

Les politiques agricoles depuis 2008 : entre vulnérabilités et retour à l'agenda

Ibrahima Hathie (ihathie@ipar.sn)

EN 2008, face à la hausse des prix des biens alimentaires, les gouvernements ouest-africains ont d'abord pris des mesures immédiates dans le but d'en juguler les effets. Progressivement, des politiques plus élaborées ont été proposées pour prendre en charge les questions structurelles révélées par la crise. Cet article propose une analyse de ces mesures.

► Dr. Ibrahima Hathie est directeur de recherche pour l'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar).

► Cet article a été réalisé à partir des ressources suivantes :

- Olomola A. S., *“Smoothing food price trends in Nigeria: Political economy issues and policy vistas”*, Wider Working Paper 2015/153.
- Boccanfuso D., L. Savard. *“The Food Crisis and its Impacts on Poverty in Senegal and Mali: Crossed Destinies”*, Gredi, Cahier de recherche – Working Paper 08-20, Nov. 2008.
- Hathie I. « Politiques d'autosuffisance en riz en Afrique de l'Ouest : quels acquis, quelles limites et quels débats ? » Bulletin de synthèse n°23 *Souveraineté alimentaire*, Inter-réseaux, décembre 2016
- Hollinger F. and J. M. Staatz. Eds. *Croissance agricole en Afrique de l'Ouest : Facteurs déterminants de marché et de politique*, FAO et BAD, 2015.

LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2007-2008 a été à la fois un révélateur de la vulnérabilité des pays d'Afrique de l'Ouest et un déclencheur du retour de la question agricole au cœur des politiques publiques.

Une palette de mesures conjoncturelles... inadaptées ? En 2008, la majorité des États d'Afrique de l'Ouest ont pris des mesures de défiscalisation des importations par la suspension de droits de douanes sur certaines céréales (riz, maïs et blé). En outre, certains États (Sénégal, Mali, Burkina et Libéria) ont également décidé de contrôler les prix intérieurs. Les restrictions sur les exportations ou sur les réexportations constituaient une autre mesure phare décidée par des pays comme la Guinée et le Mali.

Dans certains cas, des États ont consenti des efforts substantiels dans l'assistance alimentaire ou la subvention des consommateurs. Ainsi, le Nigeria a distribué 65 000 tonnes de grains et manioc transformé, entraînant une baisse des prix de certains produits alimentaires (maïs, sorgho, mil et manioc transformé); le Sénégal a aussi distribué 50 000 tonnes de riz dans les zones rurales en 3 mois.

Si ces mesures peuvent être bénéfiques pour les consommateurs, elles sont néanmoins coûteuses, souvent mal ciblées et requièrent des préalables pour en assurer l'efficacité et la durabilité. Dès lors, les pouvoirs publics ont été contraints d'envisager des politiques agricoles ciblant le développement de la production locale.

Des politiques agricoles volontaristes pour développer la production locale. Au lendemain de la crise alimentaire, la majorité des États ont initié des programmes pour relancer les productions céréalières. Ainsi, par exemple, le programme de transformation agricole (ATA) du Nigeria couvrait la période 2011-2015. Il visait à réduire la dépendance du pays vis-à-vis des importations de produits alimentaires, à accroître la production nationale, à améliorer l'accès des agriculteurs aux intrants modernes par une subvention des intrants de 25 à 50 % et à encourager les banques commerciales à prêter au secteur agricole en introduisant le système de partage des risques en matière de crédit agricole.

Au Sénégal, la grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) lancée en 2008, a constitué la réponse à l'augmentation des prix des denrées alimentaires, la diminution des stocks et la

difficulté d'approvisionnement des marchés locaux. Elle visait à augmenter la production agricole des principales cultures afin d'assurer la sécurité alimentaire et réduire la dépendance nationale aux importations.

Au Mali, la crise a été l'occasion de mettre en œuvre la stratégie de développement agricole, une composante du programme de développement économique et social (PDES). Elle visait à produire un excédent de céréales de plus de 900 000 tonnes en 2012. Pour l'initiative riz, les actions incluaient des projets d'irrigation, une amélioration de la distribution des semences, un recours accru aux nouvelles technologies et des subventions implicites (par une intervention des gouvernements sur le contrôle des prix ou les termes de l'échange par exemple) aux producteurs les plus efficaces.

En Côte d'Ivoire, la stratégie révisée de développement de la filière riz (2012-2020) visait à couvrir les besoins nationaux de consommation à partir de 2016. Elle s'appuyait sur plusieurs leviers (développement d'un secteur semencier; réhabilitation de sites aménagés et réalisation d'aménagements; conseil agricole; mécanisation de la production

et transfert de technologies; appui à la transformation et à la mise en marché du riz local; et appui à l'amélioration du cadre institutionnel et à la redynamisation des organisations de la filière).

