

L'agriculture en Afrique sub-saharienne : enjeux et perspectives

Agriculture in subsaharan Africa: issues and orientations

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 9, Numéro 6, 409-15, Novembre - Décembre 2002, Dossier : Afrique : agriculture, développement et recherche

Auteur(s) : Philippe HUGON, Professeur Paris X-Nanterre Cered/Forum 200, avenue de la République, 92100 Nanterre, France.

Résumé : L'agriculture africaine a connu en longue période un développement limité. La faible productivité de l'agriculture est un facteur essentiel de blocage de l'économie. L'Afrique sub-saharienne (ASS) est toutefois contrastée. Cet article présente certains symptômes de la crise agricole puis analyse les effets des politiques de libéralisation de filières avant de dégager les perspectives notamment des rendements et de la productivité, et les risques environnementaux compte tenu des défis internes et mondiaux auxquels l'Afrique sera confrontée dans les prochaines années.

Summary : African agriculture has experienced limited development over a long period. Low agricultural productivity is a prime factor in economic stagnation. Yet Sub-Saharan Africa is contrasted. This paper describes some of the symptoms of the agricultural crisis, then analyses the effects of commodity chain liberalization policies, before turning to prospects, notably for yields, productivity and environmental risks, bearing in mind domestic and global challenges that Africa will have to face in the coming years.

Mots-clés : Afrique sub-saharienne, agriculture, alimentation, coton, crises, famines, filières, libéralisation, modèles, politiques d'ajustement, prospectives.

Keywords : agriculture or farming, food, cotton, crisis, famine, network chain, liberalisation, models, adjustment policy, futures.

ARTICLE

L'agriculture africaine a connu apparemment un *faible développement* de longue période surtout si on la compare à la réussite de la révolution verte asiatique même si des *dynamiques agricoles* sont repérables pour le vivrier marchand ou pour certaines cultures d'exportation notamment le coton. La faible productivité de l'agriculture est un facteur essentiel de blocage de l'économie. L'agriculture d'exportation procure 40 % des recettes d'exportation de l'Afrique sub-saharienne (ASS). L'agriculture vivrière doit permettre l'alimentation d'une population qui croît de plus de 3 % par an et d'une population urbaine dont le taux de croissance est de l'ordre de 5 %. L'agriculture joue potentiellement un rôle important dans le développement comme bien essentiel, source d'une

épargne et de main-d'œuvre pour l'industrie, facteur de débouchés pour celle-ci. Elle représente de l'ordre de 20 % du PIB africain. On estime que 70 % des pauvres en Afrique vivent en milieu rural [1].

L'Afrique sub-saharienne est toutefois *contrastée*. En Afrique du Sud et au Zimbabwe domine une grande agriculture d'exploitants « blancs » avec des risques de réformes agraires non gérées créatrices de crises. Deux zones agricoles relativement dynamiques apparaissent, en Afrique de l'Est (exception faite de la Corne de l'Afrique) et en Afrique de l'Ouest, zone à densité démographique plutôt élevée. La vaste diagonale allant du Soudan à la Namibie est, au contraire, caractérisée par de faibles densités et par de faibles rendements. Les zones en forte insécurité (Angola, Mozambique, Tchad, Afrique des Grands Lacs) connaissent évidemment une crise agricole particulièrement forte. « La complexité des systèmes agricoles dans l'Afrique d'aujourd'hui ne s'accorde pas de jugements simplistes » [2]. L'Afrique des « greniers » (mil et maïs) diffère de l'Afrique des « paniers » (tubercules, planteurs des forêts), du pastoralisme ou des zones rizicoles [3]. Les modes de culture vont de la culture itinérante sur brûlis à la culture irriguée en passant par des cultures intensives en travail, en mécanisation ou en intrants. On observe un lien entre ces systèmes et la pression démographique mais également avec les possibilités de financer les intrants, le mode d'appropriation des terres ou la mise en œuvre d'innovations (exemple du coton ou des semences améliorées).

Après avoir présenté certains symptômes de la faible croissance agricole en longue période (I), nous analyserons les effets contrastés des politiques de libéralisation de filières avant de dégager les perspectives (II).

La faible croissance agricole africaine en longue période

Les traits structurels des agricultures africaines

Il est très difficile de faire une synthèse de l'agriculture africaine. Les systèmes d'information sont peu fiables. L'opacité de l'information renvoie à des enregistrements imparfaits dans des sociétés à statistiques déficientes. Elle tient à l'autoconsommation et aux circuits économiques fonctionnant en dehors de l'enregistrement. Les espaces africains sont peu intégrés et conduisent à des prix ou à des quantités très instables. Les écarts entre les évolutions mensuelles, annuelles et pluriannuelles peuvent être considérables. Il est très délicat, au-delà des fluctuations, de définir des tendances de moyen et long termes. Plusieurs traits généraux apparaissent au-delà des grandes différences des systèmes de culture et de production :

la production vivrière, la première transformation et la commercialisation des produits vivriers concernent principalement les femmes dont le temps de travail est supérieur à celui des hommes. Alors que ces derniers sont plutôt spécialisés dans les activités de défrichage et dans les cultures d'exportations. L'agriculture est caractérisée par une division sexuelle du travail et par une faible spécialisation vis-à-vis du marché ;

la productivité du travail est limitée du fait d'une très faible mécanisation et d'une utilisation réduite d'intrants. Il faut quarante jours de travail à la houe pour quatre avec une charrue attelée. En moyenne, un actif cultive un hectare au Sahel, cinquante ares en zone soudanaise et vingt-cinq ares en forêt équatoriale [4]. On estime en moyenne la consommation d'engrais entre 9 et 11 kilos à l'hectare. Seules 4 à 6 % des surfaces sont irriguées. L'intégration agriculture/élevage est réduite, la maîtrise de l'eau est limitée, la pratique de la jachère longue et du brûlis domine (2 à 3 ans de culture

sur 10 ans de jachère en zone soudanaise, 2 ans sur 25 ans en zone forestière). L'agriculture subit les effets de l'érosion des sols, de la destruction du couvert végétal. On estime que sur 660 millions d'hectares de forêt, les pertes sont de 3,2 millions par an ;

les risques climatiques sont mal maîtrisés. Peu artificialisée, l'agriculture africaine subit les effets de la sécheresse (Sahel, Afrique australe). Les risques de dégradation des écosystèmes sont importants. Il en résulte de fortes pressions migratoires ;

enfin, la complexité des droits fonciers, d'accès et d'usage des ressources renouvelables et l'absence ou la faiblesse de droits de propriété privée conduisent à des droits d'usage accordant généralement la possession du sol à celui qui le cultive. On voit toutefois se développer une appropriation privée des sols. Le dilemme entre la sécurité, liée aux droits de propriété, et la régulation sociale par l'accès libre aux terres s'accroît.

