement agricole. Nous citerons en exemple quelques pays et projets d'investissement pour illustrer certaines initiatives, couronnées de succès, qui devraient être renouvelées en d'autres lieux. Enfin, nous exposerons les thèmes sur lesquels la Banque aura désormais à se mobiliser afin que la stratégie préconisée ici soit efficace.

Ce document est destiné aux dirigeants politiques africains chargés de l'agriculture, et, d'une façon plus générale, aux membres des communautés africaine et internationale œuvrant pour l'agriculture africaine, y compris la direction et le personnel de la Banque mondiale. Il a été conçu afin de faciliter l'élaboration d'une stratégie agricole globale pour la Banque.

Cette stratégie de développement agricole ne diffère guère de ce que la Banque a préconisé en Afrique au cours des trois dernières années. Cette période aura connu de nombreuses recherches et expériences, effectuées par les gouvernements africains, les organisations non gouvernementales, la Banque mondiale, les bailleurs de fonds. Les divers résultats, et les transformations qui en ont découlé, sont exposés dans le présent document.

L'élaboration d'une stratégie devrait être facilitée par les récentes études sur les résultats des projets de vulgarisation agricole, le cadre amélioré des programmes de recherche en agriculture, les résultats des recherches sur le secteur forestier africain, une meilleure connaissance des rapports entre le développement agricole et les problèmes de population ou d'environnement, une certaine expérience relative aux investissements dans les infrastructures rurales et, enfin, par les résultats émanant de pays en ajustement. Nous pouvons également nous appuyer sur les résultats de l'évaluation ex post des projets agricoles mis en œuvre par la Banque mondiale et sur les résultats de ceux d'autres bailleurs de fonds. Outre l'expérience acquise dans le cadre africain, la stratégie s'attache à prendre en compte les importants changements survenus dans le reste du monde, notamment en ce qui concerne les marchés de matières premières et la technologie agricole.

L'extrême diversité de situations d'un pays ou d'une sous-région de l'Afrique à l'autre complique singulièrement la détermination d'une stratégie agricole pour l'ensemble de l'Afrique. Par exemple, au Soudan, en Ethiopie, au Mozambique, en Somalie, au Liberia

et au Tchad, les mesures les plus importantes en faveur de l'agriculture se situent en dehors de ce secteur : mettre fin aux conflits armés, établir des principes solides de gouvernement et le pluralisme institutionnel pour stimuler la production alimentaire, l'approvisionnement en intrants, les pistes rurales et une politique agricole améliorée sont les meilleurs moyens pour atteindre cet objectif rapidement. L'aide humanitaire gardera son importance. Dans les pays de la zone CFA d'Afrique centrale et occidentale, en revanche, ce sont les changements de politique macroéconomique qui sont déterminants; une meilleure gestion de l'Etat combinée avec des investissements d'infrastructure sont les priorités pour le Zaïre. La poursuite de la politique de redressement et les transferts de technologie sont les facteurs d'amélioration des performances de pays comme le Kenya, le Botswana, la Tanzanie et le Nigeria.

Le présent document énumère les éléments communs nécessaires au développement agricole et rural de tous les pays du continent. Cette stratégie, globale, tient compte de tous les éléments indispensables à toute stratégie agricole appliquée à l'Afrique. Nous nous sommes d'abord efforcés d'agencer ces éléments par ordre de priorité. Mais, comme, dans le cadre d'une approche globalement africaine, l'importance de ces priorités peut varier d'un pays à l'autre, nous avons renoncé à cet agencement et accordé à tous la même importance. Les priorités peuvent être classées par sous-région ou selon le niveau de potentialités agricoles. Les différentes stratifications possibles apportent peu à l'analyse. Le niveau réellement utile est celui du pays. Néanmoins, dans les discussions sur les techniques agricoles et la gestion des ressources naturelles, la stratégie diffère considérablement suivant les situations agroécologiques. Ces différences feront l'objet d'analyses.

Bon nombre d'éléments stratégiques constituent la poursuite d'efforts spécifiques préconisés par la Banque dans le domaine agricole ces trois dernières années. Mais nous suggérons aussi d'œuvrer dans des directions nouvelles, afin, notamment, d'encourager le secteur privé et de permettre aux agriculteurs de participer encore mieux à tous les services et activités de leur branche. C'est ainsi que nous avons accordé une importance accrue à la cohérence de la politique urbaine, à la préservation des ressources naturelles, aux investissements dans les infrastructures rurales et au travail des femmes dans le domaine agricole. Nous avons également fait porter nos observations et notre réflexion sur les moyens visant à rendre l'Afrique capable de gérer toutes ces activités et sur la nécessité d'améliorer les programmes de dépenses publiques.

Nous avons insisté sur les contextes économique, social et politique dans lesquels fonctionne l'agriculture africaine. Une bonne politique macroéconomique est une condition *sine qua non* du développement agricole. De même, il est indispensable que les gouvernements et les populations s'engagent résolument dans cette voie pour parvenir à une stabilité politique et sociale. Une population en meilleure santé et mieux instruite sera beaucoup plus apte à améliorer son agriculture.

Une distinction doit être faite entre les actions qui peuvent avoir du succès sur le court terme en matière d'augmentation de la production et celles qui auront un impact à plus long terme. De nombreuses améliorations, comme la vulgarisation agricole, auront un impact aussi bien à court terme qu'à long terme. En revanche, les améliorations dans le domaine de la santé, de l'éducation, du foncier ou des investissements à grande échelle dans l'irrigation n'auront un impact qu'à long terme.

Pour faciliter l'adoption de ces modifications d'ordre stratégique, les bailleurs de fonds devront revoir certaines de leurs pratiques. Il leur faudra réexaminer les politiques agricoles, l'analyse des dépenses publiques et les projets qui soutiennent les stratégies d'ensemble de développement de l'agriculture. Une plus grande importance devra

également être accordée à la mise en place de capacités africaines pour gérer les secteurs privé, public ou coopératif de l'agriculture. Cela suppose que l'on réponde davantage aux initiatives africaines, plutôt que de se contenter simplement de favoriser les projets des bailleurs de fonds. L'aide accordée par les bailleurs de fonds devra être globale et favoriser la mise en application des politiques agricoles, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement. Cela exige plus de collaboration, et donc, moins de compétition entre les bailleurs de fonds.

Les objectifs

La croissance agricole de l'Afrique subsaharienne s'est maintenue entre 1,7 et 1,9 % par an en chiffres réels depuis 1965. La croissance démographique, quant à elle, est passée de 2,7 % par an entre 1965 et 1980 à 3,1 % depuis 1980. A ce déclin du produit agricole par habitant correspond un déclin de la production alimentaire par habitant (environ 6 % depuis 1978-1981). L'accroissement rapide des importations alimentaires (près de 4 % par an depuis 1974) et de l'aide alimentaire (près de 7 % par an depuis 1974) est la conséquence des piètres résultats obtenus dans le domaine agricole, combinés à une rapide expansion démographique et à l'accroissement des populations urbaines, incapables d'obtenir de la campagne une production agricole suffisante. Dans certains pays, l'augmentation des importations alimentaires est aussi la conséquence de la surévaluation des taux de change, qui réduit artificiellement le prix de ces importations par rapport à celui de la production locale. Pourtant, malgré l'accroissement des importations alimentaires, on estime que la consommation individuelle en Afrique n'a satisfait que 87 % des besoins réels au cours des années 80.

A cette regrettable situation agricole et alimentaire s'ajoutent les signes concrets d'une détérioration de l'environnement, dont un rapide déboisement (une perte de 3,7 millions d'hectares par an) et une désertification des sols. Dans ces conditions, les projets agricoles financés par la Banque n'ont obtenu que de maigres résultats : selon les analyses *a posteriori*, découlant des calculs ex post du taux de rentabilité, près de la moitié de ces projets ne sont pas parvenus à atteindre leurs objectifs économiques. Les projets financés par d'autres bailleurs de fonds ont eu des résultats tout aussi médiocres, et parfois même pires.

La plupart des projections ne laissent entrevoir que des améliorations limitées : croissance légèrement accrue, expansion démographique légèrement freinée. La stratégie suggérée est ambitieuse : elle vise à amener la croissance agricole annuelle de chaque pays à 4 %, c'est-à-dire rien de moins qu'à la multiplier par deux. C'était l'objectif du rapport 1989 de la Banque, *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance soutenable*. Il apparaissait par ailleurs qu'une croissance économique d'au moins 4 % — ce qui constitue un objectif minimal — nécessiterait une croissance agricole dans des proportions semblables, du fait de la relative modestie des autres secteurs de production. En 1990, l'agriculture a fourni, en moyenne, 32 % du produit intérieur brut. Avec une croissance agricole annuelle inférieure à 4 %, le secteur industriel généralement le plus compétitif, l'agro-industrie, ne trouvera pas les matières premières qui lui permettraient de se développer et d'atteindre l'objectif établi, de 5 à 7 % de croissance annuelle. L'analyse de l'Afrique subsaharienne a montré que la croissance agricole

constituait le facteur d'expansion le plus important dans les domaines de la fabrication et des services. L'agriculture est la principale source de matières premières pour l'industrie, un important débouché pour le petit outillage, un acheteur de services (mécanique agricole, transport); quant aux agriculteurs, ce sont les principaux utilisateurs de produits de consommation fabriqués localement. La production agricole sera toujours l'élément clé pour répondre aux besoins alimentaires et à la pauvreté, étant donné que la plupart des populations démunies ou sous-alimentées appartiennent à la population rurale. L'agriculture constitue le principal secteur privé africain. Stimuler le secteur privé revient à stimuler l'agriculture et l'industrie qui s'y rattache. Quant aux femmes, leur principale activité économique reste la culture du sol. Améliorer leur condition consistera en grande partie à les aider à devenir de meilleures cultivatrices.

Cet objectif — 5 % de croissance agricole — a suscité quelques objections d'importance quant à son réalisme. Une telle croissance, en effet, est historiquement sans précédent et rien ne prouve qu'il soit possible de mettre en place les politiques et les investissements nécessaires, notamment dans des pays aux ressources restreintes comme ceux du Sahel. Certes, dix pays africains ont déjà atteint cet objectif entre la fin des années 80 et le début des années 90, quoique avec des fluctuations annuelles importantes. Certains parmi ceux-ci ne disposent que de ressources limitées, comme le Botswana, le Tchad et les Comores. D'autres sont près d'atteindre cet objectif, comme le Nigeria, l'Ouganda, le Bénin, le Kenya et la Tanzanie. Il a été prouvé que, dans d'autres continents, rares sont les pays dont l'agriculture a pu atteindre un taux de croissance de 4 %. Au cours des années 80, en Chine, l'agriculture a progressé de 6 % par an. De nombreuses raisons militent en faveur de la possibilité pour les pays africains du sud du Sahara d'atteindre de hauts taux de croissance agricole. L'Afrique part de plus bas : les rendements sont excessivement faibles, les engrais nettement moins utilisés que dans les autres pays, l'irrigation ne concerne que 20 % des terres potentiellement irrigables. Les infrastructures sont beaucoup moins développées que dans les autres pays en voie de développement et les investissements privés pratiquement inexistant. Tout cela donne une idée des efforts nécessaires pour que la croissance de l'agriculture africaine s'accélère au moment où elle s'efforce de se hisser à un niveau comparable à celui d'autres pays en voie de développement.

Cette conception ambitieuse de la croissance se heurte également au manque de débouchés. Les prévisions établies par la Banque laissent entrevoir que la demande mondiale pour la plupart des produits agricoles africains s'accroîtra de 1 à 3 % par an, selon le produit. Il importe donc que l'Afrique accroisse sa part du marché pour ces produits si elle veut augmenter de 4 % ses exportations. Il suffirait qu'elle récupère ses parts de marché pour que ses exportations augmentent au niveau voulu de 4 %. Toutefois, il lui serait plus facile de remplacer ses importations de céréales, viandes, produits laitiers, poissons, fruits et légumes par des produits de substitution. L'organisation de marchés urbains adéquats et la distribution de ces produits de substitution aux importations entraîneraient un accroissement de 4 % de l'agriculture dans bien des pays. Mais il est évident que, face à la concurrence des pays non africains, il faudrait augmenter l'efficacité dans des proportions considérables pour accroître les exportations tout en remplaçant les importations.

On peut avoir quelques bonnes raisons d'espérer une meilleure efficacité. D'une part, on s'attend à une réduction de la production agricole en dehors de l'Afrique, étant donné le ralentissement de la révolution verte, l'essoufflement de l'irrigation, l'utilisation moins importante des facteurs de production liée à l'appauvrissement des ressources naturelles en bon nombre d'endroits de la planète et la réduction des subventions à

l'agriculture. Déjà habituée à une agriculture à faible utilisation d'intrants et à des subventions quasi nulles, l'agriculture africaine pourrait améliorer sa situation sur le marché mondial. La réduction prévue des salaires réels dans une bonne partie de l'Afrique renforcera sa compétitivité sur le plan agricole. En revanche, les progrès techniques permettant d'améliorer la qualité des produits en diminuant leurs coûts vont se poursuivre inexorablement dans les pays industrialisés et en Asie. L'Afrique aura du mal à résister sur le plan technologique, ce qui risque d'engendrer une situation incertaine, mais aussi des ouvertures. L'aptitude à répondre aux exigences des marchés domestiques et extérieurs (qui changent très rapidement), l'élaboration de produits et de procédés nouveaux, ainsi que l'adoption de techniques perfectionnées, seront sans doute décisives pour l'Afrique.

Le débat sur le taux de croissance à 4 % aura servi à déterminer l'ampleur des changements nécessaires pour faire évoluer l'agriculture africaine. Bon nombre de pays ne parviendront pas à atteindre ce but. Certains pays africains tentent d'infléchir leur politique agricole de façon à encourager le secteur privé, à améliorer la production et la répartition des moyens techniques, ainsi que les infrastructures. Ils incitent les agriculteurs à prendre part eux-mêmes aux décisions concernant leur production, s'attachent à la protection de l'environnement et réforment leurs institutions dans le sens d'une démocratisation. Ces heureuses dispositions laissent espérer un accroissement de leur production agricole.

En fait, tous les pays africains dont l'agriculture fonctionne de façon satisfaisante ont mis en œuvre ces réformes à des degrés divers. La croissance agricole de ceux qui ont bien appliqué les politiques économiques d'ajustement structurel se situe autour de 3,8 % par an, contre 0,5 % dans ceux qui n'ont pas pris de telles dispositions. La plupart des pays qui font cet effort ont encore beaucoup à faire dans le domaine des réformes politiques. En retour, cela pourrait amener un nombre plus important d'entre eux à atteindre ce taux de croissance de 4 %. C'est donc l'expérience de ce succès relatif dans quelques pays africains qui aura apporté la contribution la plus nette au développement de la stratégie présentée dans ces pages.

L'amélioration de la sécurité alimentaire, c'est-à-dire de la possibilité pour les gens d'obtenir à tout moment une alimentation suffisante, constitue un objectif distinct de la croissance agricole. La sécurité alimentaire peut en effet être assurée par un revenu hors agriculture. Mais un accroissement rapide de la production alimentaire ne signifie pas nécessairement que toute la population en profite, une partie de celle-ci n'y ayant pas accès. Pour ces raisons, la notion de sécurité alimentaire dépasse le cadre de l'auto-suffisance alimentaire nationale. En Afrique, toutefois, la sécurité alimentaire sera d'autant mieux assurée que l'on réussira à atteindre un taux élevé de croissance agricole, tout en faisant participer un maximum de la population rurale à cet effort. Dans la plupart des cas, l'amélioration des revenus ira de pair avec l'accroissement de la production agricole. De plus, dans bon nombre de pays africains, l'état des transports locaux et les moyens restreints de distribution limitent l'accès de bien des populations rurales aux marchés alimentaires. Pour elles, l'approvisionnement le plus sûr reste leur propre production.

