

Agriculture : quelle vision pour quelle politique ?

Bio Goura Soulé, soule_goura@yahoo.fr

DOIT-ON SOUTENIR les exploitations familiales ou développer les entreprises agricoles ? Une politique agricole est le reflet d'une vision, qui résulte de choix politiques. Mais souvent, les décideurs ont du mal à trancher... il en ressort des politiques de compromis pas faciles à mettre en œuvre.

► Bio Goura Soulé est consultant au sein du Laboratoire de recherche et d'expertise sociale (Lares) au Bénin.

LES POLITIQUES AGRICOLES ont connu, au cours des vingt cinq dernières années, une mutation qualitative tant du point de vue de leur orientation que du contenu des objectifs, des stratégies et des axes d'intervention envisagés. Elles sont passées d'un simple condensé d'ambitions stratégiques vaguement définies dans les plans quinquennaux ou triennaux des années 60 et 70, à des formulations qui prennent explicitement en compte le nouvel environnement du secteur.

On doit cette mutation aux dysfonctionnements introduits dans le secteur par les réformes économiques de l'ère des politiques d'ajustement structurel et à la place qu'occupe désormais l'agriculture dans les négociations multilatérales, notamment au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces deux phénomènes ont largement contribué à mettre en relief :

- la multifonctionnalité du secteur agricole qui, dans les pays pauvres comme la plupart de ceux de l'Afrique de l'Ouest, revêt une importance singulière au regard de la place prépondérante qu'occupe l'agriculture dans les économies nationales;
- le caractère inadéquat des stratégies, mesures et actions déployées par les pouvoirs publics pour promouvoir le secteur, notamment le rapide désengagement de l'État d'un certain nombre d'activités dont le transfert aux organisations professionnelles agricoles n'a généralement pas été suivi d'une véritable stratégie de renforcement des capacités des nouveaux acteurs;
- le rôle de plus en plus déterminant des organisations professionnelles agricoles dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques agricoles;
- les nouvelles contraintes du secteur dans le contexte des transformations économiques et sociales des pays; continuer à garantir la sécurité alimentaire d'une population sans cesse croissante, assurer aux actifs des re-

venus décents, au moyen d'augmentation substantielle de la production sans bouleverser les équilibres environnementaux, démographiques et de peuplement.

Cette dernière équation constitue la véritable énigme que cherchent à résoudre les politiques agricoles. Les réponses à cette équation en termes de stratégies et options de développement dépendent du positionnement idéologique des acteurs qui s'intéressent aux questions agricoles.

Jeux d'acteurs : les visions des uns ne sont pas celles des autres. Les trois catégories d'acteurs (décideurs publics, partenaires au développement et organisations professionnelles agricoles), désormais à l'interface de la gestion du secteur agricole, ne s'accordent pas sur les orientations, les moyens, les stratégies et surtout le schéma global que devra revêtir l'agriculture africaine de demain.

Les décideurs (les pouvoirs publics et les partenaires au développement) optent généralement pour une gestion qui accorde une place prépondérante à la rentabilité financière, qui minimise les coûts des interventions publiques et assure un retour rapide à l'investissement. Par cette option, ils consacrent implicitement le désengagement de l'État et surtout le refus de reconnaissance de la spécificité du secteur agricole comparé aux autres secteurs de l'économie. La place que jouent les ministères des Finances, du Plan et du Commerce dans la gestion du secteur explique pour une large part cette attitude. Par contre, les nouveaux acteurs représentés par les organisations de producteurs penchent pour un traitement social du secteur, pour

une gestion rationnelle de l'immense masse des petits producteurs que la quête effrénée de rentabilité peut contribuer à marginaliser. Cette position laisse transparaître le souci de privilégier les fonctions traditionnelles de l'agriculture : sécurité alimentaire, aménagement rural et garantie des traditions.

Dans ce contexte, les politiques agricoles et autres lois d'orientation agricole sont devenues le champ de compromis idéologiques qui transparaissent

dans les visions, c'est-à-dire dans les constructions prospectives du secteur agricole. Si les stratégies de développement agricole sont sorties des empreintes ésotériques des ministères de l'Agriculture, elles sont encore loin de trancher clairement les débats qui agitent l'avenir du secteur.

Ecowap, une politique agricole qui tente de concilier agriculture familiale et agrobusiness. Le cas de la politique agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), Ecowap¹, qui apparaît comme une des politiques régionales qui ont clairement dégagé une vision consensuelle, l'atteste. Si tous les acteurs s'accordent sur les objectifs de l'Ecowap — « Contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres » — la vision véhicule une sorte de compromis sur les moyens ➔

1. Pour plus d'information sur l'Ecowap, cf. GDS n° 30, mars 2005, p. 5-6 : « Une politique agricole commune pour l'Afrique de l'Ouest ».