Les facteurs de blocage de l'agriculture

Les facteurs de blocage de l'agriculture interviennent différemment selon les systèmes de production : les distorsions de politiques, les prix défavorables, l'émigration rurale, le faible montant des investissements publics, les difficultés de commercialisation et d'approvisionnement, les technologies vétustes ou inadaptées, les facteurs climatiques (ex. : sécheresse), écologiques (désertification), sociaux (structures foncières ou lignagères) ou politiques (ex. : guerre et insécurité) sont autant d'éléments ayant joué selon diverses pondérations.

Au niveau *international*, l'agriculture des pays africains a parfois des écarts de productivité de 1 à 1 000 avec celle des pays industriels. Elle subit de plus la concurrence des produits subventionnés à la production et (ou) à l'exportation et du protectionnisme de la part des pays industriels et émergents. Rapporté aux actifs agricoles, le soutien annuel moyen est de 20 000 dollars US dans les quatre grandes puissances (États-Unis, Canada, Union européenne, Japon) quand il n'excède pas 300 dollars US en Afrique sub-saharienne. Les subventions agricoles des pays de l'OCDE s'élèvent à 1 milliard de dollars par jour soit plus de trente fois la somme qu'ils accordent à l'aide publique au développement. Dans les pays industriels, les tarifs douaniers les plus élevés concernent les produits agricoles. La subvention US « farm bill » est « la plus coûteuse et la plus dangereuse » [5]. Une récente étude de la Banque mondiale et du *Center for economic and political research* (Cepr) a quantifié l'impact de ces barrières tarifaires. Elle a montré que si les quatre grandes puissances ouvraient leurs marchés aux produits des pays en développement, les recettes commerciales de ces derniers augmenteraient de 14 % et leurs exportations croîtraient de 30 à 60 %. À cela s'ajoutent les mesures incitatives à l'exportation dans les pays industrialisés. Ces mesures conduisent à des prix internationaux inférieurs aux prix de revient de certains produits alimentaires pour lesquels les pays développés sont excédentaires comme les céréales et les produits carnés.

De plus, les normes occupent une place croissante dans les négociations internationales. Elles couvrent des domaines de plus en plus larges (sanitaires, environnementaux, sociaux) et leurs exigences tendent à augmenter rapidement. Pour pouvoir se conformer à ces normes et donc accéder aux marchés, les filières agricoles africaines doivent remettre en cause leur système de production et leur mode d'organisation sociale. Ces adaptations sont coûteuses et rendues difficiles par le manque de soutiens publics. L'inégalité de revenus entre nations se double d'une inégalité de dépenses publiques au profit de l'agriculture. Autrement dit, le contribuable des pays riches soutient

ses agriculteurs, alors que l'on demande aux paysans des pays pauvres d'apporter leur tribut aux financements des budgets des États.

Sur le plan *macro*, l'agriculture subit les effets de l'instabilité politique, des conflits, des mauvaises gestions des affaires publiques ou des politiques macro-désincitatives.

Au niveau *sectoriel*, le contexte est celui de savoir-faire locaux adaptés mais peu créateurs d'innovations. Le libre accès à la terre, régulateur social notamment en permettant les migrations, va à l'encontre de la sécurité foncière favorisant l'investissement à risque. Les agricultures africaines souffrent à la fois de la faiblesse des politiques agricoles nationales, de l'absence de soutiens publics à l'agriculture et d'accès au marché insuffisants.

Les agricultures à risque ont très peu de systèmes de couverture des risques. P. Péliissier [6] a montré les préférences de l'agriculteur pour « l'extensif qui rapporte alors que l'intensif nourrit » dans un contexte de faible densité démographique et (ou) de faible appropriation des terres. Les paysanneries affrontent des aléas concernant le climat, la disponibilité de main-d'œuvre, l'accès au crédit et aux intrants ou les débouchés qui rendent trop risquée l'intensification capitalistique. Les aménagements agricoles (irrigation, drainage, moyens de communication...) qui réduiraient ces risques et qui justifient des intrants sont rares. L'intensification en intrants se substituant au travail accroît la productivité du travail mais accentue également le risque agricole [7].

L'agriculture est une des principales sources de surplus mais davantage par le jeu des prix relatifs que par des progrès de productivité. Dès lors, l'extraction du surplus par faible valorisation des produits se fait aux dépens de sa dynamique de long terme. Ce sont les pays ayant adopté des prix incitatifs (Côte d'Ivoire, Kenya, Malawi), et (ou) stabilisés, qui ont connu des progrès notables de production.

En revanche, on note une hausse de la demande urbaine, des révolutions vertes dans certains produits tels le manioc, le maïs ou le riz. Il y a montée en puissance d'organisations paysannes et de systèmes de micro-finance. Des réussites notables peuvent être notées dans des spéculations tels le coton ou des produits de contre saison (agrumes, fleurs).

La sécurité alimentaire et l'agriculture vivrière

Selon les *statistiques officielles*, relativement divergentes, l'Afrique sub-saharienne est dans l'ensemble marquée par une faible croissance de sa production vivrière et alimentaire. Le niveau nutritionnel des populations tend apparemment à régresser¹. Toutefois, l'Afrique sub-saharienne a vu sa population plus que doubler depuis 1970 et sa population urbaine quintupler. Or, apparemment, l'offre agricole a dans l'ensemble répondu à la demande urbaine et les importations agro-alimentaires demeurent limitées [8].