Bien que la croissance agricole constitue l'élément le plus important pour la sécurité alimentaire de la plus grande part de l'Afrique, elle ne suffit pas dans la plupart des pays. En cas de sécheresse ou de guerre civile, l'aide alimentaire continue d'être indispensable, pour les populations urbaines comme pour les populations rurales. Pour améliorer leur alimentation, les personnes démunies ont besoin de programmes d'amélioration alimentaire et d'accroissement des revenus — par exemple, des pro-

jets de travaux publics. Une préparation en prévision de la sécheresse, ainsi que des plans d'action adaptés à de telles circonstances, comme c'est le cas actuellement en Afrique australe ou du Nord-Est, seront encore longtemps indispensables pour assurer la sécurité alimentaire pendant les périodes de crise. Ce sont des preuves supplémentaires que la sécurité alimentaire est un objectif plus judicieux que l'autosuffisance dans ce même domaine.

Les obstacles

Déterminer les besoins afin d'atteindre les objectifs fixés pour l'agriculture, c'est aussi faire le bilan des échecs passés. Jusqu'à présent, en Afrique, l'agriculture a été peu fondée sur la technologie. La majeure partie des 1,7 à 1,9 % de l'accroissement agricole annuel moyen est due à une extension des terres cultivées, non à une augmentation des rendements. Il y a de nombreuses raisons à cela. Tout d'abord, on a peu investi dans l'irrigation, qui avait constitué un élément essentiel de la révolution verte asiatique. De plus, contrairement à ce qu'on a pu observer en Asie, peu de cultivateurs ont cherché à acquérir des techniques susceptibles d'accroître les rendements.

Les raisons de ces lacunes sont complexes. Dans certains pays, jusqu'à récemment, il y avait profusion de terres cultivables, mais peu de main-d'œuvre et peu de capitaux. Bon nombre des nouvelles techniques offertes aux cultivateurs africains n'augmentaient les rendements par unité de surface qu'au prix d'une main-d'œuvre supplémentaire et d'investissements (sous forme d'achats d'intrants et de matériel). Du point de vue du cultivateur africain, qui dispose généralement de peu de capitaux et de main-d'œuvre mais peut mettre de nouvelles terres en exploitation, c'était le contraire de ce qu'il fallait. Dans plusieurs pays d'Afrique, cette situation s'aggravait encore du fait du contrôle gouvernemental des prix agricoles. Les taux de change surévalués et la lourde taxation des produits d'exportation, combinés à un manque d'entretien des infrastructures rurales, ont réduit la rentabilité d'une production destinée au marché. Les regrettables interventions de l'administration et des bailleurs de fonds dans la commercialisation, la transformation des produits agricoles et la fourniture d'intrants n'ont fait qu'accentuer ce déséquilibre. Les dysfonctionnements des systèmes de commercialisation et d'approvisionnement en intrants, les niveaux des prix aux producteurs artificiellement bas par rapport aux prix des intrants sont source d'augmentation des risques pour les agriculteurs. Des cultivateurs prudents se gardent donc d'appliquer ces techniques, dictées par les exigences du marché. Les méthodes africaines de culture et d'élevage, extensives, nécessitent moins de capitaux et de main-d'œuvre : elles dépendent moins du marché. C'est la réponse d'agriculteurs sensés aux diverses contraintes imposées par la nature et les gouvernements.

Les problèmes fondamentaux énumérés ci-dessus nous amènent à établir le premier étayage, parmi de nombreux autres, de la stratégie agricole préconisée. Il est important d'inciter le secteur privé à s'intéresser au marché, à la transformation et à l'approvisionnement des intrants agricoles, de même qu'aux autres services commerciaux touchant à l'agriculture. Les gouvernements bénéficiant de l'assistance de bailleurs de fonds se sont montrés totalement inaptes à ces activités, alors que l'expérience dans d'autres domaines montre que le secteur privé aurait de meilleures chances de les mener à bien.

D'autres raisons plaident pour un engagement plus total encore de l'entreprise privée. Les prix agricoles mondiaux sont actuellement à leur plus bas niveau historique et rien ne laisse prévoir qu'ils remontent beaucoup. En effet, on ne s'attend qu'à une lente relance de la demande mondiale en produits agricoles. Des cours mondiaux bas se traduiront par des prix relativement bas pour les agriculteurs africains, de même que pour les entreprises de commercialisation et de transformation des produits agricoles. Cela laisse entrevoir une concurrence croissante, pour des marchés mondiaux limités. Nous avons pu voir qu'en Afrique l'entreprise privée était généralement plus à même de supporter la concurrence. Pour cette raison également, il importera à l'avenir de compter davantage sur le secteur privé.

Pour le moment, le secteur privé et les industries investissent peu dans l'agriculture africaine et les industries paraagricoles. Il faudra donc donner l'impulsion pour susciter ce genre d'investissements à moyen et long terme. Une réforme macroéconomique s'impose mais ne suffira pas sans initiatives annexes. Il faudra élargir le programme de politiques à mettre en œuvre, ce qui entre dans le cadre de la nouvelle stratégie envisagée, et garantir une plus grande stabilité politique et sociale.

Le deuxième fondement de la nouvelle stratégie découle de la précédente analyse : il consiste en une approche plus efficace de l'élaboration et des transferts de technologie. Les services agricoles gouvernementaux (recherche, vulgarisation, crédit et élevage), la plupart du temps épaulés par les bailleurs de fonds, n'ont pas réussi à développer une technologie appropriée aux besoins de l'agriculture et de l'élevage. La présente enquête a révélé une extraordinaire baisse de qualité générale des services et de la recherche agricoles dépendant des gouvernements. Les bailleurs de fonds, se livrant encore une concurrence trop dure, ne sont pas déterminés à coordonner leurs efforts pour renverser la situation de façon heureuse. Dans les pays industrialisés, en Asie et en Amérique latine, une révolution technologique est en cours au sein de l'agriculture. L'Afrique n'en goûte pas suffisamment les fruits. Il importe que soit spécifiée une nouvelle approche de l'élaboration et de la répartition des techniques. La qualité — et les investissements dans la qualité — de tout ce qui concerne la recherche agricole, la vulgarisation, les services d'élevage, ainsi que l'éducation et la formation agricoles, s'en trouverait singulièrement améliorée. Le développement de l'irrigation devrait également occuper une place plus importante dans cette stratégie technologique.

De nombreux gouvernements ont donné la priorité au financement des infrastructures dans les grandes villes. Les routes reliant les campagnes aux villes n'étant plus entretenues, le secteur agricole s'est trouvé coupé du marché que représentent les villes et l'exportation, mais aussi des fournisseurs d'intrants et d'équipements nouveaux, situés dans les villes. C'est donc dans les villes de moindre importance que l'on peut trouver la plupart des services offerts aux communautés agricoles, ainsi que les marchés où ces dernières peuvent immédiatement écouler leur production. Bien des pays africains ont consacré l'essentiel de leurs ressources à leurs grandes métropoles et négligé les liens, tangibles et vitaux pour l'agriculture, que constituent les petites villes. La future stratégie devrait s'attacher à corriger ces faiblesses. De même, en matière de santé, d'éducation et d'adduction d'eau, les gouvernements ont subventionné prioritairement les grandes villes. Il s'ensuit, pour les populations rurales, une situation très souvent catastrophique sur le plan de la santé et de l'éducation. Le nombre des paysans malades et sans instruction grandit sans cesse, réduisant inexorablement les chances d'introduction d'innovations dans le domaine agricole. Par conséquent, un financement accru des infrastructures sanitaires et scolaires en zone rurale et dans les villes de moindre importance est l'une des mesures préconisées par notre stratégie.

La démocratie gagne du terrain en Afrique. Même les pays à parti unique ont tendance à décentraliser les décisions au profit des petites localités, des organisations non gouvernementales et des groupements d'agriculteurs. Ces groupements ont pu réaliser des expériences tout à fait positives, surtout — mais pas exclusivement — dans les pays qui s'ouvrent à la démocratie. La multiplication des groupements d'agriculteurs est un facteur de démocratisation. Ils peuvent, dans bien des cas, jouer le rôle de rouages efficaces dans le processus de mise en marche et de transformation de la production en fournissant divers services à leurs membres et en défendant les intérêts des cultivateurs et des éleveurs. Notre stratégie consistera donc également à stimuler la création de tels groupements dans les zones rurales, en même temps qu'à développer une plus grande collaboration avec eux.

On n'a établi que récemment que la base des ressources naturelles se dégradait dangereusement en Afrique. Désormais, l'importance de l'érosion et de la détérioration des sols, la pollution des eaux, l'envasement des zones irriguées, la dégradation des pâturages, la destruction des forêts et la disparition des terres vierges sont de notoriété publique. On comprend mieux maintenant le rapport existant entre l'explosion démographique, la détérioration de l'environnement et la stagnation de l'agriculture. Notre stratégie devra davantage s'attacher à la gestion des ressources naturelles, de façon à contrecarrer ces tendances. Cela signifie concrètement réformer, au besoin, les régimes fonciers ; préserver les terres vierges et les forêts en adoptant une gestion visant à maintenir la production des diverses denrées locales ; mieux exploiter le bassin hydrographique des rivières et amener les cultivateurs à mieux gérer leurs sols et leurs réserves en eau. Dans une grande partie de l'Afrique, les sols sont d'une fertilité très limitée, et la régularité des précipitations est des plus aléatoire. Au temps où les populations n'étaient pas trop nombreuses et où l'agriculture itinérante était possible, on pouvait, dans une certaine mesure, pallier ce genre d'inconvénients. Maintenant que la population s'est accrue, il est devenu vital de gérer convenablement les terres et les réserves en eau.

Le rôle, essentiel, des femmes à tous les niveaux de l'agriculture africaine a été considérablement sous-estimé. Dans l'exploitation agricole, c'est sur elles que reposent les décisions ; elles jouent un rôle important dans la gestion des ressources car elles utilisent le sol et vont chercher elles-mêmes l'eau et le bois de chauffe. Leur rôle est également important sur le plan social puisque c'est à elles principalement qu'incombent l'éducation des enfants et la tenue de la maison. Les femmes sont proportionnellement sous-représentées dans les écoles, surtout en région rurale. Il est rare que la recherche agricole et les systèmes de vulgarisation s'attachent suffisamment à leurs problèmes spécifiques. Quant à leur potentiel en tant qu'investisseurs privés, il est rarement exploité lors de la planification des crédits et des investissements en secteur rural. Pour favoriser le développement de l'agriculture, il est indispensable de mieux tenir compte des femmes dans toutes les zones prioritaires.

Enfin, on ne s'est jamais préoccupé de développer chez les Africains les compétences qui leur permettraient de gérer chacun des domaines évoqués ci-dessus. Souvent, on s'est contenté de régler les problèmes en important une aide technique de l'étranger, de sorte que l'on n'a pas appris aux Africains à gérer eux-mêmes leur agriculture. Si l'utilisation de ces compétences étrangères avait donné de bons résultats, cela aurait constitué un argument valable pour les garder sur place. Pourtant, dans l'ensemble, l'agriculture n'a pas pris son essor. C'est pourquoi il importe d'insister davantage sur le développement des compétences africaines pour gérer tous les aspects de la vie agraire dans les domaines public et privé. Cela pourrait d'ailleurs conjointement susciter une plus grande émulation chez les Africains en faveur de leur développement agricole.

Une stratégie agricole pour l'Afrique

La stratégie agricole proposée pour l'Afrique s'appuie, d'une part, sur la précédente analyse en ce qui a trait aux futurs objectifs, aux résultats passés et aux contraintes actuelles, d'autre part, sur l'exemple de plusieurs réussites dans le cadre de l'agriculture africaine.

Nous évoquerons certains succès remportés par l'horticulture privée au Kenya, par l'arboriculture en Côte-d'Ivoire, par de petites entreprises privées de commerce et d'industrie agricoles au Ghana¹, au Nigeria, en Tanzanie et en Ouganda, et par la CFDT, compagnie cotonnière française, dans le cadre du développement du secteur cotonnier en Afrique occidentale. Seront abordés aussi des projets — couronnés de succès — de protection des terres cultivables au Burkina Faso, au Rwanda et au Kenya et de développements techniques prometteurs pour l'exploitation du maïs, des produits laitiers, des fruits, des légumes et du manioc. Ont également beaucoup inspiré l'élaboration de notre stratégie certaines tentatives d'irrigation sur une échelle modeste au Nigeria et au Niger et de gestion des parcs au Kenya et au Zimbabwe, ainsi que la vulgarisation agricole au Kenya et au Burkina Faso.

Certains plans coopératifs de crédit qui semblent bien fonctionner au Rwanda, au Burundi, au Bénin et au Togo ont été repris comme modèles de crédit. Enfin, le Togo nous a fourni un autre modèle important pour l'amélioration de l'infrastructure rurale. Les pays qui ont entrepris un ajustement structurel connaissent une croissance agricole annuelle supérieure de 3 % à celle des pays qui n'ont pas pris ces initiatives, ce qui permet de voir dans quel sens prendre des mesures.

Malheureusement, les exemples de succès ne sont pas très nombreux et, dans les pays qui essayent de s'adapter, le développement ne croît pas assez vite. C'est la raison pour laquelle la stratégie proposée vise à circonvenir les nombreuses difficultés énumérées précédemment, tout en s'appuyant sur l'expérience glanée ailleurs qu'en Afrique, ainsi que sur les initiatives prometteuses en cours mais qui n'ont pas encore porté leurs fruits.

Une politique environnementale appropriée

La nouvelle stratégie se fonde sur les changements politiques nécessaires pour que l'agriculture, l'agro-industrie et les services qui s'y rattachent deviennent rentables. Cette notion de rentabilité, c'est l'élément clé destiné à inciter le secteur privé — y compris les petits cultivateurs — à investir dans l'agriculture, l'agro-industrie, le bétail, la commercialisation, les intrants et le crédit. Pour y parvenir, de nouvelles politiques et des réformes institutionnelles s'imposent dans une série de secteurs importants : libéralisation des prix, des taux de change et du marché ; libéralisation de la réglementation, réforme du marché financier, développement des banques privées et coopératives ; amélioration du système juridique et de la législation en vigueur ; privatisation et/ou restructuration des services et organismes paragouvernementaux agricoles à vocation commerciale (services vétérinaires, fournisseurs d'intrants, ainsi que certains services de recherche et de vulgarisation). Dans l'avenir, il faudra se préoccuper davantage du calendrier des réformes politiques agricoles. En particulier, il faudra créer un environnement favorable aux investissements du secteur privé, et poursuivre des réformes dans la politique commerciale

1. Une intéressante étude sur les marchés ghanéens de produits alimentaires illustre bien le fonctionnement des marchés dans ce pays : Aldermann H., 1992. Intercommodity price transmittal, Analysis of food markets in Ghana. In : Policy research working paper, n° 884, Banque mondiale.

et d'approvisionnement en intrants en réduisant les subventions. Sinon, on court le risque d'une faible réponse de la part des producteurs. Une gestion adéquate des taux de change réels est absolument essentielle pour encourager une croissance rapide de l'agriculture.

De telles initiatives permettraient aux agriculteurs et aux entreprises agricoles de prendre part au jeu économique et de réagir aux changements dans les conditions du marché, reflétées par une libre fluctuation des prix. Les prix des produits agricoles ne devraient plus être fixés par l'administration. Il faudrait libéraliser les transactions commerciales concernant les produits agricoles et les intrants. La liberté des prix et des transactions sur les cultures maraîchères et d'exportation (fruits et légumes) ainsi que sur les produits d'élevage est déjà satisfaisante dans bon nombre de pays africains. Cela est à mettre en parallèle avec l'effet désastreux que peuvent avoir des prix mondiaux élevés, d'une part, sur les paysans quand les prix administrés sont bas, d'autre part, sur les gouvernements quand les prix mondiaux chutent et que le marché est contrôlé et les prix aux producteurs garantis. Il faudrait établir un système de protection des tarifs douaniers, qui permette à ceux-ci de contrebalancer les prix de *dumping* et de maintenir une protection approximativement équivalente à celle accordée aux produits courants dans ces pays (ce qui reviendrait à supprimer toute discrimination à l'encontre de l'agriculture dans la politique commerciale).

