

## ► POLITIQUE AGRICOLE

# Refonder les politiques agricoles

Ibrahim Assane Mayaki, ancien Premier ministre du Niger, est directeur exécutif de la Plateforme pour le développement rural en Afrique de l'Ouest et du Centre. [ibrahimassanem@unops.org](mailto:ibrahimassanem@unops.org)

► La Plateforme, aussi appelée Hubrural, est une structure d'appui basée à Dakar dans laquelle se retrouvent les acteurs du monde rural (gouvernements, institutions régionales, donateurs, organisations de producteurs et centres de recherche). Elle a pour vocation l'assistance technique aux acteurs du monde rural dans l'élaboration des stratégies de développement. Elle fournit à cette fin des services gratuits en mettant à disposition de l'information, du conseil et de l'expertise. [www.hubrural.org](http://www.hubrural.org)

L'ANALYSE des processus de production des politiques publiques par les appareils étatiques en Afrique subsaharienne ne peut passer sous silence l'histoire de ces États et leurs modes de fonctionnement actuels. L'accent est souvent mis sur une analyse des instruments (dits « techniques ») de ces politiques et de leur « rationalité », en omettant de traiter la dimension relative aux intérêts et rapports de forces qui les conditionnent. Les conclusions de ces analyses reviennent de manière répétitive sur les mêmes obstacles et les mêmes solutions.

**Un certain aveuglement des politiques face aux évidences.** Les politiques agricoles rencontrent encore aujourd'hui des difficultés pour prendre complètement en compte certaines évidences et les principaux défis. En premier lieu, l'immense majorité des exploitations agricoles en Afrique subsaharienne est de type familial. En deuxième lieu, même si l'exode rural est important dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la population rurale va continuer de croître (voir graphique)... et le nombre d'exploitations agricoles familiales aussi ! Enfin, ce sont ces dernières qui auront dans les vingt prochaines années à relever les défis agricoles posés aux pays d'Afrique subsaharienne. Ces défis se posent en termes de productivité de l'agriculture (du travail, du capital et de la terre), d'aménagement de l'espace et de gestion intégrée des ressources naturelles, d'insertion des jeunes en milieu rural et d'accès aux marchés.

**Différenciation des exploitations et politiques publiques.** La dualisation du secteur agricole en Afrique est nettement engagée depuis le début des années 90. Certains auteurs<sup>1</sup> ont bien décrit cette

différenciation : « une agriculture d'entreprise, issue des agricultures familiales les mieux dotées ou ayant bénéficié d'investissements directs dans les sous secteurs les plus porteurs ; une frange croissante d'exploitations marginalisées n'ayant plus les moyens d'assurer leur reproduction et se trouvant en voie de paupérisation ; une masse intermédiaire d'exploitations familiales sur le fil du rasoir suite aux instabilités du marché ou à des calamités naturelles. »

Les politiques agricoles accentuent ce phénomène en mettant l'accent successivement sur des axes souvent antagonistes : d'un côté, la lutte contre la pauvreté fondée sur des actions sociales en faveur des pauvres, de l'autre côté l'appui au secteur privé qui privilégie la compétitivité des entreprises agro-exportatrices. Ceci a conduit à des confrontations vives entre pouvoirs publics et mouvements paysans, autour des réformes des instruments de politique agricole : les services techniques, le crédit agricole et la formation professionnelle des agriculteurs.

**Investir dans le capital humain.** Les services d'appui au secteur agricole ont été vidés de leurs ressources (financières mais aussi humaines) depuis la fin des années 80. Qu'il s'agisse du niveau de formation technique des agriculteurs, du niveau de l'encadrement ou des cadres supérieurs, on constate une érosion du capital humain qui a fini par limiter très significativement la capacité du secteur agricole à attirer les investissements (sur budget de l'État en premier lieu) pour son développement économique. Même si les statistiques démontrent encore l'importance relative de ce secteur dans l'économie de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, il reste marginalisé, et la

part des inscriptions budgétaires des États reste extrêmement faible. Pourquoi ? La réponse est liée d'une part aux difficultés des techniciens du secteur à démontrer la pertinence et l'efficacité de ces investissements et d'autre part au faible intérêt que les décideurs publics accordent à l'agriculture.