L'*agriculture de subsistance*, de type extensive, demeure peu intégrée au marché (cueillette ou brûlis). Elle utilise des méthodes « traditionnelles » de culture (cultures associées), de débroussaillage (brûlis) et de techniques de production (houe, machette). En jachère longue, au-delà de 30 Ha/km², le système de cultures associées et itinérantes ne peut assurer la sauvegarde des sols. L'intensif modernisé avec irrigation, double récolte annuelle, fumure, utilisation de semences et plantes à hauts rendements ne se trouve que dans quelques zones à forte densité démographique

(ex. : des Bamiléké du Cameroun). Des progrès de productivité ont été enregistrés dans les grands périmètres irrigués, mais les coûts de production ont été élevés (ex. : Moyenne Vallée du Sénégal).

En 2000, les importations de céréales de l'ensemble de l'Afrique se sont élevées à 17 millions de tonnes pour une production de 87 millions de tonnes (*tableau 1*). Le nombre de personnes confrontées à la pénurie alimentaire est passé de 19 millions en 1999 à 28 millions en 2000². En 2002, on estime que 10 millions d'Africains sont menacés par la famine en Afrique australe (Malawi, Zimbabwe, Lesotho, Swaziland, Mozambique, Zambie).

La relative perte de compétitivité de l'agriculture d'exportation

Exception faite de l'Afrique du Sud, de Maurice, du Ghana et de Madagascar, les pays africains n'ont pu diversifier leurs exportations. Celles-ci sont pour plus de 90 % concentrées sur les produits primaires agricoles, pétroliers et miniers. La valeur des exportations durant la décennie 90 a crû de 7,3 % contre 59,9 % pour le monde, et plus de 140 % pour l'Asie. Six cultures agricoles (cacao, café, coton, thé, sucre, tabac) représentent plus de deux tiers des exportations agricoles avec concentration croissante sur quelques produits. Les réussites ne sont significatives que pour le cacao et le coton. En 2000, la Côte d'Ivoire a représenté la moitié du marché mondial du cacao (contre 38,4 % en 1991) et le Ghana 15 %.

L'agriculture d'exportation demeure dominée par les petites exploitations. Elle est souvent une économie de cueillette avec de faibles rendements. La commercialisation et la transformation sont souvent défectueuses. Les cours sont instables. L'ensemble des produits sont exportés avec peu de valeur ajoutée interne. Les produits agricoles traditionnels d'exportation africains sont fortement concurrencés par de nouveaux exportateurs (bananes, girofle, vanille, thé, tabac, café) ou par des produits synthétiques ou de substitution (vanille, arachide, caoutchouc).

Dans le passé, les filières d'exportation agricole ont connu un succès important : cacao, café, palmier, hévéa et surtout coton. Les *cultures de rente* ont fortement crû du fait des prix favorables (surprix stabilisés), des structures d'encadrement, des grandes plantations avec salariat, des incitations des petits producteurs et des offices de commercialisation et de stabilisation (ex. : du Cocoa Marketing Board du Ghana). Ces différents facteurs se sont atténués, alors que l'Afrique affrontait la concurrence internationale. La relative stabilité des prix dans un contexte de cours internationaux à la fois plutôt favorables et instables a joué un rôle positif dans les années 60 et 70. Or, cette situation s'est inversée au cours de la décennie 80. Les prix internationaux ont chuté en longue période avant de remonter provisoirement après 1992-1993 et sont devenus plus instables. Les mécanismes internes de stabilisation ont connu d'importants déficits et dysfonctionnements. Les grandes filières ont perdu de la compétitivité dans un contexte où la concurrence mondiale s'accroissait : cacao, café, huile de palme. En 2001 et 2002 (malgré certaines perspectives meilleures pour le cacao), les cours des matières premières agricoles sont retombés au plus bas (chute des cours du café et du coton).

Récemment, les prix ont été peu incitatifs et peu stabilisés. On peut considérer qu'il y a asymétrie entre les cultures vivrières et les cultures d'exportation. Les premières se sont plutôt développées aux dépens des secondes alors que, sauf rares exceptions (arachide du Sénégal, haricots du Burkina Faso), le développement des *cultures d'exportation* se réalise plutôt au bénéfice des cultures

vivrières. Dans les régions d'économie de plantation, on constate des complémentarités entre le vivrier et les cultures d'exportation. La filière coton joue un rôle d'entraînement du vivrier en milieu rural.

La réussite de la filière coton

La production cotonnière en Afrique Zone Franc (AZF) a connu une forte croissance. Cette production représentait, en 1950, 100 000 tonnes ; en 1975, 540 000 tonnes ; elle est passée à 2 400 000 tonnes en 2002 (soit un million de tonnes de coton fibre). Destinée principalement à l'exportation (90 % de la production), la culture du coton assure des revenus monétaires réguliers à environ 2 millions de paysans. Dans les pays tels que le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, le coton représente environ 50 à 60 % de la valeur des exportations du pays. La part du coton AZF est passée en pourcentage du marché mondial de 4 % en 1980 à 9 % en 1990 et 16 % en 2002, plaçant cette zone au troisième rang de la production mondiale. Le rendement des filières coton en AZF est passé de 670 kg/ha en 1960 à plus d'une tonne en 1985. L'intensification place l'AZF en première position en Afrique au Sud du Sahara dans la production de coton graine. Les facteurs déterminants ayant favorisé la hausse du rendement à l'hectare dans la filière coton sont l'augmentation des intrants et des équipements, la vulgarisation, l'alphabétisation et l'apprentissage. La progression de la production cotonnière en AZF a résulté d'une succession d'innovations institutionnelles [9] et d'innovations techniques (la mécanisation et les choix des variétés de cultures performantes). La *qualité* de cette culture la rend compétitive. Le coton apparaît ainsi comme une culture sûre dans un environnement incertain [10]. Néanmoins, les producteurs africains affrontent les agriculteurs subventionnés du Nord et la baisse des prix mondiaux qui en résulte. En 2002, pour un cours de l'ordre de 0,95 euros le kilo, la subvention par kilo produit au producteur américain de coton est de 1,21 euros et celle de l'Union européenne de 1,49 euros.