Une réforme politique ne suffira cependant pas à stimuler de façon appréciable la participation privée ; il faudra également s'efforcer de mettre en place des politiques incitatrices. En effet, la jonction entre agriculture et industrie — transformation des produits agricoles, fourniture d'intrants et de produits de consommation aux agriculteurs — relève en grande partie du secteur privé. Les investissements effectués directement par les gouvernements dans ces entreprises commerciales se sont presque toujours soldés par l'échec, et ils ont peu de chances de succès dans le contexte de plus en plus féroce qui caractérise les marchés agricoles du présent et de l'avenir.

Si l'on veut obtenir des financements privés dans des proportions satisfaisantes, il faudra mettre en œuvre une intermédiation financière plus importante. Dans la plupart des pays africains, une réforme du marché financier s'impose afin de stimuler le développement des banques privées et coopératives destinées à aider l'agriculture et les industries qui s'y rattachent. Il en va de même pour les institutions, bourses ou fonds d'investissement, appelées à financer les investissements agricoles et agro-industriels. Dans ces domaines, les gouvernements peuvent largement coopérer en créant un contexte politique favorable qui permettrait aux banques de prospérer et de prêter aux agriculteurs : taux d'intérêt souples, équilibre judicieux entre une indispensable supervision du système bancaire et une réglementation abusive qui découragerait toute initiative en ce domaine, possibilité pour les bailleurs de fonds et les organisations non gouvernementales de fournir une aide stimulant les prêts et l'épargne dans les zones rurales. Ponctuellement, une coopération secteur privé/gouvernement dans les montages bancaires pourra être nécessaire pour faire démarrer les investissements dans l'agriculture. Les bailleurs de fonds peuvent financer les lignes de crédit, l'assistance technique aux banques privées et coopératives, les subventions pour l'infrastructure bancaire et, dans certains cas, garantir des fonds : ils partageraient ainsi les risques inhérents aux prêts accordés aux agriculteurs. Dans un contexte politique adapté et avec un peu d'aide, des établissements bancaires privés seront en mesure de consentir des prêts aux grosses entreprises agricoles, aux entrepreneurs commerciaux et à l'agro-industrie. Les entrepreneurs commerciaux et l'agro-industrie consentiront des prêts aux cultivateurs. Les institutions comme les banques coopératives de crédit et les banques commerciales ne prêteront directement aux agriculteurs de petite et moyenne envergure que si l'on peut trouver des façons de réduire les coûts de transaction (peut-être en prêtant plus à des

groupements et en subventionnant ces coûts pendant une courte période), de mobiliser l'épargne rurale (afin d'établir une participation locale aux services bancaires) et de pallier les risques d'un non-remboursement dus à des difficultés climatiques ou commerciales (des fonds de garantie pourraient s'avérer utiles).

Dans les pays industrialisés, on peut s'attendre au maintien du protectionnisme et des subventions à l'agriculture. Raison de plus, pour l'agriculture africaine, d'accroître son efficacité en vue d'une meilleure compétitivité dans un monde où les prix sont artificiellement bas. Plus l'engagement du secteur privé stimulé par les politiques internes suggérées plus haut sera important, plus grandes seront les chances de l'agriculture africaine d'améliorer cette efficacité. Mais ces politiques s'avéreront encore plus efficaces si les pays industrialisés ouvrent davantage leurs marchés aux produits agricoles africains et réduisent le montant des subventions qu'ils accordent à leur propre agriculture.

La politique économique africaine devra davantage s'attacher à l'intégration régionale des marchés agricoles qu'elle ne l'a fait par le passé. En général, les recommandations d'ordre stratégique étaient plus axées sur la libéralisation du marché domestique africain. Ces recommandations ont encore leur raison d'être. Toutefois, dans bien des cas, il est plus facile de libéraliser d'abord le commerce agricole et les mouvements de capitaux entre pays africains limitrophes. Cela répond bien à la demande d'une collaboration plus forte dans la recherche agricole et au besoin de partage, entre pays africains, des informations relatives aux réformes politiques.

De nombreux gouvernements et bailleurs de fonds ont déjà pris en considération l'amélioration de la politique économique dans leurs stratégies agricoles, même si les progrès ont été très lents à se manifester dans certains pays. Les gouvernements et les bailleurs de fonds avaient plutôt tendance à concentrer leurs efforts sur la réforme des politiques macroéconomiques, la fluctuation des prix agricoles, le commerce et la politique fiscale. Leurs efforts furent beaucoup moins consistants dans les autres domaines de la réforme de la politique agricole : régime foncier, loi sur les coopératives, réglementation des institutions financières, cadre de réglementation pour la gestion des ressources forestières et naturelles, programme amélioré de dépenses publiques. L'aide fournie aux secteurs privé et coopératif a été encore moins stimulatrice. Une réforme de la politique agricole devra prendre en compte ces domaines annexes et les incorporer dans le cadre des politiques agricoles à moyen et long terme adoptées par chaque pays africain. Il importe donc d'entreprendre au plus vite des réformes qui auraient un impact immédiat et qui permettraient à l'Afrique de revoir sa politique des prix, de libéraliser sa fiscalité et son marché et d'améliorer ses programmes de dépenses publiques. Les réformes dont la mise en œuvre exige des Africains une considérable capacité de gestion devraient être entreprises progressivement, au fur et à mesure que cette capacité se développerait. Ce sont la privatisation, la réforme du régime foncier, le développement du marché financier et des programmes améliorés pour la gestion des ressources naturelles et le développement des infrastructures.

Le progrès technologique dans l'exploitation agricole et l'entreprise

L'élaboration et l'adoption de nouvelles technologies devront être beaucoup plus efficaces que par le passé. Ces améliorations techniques auront pour but l'obtention d'un meilleur rendement à partir d'un investissement en intrants inchangé. Cela peut impliquer l'utilisation de produits nouveaux, y compris de produits transformés, mais aussi une

utilisation accrue d'intrants, surtout d'engrais et de semences améliorées, l'irrigation, l'alimentation du bétail et le recours aux services vétérinaires. Dans la plus grande partie de l'Afrique, cette amélioration des technologies devrait avoir pour objectif un rendement accru pour une même superficie avec le moins d'investissement possible en capitaux, même si, dans bien des cas, elle nécessite plus de main-d'œuvre (étant donné que l'on s'attend à la poursuite d'une rapide expansion démographique rurale et, par conséquent, à un déclin des salaires réels). Comme les politiques favorisent l'agriculture, les Africains auront davantage intérêt à engager leur main-d'œuvre dans l'agriculture et les industries qui s'y rattachent. Il y a cependant quelques exceptions : lorsque de grandes étendues de terres vierges subsisteront encore quelque temps, en dépit d'une rapide expansion démographique. La Zambie en est un exemple. Dans ce pays, des technologies économes en main-d'œuvre mais utilisatrices de terres, comme, par exemple, la préparation mécanisée des terres, seront de la plus haute importance. De plus, malgré l'accroissement rapide de la population dans les zones rurales, des goulets d'étranglement saisonniers de la force de travail resteront une contrainte. Des innovations qui permettraient de réduire ces goulets d'étranglement permettraient d'économiser de la main-d'œuvre saisonnière, souvent d'une importance capitale. Mais, partout en Afrique, les améliorations technologiques destinées aux petits agriculteurs devraient généralement pouvoir être adoptées avec un investissement minimal d'argent liquide ou de capitaux, afin que les intéressés puissent en profiter. Les changements technologiques devront également prendre en considération les besoins en bonnes terres et une bonne gestion de l'eau.

Ces technologies auxquelles nous venons de faire allusion seront différentes suivant les zones agroécologiques. Cependant, dans de nombreuses régions de l'Afrique, les progrès techniques devront s'intéresser à de nouveaux produits agricoles, à l'amélioration à moindre coût du bilan nutritif du sol, à la préservation du sol et des eaux dans les exploitations agricoles, au développement d'une industrie agroforestière et de boisement, aux systèmes mixtes agriculture/élevage, à la mise en place de systèmes améliorés de polyculture, à l'utilisation de variétés améliorées de semences, à la lutte intégrée contre les insectes nuisibles avec une utilisation réduite des pesticides et des herbicides chimiques, aux outils manuels perfectionnés, à la traction animale, au bétail amélioré, incluant les petits ruminants, aux sous-produits locaux dans l'alimentation animale, aux techniques simples de transformation et de stockage, et, ce qui est le plus important peut-être, à l'accroissement de l'utilisation d'intrants. Pour les zones sèches, à faible potentiel agricole, une plus grande attention devra être portée aux systèmes d'élevage pastoral, au sorgho et au mil, à la gestion des pâturages, des sols et de l'eau. Dans les zones humides, les cultures pérennes et l'agroforesterie peuvent apparaître comme des priorités. Ces différentes technologies ont fait l'objet d'une recherche constante, et certains de ses résultats ont été mis en œuvre sur le terrain ; les efforts dans ce sens doivent être accentués. L'élaboration et la diffusion des techniques se font par le truchement de la recherche agricole et zootechnique, de la vulgarisation, de l'éducation et de la fourniture d'intrants.

Presque tous les pays africains ont un besoin urgent de réorganiser et réorienter leurs systèmes de recherche en agriculture, ainsi que le contenu même de la recherche agricole, afin de pouvoir répondre tant aux besoins des agriculteurs qu'aux nouveaux défis que devra relever l'agriculture. Il faudra plus de travail pour élaborer et adapter les technologies du genre de celles citées plus haut, qui semblent prometteuses dans le cadre de petites exploitations. Seule la recherche pourra modifier ou améliorer la qualité des produits d'exportation africains, afin qu'ils puissent répondre aux exigences de marchés mondiaux changeants. Bon nombre d'organismes africains de recherche en agriculture n'ont pas l'envergure suffisante pour entreprendre toutes les

recherches qui s'imposeraient. C'est la raison pour laquelle il faudrait davantage s'appliquer à mettre sur pied des réseaux de recherche régionaux, qui se consacraient à des produits ou à des thèmes spécifiques, et à obtenir la collaboration des centres internationaux de recherche agricole ainsi que des centres de recherche des pays industrialisés. De plus, dans chaque pays, il faudrait intensifier la collaboration avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les centres de recherche universitaires. Il ne faut plus que les organismes publics de recherche agricole établissent leur propre programme de recherche indépendamment des autres. La recherche agricole dépendant du secteur public national devrait être davantage axée sur la recherche appliquée ou la recherche et développement, tout en utilisant les résultats de la recherche fondamentale obtenus ailleurs. Certaines recherches du secteur public peuvent être sous-traitées au secteur privé ou aux universités. On veillera à ne pas décourager les recherches que pourrait entreprendre le secteur privé. Ce dernier est en effet mieux armé pour s'attaquer aux questions techniques posées par les cultures commercialement les plus avantageuses, auxquelles peuvent se consacrer les grandes exploitations et plantations. L'investissement de ses propres fonds dans la recherche est essentiel pour le développement agricole. Mais, dans plusieurs pays africains, ce genre de recherche continue à être entravé par des réglementations et des contraintes démodées. Les nouveaux concepts doivent être développés dans des plans nationaux pour la recherche agricole, pour chaque pays et chaque région de l'Afrique. Le SPAAR (programme spécial pour la recherche en agriculture en Afrique) appuie cette approche.

La vulgarisation s'est avérée fructueuse : elle a permis d'apporter aux paysans de nouvelles technologies et de faire connaître à la recherche les besoins des paysans. La vulgarisation pour les cultures de rente et l'élevage et pour les paysans les plus riches pourrait de plus en plus être prise en charge par le secteur privé agro-industriel et les fournisseurs d'intrants. Pour les producteurs de cultures vivrières et pour les paysans pauvres, la vulgarisation dont se charge le secteur public sera un certain temps encore indispensable. Quant aux bailleurs de fonds, plutôt que de se concurrencer les uns les autres, ils devraient coopérer et aider les gouvernements à établir un programme unique de vulgarisation pour le secteur public. Cela permettrait de réduire les frais généraux, et la confusion. La plupart des pays africains sont trop petits et trop pauvres pour gérer la multitude de programmes publics de vulgarisation que leur ont imposés les bailleurs de fonds et les organisations non gouvernementales. Dans les systèmes publics, il faudra s'efforcer de répondre davantage que par le passé aux besoins des cultivatrices, s'occuper des problèmes d'environnement, offrir un éventail de techniques parmi lesquelles les agriculteurs pourront faire un choix, établir des liens concrets entre la recherche et la vulgarisation et utiliser les groupements de cultivateurs comme points de contact sur le terrain pour les vulgarisateurs. Comme dans le cas de la recherche, la vulgarisation dont est chargé le secteur public devrait être davantage pluraliste, et se faire en collaboration avec les entreprises privées et les organisations non gouvernementales. La concurrence entre les différents services publics, que l'on déplore trop souvent actuellement, ne peut être que suicidaire.

Les médias peuvent être mis à contribution pour compléter la vulgarisation sur le terrain. Une meilleure éducation dans les zones rurales sera également très utile pour apprendre aux futurs cultivateurs à mieux comprendre des techniques de culture et d'élevage de plus en plus complexes. Ce sont là des tâches importantes pour les gouvernements.

Le développement de l'élevage doit être géré principalement par les propriétaires de bétail, mais aussi par les entreprises privées et coopératives qui achètent les produits

d'élevage et fournissent les intrants. Les tentatives gouvernementales pour régir les marchés du bétail, la fourniture des intrants ou des produits d'élevage se sont, la plupart du temps, soldées par des échecs et devraient être abandonnées. Néanmoins, les gouvernements pourraient favoriser les initiatives privées en incluant les techniques d'élevage dans la recherche et la vulgarisation. Un point important qui a été négligé par la recherche et la vulgarisation est l'élevage des petits ruminants et des poulets. Les Etats peuvent également, par le biais d'une aide technique et d'une législation appropriées, favoriser la création d'associations d'éleveurs et de pasteurs, ainsi que l'établissement de vétérinaires privés. Dans certains cas, des lignes de crédit à taux non subventionnés peuvent s'avérer utiles en faveur de ces groupes. Enfin, une autre initiative utile consisterait à charger des vétérinaires privés de l'exécution des programmes gouvernementaux de vaccination et de santé animales.

Le développement de la pêche est possible dans certains pays. C'est une activité qui ressort du secteur privé et que les Etats peuvent aider à travers la recherche et la vulgarisation, spécialement dans l'aquaculture, en assurant une surveillance et en faisant payer des *royalties* aux étrangers.

L'approvisionnement en intrants constitue souvent une contrainte dans l'introduction des nouvelles techniques. Les cultivateurs peuvent être amenés à y renoncer du fait de leur méconnaissance des intrants, du coût élevé qu'ils représentent par rapport à ceux des produits agricoles, ou des risques de rupture de stocks. Même s'ils sont disposés à en acquérir de plus grandes quantités, les fournisseurs n'ont pas toujours les capacités d'approvisionnement nécessaires. Dans le passé, pour pallier ce genre de situation, gouvernements et bailleurs de fonds se sont chargés d'en gérer la distribution et, dans de nombreux cas, de les subventionner, mais sans succès. La stratégie préconisée consisterait à éliminer ces points de blocage, tant du côté de la demande que de celui de l'offre. La recherche et la vulgarisation pourraient aussi s'attaquer à l'évaluation des meilleurs intrants et à l'amélioration des connaissances des cultivateurs. Quant au problème des coûts, plutôt que par des subventions, il serait bien mieux résolu par une politique gouvernementale incitatrice, qui consisterait à favoriser l'augmentation du nombre de fournisseurs et à faciliter les importations. Pour ce faire, il faut renoncer au système des licences pour les fournisseurs et rendre possibles les échanges avec l'étranger pour les importateurs d'intrants ; l'amélioration des routes, outre qu'elle réduirait les coûts de distribution, y contribuerait de manière décisive. Des facilités de crédit pourraient alors s'avérer utiles (là encore, un crédit géré par le secteur privé ou les coopératives plutôt qu'un crédit non subventionné). Les gouvernements pourraient davantage inciter les fournisseurs étrangers à venir sur place organiser des réseaux de distribution ou, carrément, la fabrication des intrants.

Dans certains pays, les investissements dans la petite et moyenne irrigation ou la réhabilitation de grands projets d'irrigation sont une alternative possible. Pour les projets d'irrigation, il est recommandé de prévoir le remboursement des coûts d'investissement et d'entretien. Il est nécessaire d'assurer une bonne gestion de chaque projet. Cela peut être obtenu par la vente ou la sous-traitance au secteur privé, et par la participation à la gestion des associations des usagers de l'eau.