Ces quelques exemples illustrent la tendance globale observée au niveau de presque tous les pays d'Afrique de l'Ouest. En réponse à la crise, ceux-ci ont développé des programmes souvent très ambitieux axés sur l'autosuffisance, avec un focus sur le riz qui prend une place croissante dans les systèmes alimentaires (voir page 14).

Une intégration (trop?) limitée de la chaîne de valeur. Globalement, en réponse à la crise alimentaire de 2008, les gouvernements ouest-africains ont conçu des programmes d'urgence pour relever rapidement la production des céréales dans l'optique d'une autosuffisance nationale. Ces programmes ont davantage ciblé la production au niveau de l'exploitation et n'ont pas suffisamment traité la question de la mise en marché et promu l'intégration des différents segments des chaînes de valeur, notamment en aval. Au contraire même, les interventions ont favorisé une forte dépendance vis-à-vis des subventions aux intrants.

« Les interventions publiques ont favorisé la dépendance aux subventions »



© USAID/PCE

Battage mécanique du riz dans le Delta du fleuve Sénégal, juin 2010

L'influence de la crise sur l'Ecowap et les PNIA.

La crise de 2008 a eu un effet d'accélérateur sur la politique agricole de la Cédéao (Ecowap) et le programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Elle a incité les pouvoirs publics à prendre conscience de la nécessité d'investir dans l'agriculture pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et une croissance économique forte et durable. Les plans nationaux d'investissement agricole (PNIA), une émanation du PDDAA, visaient en principe à remédier aux contraintes structurelles à long terme d'une croissance agricole durable.

Les plans nationaux ont finalement eu une orientation très ambitieuse à court terme, centrée sur l'augmentation de la production de produits de base, en particulier le riz du fait de la forte dépendance de la région par rapport aux importations. Ainsi, une bonne partie des investissements d'infrastructures prévus ont été consacrés à l'expansion des aménagements pour la production de riz.

PNIA : des réponses centrées sur la production et non sur la productivité.

Dans la pratique, de nombreux PNIA ont davantage mis l'accent sur l'accroissement de la production (au moyen de subventions aux intrants), que sur l'augmentation de la productivité en soi. Peu de moyens ont été alloués aux organisations d'enseignement supérieur et de recherche agricoles et aux unités chargées de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques. Les PNIA ont concentré leurs efforts sur la mobilisation des ressources publiques et des donateurs, accordant peu d'attention à la manière de créer des incitations pour que les acteurs nationaux et internationaux plus importants du secteur privé investissent dans la production et la transformation agro-alimentaire.

Malgré ces insuffisances, les programmes ont accru la visibilité des politiques agricoles, mobilisé des donateurs, permis d'harmoniser, dans une certaine mesure, les actions des organisations intergouvernementales et offert une plateforme inclusive à toutes

les parties prenantes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles.

Les effets des interventions publiques. Les mesures prises à la suite de la crise alimentaire de 2008 ont généré des résultats positifs, notamment en termes d'augmentation de la production. Ainsi, les productions de riz et de maïs ont augmenté respectivement de 29 % et 24 % depuis 2008. En revanche, la production de céréales traditionnelles — mil et sorgho — a diminué. Le blé est à peine produit dans la région. De même, alimentés par les efforts nationaux visant à accroître la production et par les mesures d'interdiction ou de limitation des importations pour des raisons sanitaires, l'offre intérieure de viande de volaille n'a cessé de croître (17 %) au Nigeria, au Sénégal et au Ghana.

Mais la région dépend de plus en plus des marchés extérieurs pour ses besoins en produits de base. La hausse des importations a été particulièrement forte depuis le pic de la crise alimentaire de 2008, avec une augmentation de 44 % pour le riz et de 33 % pour le blé.

Pour des politiques agricoles durables et globales.

La demande de céréales (mil, sorgho, maïs, riz et blé) augmente dans la région. Cela tient à la croissance démographique et à l'urbanisation, mais aussi à de plus fortes exigences des consommateurs sur des produits nécessitant des céréales comme intrants intermédiaires (produits laitiers, viande, volaille et boissons alcoolisées). Dès lors, il est important que les politiques agricoles mettent l'accent sur des mesures de long terme augmentant la productivité agricole de façon régulière et durable. Le risque de voir la croissance dynamique de la demande régionale captée par les importations reste vivace malgré les efforts d'intensification agricole. Une approche plus globale incluant le financement des exploitations, le fonctionnement des marchés, les enjeux de transformation, la gestion des risques, etc. est désormais nécessaire pour donner une impulsion décisive à la relance agricole. ■