Plusieurs dysfonctionnements apparaissent toutefois du fait notamment de la non-transparence, des asymétries de pouvoir et d'information entre acteurs au sein de la filière ou de rigidité ayant conduit à de graves crises financières lors de forte chute du cours mondial du coton. On peut également constater des évolutions contrastées selon les pays (*tableau 2*). Sur la période allant de 1971 à 1997, la plus forte évolution du rendement de coton graine par hectare a été observée au Cameroun (3,2 %), et la plus faible progression en Côte d'Ivoire (0,5 %). Le plus fort taux de croissance de la *production* de coton graine a été enregistré au Togo (14,2 %) et le plus faible au Tchad (1,2 %). Certains pays ont connu une tendance baissière *prix réels* de long terme (ex. : Côte d'Ivoire), d'autres ont eu une tendance légèrement haussière (ex. : Burkina Faso)³. Il n'y a pas, en revanche, de liens significatifs entre les prix réels, les rendements et la production.

Les modèles économétriques prospectifs

Quatre modèles économétriques globaux et trois modèles partiels plus prospectifs concernent, à notre connaissance, la situation agro-alimentaire de l'Afrique.

Les modèles globaux de prévision

Le modèle WGM (*World Grain Model*) de la Banque Mondiale permet des projections à moyen terme du marché mondial des grains pour 21 ensembles géographiques dont le Nigeria et l'Afrique sub-saharienne.

Le modèle WFM (*World Food Model*) de la FAO (Nikos Alexandratos) permet de prévoir les situations alimentaires (offre, demande, prix) pour tous les pays et pour quarante produits.

Les modèles IFPSIM (*International Food Policy Simulation Model*) et IMPACT (*International Model for Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade*) de l'IFPRI permettent de prévoir la situation alimentaire de 35 ensembles régionaux pour 17 produits. Le modèle IMPACT met l'accent sur les populations à risque de malnutrition.

Les modèles partiels à intention prospective

Penning de Vries, Van Keuten et Rabbinge proposent un modèle distinguant 15 régions agro-climatiques (dont l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe) qui tient compte des conditions écologiques de la production agricole, et notamment des disponibilités en eau.

M. Monnier (*Terres nourricières, Nourrir les hommes demain sans dégrader la planète*, 1995) insiste sur les migrations que pourrait impliquer la croissance démographique et les techniques agraires.

M. Yudelman (*Demand and Supply of foodstuffs up to 2050 with spécial référence to irrigation*) pose le problème de l'irrigation dans le long terme.

L. Brown et H. Kane (*The worldwatch environmental alert series reassessing the earth's population carrying capacity*) se proposent d'identifier les problèmes qui résulteraient d'une charge démographique supérieure à la capacité d'accueil des milieux naturels et posent le problème de l'insécurité alimentaire.

Les modèles mondiaux de prévision des équilibres agro-alimentaires manquent de précision lorsqu'ils décrivent l'avenir des agricultures africaines. Le fait que les résultats des scénarii tendanciels soient voisins ne signifie pas qu'ils sont fiables, mais plutôt que la logique de construction des modèles et les hypothèses de travail sont semblables. Le niveau d'agrégation n'est pas en cause puisque certains fournissent des prévisions par pays et pour une variété considérable de produits végétaux et animaux ; mais ce luxe de détails, si utiles aux opérateurs des marchés internationaux, rend compte des performances des grands producteurs mondiaux bien plus que des enjeux et des dynamiques spécifiques des modestes agricultures africaines. Notamment, ces modèles ignorent que les paysans africains demeurent sous-intégrés dans les marchés locaux et mondiaux, et ne permettent pas de prévoir les voies et les conséquences de cette intégration. De plus, ils ignorent les impacts environnementaux de l'agriculture à jachères longues et ne permettent donc pas de prévoir les dangers de ce type de croissance agricole. Tenir compte de ces spécificités africaines conduit à changer de méthodologie, à passer d'un exercice de prévision à un essai de prospective.

Les effets contrastés des politiques de libéralisation et les perspectives

Un débat concernant les *réformes souhaitables* oppose ceux qui prônent la libéralisation ou la privatisation des filières (Banque Mondiale) et ceux qui veulent des réformes tout en garantissant des mécanismes stabilisateurs et des relations contractuelles. Des argumentaires théoriques différents sont mobilisés.

Les politiques de libéralisation

La mise en œuvre de politiques macro-économiques, dans le cadre des programmes d'ajustement structurels (PAS) est la résultante de la crise économique et financière et des distorsions liées à une économie administrée [11]. Elle s'appuie sur une représentation de l'agriculture en termes d'interdépendance par le marché et par les prix, d'équilibre, d'absence de distorsions sectorielles, d'ouverture sur le marché international [12]. Les partisans de la *libéralisation et de la privatisation* considèrent que les filières intégrées sont un héritage colonial qui perpétue une situation de monopole défavorable aux producteurs. Les prix des filières intégrées ne correspondent pas aux prix du *marché libre*. La *libéralisation ou la privatisation* de ces filières pourrait favoriser la concurrence, l'augmentation de la productivité, le bon fonctionnement et la transparence des comptes des filières. Elle permettrait d'encourager l'entrée de nouveaux opérateurs nationaux et internationaux, d'introduire une concurrence au niveau de différents segments des filières et de favoriser une allocation optimale des ressources.

Les politiques de *stabilisation* et d'*ajustement structurel* ont visé, depuis 1980, à assainir les finances, à améliorer l'environnement macro-économique, à réduire les distorsions économiques, à libéraliser les circuits économiques, à ouvrir l'économie et à inciter les opérateurs privés. Elles ont mis en œuvre un ensemble d'instruments qui ont indirectement des effets sur les filières.

Dans la mesure où les pays africains sont *price taker* sur la plupart des produits agricoles exportés, sauf le cacao pour la Côte d'Ivoire, l'*ajustement de change* a des effets sur la rentabilité et sur les prix de revient des filières davantage que sur leur compétitivité exprimée en prix de vente. La dépréciation du taux de change effectif réel (l'accroissement des coûts de production globaux est inférieur à la dépréciation nominale) doit accroître la rentabilité des exportations en rendant les prix extérieurs plus attractifs traduits en monnaie nationale. Elle augmente en revanche le coût des intrants et des équipements importés ainsi que le montant des frais financiers libellés en devises fortes et les salaires des expatriés.