Développement de la participation et de la responsabilisation des agriculteurs

Bon nombre de sociétés africaines sont entrées dans un processus de démocratisation croissante. Les agriculteurs sont donc de plus en plus en mesure de prendre part aux

décisions. Or, tous les projets agricoles ont montré qu'une participation active des cultivateurs est fréquemment un gage de succès. Enfin, les gouvernements ne sont pas en mesure de gérer et de financer toutes les activités de développement rural. Dans ces conditions, il convient d'aider les coopératives et les groupements informels de paysans dans la commercialisation des récoltes, la transformation, la fourniture d'intrants, le crédit, la gestion des terres, l'entretien des infrastructures et la gestion sur le terrain des nombreux services agricoles. Les organisations de paysans ont tendance à réussir quand leurs membres peuvent se débrouiller sans avoir recours au gouvernement, si elles ont un objectif commercial et sont rentables. Seules de telles organisations méritent d'être aidées. Les organisations non gouvernementales et les coopératives des pays industrialisés ont un rôle important à jouer dans l'aide aux coopératives et organisations agricoles africaines. Les gouvernements et les bailleurs de fonds seraient généralement bien avisés d'œuvrer par l'entremise des organisations non gouvernementales, dans cette perspective. La formation et le renforcement des compétences entrepris par le truchement des diverses organisations agricoles devraient s'avérer essentiels.

Les infrastructures physiques et sociales

Il est nécessaire d'accroître considérablement le financement du réseau routier reliant les campagnes aux bourgades et aux villes, tant pour les routes rurales — ce sont les plus négligées — que pour les routes secondaires et principales. Bien que les routes constituent la principale infrastructure dont l'agriculture ait besoin, il serait également bon d'investir dans les installations portuaires et les télécommunications. Dans certains pays, le coût élevé des transports constitue le principal obstacle au développement de l'agriculture commerciale. Dans les pays où c'est le cas, les villes ont davantage tendance à recourir aux importations pour satisfaire leurs besoins en produits agricoles.

Dans l'ensemble, il serait nécessaire de reporter des grandes villes aux villes secondaires et aux zones rurales une partie du budget consacré aux infrastructures de transport public, afin de contrebalancer la prépondérance excessive accordée aux zones urbaines dans le passé. Les villes secondaires sont souvent les premiers points de collecte de la production agricole et de vente en gros des intrants. C'est également là que le paysan trouve les services agricoles, les biens de consommation, ainsi que les écoles secondaires et les dispensaires pour ses enfants. C'est pourquoi l'éviction des villes secondaires des programmes de dépenses publiques — un phénomène fréquent en Afrique — a été préjudiciable au développement agricole.

De même, le financement du secteur public a relativement négligé l'alimentation en eau, l'éducation et la santé dans les milieux ruraux. Là encore, le problème découle en partie d'une mauvaise répartition des ressources publiques, qui a souvent favorisé les grandes métropoles. Dans beaucoup de pays africains, la construction et les crédits de fonctionnement d'un seul hôpital urbain représentent un financement public plus important que l'ensemble des services ruraux de santé, même si le premier dispense des soins à une population infiniment plus restreinte que les seconds. La santé en milieu rural est étroitement liée à la disponibilité en eau. Au fur et à mesure que la population rurale augmente, il faut davantage financer les installations hydrauliques. Dans les zones rurales, c'est sans doute l'instruction qui a été le plus laissée pour compte. D'après une étude statistique en cours de la Banque mondiale sur l'influence de divers facteurs sur le rendement des cultures dans les pays africains, il ressort que,

sécheresse mise à part, le faible niveau d'instruction des populations rurales constitue le plus lourd des handicaps. L'instruction améliore la qualité de la main-d'œuvre, laquelle constitue un élément essentiel du développement agricole.

La stratégie développée ici insiste davantage sur la priorité qu'il faut accorder aux infrastructures physiques et sociales pour le développement de l'agriculture et suggère une nouvelle approche. En raison des contraintes limitant la capacité d'intervention des gouvernements, il importe d'amener plus énergiquement les collectivités locales et le secteur privé à créer et à entretenir les infrastructures. Pour certaines, comme l'alimentation des villages en eau, les collectivités pourraient au moins financer le fonctionnement et l'entretien. Les gouvernements ne devraient plus conserver le monopole public d'aucun de ces services. Lorsque les entreprises privées ou les collectivités locales sont prêtes à intervenir, le gouvernement devrait plutôt les encourager que les dissuader.

Gestion des ressources naturelles et protection des forêts

Une meilleure gestion des ressources naturelles s'impose, afin de protéger la productivité de la terre, les eaux, les forêts, la faune et la flore des méfaits de la détérioration généralisée de l'environnement africain. La gestion des ressources naturelles constitue aussi bien un élément important de la production agricole qu'un objectif en soi. Les exigences relatives à cette question varient d'un pays à l'autre.

Généralement, les problèmes rencontrés reflètent les imperfections du marché ! Les marchés pour les ressources naturelles ne se sont pas développés d'une manière qui induise des décisions individuelles en harmonie avec les résultats que l'on souhaite dans les domaines économique, social ou environnemental. Souvent, les bénéfices que l'on retire de l'exploitation des ressources naturelles sont plus élevés qu'ils ne le devraient car les coûts sur l'environnement ne sont pas totalement pris en charge dans les coûts financiers. Lorsqu'on les connaît, des droits d'usage et des taxes peuvent être levés pour ajuster ces coûts.

Dans les pays bénéficiant de ressources forestières importantes, on s'appliquera à protéger la forêt et la biodiversité, tout en maintenant une production durable de bois et d'autres produits forestiers. Les programmes forestiers sont beaucoup plus complexes qu'on ne l'avait pensé auparavant. Une meilleure politique fiscale et d'octroi des concessions serait très utile dans la lutte contre les pratiques d'abattage, inefficaces, voire dévastatrices. Il faudrait également renforcer les services forestiers gouvernementaux. Une troisième mesure consisterait à établir des systèmes de régime foncier qui accorderaient aux populations forestières une participation dans la gestion et la conservation de la forêt, tout en protégeant leurs moyens d'existence. Cela nécessite que l'on accorde à ces populations soit la propriété, soit un droit d'utilisation à long terme. En principe, cette propriété ou ce droit devrait être accordé aux collectivités locales ou traditionnellement originaires de la région. Les plantations forestières industrielles et l'adoption de la pratique du boisement par les agriculteurs devraient constituer un élément important des programmes forestiers. Le développement des infrastructures physiques et sociales devra tenir compte des exigences liées à la gestion des ressources forestières. Cela signifie que l'on s'appliquera à créer de telles infrastructures dans les zones où le peuplement doit être encouragé, mais qu'on les exclura des zones où l'environnement est menacé. Des forêts classées et des zones naturelles doivent faire l'objet d'une bonne gestion, en association avec les popula-

tions locales. Les plans d'action pour la forêt tropicale (Tropical Forest Action Plans) menés par la FAO devraient recevoir un soutien chaque fois qu'ils permettent à un pays de mettre en œuvre ce type de stratégie forestière.

Dans les zones de culture intensive, d'où la forêt a en grande partie disparu, la gestion des ressources naturelles s'attachera surtout à la recherche et à la vulgarisation, ce qui implique l'amélioration des pratiques agricoles et zootechniques, de la production des bois d'œuvre et de chauffage et de la gestion de l'eau pour les usagers. Il est bien connu qu'il existe une concurrence pour l'utilisation des terres dans les zones agricoles les plus riches. Des terres doivent être réservées aux infrastructures, aux parcs, à la forêt, aux pâturages et à l'agriculture. La planification est utile en raison des choix capitaux que l'on peut faire dans cet éventail d'utilisations. Dans la plupart des pays, il est important d'assurer une sécurité foncière aux utilisateurs traditionnels de la terre pour les encourager à investir dans cette dernière. A cet effet, on pourra accorder (et respecter) une combinaison de titres collectifs et individuels de propriété ou garantir des droits d'utilisation à long terme. L'efficacité du système juridique servant à protéger ces droits aura une importance capitale.

Dans les régions de pâturage, divers choix sont possibles entre les collectivités pastorales prédominantes, les fermiers qui s'installent en zones de pâturage pour les cultiver, les ramasseurs de bois de chauffage ou le maintien d'une biodiversité. Là encore, il faudra donc planifier l'utilisation des terres. Il n'existe généralement pas de marché pour les pâturages, ce qui fait que le marché ne peut pas être utilisé comme moyen d'allocation de la terre. En mettant fin aux conflits sur l'exploitation des terres, on contribuerait beaucoup à résoudre ces problèmes, y compris celui de la raréfaction croissante du bois de chauffage. Des gens à peu près assurés de ne pas manquer de terres seront plus portés à investir, y compris dans la sylviculture destinée à fournir le bois de chauffage. La présente stratégie mise beaucoup sur les populations locales groupées en associations pour la gestion des terres de pâturages. Il faut leur accorder un droit de propriété ou leur assurer un droit d'utilisation à long terme.

La gestion des ressources naturelles est extrêmement complexe. Pour le moment, on ne connaît pas d'exemple de programme national couronné de succès, bien que bon nombre d'entre eux semblent avoir pris un bon départ et qu'on ait pu, par ailleurs, assister à la réussite de projets d'ampleur limitée. Les programmes nationaux nécessaires peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre et suivant les zones agro-écologiques ; il est difficile d'en donner des caractéristiques générales autres que celles que nous venons d'énumérer. C'est pourquoi il est utile, dans un plan d'action pour l'environnement, de développer une stratégie d'ensemble pour chaque pays. Ces plans traiteront d'autres questions d'environnement, en plus de la gestion des ressources naturelles. Mais, dans la plupart des pays africains, ils s'attacheront aux ressources naturelles importantes pour l'agriculture : sol, eau, forêts, pâturages, pêche. Dans ce domaine, la recherche aurait un rôle essentiel à jouer, étant donné le nombre de questions auxquelles il n'a pas été donné de réponses.

Le développement des aptitudes africaines à gérer l'agriculture

Pour chacun des cinq domaines prioritaires décrits précédemment, le succès passe par le développement de l'aptitude des Africains à gérer leur agriculture aux niveaux de la ferme, de l'entreprise, de la coopérative et du gouvernement. Pour pallier le

manque de compétences, les bailleurs de fonds, les gouvernements et les organisations non gouvernementales ont eu recours à une assistance technique étrangère. Cette habitude semble tellement enracinée qu'elle représente désormais une aide substantielle à l'agriculture. Si on veut que les Africains développent des compétences gestionnaires, il est donc nécessaire de prendre une orientation toute nouvelle : formation appropriée, aide aux établissements scolaires d'Afrique et développement de l'apprentissage par la pratique. Tous les projets proposés par les bailleurs de fonds et les organisations non gouvernementales devraient comporter, parmi leurs volets principaux, le développement des compétences.

Les capacités des Africains peuvent se donner libre cours là où elles existent déjà, par une association plus étroite dans tous les aspects de la vie économique, du secteur privé, des organisations non gouvernementales et des universités. Une petite place doit être réservée à l'Etat pour les aider à bien réaliser toutes les tâches qui leur incombent.

Il y a besoin d'une assistance renforcée à l'enseignement agricole en Afrique, depuis l'école primaire jusqu'à l'université. Les besoins ne sont pas tant d'ordre quantitatif que qualitatif. Un meilleur niveau de formation et une meilleure qualité pédagogique des enseignants sont requis à tous les échelons. En général, l'enseignement agricole, du primaire jusqu'à l'université, devrait correspondre à la situation agricole de chaque pays et être plus directement relié aux réalités de l'exploitation africaine. La difficulté réside dans le fait que cela doit se faire tout en préparant les étudiants à comprendre la complexité des changements rapides des technologies dans le reste du monde.

La présente stratégie diffère-t-elle de celle en vigueur ?

Cette stratégie diffère considérablement de l'approche adoptée dans la plupart des pays africains et par la plupart des bailleurs de fonds. Elle diffère également du mode d'action adopté par la Banque mondiale par le passé. Les gouvernements et les bailleurs de fonds s'étaient surtout concentrés sur l'une des cinq priorités : la création et la diffusion de la technologie agricole. Elle garde, certes, une grande importance, mais sa mise en œuvre devra être davantage pluraliste : elle exige en effet l'entrée en jeu de participants non gouvernementaux, en particulier des paysans eux-mêmes. Une plus grande collaboration régionale sera nécessaire, et le rôle des entreprises privées et des coopératives sera accru. Les recherches en agriculture menées par le secteur public devront s'axer davantage sur une réponse aux besoins des paysans. Les programmes d'ajustement structurel consécutifs aux réformes politiques ont pris en compte bien des éléments notés comme importants par la présente stratégie. Mais ils ont aussi négligé bien des domaines essentiels pour l'agriculture. Aussi, la liste des réformes devrait être considérablement augmentée et approfondie, en ce qui concerne les régimes fonciers, la protection des ressources naturelles, l'amélioration des programmes de dépenses publiques, les services sociaux en régions rurales, l'intégration régionale et le développement du secteur privé ; le calendrier des réformes doit être aussi soigneusement planifié. Ni les gouvernements, ni la Banque, ni les autres bailleurs de fonds n'ont accordé à la participation des agriculteurs et à la gestion des ressources naturelles une attention suffisante. Ce sera donc là des domaines d'activité nouveaux et accrus. Les innovations suggérées en ce qui concerne les routes consisteraient en investissements dans les campagnes, en vue de relier les zones rurales aux marchés urbains. Il faudra aussi apporter une attention nouvelle aux villes secondaires. Egalement nouveau — et indispensable pour le développe-

ment de l'agriculture —, on retiendra un volet spécial pour l'amélioration de la santé, de l'éducation et des systèmes d'adduction d'eau en zone rurale. Nouveau enfin, l'accent mis sur le développement des aptitudes des Africains à gérer l'agriculture.

Si ce document doit laisser une empreinte, c'est bien dans l'élargissement de nos conceptions du contexte dans lequel doit s'effectuer le développement agricole. Penser seulement qu'une stratégie agricole doit porter essentiellement sur les améliorations techniques et sur une bonne politique macroéconomique serait inapproprié. Il est indispensable d'avoir une meilleure vue d'ensemble, qui embrasse à la fois le rôle dévolu à l'agriculture et les facteurs susceptibles de contribuer à sa croissance. Tout aussi vitaux pour celle-ci sont le développement du secteur social, le souci de l'environnement, le développement — tant infrastructurel que politique — et la création d'un code juridique. Quant au développement agricole, il permettra, lui aussi, des progrès dans chacun de ces domaines en créant des richesses largement réparties parmi la population. Celles-ci profiteront au progrès social et à la protection de l'environnement. Ainsi les gens pourront-ils consacrer moins d'énergie à leur survie et mieux participer à la vie politique.

Les mesures à court et long terme et la réponse des producteurs

Ces différentes approches donneront des résultats sur le court terme — amélioration de la politique agricole, vulgarisation et approvisionnement en intrants ; le moyen terme — crédit, privatisation, construction de routes, conservation des sols et réforme du système foncier ; le long terme — éducation, maîtrise de la croissance démographique, préservation de la biodiversité et nouvelle politique d'urbanisation.

Une analyse des réponses possibles de la part des producteurs à ces mesures laisse prévoir un taux de croissance de 3 à 4 % par an à court terme. Le Nigeria, l'Ouganda, la Tanzanie et le Burkina Faso ont montré la possibilité d'une réponse rapide à l'offre de réforme de la politique agricole et à un bon système de vulgarisation. Une croissance durable de l'agriculture de 3,5 à 4 % par an est possible (dans le moyen et long terme) en réponse à l'ensemble des mesures citées plus haut. L'expérience du Nigeria, du Kenya, du Botswana, de la Tanzanie, du Bénin, des Comores et de la Guinée-Bissau en fait la preuve : ces pays ont connu une croissance agricole de cet ordre pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans grâce à une mise en œuvre, quoique imparfaite, de ces recommandations.

