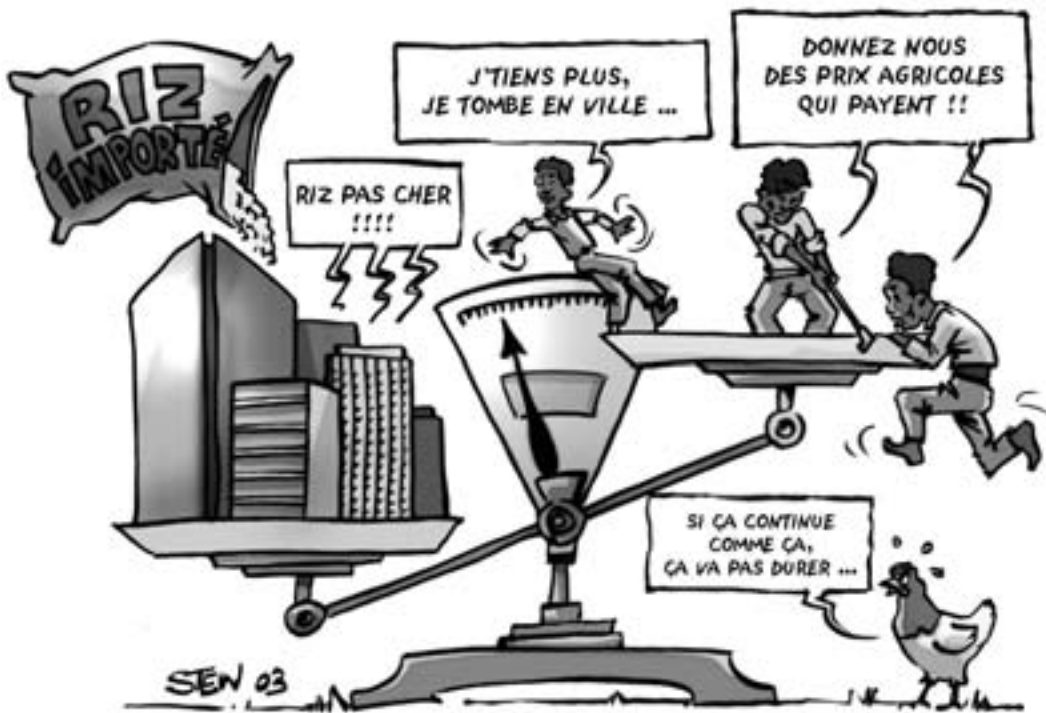


Les politiques agricoles en jeu



Après la période des ajustements, assiste-t-on aujourd'hui à un retour des politiques agricoles en Afrique ? Le mot n'est plus tabou. L'importance du secteur agricole dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, de préservation des ressources naturelles et d'insertion internationale conduit les États, les acteurs et la communauté internationale à s'interroger sur les nouveaux besoins de régulation et les domaines dans lesquels la puissance publique doit intervenir pour faire face aux défis régionaux et affronter l'instabilité internationale.

Dans la plupart des pays africains, deux concepts ont résumé l'essentiel des politiques agricoles depuis près de 20 ans : libéralisation et privatisation. Ces deux mots ont permis aux « ajusteurs » de décliner dans le secteur agricole les options macroéconomiques qui devaient favoriser la restauration des équilibres économiques et financiers mis à mal par les logiques d'endettement excessif des années 1960 et 1970. Après avoir prôné

dans la foulée des Indépendances, un État fort, fortement interventionniste dans le secteur agricole, au travers des sociétés de développement, des offices de commercialisation, etc., le temps était venu de chasser l'État de tous les recoins de l'économie et de « créer un environnement propice au développement du secteur privé », considéré comme le meilleur garant d'une forte croissance économique.

Face aux critiques qui émergent de toutes parts sur les limites du processus de libéralisation, le risque est grand d'opérer un simple mouvement de balancier et de croire qu'il suffit à l'État de reconquérir les prérogatives qu'il a dû abandonner sous la pression des institutions de Bretton Woods pour rebâtir des politiques publiques adaptées. Ce serait avoir la mémoire bien courte et oublier que les politiques interventionnistes n'ont pas réussi à impulser une dynamique globale de développement agricole, même si quelques trop rares contre-exemples pourraient le laisser penser.

Ce dossier a été préparé avec la participation de Roger Blein, Georges d'Andlau, Jean-Claude Devèze, Alain Félix et Anne Lothoré.

Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.



1960/1980 : l'État omnipotent...