La *politique commerciale* a visé à réduire les « distorsions » liées à la protection non tarifaire, à la surprotection des entreprises non compétitives, à la multiplication des incitations et des protections au cas par cas que favorisent l'arbitraire et les dysfonctionnements administratifs. La libéralisation des importations, liée à la dépréciation du taux de change réel, devait accroître la rentabilité des exportations. La réduction des tarifs douaniers et des autres obstacles aux importations diminue la taxation implicite des exportations en réduisant la proportion de produits de substitution des importations dans l'économie locale. Il s'agit de modifier les règles de la protection en cherchant à uniformiser les taux de *protection effective* et à calculer un taux de protection, soit nominale indirecte soit véritable, tenant compte des taux de change d'équilibre, des prix virtuels et de la

substituabilité entre les biens locaux et les biens importés.

Les mesures de stabilisation se sont accompagnées d'ajustements axés sur l'*offre*. Les principales mesures ont concerné :

les actions sur les *prix* : accroissement des prix réels au producteur, baisse ou suppression des subventions aux intrants, augmentation des prix au consommateur, légalisation des marchés parallèles... ;

la *libéralisation* : baisse du contrôle des prix et de la réglementation, réduction ou suppression des offices publics de commercialisation et des caisses de stabilisation ;

la *privatisation* : baisse des entreprises publiques et parapubliques.

La réussite de ces mesures paraît limitée. Elle est subordonnée à certaines conditions : les producteurs doivent avoir une faible aversion au risque. La baisse des revenus urbains et de la demande solvable est supposée neutre vis-à-vis des prix et des débouchés agricoles. Il est supposé que des substitutions soient possibles entre les importations de céréales (blé, riz) et les céréales locales dès lors que les prix relatifs sont modifiés. Les exportations en volume des cultures de rente ne sont pas supposées créer des effets de composition au niveau des prix et donc des recettes.

Dans l'ensemble, ces politiques n'ont pas eu les effets escomptés du fait des asymétries d'information, d'un niveau peu concurrentiel, du rôle des incertitudes liées aux risques naturels, à la faiblesse des marchés des facteurs de production et à un environnement institutionnel déficient. Le modèle transposé à l'Afrique n'a pas intégré les raisons des réussites agricoles notamment en Asie (prix garantis et stabilisés, proximité du crédit, rôle de l'État dans les infrastructures, voire subventions et protections).

Le cas de la libéralisation de la filière coton

De nombreuses filières cotonnières africaines ont connu une lourdeur administrative et un défaut de gestion des offices de commercialisation. Dans certains cas, l'exemple de la Tanzanie (1986-1987), la suppression du Board a permis un système alternatif efficace qui s'est traduit par un paiement rapide au producteur, un approvisionnement en intrants dans les délais ou des disponibilités en biens de consommation pour les paysans. En revanche, dans le cas du Nigeria, la suppression du « Cotton Board » s'est traduite par un échec. Ces performances contrastées sont liées au mode d'organisation des filières, aux effets de diffusion de la recherche, à l'encadrement, aux innovations et aux choix technologiques. On peut considérer que plus les filières fonctionnent dans un contexte macro-économique déficient, moins elles sont intégrées en aval avec des industries textiles/habillement (cas des pays d'Afrique de l'Ouest) et plus la cohérence et l'intégration des filières paraissent efficaces.

Les prix du coton mondial sont eux-mêmes le résultat de politiques d'intervention ; ils sont très volatiles et ne peuvent être considérés comme des prix d'équilibre. Le taux de change est la résultante de facteurs financiers qui ont peu à voir avec la parité des pouvoirs d'achat des monnaies. Dans l'ensemble, les filières libéralisées en Afrique ont connu des résultats inférieurs aux filières intégrées ou contractualisées.

Si on prend le cas significatif du Mali, ce pays est passé d'une agriculture administrée à une économie libéralisée avec un rôle important de la décentralisation. L'État s'est désengagé de la production et de la commercialisation. Il y a eu développement de relations contractuelles entre acteurs et partenariat. La restructuration du marché céréalier par le PRMC (Programme de restructuration du marché céréalier), la régulation du riz par l'office du Niger, la mise en place du contrat plan par la CMDT (Compagnie malienne pour le développement des textiles) ont traduit une régulation appuyée par les bailleurs de fonds avec transferts de plusieurs fonctions au privé, passage de sociétés de développement à des sociétés sectorielles. La CMDT doit être à terme privatisée et se retirer des missions de service public.

Vers des filières agricoles régulées

Les partisans de l'*intégration de la filière* mettent en avant les normes de qualité, la compétitivité et l'efficacité du processus de production. Les filières intégrées représentent la *chaîne de production agricole*, les *canaux de distribution* et les *circuits commerciaux* à l'intérieur desquels les relations sont complémentaires.

D'autres partisans de réformes mettent en œuvre une pluralité des modes efficaces d'organisation et de coordination et des réformes prudentes vis-à-vis de la libéralisation et de la privatisation. Le libre marché est efficace sous certaines conditions de concurrence et d'informations transparentes qui sont absentes dans le contexte africain. L'instabilité créatrice de risques suppose qu'il existe un marché d'assurance. Le libre jeu du marché implique qu'il existe des marchés de facteurs de production. Or les agricultures africaines sont caractérisées par des marchés incomplets notamment de crédit, des faibles jeux de la concurrence et de fortes asymétries d'information. De plus, la compétitivité se fait sur des marchés de concurrence imparfaite où les grandes puissances subventionnent la production et où les normes de qualité sont essentielles. Les prix du marché mondial ne peuvent être ainsi retenus comme des signaux permettant la plus grande efficacité. En outre, d'autres considérations peuvent être retenues pour justifier l'intégration ou des coordinations non marchandes. Les critères d'équité concernent les modes de partage de la valeur ajoutée. Les critères environnementaux prennent en compte la longue durée de la reconstitution des qualités organiques des sols et des ressources naturelles. La prise en compte des effets latéraux intègre les effets d'entraînement sur les cultures vivrières et la sécurité alimentaire. D'autres critères peuvent être retenus tels le rôle d'aménagement du territoire par le prix unique (pan-territorialité) ou les fonctions de service collectif notamment au niveau de la recherche et de l'encadrement technique des sociétés cotonnières. Des relations contractuelles ou des coordinations non marchandes peuvent réduire les risques et les coûts de transaction liés aux imperfections. La gestion et l'exécution des contrats favorisent l'essor de l'organisation de la production.