Un objectif pour la Banque mondiale

La Banque mondiale joue un rôle extrêmement important dans l'agriculture africaine : elle est en effet le principal contributeur dans les projets concernant l'agriculture, les infrastructures, les services sociaux, les finances et les programmes d'ajustement structurel ayant un effet sur la politique agricole. Sa contribution à la mise en œuvre des stratégies proposées fait d'elle la source extérieure principale d'aide aux gouvernements africains, au secteur privé et aux collectivités locales. Pour que l'agriculture puisse en tirer un réel bénéfice, la Banque s'engagera dans chacun des domaines prioritaires énumérés plus haut.

Par rapport aux autres bailleurs de fonds, aux organisations non gouvernementales et au secteur privé, la Banque mondiale a cet avantage qu'elle a une politique de soutien et qu'elle investit dans divers secteurs. Dans cette perspective, elle doit consacrer une part considérablement plus importante de son énergie et de son attention à la réforme des politiques agricoles. Elle a besoin d'approfondir son analyse de l'agriculture, d'élargir le contenu des réformes politiques pour qu'elles incluent des éléments comme les régimes fonciers, l'infrastructure et l'éducation rurales, la gestion des ressources naturelles et l'agro-industrie, et de consacrer une plus grande attention au suivi des réformes déjà entreprises. De plus en plus, les programmes de prêts agricoles devront être conçus conformément aux exigences gouvernementales relatives à la politique agricole.

Tous les pays africains ont besoin d'un cadre pour une politique et un développement agricoles à moyen ou à long terme, au sein duquel cette conformité pourra être obtenue. La Banque et les autres bailleurs de fonds devraient faciliter l'établissement d'un tel cadre par une combinaison judicieuse d'opérations d'investissements ou dictées par une politique déterminée. Mais l'aide ne doit être accordée que lorsque l'intention de se soumettre aux programmes est réelle. La Banque devrait également préconiser plus énergiquement une réforme des échanges et des subventions agricoles dans les pays industrialisés. Cela consoliderait sa position entre ces pays et ceux en voie de développement pour dispenser des conseils sur les politiques à adopter.

L'amélioration des programmes de dépenses publiques est vitale pour la santé de la croissance agricole et celle du portefeuille agricole de la Banque. L'examen des dépenses publiques devra être pris beaucoup plus au sérieux par les sections agricoles, qui définiront les actions nécessaires pour accorder à l'agriculture la priorité qui lui revient et rejeter les projets mal conçus. Il importera de donner une suite à ces examens. Il serait insensé que la Banque augmente ses prêts à l'agriculture de pays qui refuseraient d'accorder des ressources suffisantes à la mise en œuvre des projets. A mesure que s'amélioreront les programmes de dépenses publiques et la politique sectorielle, la Banque pourra envisager de prêter pour l'investissement dans des programmes sectoriels. Les améliorations agréées des programmes de dépenses publiques devront, en même temps qu'une bonne politique, constituer de plus en plus une condition *sine qua non* aux prêts agricoles de la Banque. Celle-ci devra progressivement lier ses décaissements en faveur de projets d'investissements aux résultats de ces projets et non pas simplement aux dépenses impliquées par ceux-ci.

Les problèmes des fonds de contrepartie dans la plupart des projets agricoles de la Banque devront être traités à l'aide de l'examen des dépenses publiques. On s'efforcera davantage, au stade de la conception, de s'assurer de l'engagement du gouvernement. Sur les projets pour lesquels le gouvernement ne s'engage pas suffisamment, la Banque devra se montrer plus réticente. On augmentera le rôle du secteur privé et des organisations non gouvernementales dans les projets (pour réduire la charge fiscale du gouvernement), et on financera, sur une base décroissante à long terme, jusqu'à 100 % des coûts récurrents des projets de recherche en agriculture ou d'autres projets de services agricoles lorsque de bons justificatifs seront fournis par le pays.

Pour éviter les problèmes que susciterait la gestion des projets et afin de développer les compétences des Africains, on s'attachera à déterminer plus soigneusement les besoins en formation, surtout dans les domaines de la gestion, des approvisionnements et de la comptabilité. Les projets devront rester simples pour que les gestion-

naires soient capables, avec une formation, de les mener à bien. Il serait souhaitable de diminuer l'importance de l'assistance étrangère.

Il est nécessaire d'accroître les investissements en faveur tant des entreprises privées de transformation des produits agricoles que des entreprises commerciales et des grandes exploitations agricoles. A cet effet, des méthodes novatrices devraient être mises au point. Cela pourrait consister en un crédit ciblé mais non subventionné, en fonds d'actions qui pourraient fournir le capital aux investissements, en un regain d'intérêt de la SFI dans ce secteur, en une aide aux groupements professionnels et commerciaux et en une réduction des contraintes administratives. On encouragera le démembrement des organismes paragouvernementaux.

Les projets de crédit agricole devront fournir une aide aux associations d'agriculteurs, à celles, privées, de crédit et d'épargne et aux banques commerciales œuvrant au profit de l'agriculture. La Banque a un rôle à jouer en favorisant le développement de ces deux genres d'association.

Les idées nouvelles dans la conception de projets de recherche en agriculture proposées par les groupes de travail du SPAAR chargés d'étudier la situation du Sahel et celles du SADC devraient être incluses dans les projets actuels et futurs de ce type. La participation d'acteurs non gouvernementaux à la recherche agricole et la complète restructuration des institutions publiques de recherche, sur la base de plans nationaux de grande qualité, de meilleurs mécanismes de financement et d'une coopération régionale, sont de la plus haute importance.

Les projets, actuels ou prévus, de vulgarisation agricole élargiront les rôles dévolus au secteur privé, aux organisations non gouvernementales, aux coopératives et aux femmes. L'éducation dans ce domaine, les médias à l'usage des agriculteurs et l'élargissement de la portée de la vulgarisation constituent d'importantes innovations.

L'aide et les mesures incitatives devront être améliorées, afin de permettre aux propriétaires de bétail d'exercer un réel contrôle sur les services de projets en élevage, la gestion des pâturages et toutes les autres activités d'amélioration du cheptel. Dans les régions à potentiel élevé, les perspectives de développement de la production laitière sont considérables. Dans les projets d'élevage, il serait souhaitable de s'en remettre davantage au secteur privé pour la gestion du marketing, la fourniture des intrants et les services vétérinaires. Il existe un champ important pour l'élevage des petits ruminants et des poulets. L'information relative à l'élevage devrait être diffusée par les services de vulgarisation.

Les projets actuels et futurs de gestion des ressources forestières et naturelles devront comprendre davantage de mesures concernant la réforme des régimes fonciers, l'occupation ou la réoccupation des sols, la propriété et l'action communautaires, la protection des forêts et le développement agricole en bordure des forêts. La vulgarisation de la gestion des ressources naturelles sera importante pour les populations locales. Ces projets devront constituer un soutien aux programmes nationaux de gestion des ressources naturelles tels qu'ils auront été conçus dans le cadre du (ou des) plan(s) d'action mis en œuvre — action en faveur de la forêt tropicale, de l'environnement, des ressources en eau, etc. Les projets d'investissement susceptibles d'avoir un effet néfaste sur l'environnement devront être abandonnés, à moins que cet effet puisse être atténué.

L'efficacité des projets d'irrigation pourrait être améliorée si un plus grand nombre de paysans, de groupements de paysans ou le secteur privé étai(en)t propriétaire(s) et gestionnaire(s) des installations. Les bailleurs de fonds devraient appuyer des projets plus

modestes et moins complexes, plutôt que des grands projets. Mais il faudrait également soutenir les initiatives plus ambitieuses qui ont été couronnées de succès. La sous-traitance de la gestion des projets au secteur privé devrait être un dispositif des Etats. Quant aux nouveaux projets à grande échelle, s'il convient de les analyser d'un œil critique, il ne faut pas les exclure d'office.

La Banque doit accroître ses activités dans les domaines des routes rurales et de l'adduction d'eau. Pour cela, il faut que les travaux de construction soient confiés à des entreprises privées et que la collectivité participe à l'entretien.

Il est indispensable que les gouvernements africains rétablissent un certain équilibre dans leur façon de répartir les dépenses publiques. Dans le cadre plus précis des budgets des villes, il leur faut investir relativement plus dans les villes secondaires que dans les grandes métropoles. Les petites villes et les bourgades sont plus intimement liées à l'agriculture, tandis que les métropoles dépendent davantage des importations. Les prêts bancaires devront donc être redistribués en conséquence.

Dans tous ces domaines, il sera nécessaire d'accorder un certain pouvoir aux agriculteurs. Une aide de la Banque aux coopératives, aux associations d'agriculteurs et à la réforme du régime foncier constituera un excellent moyen *ad hoc*.

Chaque projet — vulgarisation, crédit, propriété foncière, forêt, ou encore projet du secteur privé, par exemple — devra, dès sa phase de conception, accorder une attention spéciale et soutenue aux difficultés particulières des femmes, que ce soit sur le plan de l'agriculture, de la transformation des produits, du ramassage du bois, de la tenue du ménage ou de l'approvisionnement en eau.

La sécurité alimentaire ne nécessite pas seulement que l'on accroisse la production de nourriture. La Banque se doit d'apporter son soutien aux initiatives concernant la nutrition, la création d'emplois pour les personnes démunies ou une meilleure répartition de la nourriture. Elle apportera également son aide dans les actions visant à combattre d'urgence les conséquences de la sécheresse, comme elle le fait actuellement en Afrique australe et dans la corne de l'Afrique.

L'amélioration des services de santé, d'éducation et de planning familial dans les régions rurales est un excellent facteur de développement agricole, en même temps qu'une chose tout à fait souhaitable en soi. C'est d'autant plus évident que les ravages du SIDA progressent dans certains pays. La Banque accentuera donc son aide aux services sociaux dans les régions rurales.

La Banque cessera d'apporter son soutien aux projets intégrés de développement rural, aux organismes paragouvernementaux de commercialisation, de transformation et de crédit — sauf s'ils sont appelés à pallier temporairement l'absence d'organismes privés. Il en ira de même pour les nouveaux projets d'irrigation gérés exclusivement par les gouvernements, ainsi que pour les infrastructures rurales dont la construction, le fonctionnement et l'entretien relèveraient exclusivement des gouvernements. Elle ne se préoccupera plus de façon exclusive des organismes gouvernementaux de recherche agricole, de vulgarisation, de sylviculture ou de services à l'élevage. On veillera systématiquement à faire collaborer les organisations non gouvernementales et les entreprises privées aux projets de la Banque.

L'autorité qu'elle a acquise en politique, la façon polyvalente dont elle supervise le développement, le rôle qu'elle joue dans la coordination de l'action des bailleurs de fonds et son aptitude à réunir et à attribuer des ressources importantes devraient permettre à la Banque de se concentrer avec encore plus de précision sur l'évolution des politiques agricoles — au-delà de la seule macroéconomie —, sur la conduite du

développement des compétences africaines qui permettront de gérer ces diverses activités et sur l'amélioration des programmes de dépenses publiques en faveur de l'agriculture.

La Banque a moins de succès dans la gestion des projets agricoles sur le terrain. Bien qu'il lui faille accroître ses capacités dans ce domaine en envoyant sur place un personnel plus important, elle devra collaborer plus intensément avec les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les collectivités locales, ainsi qu'avec les partenaires traditionnels que sont les gouvernements et les bailleurs de fonds, pour mettre ces projets en œuvre et contribuer à leur supervision. Cela impliquera des contacts plus étroits avec les institutions non gouvernementales, plus de travail « en gros » et moins de travail en détail. Cela impliquera également plus de travail par secteur, dont l'examen minutieux des liens intersectoriels. Cela voudra dire enfin un approfondissement de la formation des personnels africains pour leur permettre de gérer leurs services eux-mêmes. La Banque devra donc accentuer ses efforts en vue de la coordination et de la collaboration entre bailleurs de fonds et travailler plus intensément avec les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux afin de susciter un engagement plus grand.

Il en résultera entre autres pour la Banque d'autres méthodes d'action que le seul octroi de prêts. Dans bien des cas, elle participera à la formulation des politiques, elle élaborera des programmes de développement agricole à moyen terme, coordonnera des bailleurs de fonds, analysera des dépenses publiques et mettra en œuvre l'aide et la formation. Pour mobiliser toutes les compétences disponibles et susciter l'engagement des Africains, la Banque devra mieux répondre aux initiatives locales, être moins dogmatique, moins imposer ses propres vues et coopérer davantage avec les autres. Mais elle ne devra pas hésiter à mettre fin à des décaissements destinés à des projets qui ne mènent à rien.

Ce sont là les priorités dont fait état le programme de prêts à l'agriculture de la région Afrique pour la période de juillet 1991 à juillet 1992.

Opérations agricoles	Nombre de projets	Montant des prêts (millions de dollars)
Prêts au secteur agricole et investissements sectoriels	11	612,2
Services agricoles (recherche, vulgarisation, semences, intrants)	32	1 142,9
Agro-industrie, secteur privé, crédit, commercialisation, coopératives	15	674,6
Sécurité alimentaire	4	159,7
Sylviculture, environnement, gestion des ressources naturelles, propriété foncière	23	760,7
Irrigation et drainage	6	210,1
Élevage/pêche	9	302,1
Sous-total agriculture	100	3 862,3

D'autres opérations sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'agriculture, bien que non spécifiquement dirigées vers celle-ci : les pistes rurales, l'approvisionnement en eau et la maîtrise de la croissance démographique (pour un total de prêts de 1 458,3 millions de dollars).

**Éléments de réflexion
sur la stratégie proposée
par la Banque mondiale**

Ellen Hanak Freud
Claude Freud
Marie de Lattre

Le rapport de la Banque mondiale, ambitieux, vise à définir une stratégie complète et à long terme pour le développement agricole du continent africain. Cette stratégie comporte cinq axes prioritaires, dont l'importance peut varier selon les pays ou sous-régions d'Afrique. Le premier, la mise en place d'un environnement favorable aux activités de l'entreprise privée, traite essentiellement des politiques préconisées dans les programmes d'ajustement structurel soutenus par la Banque — ajustement du taux de change, réforme des politiques commerciales et libéralisation des marchés et des facteurs de production. Ce qui devrait être facilité par des activités visant à promouvoir le développement et la diffusion des technologies, à créer des organisations locales de producteurs, à améliorer les infrastructures matérielles et les services sociaux ou encore à gérer les ressources naturelles et à préserver les forêts. On estime que les lacunes observées dans ces domaines au cours des dernières décennies expliquent pourquoi certains secteurs de l'agriculture africaine ne sont pas parvenus à un taux de croissance élevé — supérieur à 4 % par an — considéré comme indispensable pour leur croissance et leur développement global au cours des années à venir.

Tous ces éléments, représentant le point de vue prôné par la Banque, ont été combinés en un document cohérent, à caractère politique, pour remporter l'adhésion des gouvernements africains et des organismes bailleurs de fonds œuvrant en Afrique. Le rapport préconise des actions conjointes de la part de ces organismes. Il fixe également comme conditions préalables au financement des pays bénéficiaires l'acceptation par ces derniers des stratégies proposées et la mise en place des politiques qu'elles impliquent. Il est indispensable que les bailleurs de fonds et les gouvernements soient d'accord, tant sur le diagnostic des problèmes que sur les outils appropriés pour les résoudre. Le rapport de la Banque traite de ces deux aspects de façon globale. Les commentaires qui suivent ont pour but d'apporter des éléments complémentaires et de suggérer quelques modifications destinées à faciliter la formulation de la stratégie la plus à même de promouvoir la croissance et le développement de l'agriculture africaine.