Au lendemain des Indépendances, la priorité des nouvelles élites africaines était bien de construire l'État et d'affirmer son autorité. Dans des pays quasi exclusivement ruraux, construire cette autorité revenait à imposer un modèle d'administration centralisée à des populations massivement analphabètes. Ces dernières étaient souvent méprisées par des élites qui les ont longtemps jugées comme « emprisonnées par des mentalités et des traditions d'un autre âge » qui les rendaient inaptes au développement, à la modernité. Cette période n'a pas rompu avec la période précédente sur le plan économique. Il s'est agi de poursuivre dans la voie de la spécialisation coloniale. D'ailleurs, les premiers accords commerciaux¹ entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest chercheront à protéger cette relation commerciale historique, en particulier autour de la fourniture d'arachide, de café et de cacao. En achetant à un prix supérieur au marché mondial, cette politique visait à stabiliser une relation commerciale préférentielle avec l'Europe et à garantir un approvisionnement européen pour certains produits tropicaux stratégiques, tout en conservant une forme de domination sur les réseaux économiques et commerciaux des nouveaux États indépendants. C'est sur ces filières d'exportation que va se focaliser l'intervention de l'État. Il s'agira aussi de contrôler le commerce des grains, au nom des risques alimentaires et de la souveraineté nationale. Cela passera par la mise en place des offices céréaliers qui disposeront jusqu'au début des années 1980 du monopole de la commercialisation des mils, sorghos et pad-dys. Mais l'État ne s'arrêtera pas là. Il fallait aussi décréter un droit foncier moderne pour rompre avec « l'archaïsme des droits coutumiers », en transférant au passage la propriété du sol à l'État. Les Caisses nationales de crédit agricole se sont vu confier l'octroi des financements aux producteurs, essentiellement ceux qui étaient monétarisés grâce à leur insertion dans les filières de rente. La recherche et la vulgarisation n'étaient pas en reste. L'ensemble du dispositif d'encadrement des producteurs était en place pour assurer la modernisation d'une agriculture jugée archaïque.

1980/2000 : l'État impotent

D'une façon générale, les pays africains ont choisi de s'appuyer sur le secteur agricole pour financer le développement des villes et des infrastructures. Cette option s'est traduite par une taxation des exportations agricoles. Les caisses de péréquation et de stabilisation qui jouaient un rôle central avec le monopole de la commercialisation des produits de rente ont été sollicitées pour remplir des missions qui ne relevaient pas directement d'une bonne gestion des filières, mais qui ont largement pénalisé la compétitivité des produits africains sur les marchés internationaux.

Contraints de négocier la restructuration de leur dette, les pays ouest-africains ont ainsi dû reformater les États,

en revoyant à la baisse leurs ambitions : libéralisation interne, démantèlement des protections aux frontières, privatisation des sociétés publiques, réformes des dispositifs de vulgarisation, etc. Autour de cette ligne générale, l'ampleur, le rythme et les priorités des réformes ont varié selon les pays.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, ces réformes se sont traduites par un repositionnement des offices céréaliers sur la gestion des stocks de sécurité mobilisables en cas de crise et sur la mise en place de systèmes d'information sur les marchés, destinés à accompagner la libéralisation commerciale en créant les conditions d'une transparence et d'un accès équitable à l'information pour les différentes catégories d'acteurs.

Les résultats de ces politiques sur le plan des performances de l'agriculture sont contrastés. Mais il faut bien reconnaître que nous n'avons pas assisté à un effondrement du secteur agricole lié au retrait de l'État. Pour l'ensemble de la zone Cedeao², sur la période 1980/2000, la production de céréales est passée de 15 à 36 millions de tonnes. La production de tubercules a été multipliée par sept. Il en va de même pour la plupart des productions de rente : de moins de 500 000 tonnes, la production de coton graine s'est accrue jusqu'à plus de 2 millions de tonnes. Certes, ces performances sont atténuées par la croissance démographique. Surtout, l'accroissement des volumes de production n'a pas reposé sur une amélioration des rendements mais quasi intégralement sur la seule extension des surfaces mises en culture. Mais à nouveau, derrière un constat général assez pessimiste, se dissimulent des dynamiques très contrastées : la productivité du riz au Mali s'est fortement améliorée, les progrès sur la culture du maïs dans la bande soudanaise sont considérables, contrairement aux céréales sèches dont les performances stagnent, partout la production de légumes explose littéralement. Cette disparité des performances s'explique par l'existence ou non de réserves agronomiques et de capacités de mise en valeur des terres, l'existence de circuits d'approvisionnement en intrants et de dispositifs de financement, l'existence d'un marché qu'il soit local, régional ou international pour écouler les produits.

2000/2020 : vers l'État intelligent ?

Si le bilan n'est pas catastrophique, il n'en est pas moins très loin des espérances. D'ici à 2025, l'Afrique de l'Ouest et du Centre vont voir leur population doubler. Environ la moitié de ces populations sera urbaine. Si la proportion de ruraux va baisser, le nombre de producteurs agricoles va néanmoins vraisemblablement progresser encore. Nourrir ces populations et insérer l'Afrique dans les échanges internationaux sur la base d'une palette de produits permettant de réduire sa dépendance constituent deux défis essentiels pour les 20 prochaines années.