Les modes de coordination préconisés sont dès lors des formes contractuelles intermédiaires ou quasi intégrées entre marché et filières intégrées. Ils permettent l'émergence des comportements coopératifs et allongent l'horizon temporel des acteurs. La puissance publique intervient par des participations au capital ou par les caisses de stabilisation. Les organisations quasi intégrées permettent aux paysans d'obtenir des crédits, d'avoir une garantie d'écoulement des produits ou des approvisionnements. Dès lors que le contexte est celui de défaillance des marchés, d'asymétrie d'informations et de concurrence imparfaite, les interventions sur les prix se justifient que ce soit par péréquation spatiale ou par stabilisation inter et intra-annuelle.

On observe ainsi, exception faite des zones en forte crise ou conflits, un processus de restructuration des acteurs, des organisations et des institutions en milieu rural avec montée en puissance des organisations professionnelles et des syndicats. Le développement de la micro-finance permet d'accéder en milieu rural à des systèmes de financement décentralisés. L'agriculture périurbaine productrice du vivrier marchand se développe.

Quelles perspectives ?

Selon le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)⁴, « l'amélioration de la performance agricole est une condition préalable au développement économique du continent ».

Les mutations en cours

L'agriculture africaine doit faire face à de grands défis :

la pression démographique s'accroît malgré l'émigration rurale de l'ordre de 1 % par an. Les fronts pionniers se multiplient. Les modes extensifs de cultures continuent toutefois de dominer ;

les préférences européennes, s'érodent et les pays ont mis en œuvre des politiques de libéralisation et d'ajustement de change visant à accepter les signaux des prix mondiaux et à améliorer la compétitivité des agricultures tout en affrontant des agricultures subventionnées ;

on observe une limitation des terres disponibles. « Le temps de l'espace fini commence » [12] et un processus d'appropriation privée est en cours.

L'agriculture africaine ne peut se développer durablement si elle affronte des agricultures du Nord ou des pays émergents subventionnés et si elle ne met pas en place des mécanismes de garantie de prix rémunérateurs et stabilisés. Cela suppose à la fois un jeu loyal sur les marchés extérieurs faisant disparaître un libéralisme asymétrique et des protections nationales et régionales accompagnées de politiques actives. Le caractère de *multifonctionnalité* de l'agriculture justifiant des politiques publiques doit être reconnu pour les agricultures du Sud comme elles le sont pour les agricultures du Nord [13].

Quelles réponses au défi urbain ?

Les évolutions passées montrent que les agricultures vivrières africaines et les circuits d'approvisionnement auront, dans l'ensemble, répondu au défi urbain. Le système agricole commercialisé par les paysans a augmenté comme le ratio population non agricole sur population agricole. Entre 1930 et 2030, le milieu urbain aura absorbé 70 % du croît démographique.

En revanche, l'agriculture d'exportation africaine a perdu de la compétitivité, malgré les ajustements des décennies 80 et 90, et le vivrier marchand s'est en partie substitué aux cultures d'exportation comme source de revenus monétaires. La connexion au marché s'est faite progressivement par le vivrier commercialisé qui a joué un rôle croissant dans la part du PIB marchand, dans le PIB agricole aux dépens des cultures d'exportation et du vivrier autoconsommé. En donnant la priorité aux bas prix des villes, les pratiques à l'approvisionnement vivrier n'ont certes pas encouragé le dynamisme du marché intérieur. La production vivrière mise en marché serait toutefois passée de 56 % du PIB

agricole monétisé en 1970 à 75 % en 2000 pour l'Afrique de l'Ouest [14]. Dans l'ensemble, l'évolution de la densité du peuplement rural a suivi le développement des marchés urbains.

Les incitations à produire ont augmenté en fonction des proximités des villes mais les contraintes de production sont devenues plus fortes. Comme résultante de ces facteurs contraires, la productivité par unité de surface et par agriculteur est inversement proportionnelle à la distance vis-à-vis des villes. La question se pose de savoir si cette évolution passée se poursuivra et permettra de répondre à la demande rurale et urbaine sans trop de difficultés et de crises.

La baisse du solde des migrations de 2 à 1 % l'an, combiné avec la chute de la croissance naturelle de 3 à 2,5 % l'an, laisse prévoir des croissances urbaines passant de 5 à 3,5 % d'ici l'an 2020. Entre 2000 et 2020, la population urbaine croîtra au taux moyen de 4,2 % en Afrique de l'Ouest contre un pourcentage de 6,3 % entre 1960 et 1990. Les effectifs urbains seront multipliés par 3,5. On peut estimer que la population rurale croîtra de 1 % par an soit une augmentation de 40 %. À taux d'urbanisation constant, le taux de croissance moyen des villes serait de l'ordre de 2,71 % contre 3,31 % pour la période 1960-1980. En termes absolus cela conduit toutefois à faire doubler la population urbaine en moins de 20 ans.

Quelles perspectives de rendement et de productivité ?

Il est nécessaire de multiplier par plus de deux les rendements et par plus de trois la productivité du travail d'ici 25 ans. Il faut répondre au défi de la pression démographique, de la croissance urbaine, de la concurrence des agricultures protégées, de la libéralisation et l'importance des risques environnementaux.

Ces réponses résulteront à la fois des progrès techniques portés par les grands groupes et par le maintien de la biodiversité assuré par des millions de producteurs en liaison avec des milieux spécifiques et s'appuyant sur des savoirs locaux. Les OGM, brevetés et excluant des paysanneries pauvres, ne peuvent actuellement être la solution technique. L'agriculture vivrière de rapport devra répondre à ces besoins croissants. Il en résultera vraisemblablement une différenciation croissante au sein des paysanneries.