Le diagnostic

Dans son ensemble, le rapport rend compte d'un très large consensus : en Afrique, la croissance agricole a été inégale et insuffisante dans la plupart des pays pour accroître de façon convenable les revenus *per capita*. Dans la majorité des cas, la croissance enregistrée a été obtenue sans recours à des techniques « scientifiques » modernes, capables d'accroître le rendement par unité de surface. Les obstacles à la croissance

peuvent souvent être imputés aux bas prix payés aux producteurs. Ces prix, en partie dus à l'état médiocre des infrastructures de commercialisation, résultent le plus souvent de taxations directes et indirectes exorbitantes, mais aussi de l'inefficacité des offices de commercialisation gérés par l'Etat. Les gouvernements ont à relever un défi : trouver des stratégies susceptibles d'augmenter les revenus réels des producteurs dans un contexte mondial particulièrement hostile. Pour la majorité des exportations agricoles du continent, les prix réels sont à leur plus bas niveau mondial depuis l'époque des accessions à l'indépendance, et les perspectives d'amélioration pour les années à venir sont ténues ou carrément nulles. L'Afrique connaît un accroissement démographique considérable et, à mesure qu'augmente la pression démographique, il devient — ou deviendra — indispensable d'intensifier l'exploitation des terres et de mettre en œuvre des techniques de restauration de la fertilité, techniques qu'il reste encore à élaborer dans bien des cas.

Toutefois, sur deux points essentiels, le diagnostic découlant du rapport semble avoir tendance à surestimer les relations de cause à effet : sur la relation entre les performances agricoles de certains pays ou groupes de pays et leurs politiques d'ajustement structurel d'une part, sur l'évolution de l'utilisation des facteurs de production en fonction de la disponibilité en ressources naturelles d'autre part. Ces deux questions, constituant les éléments fondamentaux de la stratégie de développement proposée, feront l'objet d'une analyse plus approfondie préalable au commentaire de la stratégie proprement dite.

Performances agricoles et politiques économiques

Dans son analyse des résultats agricoles au cours des années 80, le rapport classe les pays en fonction de la croissance annuelle consolidée de la valeur ajoutée agricole, selon la base de données de la Banque mondiale. S'il admet que ces données sont sujettes à caution, le rapport ne les en utilise pas moins ensuite pour conclure que le taux de croissance des pays appliquant des programmes intensifs d'ajustement est, dans l'ensemble, supérieur (en moyenne, de 3,2 % par an) à celui des autres pays de la région. Ce type d'analyse appelle deux commentaires : sur la fiabilité des données, et sur le classement des pays suivant leur degré d'ajustement.

Les données relatives à la production agricole africaine manquent notoirement de fiabilité. Il convient donc, plutôt que d'accorder une confiance exagérée aux taux de croissance globaux, de les comparer avec les informations les plus détaillées dont on dispose sur chaque spéculation, par exemple celles de la FAO et des services statistiques nationaux. Il faut aussi tenir compte des années de référence et des situations agricoles dans les pays. Que veut dire une augmentation de la production agricole de 12 % par an au Cap-Vert, lorsqu'on sait que ce pays importe 85 % de sa nourriture ? Ou encore, en 1991 au Tchad, une augmentation de 20 % de la production agricole, qui ne peut correspondre qu'à un mauvais enregistrement des données statistiques ?

Le classement des pays selon leur degré d'ajustement ne résulte pas d'un jugement des politiques pratiquées, mais plutôt de l'année au cours de laquelle la Banque mondiale a lancé un programme intitulé Ajustement structurel. L'écart de 3,2 % entre les pays en ajustement et les autres provient des situations particulières de ceux qui n'ont pas signé d'accords — guerre civile par exemple au Liberia, en Ethiopie, au Rwanda — et non pas de la mise en œuvre des politiques préconisées par le rapport. On peut d'ailleurs noter une contradiction entre les différentes séries de tableaux présentés : sur les dix

pays ayant les meilleures performances, six (le Tchad, le Cap-Vert, le Botswana, l'Ouganda, le Bénin et les Comores) ne se retrouvent pas dans la liste des pays qui se sont ajustés intensivement avec un taux de croissance moyen de 3,7 %. Il est alors difficile d'accorder crédit à l'affirmation du rapport selon laquelle ce sont les pays bons élèves de l'ajustement structurel qui auraient obtenu les meilleurs résultats en agriculture.

Il en va de même pour l'affirmation selon laquelle des taux de change surévalués — un point tout particulièrement visé par les programmes d'ajustement — constitueraient la cause essentielle de l'augmentation des importations alimentaires. On insiste à plusieurs reprises sur le fait que les pays de la zone CFA n'ont pas de bonnes politiques de taux de change : on peut donc les comparer à ceux qui ont pratiqué des dévaluations nominales. Selon les données mêmes du rapport relatives aux importations alimentaires entre 1974 et 1990, on constate que des pays comme le Mali et le Niger (zone CFA) ont réduit leurs importations alimentaires, que le Burkina Faso et le Sénégal (zone CFA) ne les ont augmentées que de 50 %, tandis qu'un pays de cette même zone (la Côte-d'Ivoire) et d'autres n'en faisant pas partie (la Guinée, le Ghana et le Kenya) les augmentaient de près de 300 %. Le Bénin, le Cameroun et le Nigeria doivent être considérés à part, car la majorité des importations alimentaires des deux premiers ont été réexportées vers le troisième.

Le propos n'est point, ici, de laisser entendre que les politiques économiques n'ont pas un rôle à jouer, ou que les pays n'ont pas besoin d'ajuster leur économie aux conjonctures changeantes. Il s'agit plutôt de souligner que la réalité ne corrobore pas les affirmations et les conclusions du rapport, selon lesquelles la combinaison des mesures préconisées par les programmes d'ajustement structurel — libéralisation rapide et retrait de l'Etat du marché des produits et des intrants, conjointement avec une politique dynamique de dévaluation nominale — serait la seule « valable » et susceptible de stimuler la croissance agricole, surtout si elle est mise en œuvre sans les nuances qui tiendraient compte des situations particulières. Le point le plus important soulevé par le rapport réside dans le fait que les ajustements structurels ont eu des résultats moins heureux qu'on ne le prévoyait. Une communication récente de la Banque mondiale¹ a confirmé que ces ajustements ont donné des résultats décevants en Afrique, si on les compare à ceux d'autres pays en développement. Il est effectivement nécessaire de porter un regard plus vaste sur les besoins du développement agricole africain, mais ce vaste regard doit inclure aussi une réévaluation de certaines des politiques préconisées dans le cadre des programmes d'ajustement.

Utilisation des intrants et ressources naturelles disponibles

A partir des statistiques de la FAO et d'études de cas concernant l'utilisation et le rendement des terres, le rapport trace un sombre tableau de l'interaction entre la forte croissance démographique, la faible utilisation d'intrants, l'agriculture itinérante et la dégradation de l'environnement. Le raisonnement selon lequel une augmentation de la population entraînera — et, dans certains endroits, a déjà entraîné — une dégradation de l'environnement, à moins que les cultivateurs ne mettent en œuvre des innovations technologiques visant à accroître le rendement tout en restaurant la fertilité des sols, n'est

1. Summers L., Pritchett L., 1993. The structural adjustment debate. American Economic Association, Anaheim, 1993.

pas contestable. Toutefois, le rapport tend à exagérer l'ampleur du problème en interprétant les données de façon discutable.

Tout d'abord, il est important de souligner que ce que la FAO appelle terres arables ne désigne pas textuellement des terres pouvant être cultivées mais des terres dont on suppose qu'elles le sont actuellement. L'alarmante affirmation du rapport selon laquelle les Africains disposent, par habitant, d'aussi peu de terres que les Indiens semble fondée sur une interprétation au pied de la lettre. De toute évidence, elle ne correspond pas à la réalité : s'il n'y avait que 0,2 hectare de terre disponible par habitant, cela signifierait que 7 % seulement de l'Afrique subsaharienne est cultivable. Si certains habitants disposent de moins d'un hectare, ce n'est que dans un petit nombre de régions agricoles à forte densité de population comme le Rwanda, le Burundi, la région sénégalaise du Siné-Saloum et quelques hauts plateaux du Kenya. Bien que l'on ne possède pas d'estimations fiables concernant les terres arables au sens littéral du terme, c'est-à-dire les terres propices à l'agriculture, il est certain que beaucoup de pays, et non seulement la Zambie et la République centrafricaine, sont loin d'avoir épuisé toutes leurs ressources.

Par ailleurs, la thèse selon laquelle les rendements auraient été altérés par la détérioration de l'environnement n'est pas étayée par les données présentées. On considère que l'agriculture subsaharienne, en moyenne, a bénéficié d'un accroissement de 2 % par an. Au cours des dernières années, on estime que l'utilisation des terres a augmenté à un rythme de 0,7 % par an (environ un million d'hectares). Si ces données sont globalement exactes, cela laisse supposer, dans l'ensemble, une tendance à la sédentarisation, corroborée par une augmentation, et non une diminution, des rendements. On peut donc, à bon droit, considérer que l'adoption limitée de techniques scientifiques d'intensification a été contrebalancée par le recours à des techniques traditionnelles locales d'accroissement des rendements. Cela constitue le fondement de l'« hypothèse de Boserup », qui a été mise en évidence à l'occasion de l'étude approfondie des pratiques agronomiques dans une région fortement peuplée du Rwanda¹.

Enfin, ce rapport saute un peu trop rapidement à la conclusion selon laquelle le déboisement serait la cause de la sécheresse. Si la sécheresse au Sahel a duré plus longtemps que par le passé (1968–1984), cela ne signifie pas nécessairement qu'il s'agisse désormais d'un phénomène permanent. La période humide précédente du cycle climatique sahélien (1945–1968) avait duré plus longtemps que de coutume. Actuellement, les conditions climatiques de cette zone seraient plutôt favorables : au Mali, au Burkina Faso et au Niger, la production céréalière est excédentaire et les rendements sont remontés à leur niveau précédent, si ce n'est plus.

Il faut être attentif aux conséquences de l'interaction entre démographie, développement agricole et environnement, car tout changement de grandeur se traduit aussitôt par des implications politiques différentes. Si l'on estime que la situation est d'ores et déjà aussi sombre que celle décrite dans le rapport, cela signifie que les paysans africains ne changeront rien de leur propre initiative et qu'il n'y a aucun espoir pour que la dynamique naturelle régissant la situation opère un redressement interne. Ce point sera repris dans l'analyse de la stratégie proposée pour la gestion des ressources naturelles et les développements technologiques.

1. Braun J. von et al., 1991. Commercialization of agriculture under population pressure: effects on production, consumption and nutrition in Rwanda. Rapport de recherche 85 de l'IFPRI, 1991.

Les éléments de la stratégie

Création d'un contexte politique favorable

Les remarques porteront essentiellement sur ce qui apparaît comme les deux principaux points de cette section sur les politiques favorables au secteur privé agricole, à la commercialisation, à la transformation des produits et au crédit, à savoir : les rôles relatifs des secteurs public et privé dans les marchés des produits et des facteurs de production ; le réajustement du taux de change, mentionné comme la toute première priorité pour le développement agricole des pays de la zone CFA.

Secteurs public et privé dans les marchés des produits et des facteurs de production

Selon le rapport, l'intervention de l'Etat dans le domaine de la commercialisation se serait traduite, en Afrique, par un échec total. Il lui faudrait donc abandonner cette activité au secteur privé et ne s'en tenir qu'à assurer le respect de la loi. Même si, dans bien des cas, l'Etat est allé trop loin, répondant ainsi fort mal aux besoins commerciaux du secteur agricole, cette interprétation de l'histoire paraît peu nuancée. Les gouvernements africains qui sont entrés sur les marchés ne l'ont pas fait uniquement pour nationaliser des entreprises commerciales étrangères ou pour accroître les revenus de l'Etat, mais aussi pour créer des marchés inexistantes ou pour aider ceux que le coût élevé des transactions avait atrophies. Dans certains cas, les gouvernements d'après l'indépendance, comme le montre fort bien l'exemple du Sénégal (tableau), ont investi pour compenser les insuffisances du secteur privé. Toutes ces initiatives n'ont pas été couronnées de succès, et certaines se sont prolongées au-delà de la période nécessaire. Mais parmi les quelques cas de succès dans le domaine de l'innovation agricole cités dans le rapport, on relèvera le coton d'Afrique francophone et le maïs hybride du Kenya et du Zimbabwe, qui ont bénéficié de systèmes gouvernementaux de commercialisation. C'est également le secteur public qui a facilité la commercialisation du cacao en Côte-d'Ivoire, l'exemple le plus spectaculaire d'accroissement des cultures d'exportation dans la région.

Investissements au Sénégal (en pourcentage du produit national brut) entre 1960 et 1965.

Année	Total	Public	Privé
1960	15,3	1,7	13,6
1961	13,1	4,3	8,8
1962	13,0	4,8	8,2
1963	11,3	3,8	7,5
1964	11,8	4,4	7,4
1965	11,1	4,9	6,2

Cf. Freud C., 1991. Aid and development in Senegal. In : Transition in development. Ed. by Uma Lele, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1991.

Lorsqu'on prendra en considération les propositions du rapport en vue d'une rapide libéralisation des marchés agricoles, il importera de tenir compte de cette vue plus nuancée des activités gouvernementales et de poser au moins quatre questions : les producteurs ne seront-ils pas exposés aux risques de fluctuation des prix des produits, entraînés par la libéralisation du marché ? Dans quelle mesure la suppression de la taxation des produits agricoles suscitera-t-elle un accroissement de la production ? Dans quelle mesure la libéralisation des marchés financiers est-elle susceptible de favoriser la production agricole ? Quel est le calendrier de la libéralisation, avec les alternatives à l'engagement du secteur public ?

STABILISATION ET GARANTIE DES PRIX

S'il plaide en faveur d'une rapide libéralisation du prix des produits, le rapport, par un raisonnement asymétrique, ne tient pas compte de l'objectif de la stabilisation : la libéralisation des prix profite aux paysans lorsque les prix sont élevés, et défavorise les gouvernements lorsqu'ils sont bas — c'est la situation actuelle. Il ne s'agit de postuler ni que les mesures de stabilisation sont faciles à adopter, ni même que, à certains moments, les programmes de stabilisation ont plutôt fonctionné comme des mécanismes à peine voilés de taxation de la production. Toutefois, il semble que l'on devrait se soucier des risques qu'entraînerait une totale libéralisation des prix et chercher les moyens susceptibles de diminuer ces risques. Il est frappant de constater que les exemples d'initiatives heureuses cités dans le rapport — coton en Afrique occidentale, maïs hybride au Kenya, caoutchouc en Côte-d'Ivoire ou cultures horticoles au Kenya — présentent une caractéristique commune à cet égard. Une instance, que ce soit un organisme paraétatique ou un intermédiaire commercial privé, assure un semblant de stabilité des prix en garantissant aux paysans un prix pour leur production dès le début de la campagne agricole. Cet élément de sécurité peut s'avérer extrêmement important lorsqu'il s'agit de conjurer les plus hauts risques — ce qui est souvent le cas pour les petits paysans, qui ne disposent que de peu de liquidités — et lorsque les innovations nécessitent l'achat d'intrants.

Des exemples comme l'horticulture au Kenya ou le caoutchouc en Côte-d'Ivoire montrent que le secteur privé peut obtenir de tels résultats. Mais c'est un secteur privé bien particulier, et qui ne foisonne pas en Afrique : suffisamment solide pour prendre le risque lui-même, il est souvent associé avec des entreprises et des capitaux étrangers. S'il existe réellement un consensus pour que l'Etat se retire de ce genre d'activités, soit parce qu'elles sont trop coûteuses, soit parce qu'elles sont gérées inefficacement, alors, il faut prévoir des solutions de rechange, capables de réduire les risques d'une chute des prix qui exposerait les producteurs à d'énormes pertes financières. Dans les économies plus développées, les exploitants agricoles ont dû plus en plus recours au marché à terme pour se protéger, surtout pour les produits qui ne bénéficient plus de prix garantis. Il est difficile d'imaginer les Africains peu nantis se tournant de sitôt vers de telles pratiques, du moins à titre individuel. Collectivement, quelle serait la façon d'utiliser ces mécanismes découlant du marché ? Que pourrait-on faire pour accroître la fiabilité des marchés en Afrique, en plus de l'amélioration de l'infrastructure ? L'Etat n'aurait-il pas un rôle important à jouer en diffusant largement les informations relatives aux marchés, par exemple, ce qui en réduirait singulièrement les coûts ?