« LES POLITIQUES AGRICOLES

ET AUTRES LOIS D'ORIENTATION

AGRICOLE SONT DEVENUES LE CHAMP

DE COMPROMIS IDÉOLOGIQUES QUI

TRANSPARAISSENT DANS LES VISIONS,

C'EST-À-DIRE DANS LES CONSTRUCTIONS

PROSPECTIVES DU SECTEUR AGRICOLE »

et stratégies pour les réaliser. En effet l'Ecwap dispose dans sa vision que : « La politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs ».

Par cette option, les acteurs du secteur agricole ouest-africain tentent de concilier leurs positions sur les ressorts de la dynamique qu'ils veulent imprimer à l'agriculture ouest-africaine. L'évocation des deux formes majeures de systèmes d'exploitation — les exploitations familiales et les entreprises agricoles comme support potentiel du développement agricole de la région — trahit les difficultés de choix et surtout de réponses à un certain nombre d'interrogations fortes. Quel est le système d'exploitation qui est à même de permettre à l'agriculture ouest-africaine, dans le futur, de garantir les fonctions traditionnelles qui lui sont dévolues, notamment celle de satisfaire une demande alimentaire régionale qui aura plus que doublé dans

trente ans et d'assurer une meilleure insertion dans le marché international? La région est-elle capable de se donner les moyens d'une gestion adéquate de la population en général (freiner la très grande tendance à l'émigration) et de l'exode des actifs agricoles en particulier? En filigrane transparait clairement le débat que tous les acteurs tentent de fuir, celui de la gestion de la transition démographique du continent et des modalités de fixation de la jeunesse en milieu rural.

Cette vision de l'Ecwap relance également le débat sur le rôle futur des pouvoirs publics, plus enclins à consacrer leur désengagement amorcé depuis la mise en place des Programmes d'ajustement structurel du secteur agricole, et sur celui d'un secteur privé dont la présence jusque là n'a été réellement visible que dans les sous-secteurs tournés vers le marché international : cacao, coton, café, hévéas.

Enfin, il est à espérer que les visions des politiques agricoles régionales permettront de répondre aux préoccupations de tous les acteurs, c'est-à-dire comment on rend plus productive et compétitive une agriculture avec une pléthore de producteurs et des pouvoirs publics qui n'ont visiblement pas les moyens de leur politique affichée? ■



Paroles d'acteurs

Une politique agricole : qu'est-ce que c'est?

« C'est avant tout une vision pour s'accorder sur l'idée que l'on se fait de l'agriculture. S'agit-il de promouvoir la grande agriculture industrielle ou les exploitations familiales? Une bonne politique agricole passe forcément par la seconde option. »

N'Diogou Fall, président du Roppa.

« C'est un cadre général dans lequel doivent se mouvoir toutes les initiatives du domaine agricole et du développement rural. Son but doit être d'assurer à la fois une sécurité et une souveraineté alimentaires pour toute la nation et également un revenu suffisant aux paysans, afin qu'ils aient une vie digne, stable et durable. »

E. Atangana, présidente de la Propac.

« C'est une vision qui doit considérer les situations actuelle et désirée. On doit réfléchir sur les avantages et les inconvénients pour éviter d'être désarmé face à certaines pressions extérieures qui dictent le chemin à suivre. »

G. Fongang, chercheur AgroParisTech.

« Elle doit gérer les priorités des besoins de la société, la qualité, les modes de production, dans un cadre social et écologique. »

P. Nicholson, Via Campesina.

« C'est un ensemble cohérent de mesures, de lois, de programmes et de ressources financières qui vise à atteindre un ou des objectifs collectifs définis par un arbitrage entre les intérêts présents dans la société. »

J.-P. Audinet, Fonds international de développement agricole (Fida).

« Elle doit engendrer les cadres adéquats pour la durabilité de la production agricole, surtout dans les domaines économique, social et environnemental. Nous entendons, par social, la viabilité de l'agriculture paysanne comme forme de vie, de culture, et comme garante de la sécurité alimentaire du pays. »

F. Lopez, Commission nationale de développement rural, Uruguay.

« Elle doit jouer plus sur la qualité et l'inventivité des hommes que sur les décisions administratives. Le passage du cultivateur à l'agriculteur est la meilleure définition de la révolution agricole. Le cultivateur, c'est l'auto-subsistance, la routine rythmée par les saisons. L'agriculteur, c'est le producteur moderne, qui pense amélioration de la production, gestion rationnelle et profit. »

J.-P. Ngoupandé, ancien Premier ministre République centrafricaine.