Il n'est pas évident toutefois que les systèmes agricoles répondent à de tels défis et que les déséquilibres économiques qui en résulteraient ne soient pas très élevés [15]. Le surplus agricole moyen par habitant (production agricole mise au marché au-delà de la propre alimentation des producteurs) doit doubler dans les prochaines années ce qui impliquerait des investissements élevés d'intensification dont on voit mal le financement apparaître.

L'agriculture africaine aura besoin d'une révolution technique (cultures attelées, intensification, semences résistantes voire association agriculture élevage et culture attelée). La tendance est à une certaine intensification de l'agriculture pluviale et à la diffusion des technologies « traditionnelles » améliorée. En revanche, une révolution verte de type asiatique supposerait des travaux d'irrigation, des droits de propriété autour d'exploitations moyennes et des intrants onéreux qui paraissent peu vraisemblables dans un horizon proche.

Quels seront les effets de la libéralisation mondiale sur les agricultures africaines ?

A priori, la libéralisation et la baisse des subventions agricoles doivent plutôt peser à la hausse des prix agricoles en raréfiant l'offre. Il importe toutefois de rappeler que les pratiques s'éloignent des principes, que les règles de l'OMC sont peu respectées et que les incertitudes sont grandes face aux très fortes instabilités. À titre exemplaire, l'entrée de la Chine dans l'OMC, la limite des subventions à la production à 8,5 % de la production et la baisse des droits de douane pourraient favoriser les exportations africaines de certains produits (thé, huile, tubercules). En réalité, les effets les plus importants concernent la très forte instabilité liée au poids de la Chine sur les marchés agricoles que ce soit notamment dans le domaine rizicole ou du blé où une faible variation de la production nationale a des effets importants sur les échanges extérieurs. Faut-il rappeler, dans un domaine plus large que celui de la seule agriculture, que si la consommation énergétique était par tête celle des Portugais, la consommation d'équivalent pétrole serait équivalente à la production annuelle de pétrole de l'Arabie Saoudite.

Comment évolueront les risques environnementaux ?

Les risques de dégradation des zones cultivées des parties subhumides de l'Afrique sub-saharienne résultent d'une trop grande pression exercée sur les sols conduisant à une dégradation de leur fertilité. La menace la plus préoccupante est la pénurie prévisible d'eau dans de nombreuses zones. La dégradation des espaces boisés et des forêts constitue une autre menace liée notamment aux besoins accrus en bois de chauffage et charbon de bois. La sécheresse et la désertification menacent 490 millions d'Africains sur 780 en 2000. Or ces chiffres risquent, à défaut de stratégies proactives, de croître durant les 20 prochaines années [16].

Il y aura vraisemblablement maintien de la pluralité des circuits d'approvisionnement. L'agriculture intensive sera davantage localisée en fonction des conditions foncières que des proximités de marché. L'intensification de l'agriculture dans des zones éloignées des villes rendra toutefois nécessaire une professionnalisation accrue des tâches d'intermédiation. Elle réduira le poids des circuits domestiques et des circuits courts. Si les circuits publics ont peu de chance de resurgir, les circuits domestiques continueront d'exister mais joueront un rôle second par rapport aux circuits marchands. Les grossistes y joueront un rôle important. Ces circuits marchands s'articuleront avec des organisations industrielles.

En conclusion, l'agriculture africaine doit faire face à de nombreux défis mais elle dispose d'atouts : main-d'œuvre abondante, terres disponibles, biodiversité d'une grande richesse. Elle doit inventer ses propres modèles en combinant la prise en compte des grandes diversités, des écosystèmes et des pratiques décentralisées et la nécessité de politique stratégique au niveau des pouvoirs publics.

La complexité des filières agricoles suppose des régulations se situant à des échelles diverses, certaines concernant la régulation des marchés mondiaux et la disparition du libéralisme asymétrique actuel.

Il faut bien entendu prendre en compte les grandes tendances lourdes nationales qui concernent aussi bien le marché international que les facteurs démographiques et donc de mettre en place des cellules et des politiques stratégiques de prospective. La flexibilité des politiques pour répondre aux

instabilités et aux risques et avoir des cellules d'urgence permettant de répondre immédiatement à des catastrophes (sécheresse, guerres, épidémies). Des mécanismes stabilisateurs, des appuis des politiques publiques sont nécessaires (protections modulées, soutien à la production, investissements en capacités productives, protection des espaces régionaux...).

Il faut également mettre en œuvre des actions concertées entre les divers opérateurs privés et publics au niveau des *collectivités décentralisées* et des municipalités qui interviennent au sein des filières agroalimentaires. Des relations contractualisées sont généralement les plus efficaces face à l'inefficacité des structures bureaucratiques et au risque spéculatif des marchés.

L'agriculture africaine ne doit pas être appréhendée du point de vue d'un modèle idéal libéral, étatique, technique. Les modèles bureaucratiques qui privilégient les encadrements d'en haut, les modèles autogestionnaires qui se placent du point de vue des acteurs du bas, les modèles néolibéraux qui mettent en avant les lois du marché doivent être fortement relativisées face à la complexité des modèles organisationnels et aux dynamiques qui leur sont propres et à la pluralité des droits d'usage et d'accès aux ressources renouvelables.

L'impossibilité de mettre en œuvre une agriculture intensive économiquement coûteuse et les risques environnementaux obligent à penser une agriculture raisonnée et durable prenant en compte la complexité des écosystèmes tout en s'appuyant sur des politiques cohérentes à long terme au niveau des acteurs stratégiques [18].

Notes :

¹ La population en sous-alimentation chronique de 96 millions (sur 268 millions en 1969-1971) serait passée à 204 millions (sur 500 millions en 1990-1992), soit plus de 49 % et risque d'atteindre 300 millions en 2010 (prévisions FAO). Les disponibilités alimentaires moyennes de l'ordre de 2 150 calories par jour en 1970 seraient de 2 200 en 1990 (source FAO citée par Azoulay, Dillon, 1993). Pas de chiffres plus récents ? On note, en revanche, de grands écarts selon les pays. Le Mozambique, l'Angola, le Tchad, les Comores, le Burundi et le Rwanda en Afrique francophone ont des DEA inférieurs à 2 000 calories. On estime, en 2002, que 10 millions d'Africains sont menacés par la famine (Malawi, Zimbabwe, Lesotho, Swaziland, Mozambique, Zambie).