TAXATION DE LA PRODUCTION AGRICOLE

Le rapport remarque fort justement que les prix réels payés aux producteurs constituent un facteur clé dans les résultats obtenus par l'agriculture. Par extension, il est

évident que la taxation de la production peut affecter la croissance du secteur agricole. Bien que le rapport admette qu'il puisse y avoir un niveau « raisonnable » de taxation sur les produits agricoles, cette position nous semble peu cohérente avec l'idée qu'une bonne politique des prix est celle qui ne connaît pas de distorsions. La plupart des taxes créent des distorsions; quant à celles qui ne le font pas, comme la taxe *per capita* (*poll taxes*), elles sont régressives, c'est-à-dire qu'elle frappent plus lourdement les bas revenus. Pour les gouvernements, le défi consiste à financer les activités du secteur public en faisant appel à des taxes qui seraient faciles à percevoir, aussi peu nuisibles que possible pour les incitations économiques et dont les conséquences distributives seraient les moins onéreuses. Étant donné leurs structures économiques actuelles, les gouvernements africains n'ont guère d'autres solutions que de taxer le commerce agricole pour générer des fonds publics — ce que l'on peut mettre en parallèle avec l'Europe du XVIII^e siècle. Outre que cette taxation ne doit être ni trop forte ni trop régressive, le problème est de s'assurer que ces fonds publics serviront à des investissements et non à la consommation.

Dans la situation actuelle du marché mondial, la question d'une taxation appropriée ne se pose même pas : les prix mondiaux des exportations africaines permettent tout juste de rembourser les coûts variables de la production et de la mise sur le marché. Ce point échappe aux rédacteurs du rapport, qui affirment que les producteurs sont davantage motivés grâce au climat nouveau créé par la libéralisation des prix en Afrique. Le producteur ivoirien de cacao était plus avantagé au milieu des années 80, quand il touchait seulement 50 % du prix mondial (20 F le kilo), que maintenant qu'il touche 80 % de ce même prix mondial (5 F). Certains des ratios cités pour la dernière période sont si élevés qu'ils laisseraient entendre, non pas que la main invisible du marché exerce son rôle, mais plutôt qu'une instance (le gouvernement?) subventionne les producteurs — par exemple, les producteurs kenyans de café, qui toucheraient 95 % du prix mondial.

LIBÉRALISATION DES MARCHÉS FINANCIERS RURAUX

Le rapport note que l'approche traditionnelle visant à alléger les contraintes financières dont souffrent les paysans — projets de développement leur permettant d'obtenir des intrants à crédit — s'est rarement montrée efficace. Ces opérations s'effectuaient sur une échelle et de façon telles que les paysans, individuellement, n'étaient guère motivés pour rembourser — souvent, on ne leur laissait même pas le choix des intrants fournis. Pour que le système fonctionne bien, il faut que le projet contrôle l'achat de la production — et même ainsi, le taux de remboursement des crédits risque d'être bas lorsque le projet connaît des problèmes financiers. Toutefois il existe des exceptions : les quelques projets d'intensification de la production qui ont eu des résultats prévoyaient la fourniture d'intrants sur les crédits de campagne. C'est le cas pour le coton dans les pays de la zone CFA, du tabac en Afrique orientale ou de l'horticulture au Kenya. Peut-on tirer des leçons de ces projets qui ont été couronnés de succès?

La subvention aux intrants ne constitue sans doute pas la meilleure stratégie pour le développement de l'agriculture africaine dans le climat international actuel. Ce genre de subvention risque en effet d'encourager l'agriculture africaine à axer ses innovations sur des technologies à contenu en importations élevé. Des comparaisons préliminaires sur la structure des coûts montrent que cela constitue un élément important pour la future compétitivité des exportations agricoles africaines face à celles des pays de l'Asie du Sud-Est — dont les contenus en importations sont moins élevés, même s'ils ont tendance à subventionner les intrants.

Néanmoins, étant donné le prix élevé des engrais chimiques arrivés au port, ainsi que le coût de leur transport et de leur distribution dans bien des points du continent, il ne faut pas s'étonner de voir les gouvernements subventionner les intrants. Au demeurant, il est fort possible que ces subventions encouragent les innovations. De plus, les subventions peuvent se justifier dans la mesure où elles réduisent les risques, ou encore si les avantages collectifs engendrés par cette intensification présentent un plus grand intérêt que les gains privés.

Le rapport met l'accent principalement sur des propositions de libéralisation pour alléger les contraintes financières affectant l'agriculture. Il recommande que l'on développe les marchés financiers ruraux sur la base d'un marché libre, certains fonds devant toutefois être réservés aux prêts à l'agriculture et aux infrastructures. Par son manque de réalisme, cette solution a peu de chances d'entraîner des investissements dans l'agriculture. Comme en fait état le rapport en effet, les coûts des transactions au sein des marchés financiers ruraux sont extrêmement élevés. Dans les pays de la zone CFA, où l'inflation est inférieure à 5 %, le taux de crédit s'en trouve doublé par rapport au taux d'intérêt du marché, qui est à 12 %. Qui va investir dans l'agriculture à des taux de 25 à 30 %? Les prêts consentis à de tels taux sont utilisés plutôt pour la consommation — ils restent moins élevés que ceux pratiqués par les prêteurs traditionnels — ou pour le commerce, où la rotation des stocks est rapide. Pour faire du crédit un élément viable des investissements agricoles, il importe de réduire le coût des transactions. Pour cela, il faut, d'une part, établir une base de connaissances, d'autre part, réaliser des économies d'échelle dans les frais généraux liés aux opérations financières. La satisfaction de ces deux conditions prendra un certain temps. En attendant, puisque des transactions si onéreuses montrent clairement l'imperfection de la situation, il serait judicieux d'envisager le financement d'une partie des frais généraux par des fonds publics, ce qui permettrait de rapprocher les taux des prêts agricoles de ceux du marché. Le rapport admet cette possibilité, mais d'une façon très timide.

LIBÉRALISATION ET PRIVATISATION

Le rapport est ambigu sur les recommandations relatives au calendrier et à l'agencement des réformes. Il est réclamé une libéralisation immédiate du marché, sous prétexte que cela stimulera les potentialités africaines. Il est recommandé une mise en œuvre plus progressive de ce qui a trait à la privatisation et au développement financier, qui exige une importante capacité de gestion de la part des Africains. Qu'advient-il des activités du secteur public agricole? Selon le rapport, ces activités tombent dans la catégorie de celles à libéraliser sans délai plutôt que dans celles à privatiser graduellement. Mais il est à craindre que l'insuffisance des capacités gestionnaires constitue un obstacle à bon nombre des réformes institutionnelles préconisées dans le rapport, et qu'il en aille de même dans le secteur de la commercialisation. Le calendrier de la mise en œuvre de ces réformes sera particulièrement important au regard de la stratégie, qui propose de renforcer le secteur coopératif dans la commercialisation.

Le rapport préconise une large participation des coopératives et des groupes informels de producteurs dans la commercialisation et la transformation des produits, ainsi que dans la fourniture des intrants et des crédits. Ce faisant, il insiste sur l'importance pour les coopératives à rester des organismes ruraux de base, hors du contrôle étatique. Nul doute que ces coopératives rurales puissent constituer une des forces vives de l'économie. On peut espérer également que la démocratisation permettra un développement plus important de ce genre d'institution. Toutefois, les problèmes relatifs aux coopératives en Afrique durant les dernières décennies n'étaient pas uniquement — ni même principalement — dus à l'ingérence gouvernementale.

L'expérience montre que les coopératives n'ont été que très rarement capables de gérer avec succès et de façon durable la commercialisation des produits agricoles. Pour réussir, il est indispensable de disposer de produits ayant un rapport valeur/volume élevé, comme le café. Il ne va pas non plus de soi que les marges soient plus faibles pour les coopératives — même pour celles qui fonctionnent bien — que dans le cadre d'un système commercial géré par l'Etat — le cas du café au Cameroun occidental en est un bon exemple. Les coopératives caféières kenyanes constituent peut-être l'exception; il est paradoxal que le rapport trouve à y redire parce que ce système a toujours fonctionné avec un monopole d'achat.

L'expérience prouve également qu'il est illusoire de penser que tout fonctionnerait beaucoup mieux si l'Etat ne se mêlait pas de la marche des coopératives. Dans ce domaine, comme pour les institutions financières, l'insuffisance, tout comme l'excès, de réglementation et de supervision coûte très cher. Vers la fin des années 60, la Victoria Federation of Cotton Growers, le plus important mouvement coopératif rural antérieur aux indépendances africaines, a été mise sous contrôle du gouvernement, non seulement parce que ce dernier souhaitait affirmer son pouvoir politique, mais aussi à cause de graves fautes de gestion. Il n'est pas davantage possible de mettre sur le compte du contrôle gouvernemental les problèmes dont a souffert le système coopératif bancaire kenyan dans les années 80, à moins que par contrôle on entende contrôle par les élites locales.

La politique des taux de change de la zone CFA

Selon le rapport, la politique des taux de change de la zone CFA constituerait un des principaux obstacles au développement et à la croissance de l'agriculture dans les pays de cette région. Elle empêcherait l'augmentation de la part du profit des producteurs et baisserait artificiellement les prix des produits alimentaires du fait de la concurrence des importations à bon marché. C'est là une affirmation lourde de conséquences et qui, en tant que telle, mériterait d'être étayée par une analyse plus approfondie.

Depuis quand et dans quelle mesure le franc CFA est-il surévalué dans ces divers pays? Selon quel modèle d'équilibre du taux de change : le modèle de parité du pouvoir d'achat, ou un modèle basé sur d'autres éléments économiques? Et — tout aussi important — quelles sont les mesures politiques recommandées? Le besoin d'un réajustement nominal est au moins implicitement suggéré. Mais, puisqu'il s'agit là d'une zone monétaire à l'intérieur de laquelle les taux d'équilibre ne coïncident pas nécessairement — comme c'est le cas à l'intérieur de grands pays tels les États-Unis —, quelle serait la politique appropriée? Propose-t-on à tous ces pays de procéder au même réajustement nominal — qui ne restaurera pas l'équilibre pour chacun des membres — ou de faire éclater la zone pour que ses membres puissent retrouver leur propre équilibre par le biais d'un ajustement nominal? Il faut bien se rendre compte que ce second scénario élimine pratiquement toute chance de sauvegarder la discipline monétaire (et, par conséquent, fiscale) qui constitue une condition *sine qua non* de la garantie de convertibilité apportée par le Trésor français.

Étant donné les enjeux que comporte ce dernier scénario, qui semble la conclusion logique de l'argumentation présentée, il serait important de considérer soigneusement les avantages qui peuvent découler d'un taux nominal flexible par rapport au coût du démantèlement de la zone CFA. Il est certain qu'un réajustement du taux de change réel en passant par le taux nominal présenterait l'avantage d'être plus rapide et, peut-être, mieux accepté politiquement que s'il s'effectuait par le biais d'une

réduction des coûts internes. Mais les pays africains ont eu du mal à maintenir une dévaluation réelle par la voie de la dévaluation nominale. L'inflation importée qui en résulte mange la plus grande partie des gains réalisés, et le cycle recommence. Quelle solution doit-on adopter pour obtenir un changement durable du taux de change réel? Contrairement aux pays qui ne disposent pas d'une garantie de convertibilité et qui n'ont pas d'autre solution que de dévaluer lorsque leur monnaie est fortement dépréciée sur les marchés parallèles, ceux de la zone CFA ont le choix. L'ajustement réel se fait quand même, comme on peut le constater, à travers la réduction des salaires agricoles, des marges commerciales et des avantages sociaux des fonctionnaires¹.

La nécessité de bien étudier les diverses solutions se justifie tout particulièrement par le fait que les pays ayant opté pour des dévaluations nominales n'obtiennent pas pour autant des résultats nettement plus brillants. Les résultats liés au niveau des importations alimentaires sont ambigus. Il est également difficile de tirer des conclusions valables en ce qui concerne les résultats des exportations. Alors que le café et l'arachide étaient en déclin dans les pays de la zone CFA durant les années 80, on a pu observer une croissance impressionnante dans un certain nombre d'autres cas : la production de coton a doublé au Mali, au Bénin, au Togo, au Burkina Faso et en Côte-d'Ivoire; celle de cacao a aussi doublé en Côte-d'Ivoire (où elle était déjà importante) ; quant à celle de bananes, elle a plus que doublé au Cameroun. De plus, on considère généralement que la production ivoirienne de caoutchouc est une réussite. Quant au taux de croissance de l'agriculture, il est intéressant de noter que, selon les chiffres présentés par le rapport, cinq pays sur les treize ayant les meilleures performances se trouvent dans la zone franc, ce qui correspond à 40 % de l'échantillon, alors que la zone franc représente 30 % des pays de la région.

Il est certain que des pays comme le Ghana, le Nigeria, la Tanzanie ou la Guinée, qui ont procédé à des dévaluations nominales dans les années 80, ont vu s'accroître leurs exportations agricoles. Il faut cependant noter que, contrairement aux pays de la zone CFA, ceux-ci, à partir de situations extrêmement instables, ont souffert d'une pénurie de produits importés sur leurs marchés locaux et, pendant des années — voire des décennies — d'un manque d'incitations financières adéquates. Dans la zone CFA, il y a peu de chances de voir se produire un tel essor de la production par suite d'un réajustement nominal des taux, surtout dans l'état actuel des prix mondiaux. Dans une telle conjoncture, il est douteux que l'on dispose d'une marge de manœuvre permettant d'accroître la part du producteur sur les prix de vente, à moins que les gains de productivité ne soient réalisés à la fois dans l'exploitation agricole et dans son environnement.

Progrès technologique dans l'exploitation et l'entreprise

L'accent est mis ici sur la redynamisation des systèmes de recherche, qui passe par une modification des statuts, l'encouragement de la participation d'acteurs extérieurs aux instituts de recherche publics, la régionalisation de certaines activités et la promotion de

1. Aghevli B., Khan M. et Montiel P., 1991. Exchange rate policy in developing countries: some analytical issues. Occasional paper n° 78, 1991. Cette étude récente du FMI montre que, de ce fait, les pays de la zone franc ont subi une dépréciation réelle d'environ 9 % entre 1982 et 1989. Ce phénomène a été amplifié dans les années récentes, eu égard aux tendances déflationnistes accompagnant la récession.

la technologie grâce au système de formation et de vulgarisation (*T and V system*), en insistant particulièrement sur le rôle des femmes.

A ce jour, l'état des facteurs de production — manque de capitaux et absence de pression sur le foncier — et le mauvais fonctionnement des marchés d'intrants ont ralenti l'adoption à plus grande échelle des techniques à base scientifique, dit le rapport. On peut ajouter que la précarité des débouchés constitue un frein pour les innovations. En ce qui concerne les recommandations, il faut distinguer celles qui touchent aux types de développement technologique requis d'une part, et les propositions de réforme institutionnelle des services de recherche et de vulgarisation d'autre part.

Les techniques requises

Le rapport ne présente pas une vision claire de la nature des techniques requises. Tout d'abord, il semble insister sur des techniques qui feraient appel à une main-d'œuvre importante, la croissance démographique incitant à offrir davantage d'emplois dans le domaine agricole. Mais l'analyse des contraintes auxquelles sont soumises les paysannes plaide en sens contraire : il en ressort le besoin de prendre en compte les contraintes de main-d'œuvre et de trouver des techniques épargnant le travail. Le rapport préconise, dans le même temps, un changement technologique indifférencié et une technologie à faible utilisation de capitaux. Ces objectifs ne sont pas tous compatibles entre eux, ni avec les explications données pour le peu d'adoption des nouvelles techniques jusqu'à ce jour.

En ce qui concerne les besoins en main-d'œuvre, le rapport semble passer directement de l'analyse des limites de l'adoption à la recommandation de recherches axées sur des technologies faisant appel à une main-d'œuvre importante. Bien des techniques disponibles (et peu utilisées) présentent justement cette caractéristique. S'il est indéniable que l'accroissement démographique générera une abondance de main-d'œuvre dans la plupart des régions, cette évolution se fera graduellement et non pas du jour au lendemain. Il est donc indispensable que les technologies soient adaptées à des conditions transitoires, tant que la main-d'œuvre reste chère (insuffisante) et en attendant que la raréfaction des terres cultivables commence à se faire sentir. Aussi, il semblerait important d'axer les recherches sur une technologie moins exigeante en main-d'œuvre, et pas seulement en ce qui concerne la population rurale féminine. Bien sûr, certaines régions auront besoin plus tôt que d'autres de trouver des techniques de travail intensives. Certaines recherches ayant une gestation plus lente que d'autres, il importera de trouver un juste équilibre dans la programmation pour atteindre tous ces objectifs.