¹ Les accords de Yaoundé, signés en 1963, puis les conventions de Lomé qui vont se succéder de 1973 jusqu'en 2000 avant de donner lieu aux accords de Cotonou.

² Source : Cedeao « Document cadre sur le volet agricole du Nepad Afrique de l'Ouest » ; Bureau Issala ; mai 2003.

Dans de nombreuses régions, les systèmes de production extensifs ne permettent plus désormais de reconstituer la fertilité des sols. Autrement dit, l'équation qui a prévalu ces 20 dernières années rencontre désormais une limite technique qui impose une intensification des systèmes de production et une amélioration de la productivité du travail pour espérer préserver les ressources naturelles et améliorer les revenus en milieu rural. L'expérience montre que les producteurs africains réagissent aux incitations (disponibilités de crédit, débouchés dynamiques, etc.). Ils sont aussi réfractaires à investir si un ensemble de conditions ne sont pas réunies pour sécuriser la production et la commercialisation. Raisonner les politiques agricoles qui faciliteront les transitions nécessaires pour l'agriculture africaine revient précisément à réfléchir aux orientations à donner aux agricultures de la région ainsi qu'aux incitations qui permettront aux producteurs d'engager les investissements indispensables, et aux autres opérateurs de s'impliquer dans des activités économiques ou la fourniture de services efficaces en amont et en aval des producteurs.

Dans cette perspective, tous les éléments des politiques publiques doivent être débattus. Un des fondements prin-

cipaux de l'efficacité des politiques agricoles relève de la cohérence d'ensemble : il ne sert à rien de se protéger des importations si les producteurs n'ont pas les moyens d'intensifier et d'améliorer la productivité de la filière locale. Tout doit être conçu et mis en œuvre de façon articulée. C'est pourquoi il ne peut y avoir de politique agricole forte, sans choix politiques et économiques clairs. Or, aujourd'hui, ces choix ne peuvent être définis qu'à l'échelle régionale tant les interférences entre les économies nationales sont fortes. C'est aussi à cette échelle que les pays africains peuvent espérer peser dans les négociations internationales et contribuer à élaborer des règles du jeu plus équitables.

Avec ce dossier, *Grain de sel* ouvre le débat sur l'avenir des politiques agricoles dans toutes leurs dimensions. Les différents articles permettent d'entamer la discussion avec quelques aspects essentiels de ces politiques sur lesquels les prochains numéros permettront de revenir, en confrontant analyses et points de vue de différents acteurs. ■

*Roger Blein, consultant, bureau Issala
roger.blein@bureau-issala.com
et Georges d'Andlau*

Concevoir une politique agricole : au-delà d'un document, un processus, des choix stratégiques et des instruments concrets

De la photo : un diagnostic de situation, s'insérant dans une réflexion macroéconomique large dépassant le seul secteur agricole et le niveau national, avec prise en compte de différents éléments :

- écologiques (le milieu naturel, ses potentialités, ses fragilités) ;
- agronomiques (systèmes et structures de production agricole) ;
- économiques internes aux structures de production (comportement microéconomique des producteurs et perspectives d'évolution) ;
- économiques externes aux structures de production (marché des produits, des facteurs de production, prix, importations, exportations, systèmes de gestion et de régulation) ;
- sociaux (densités de population, répartitions spatiales, migrations...);
- organisationnels et institutionnels : autorités nationales, organisations économiques, organisations de producteurs... ;

... au film : une réflexion prospective, insérée dans une réflexion macroéconomique large dépassant le seul secteur agricole et le niveau national, sur des éléments tels que :

- l'offre (production) et la demande (consommation locale, régionale, exportations), et la prise en compte de l'évolution du milieu naturel, des techniques, de l'aménagement du territoire, des migrations... ;
- les marchés internationaux (tendances de prix, accords...) ;
- la stabilité sociale et politique liée à la sécurité alimentaire ;
- l'évolution institutionnelle et les rôles de l'administration, du secteur privé et des OPA pour une meilleure gestion des filières, des organismes de régulation et, enfin, de la politique agricole elle-même ;
- ... tout en s'ajustant à la prospective des autres secteurs et équilibres macroéconomiques et monétaires...

... pour choisir et élaborer des propositions débouchant sur un développement durable : choix de systèmes de production agricole, choix sur les prix et la gestion-régulation des marchés, choix sur le rôle des partenaires (État, privé, OPA...), mais aussi les choix en termes macroéconomiques (apport de l'agriculture au développement économique, rôle dans les échanges régionaux et extérieurs...).