² En quantité, les importations nettes de céréales, négligeables dans les années 50, ont crû de 9 % par an au cours des années 60 et 70 ; elles atteignaient, en 1983-1984, 10,8 millions de tonnes pour le blé et 4,0 millions pour les autres céréales contre 5,1 millions de tonnes en 1974. Elles étaient en revanche retombées à 10,5 millions de tonnes en 1990 (source : Banque Mondiale). Les importations céréalières (maïs, riz et blé) seraient passées, en millions de \$ courants, de 507 en 1973 à 2 183 en 1980, à 2 014 en 1985, à 1 909 en 1991 et 2 631 en 1992. Les chiffres, sans le Nigeria, sont respectivement de : 446,9, 1 527, 1 526, 1 756 et 2 388. L'aide alimentaire céréalière de 2,4 millions de tonnes en 1980 était montée à 5 millions de tonnes en 1984-1985 avant de retomber à 2,8 millions de tonnes en 1990.

³ Si on prend le cas du Mali, la production de coton graine, de l'ordre de 500 000 tonnes en 1998-1999 et 1999-2000, était tombée du fait de la chute du prix producteur à 245 000 tonnes en 2000-2001 pour remonter avec la hausse du prix producteur à 575 000 tonnes en 2001-2002.

⁴ Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) était jusqu'en octobre 2001

appelé « Nouvelle initiative africaine ». Le document officiel du NEPAD comporte trois parties introductives qui exposent la situation, en analysant la place de l'Afrique dans le monde d'aujourd'hui, et en précisant ce que devrait résoudre cette nouvelle volonté politique des dirigeants africains dans un contexte d'élargissement de la démocratie. Il présente ensuite la stratégie, les programmes d'action et le plan d'exécution. Cette initiative, largement approuvée par les pays du G8. Les conditions du développement durable de l'Afrique sont la paix, la sécurité et la bonne gouvernance ; la gouvernance économique et la gouvernance d'entreprise ; les approches régionales et sous-régionales du développement.

REFERENCES

1. HUGON P (2001). *L'économie de l'Afrique*, Paris, Repères, 3e édition.
2. COUTY P (1996). *Les apparences intelligibles. Une expérience africaine*, Paris : Ed. *Arguments*.
3. POURTIER R (2001). *Afriques Noires*. Paris : Hachette.
4. RAISON JP (1996). *Les campagnes africaines : un monde en mutation dans un contexte d'incertitude croissante*. In : BONNAMOUR J., *Agriculture et campagnes dans le monde*. Sedes, Paris.
5. PELISSIER P (1966). *Les paysans du Sénégal*, Fabrique Saint-Yriex.
6. CHALMIN P (2001). *Cyclope, les marchés mondiaux*, Paris, Economica.
7. WEBER J, et al. (2002). *Johannesburg. Sommet mondial du développement durable 2002. Quels enjeux ? Quelle contribution des scientifiques ?* Paris : Ministère des Affaires étrangères et adpf.
8. HUGON P, COUSSY J, SUDRIE O (1991). *Urbanisation et dépendance alimentaire en Afrique sub-saharienne*, Paris, Sedes.
9. FOK M (2000). *Les engrais et la filière coton. Contribution au vademecum sur les filières*. Paris, DGCID/MAE.
10. LELE U (1988). *Le coton en Afrique : une analyse des écarts de performance*, Banque Mondiale, Washington.
11. HUGON P (1994). *Filières agricoles et politiques macro-économiques en Afrique sub-saharienne*. In : Benoit Cattin M, Griffon M, Guillaumont P, *Économie des politiques agricoles dans les pays en développement*, Paris, Revue Française d'économie.
12. BENOIT-CATTIN M, et al. (1994). *économie des politiques agricoles dans les pays en développement*. Paris, Revue Française d'économie.
13. GIRI J (1986). *L'Afrique en panne. Vingt-cinq ans de développement*. Paris : Karthala
14. LOSCH B (2002). *La multifonctionnalité de l'agriculture*. Communication au Colloque SFER, avril 2002.

15. Waltps (1998). *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020*. Paris.
16. GRIFFON M, MARTY I (1993). Politiques agricoles, agro-alimentaires et développement rural en Afrique sub-saharienne : un scénario de sortie de crise. In : MICHAÏLOF PS. *La France et l'Afrique. Vade-mecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala.
17. BIED-CHARRETON M (2002). *Rapport sur la désertification en Afrique*. Versailles, Saint-Quentin.
18. Cirad (2002). *Afrique et Mondialisation. Les sociétés rurales : pour une gouvernance redistributive*, Ronéo, Paris.

Illustrations

Tableau 1. *Production des principales céréales en Afrique sub-saharienne (millions de tonnes).*

	1989-1991	1999	2000	2001	2002
Blé	-	4,9	6,0	5,8	5,6
Maïs	-	37,3	32,1	34,1	36,2
Sorgho	-	19,3	18,2	18,4	18,9
Riz*	9,7	11,8	11,4	11,4	-
Mil*	10,6	13,6	13,4	13,4	-
Total*	73,7	84,9	87,8	86,6	

Source : GMR, N° 3, 12, 2002 ; * FAO Bulletin of Statistics vol. 2, n° 2, 2001.

Tableau 2. *Taux de croissance annuel des variables des filières coton en AZF entre 1971 et 1997 (en %).*

Variables	Bénin	Togo	Tchad	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Cameroun	Mali
Prix réels du coton	- 0,6	0,2	- 1,8	0,3	- 3,6	- 1,9	0,2
Production	12,1	14,2	1,2	7,0	6,5	6,5	7,0
Rendement	1,9	2,3	2,6	1,8	0,5	3,2	1,5

Sources : statistiques Banque Mondiale, 1997.