La recherche devrait s'attacher à trouver des solutions requérant des investissements réduits. Dans le passé en effet, les scientifiques se sont insuffisamment souciés du coût de la mise en œuvre des technologies. Il faut cependant reconnaître que ces préoccupations entreront souvent en conflit avec l'impératif de réduction des contraintes posées par la main-d'œuvre — comme c'est le cas pour les cultures intercalaires, *alley cropping*, et pour celles qui dépendent de l'épandage du fumier ou de la fertilisation par des matières organiques.

Réforme institutionnelle des systèmes de recherche

Des changements s'imposent dans les structures de la recherche. Il faut ouvrir le système à d'autres participants, en particulier aux représentants des agents économiques qui

utilisent les résultats de la recherche. Par ailleurs, il y a beaucoup à gagner en déployant de réels efforts de collaboration au niveau régional, surtout avec les systèmes nationaux dotés de peu de moyens. Si l'idée de pluralité des institutions dans le domaine de la recherche paraît bonne, il n'est guère possible, pour le moment, de remplacer le secteur public par le secteur privé pour mener et financer ce type d'activité. Un système ouvert permettrait d'amener des agents économiques à prendre part aux décisions fixant les priorités et définissant les objectifs de la recherche.

En ce qui concerne la vulgarisation, le rapport insiste sur la nécessité de mettre au point des systèmes pouvant offrir aux paysans un choix d'options technologiques. C'est là une avancée heureuse par rapport aux informations passe-partout que la vulgarisation se bornait souvent à véhiculer en Afrique, mais elle reste insuffisante. La vulgarisation devrait fournir également un service de conseil à la gestion des exploitations agricoles, qui prendrait en compte aussi bien les différentes conditions agro-écologiques que les changements sur les marchés des intrants et de la production. Les dépenses engagées pour les services de vulgarisation ne se justifient que pour autant que l'on constatera des progrès dans ce sens. En général, les paysans connaissent les principes élémentaires d'accroissement du rendement par l'utilisation d'engrais chimiques ou de variétés améliorées. S'ils n'ont guère progressé dans l'adoption de telles méthodes, c'est bien plus en raison des contraintes inhérentes aux systèmes d'exploitation et de commercialisation que de la médiocre efficacité des systèmes de vulgarisation.

Développement de la participation des paysans et de leurs pouvoirs

L'accent est mis ici sur la promotion des coopératives et des associations indépendantes de paysans, en insistant, là encore, sur le rôle des femmes.

Le rapport donne toute son importance à cet aspect de la démocratisation en Afrique et constate qu'une émergence des mouvements de producteurs peut renforcer considérablement le processus de développement. La difficulté dans ce domaine ne serait pas tant de convaincre divers bailleurs de fonds d'apporter leur soutien à un tel mouvement — qui donc le désapprouverait? — que de s'assurer que les associations de paysans naissantes ne croulent pas sous un excès d'assistance et qu'on ne les incite pas à prendre trop vite trop de responsabilités. Là encore, il serait préférable de progresser lentement dans le domaine de la responsabilisation commerciale des coopératives.

Les organisations non gouvernementales, qui ont certainement une plus grande expérience au niveau de base, seraient toutes désignées pour canaliser l'aide en ce sens. Cependant, elles pourraient fort bien, elles aussi, se transformer en ce genre de structures paraétatiques que l'on cherche à éliminer, si les bailleurs de fonds les encouragent à croître trop rapidement.

Développement de l'infrastructure matérielle et sociale

L'accent est mis ici sur les pistes rurales et les liens avec les villes secondaires ainsi que sur la réduction de l'importance accordée aux infrastructures des mégapoles; au niveau social, sur l'éducation et la santé dans les régions rurales.

Le développement de l'infrastructure constitue un élément à part entière de la stratégie du développement agricole. Le coût des transports sur l'ensemble des dépenses liées à l'agriculture dans les pays africains en fait peut-être, tant sur le plan local que régional, le facteur essentiel de la compétitivité sur le marché à l'exportation et sur le marché intérieur vis-à-vis des produits importés. Bien que la plupart des pays aient accompli des progrès considérables en ce sens depuis leur indépendance, les budgets destinés à la construction et à l'entretien des routes se sont beaucoup amenuisés par suite de la crise économique de la dernière décennie, et il sera nécessaire désormais de redoubler d'efforts.

En revanche, l'importance accordée par le rapport à l'extension des services publics d'éducation et de santé comme volet prioritaire de la stratégie de développement agricole suscite quelques interrogations. Nul ne doute que ces services puissent contribuer à l'élévation du niveau de vie ou à la réduction du taux de croissance démographique. Mais la question est de savoir si, dans l'état actuel de leurs finances, ces pays peuvent se permettre des dépenses supplémentaires. Si ces contraintes peuvent être levées grâce à des flux additionnels d'aide publique, le développement du secteur social doit-il vraiment avoir la priorité sur la réduction du coût des transactions commerciales, qui favoriserait davantage les activités productrices? Dans l'ensemble, les pays africains n'ont pas négligé leur secteur social. Plus encore, le déficit budgétaire de bien des gouvernements découle en partie du poids excessif de leurs dépenses dans ce secteur. Or, ces dépenses n'ont pas été détournées aussi systématiquement en faveur des villes que le laisse entendre le rapport : bien des pays ont mis en œuvre en milieu rural des programmes élargis d'enseignement primaire, de santé publique et d'approvisionnement en eau.

Gestion des ressources naturelles et protection de la forêt

L'accent est mis ici sur une bonne planification de l'utilisation des terres et sur l'attribution de titres fonciers individuels et communaux.

Il est évident que la mise au point de techniques permettant de conserver la fertilité des sols et de gérer d'une façon durable les forêts est vitale pour l'avenir de l'agriculture africaine. En l'absence de méthodologie adaptée pour s'attaquer à la gestion écologique de la région — en particulier dans certaines zones comme les forêts équatoriales —, il convient d'insister tout particulièrement sur la nécessité de recherches approfondies sur le sujet.

En revanche, deux arguments s'opposent au fait que le recours intensif à une utilisation planifiée des terres et l'attribution de titres fonciers soient des facteurs clés de la protection de l'environnement. Tout d'abord, le rapport semble exagérer l'ampleur du problème, et, corrélativement, en sous-estimer les capacités d'autorégulation dès que la raréfaction des terres cultivables se fera sentir. D'autre part, rien ne garantit l'aptitude de l'Etat — ou, en l'occurrence, de tout autre organisme — à instaurer une planification satisfaisante. Le rapport présente cette méthode de planification comme moins lourde que la précédente, mais cela reste à prouver. Bien qu'il soit tout à fait souhaitable de garantir un droit de propriété là où l'insécurité en ce domaine empêchait justement la mise en œuvre de mesures anti-érosives, il est douteux que la généralisation des actes d'enregistrement réduise suffisamment l'écart des coûts de la dégradation de l'environnement entre ce qui relève de la collectivité et ce qui relève des individus pour susciter chez ces derniers une adoption beaucoup plus rapide de telles mesures.

Si, le jour où l'érosion coûtera suffisamment cher aux paysans pour qu'ils trouvent indispensable l'adoption de solutions technologiques, l'Etat pouvait les leur fournir, ce serait déjà une grande réussite. Cela demanderait de considérables efforts de recherche et de développement, qui pourraient également tendre à réduire le coût des transactions sur les marchés agricoles et, donc, améliorer la commercialisation de la production. L'innovation en serait encouragée et l'exploitation agricole pourrait accumuler davantage de ressources.

Renforcement des aptitudes africaines

Le renforcement des aptitudes africaines à mettre en œuvre et à gérer une stratégie dans tous ses aspects tout en réduisant l'assistance technique est un élément important, commun aux cinq domaines prioritaires énumérés.

Le rapport a raison de critiquer les programmes des bailleurs de fonds, qui se sont trop appuyés sur l'assistance technique : trop peu d'efforts ont été déployés pour former des homologues locaux et, somme toute, pour rendre l'assistance technique superflue. Il existe certainement beaucoup de domaines où l'on pourrait réduire l'assistance technique. Il serait également utile de mieux réfléchir au type d'assistance technique à apporter désormais, afin de faciliter une transition heureuse vers la nouvelle stratégie de développement. Par exemple, alors qu'il semblerait raisonnable de réduire cette assistance dans le domaine de la gestion des projets, il serait certainement très utile de faire appel à des compétences extérieures dans les secteurs de la commercialisation et du développement des marchés financiers et agricoles pour la formation et l'encadrement durant la période initiale. Pour mémoire, rappelons que les coopératives caféières kenyanes citées en exemple de réussite dans le rapport avaient bénéficié, à leurs débuts, d'un solide programme de conseil et de formation.

Conclusion

Quelques remarques, enfin, sur les rôles que le rapport envisage pour les trois principaux acteurs de la stratégie de développement proposée : le secteur privé, le secteur public et la communauté internationale des bailleurs de fonds.

Le rapport prévoit pour le secteur privé un rôle considérablement accru dans plusieurs dimensions de la vie économique : des investissements plus importants, la prise en charge du crédit, de grandes plantations, des services de vulgarisation en agronomie et zootechnie, la vente des intrants, la construction et l'entretien des routes, etc. Mais on trouve peu d'analyses à son sujet, que ce soit sur ses capacités d'investissement ou sur les bénéfices qu'il attend de ce genre d'entreprise. Parmi les rares compagnies privées citées et œuvrant dans l'agriculture africaine, presque toutes fonctionnent à la fois avec des capitaux et une direction d'origine étrangère.

Le secteur privé est appelé à être l'élément moteur du développement agricole en Afrique. Toutefois, il semblerait, pour le moment, que les éléments les plus actifs du secteur privé africain soient des agents qui opèrent à petite échelle : paysans, petits commerçants et artisans. Les entreprises privées de moyenne ou grande envergure qui

pourraient servir de garants et d'intermédiaires aux acteurs de base manquant encore de consistance. Dans ces conditions, faut-il que l'Etat se retire en souhaitant que tout se passe pour le mieux? Ou doit-on plutôt s'efforcer de réduire sa présence sur le marché des produits et des facteurs de production — sans le faire disparaître — dans le contexte d'une concurrence accrue de la part des acteurs susceptibles de le remplacer?

Cela nous amène directement à la question du rôle du secteur public. Sur ce sujet, le rapport semble émettre deux points de vue extrêmes, à savoir : l'Etat devrait se retirer complètement des marchés des produits et des facteurs de production, et en même temps endosser de nouvelles responsabilités, majeures, dans le domaine de la protection de l'environnement. Les deux domaines sont caractérisés par des imperfections dans les marchés — coût élevé des transactions dans le premier cas, externalités dans le second. En principe, donc, une intervention étatique dans chacun des cas serait justifiée. Le rapport présente un certain déséquilibre : l'extrême pessimisme sur les interventions dans le premier domaine — teinté toutefois de l'espoir que les imperfections se corrigeront d'elles-mêmes — s'oppose aux ambitions d'intervention dans le second — non exemptes de pessimisme quant à la possibilité pour la dynamique naturelle, confortée par la recherche, de résoudre le problème. Une attitude plus flexible face à ces deux types d'imperfection de marché devrait favoriser davantage le développement de ces économies.

Le rapport accorde une grande importance au rôle de la communauté internationale des bailleurs de fonds comme source de capitaux et de conseil sur les politiques à adopter. D'un point de vue pratique, il sera certainement indispensable de réfléchir davantage sur la façon de faire parvenir une plus grande part de ces capitaux au secteur privé. Il importera également de bien sérier les éléments de la stratégie pour déterminer les investissements prioritaires. A cet égard, une vision trop générale du développement agricole comporte un risque de détourner l'effort de l'enjeu principal qui est de réduire le coût des transactions, développer des marchés et promouvoir la mise au point et la diffusion des techniques. Les bailleurs de fonds courent le risque d'enregistrer peu de succès s'ils consacrent le plus gros de leurs interventions au secteur social et à la protection de l'environnement et s'ils n'insistent pas assez sur les activités rentables.

La stratégie propose quelques changements courageux de la part des gouvernements africains. Mais, à deux points de vue, il n'en va pas nécessairement de même pour la communauté internationale. Tout d'abord, la stratégie prend-elle convenablement en compte le problème de nouveaux apports financiers aux économies africaines? Combien de pays ont vu leur capacité d'investissement pratiquement anéantie en raison du poids du service de la dette. Selon de récentes recherches¹, le ratio des investissements au produit national brut constitue la seule variable économique systématiquement corrélée avec la croissance à long terme. Ce problème est en cours de résolution pour les grands pays débiteurs d'Amérique latine. A ce point de vue, l'Afrique est en retard. Le gros de sa dette est à caractère public et relève de la communauté internationale des bailleurs de fonds.

Ce problème est amplifié par le niveau très bas des prix des exportations agricoles africaines, qui a entraîné une baisse importante des revenus. Comme le souligne le

1. Levine R., Renelt D., 1992. A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *In* : American Economic Review, vol. 82, 1992.

rapport, cette situation est en partie la conséquence de la politique des prix des pays industrialisés (et d'autres), qui pratiquent une politique de *dumping* sur les matières premières agricoles, comme le coton. De plus, à la suite de la suppression des accords internationaux sur un certain nombre de produits, comme le café ou le cacao — une mesure qui a été encouragée par les pays consommateurs —, les pays producteurs ont mené une guerre d'usure dans laquelle il y a peu à gagner. Même s'ils réussissaient à remporter cette guerre — ce qui est une possibilité mais non une certitude —, on voit mal comment les économies africaines, qui sont celles qui, parmi les pays en voie de développement, dépendent le plus de l'exportation des produits agricoles, pourraient tirer de prix aussi bas les ressources nécessaires à leur croissance. Il n'existe pas de solutions évidentes. Néanmoins, il paraît peu réaliste d'affirmer que le secteur privé africain pourrait résoudre ce problème. Le rapport exhorte les organismes bailleurs de fonds à relever le défi posé par les politiques de *dumping*. N'y aurait-il pas également dans le rétablissement de certains mécanismes de soutien des prix internationaux, quelles que soient leurs imperfections, un défi à relever pour les bailleurs de fonds?

COLLECTION NOTES ET DOCUMENTS

1 La production agricole
« reproductible »
Dossier préparé par René Tourte

2 Comment écrire
pour les anglophones
Jacques Bertrand

3 La gestion des entreprises
de recherche agronomique
Dossier préparé par René Tourte

4 Economie opérationnelle
et politiques agricoles au CIRAD
Michel Griffon

5 Quel long terme pour
la production agricole en Afrique
au sud du Sahara ?
Les idées de Carl K. Eicher
Dossier préparé par René Tourte

6 La recherche agricole au Sénégal
et la Banque mondiale
Dossier préparé par René Tourte

7 Bases de données
et systèmes experts
Jean-Claude Bergonzini, Jean-François
Foucher, Benoît Girardot

8 Quelques réflexions sur la recherche
agronomique en Afrique
Hervé Bichat

9 Prospective des déséquilibres
mondiaux : la filière agroalimentaire
et agro-industrielle
Michel Griffon

10 La politique de communication
du CIRAD
Stratégie et programme d'action
pour 1992-1995

11 La croissance agricole en Asie
et en Afrique
Démographie, urbanisation, pauvreté,
interactions avec l'environnement
John W. Mellor
Suivi du texte original en anglais

12 Recherche, développement
et expérimentation
dans les départements d'outre-mer
Michel Gervais

13 Contrats et pôles de recherche
en coopération
Des instruments de partenariat
pour le CIRAD

14 Pour un nouveau dynamisme
des systèmes de recherche
nationaux et internationaux
Carl K. Eicher
Suivi du texte original en anglais

15 Les principes généraux
d'organisation du CIRAD
Conseil d'administration
du 2 décembre 1992



**Centre
de coopération
internationale
en recherche
agronomique
pour le
développement**

42, rue Scheffer
75116 Paris
France