Les organisations professionnelles agricoles ont un rôle déterminant à jouer aux côtés des autorités de leurs pays et des deux espaces régionaux (CEEAC<sup>2</sup> et Cedeao<sup>3</sup>), pour conduire ce plaidoyer en faveur des investissements dans le secteur agricole, en proposant des modèles de développement différents.

**Construire un dialogue exigeant sur les politiques.** La qualité des processus qui conduisent à l'adoption des politiques publiques et à leur mise en œuvre est déterminante. Ceci inclut des analyses réalisées en amont, des concertations entre acteurs mais aussi les mécanismes de décision. Le décalage est fréquent entre les décisions prises et les options stratégiques supposées fonder ces décisions. Des arbitrages politiques sont rendus et c'est également à ce niveau qu'il est important d'agir. Une politique est toujours le fruit de la confrontation de rapports de force entre des groupes sociaux, ou d'autres groupes de pression et les pouvoirs publics. Le seul travail sur les outils n'est pas suffisant.

**Articuler politiques nationales et régionales.** Conçues et mises en œuvre par les pouvoirs publics au lendemain des périodes d'instabilité sociale, poli-

1. J.F. Bélières, B. Losch, P.M. Boss : Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'Ouest dans un contexte libéralisé ? octobre 2002, IIED.

2. Communauté économique des États de l'Afrique centrale.  
3. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

tique et surtout économique (traversées par les pays africains dans les années 80 et 90), les politiques d'intégration en général et les politiques agricoles régionales en particulier, visent pratiquement les mêmes objectifs que les politiques nationales. Elles sont liées à un même contexte de désengagement des États du secteur agricole, et à un même constat : la reconnaissance du rôle essentiel du secteur agricole dans l'économie. Elles sont aussi liées par des orientations identiques – la réalisation d'une sécurité alimentaire fondée sur un degré adéquat d'autosuffisance dans leurs espaces juridiques. Toutefois, au-delà de ces convergences, les politiques se différencient nettement au niveau des processus et des instruments par lesquels cet objectif devrait être atteint. Cette différence entre les deux niveaux est largement influencée par l'un des principes clés – la subsidiarité – qui fonde la complémentarité entre national et régional.

Alors que les politiques agricoles régionales s'efforcent, par la promotion des échanges intérieurs, d'élargir le marché régional et de trouver des débouchés pour les produits communautaires, les politiques agricoles nationales mettent davantage l'accent sur l'accroissement de la productivité et de la production. D'où la complémentarité de ces deux types de politiques agricoles. Au niveau national d'une part, les marchés sont en effet trop exigus pour apporter les solutions à tous les problèmes d'insécurité alimentaire et

d'autre part, au niveau régional, les infrastructures ne sont pas disponibles pour relever les défis de production et répondre aux besoins des consommateurs et des marchés. Les politiques agricoles régionales ne sauraient donc remplacer les politiques agricoles nationales qui sont indispensables mais qui ont été dépouillées de leurs principaux instruments de soutien.

#### Articuler les politiques régionales dans la négociation internationale.

Les principaux enjeux des négociations commerciales actuelles reposent sur le besoin de refonder les politiques agricoles axées sur le soutien aux produits vivriers. Le déficit alimentaire de la Cedeao a été multiplié par trois de 1995 à 2003. Les pays de cet espace fondent pourtant leurs politiques économiques sur la croissance du secteur agricole. Parmi les conditions nécessaires à l'efficacité de ces politiques, le lien avec les négociations commerciales en cours est indéniable.

Les calendriers très serrés des négociations laissent peu de marge de manœuvre aux pays africains dans un contexte de collusion des agendas respectifs de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'accord de partenariat économique entre les régions ACP<sup>4</sup> et l'UE (APE). La négociation à l'OMC est la plus contraignante et fixe les limites des autres accords, tel l'APE. La question principale à traiter est celles des produits spéciaux et des mesures de sauvegarde spéciales pour lesquelles les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre n'ont pas encore formulé de « vraies » propositions.

Cette situation est paradoxale dans la mesure où le point d'achoppement actuel de la négociation APE porte sur la définition des critères et le choix des produits sensibles, à l'exclusion de la libéralisation des échanges avec l'Europe. Il est donc possible de se retrouver dans une situation où, dans le cadre de l'APE, seraient autorisées des mesures de protection de certains produits, alors que ces mesures ne seraient pas autorisées dans le cadre de l'OMC!

En effet, le tarif extérieur commun (Tec) de la Cedeao a été finalement défini par les pays membres *grasso modo* au même niveau que celui de l'Uemoa<sup>5</sup>. Les possibilités de pouvoir l'augmenter pour les produits alimentaires étaient limitées par le fait que certains pays ont notifié à l'OMC des taux plafonds relativement bas (Côte d'Ivoire, Bénin, Sénégal, etc.). Les marges de manœuvre qui apparaissent avec les mesures du traitement spécial et différencié et notamment celles de sauvegarde spéciale (tarification différenciée pour les produits alimentaires) seraient compatibles avec le renforcement de l'actuelle taxe conjoncturelle d'importation.

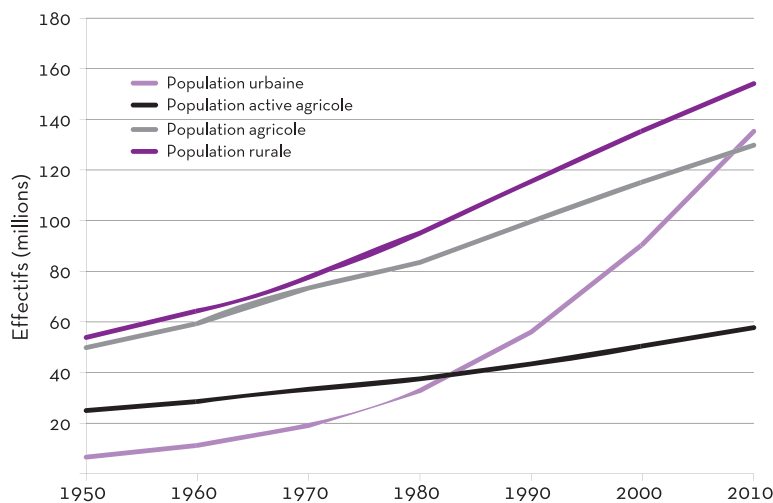
Les conditions d'un dialogue construit entre les différents acteurs ne sont pas encore réunies et ceci limite la progression normale des négociations. Dans le cas de l'APE, les travaux achoppent encore sur le « groupe 5 » consacré aux secteurs productifs. Ils devraient notamment inclure la définition d'un programme de mise à niveau. Il s'agit de parvenir à une liste de produits sensibles dans le cadre de l'APE et pour laquelle les différentes parties arrivent difficilement à se mettre d'accord. Il subsiste entre ces dernières des différences d'approches sérieuses quant aux méthodes d'appréciation de l'impact d'un APE.

Reconstruire les bases solides d'un dialogue associant toutes les parties prenantes (y compris la société civile) afin de progresser dans les négociations pour maximiser les chances des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre de disposer de marges de manœuvre intelligentes est donc indispensable à l'atteinte des objectifs fixés dans les politiques agricoles. ■

4. Afrique, Caraïbes, Pacifique.

5. Union économique et monétaire ouest-africaine.

#### ÉVOLUTION DES POPULATIONS EN AFRIQUE DE L'OUEST



Source : Fnuap