

Politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre : reste-t-il une marge de manœuvre pour l'intervention publique ?

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 9, Numéro 6, 433-8, Novembre - Décembre 2002, Dossier : Afrique : agriculture, développement et recherche

Auteur(s) : Vincent RIBIER, CIRAD, 45 bis, avenue de la Belle-Gabrielle, 94736 Nogent-sur-Marne cedex.

Résumé : La marge de manœuvre des politiques agricoles africaines a été considérablement réduite au cours des années 1990, du fait de l'existence de nombreuses contraintes issues de l'environnement économique international. Parmi celles-ci, les conditionnalités liées aux Programmes d'Ajustement Structurel ont pesé de manière déterminante sur l'évolution des modalités de l'intervention publique dans le secteur agricole. L'État s'est largement désengagé des activités de commercialisation et de transformation de la production agricole, mais peine à définir une nouvelle stratégie de développement prenant en compte les intérêts du secteur. L'appui à la professionnalisation du monde paysan et à la formation d'interprofessions reste timide, et le chemin menant à la réorganisation de filières agricoles centrées sur l'initiative privée reste long et difficile.

Mots-clés : politique agricole, accords commerciaux internationaux, Programmes d'Ajustement Structurel, libéralisation, organisations de producteurs, interprofession.

ARTICLE

Différents éléments du contexte international ont fortement marqué les économies africaines, avec d'importantes répercussions sur le secteur agricole. Les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), le volet agricole de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), l'accord de Cotonou entre l'Union Européenne et les pays de la zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et la Politique agricole unifiée (PAU) de l'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest Africaine) ont modifié et continuent de modifier en profondeur les modalités de l'intervention publique des États africains dans le secteur agricole. Les conséquences sur l'organisation du secteur, sur son fonctionnement et sur les conditions de vie des populations rurales sont notoires. La question qui reste posée est celle de la marge de manœuvre actuelle et future des politiques agricoles nationales, et leur capacité à promouvoir un modèle de développement durable au service du bien-être de la population dans son ensemble. Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questionnements, l'article brosse d'abord un bref panorama du contexte international, passe en revue les principales évolutions des politiques agricoles en Afrique au cours des 10 dernières années, puis en dégage les conséquences les plus marquantes sur le secteur agricole. L'article conclut sur la nécessité de préserver des marges de manœuvre pour les politiques agricoles nationales et sur les tendances prévisibles au regard des évolutions actuelles du contexte international.

Un contexte international très prégnant pour les politiques agricoles africaines

Les économies africaines ont été soumises au cours des années 1990 à de fortes pressions internationales, qu'elles soient le fait des Institutions Financières Internationales ou qu'elles s'inscrivent dans le cadre des négociations commerciales bilatérales ou multilatérales :

Les années 1990 ont tout d'abord vu la poursuite des politiques d'ajustement structurel mises en œuvre à partir du milieu de la décennie précédente, accompagnées d'une série de conditionnalités portant sur la libéralisation interne et externe de l'économie et la réforme des services publics ; les PAS ont eu des prolongements sectoriels sous forme de Programmes d'Ajustement Sectoriel Agricole (PASA).

Les négociations commerciales multilatérales menées dans le cadre du GATT ont abouti en 1994 à l'Accord de Marrakech qui comprenait un important volet agricole portant sur trois points : la réduction de la protection vis-à-vis des importations, la réduction du soutien à la production interne et la réduction des subventions aux exportations.

Le franc CFA a été dévalué en janvier 1994, avec d'importantes conséquences sur la compétitivité des filières agricoles d'exportation, mais aussi sur la capacité de l'agriculture vivrière à résister aux importations.

Le régime commercial prévalant entre l'Union Européenne (UE) et la région Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) dans le cadre de la Convention de Lomé a été récemment remis en cause lors du nouvel Accord de Cotonou signé en juin 2000. L'accès privilégié au marché européen sans obligation de réciprocité octroyé par la Convention de Lomé est maintenant remplacé par des Accords de Partenariat Économiques (APE) basés sur le principe du libre-échange réciproque.

Enfin, le tour d'horizon ne serait pas complet sans évoquer la poursuite des efforts d'intégration régionale dans certaines zones d'Afrique, avec notamment la mise en place d'une Politique Agricole Unifiée (PAU) dans le cadre de l'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine).

Les principales évolutions des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre

Même s'il est toujours délicat de vouloir généraliser à l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, des tendances lourdes peuvent être dégagées quant à l'évolution des politiques agricoles au cours des années 1990. La tendance la plus marquante porte sur la libéralisation, interne comme externe, de filières agricoles encore très réglementées en 1990. Ce processus s'est accompagné d'un appui à la professionnalisation des producteurs et d'un début de structuration d'interprofessions ayant pour vocation de gérer les fonctions critiques des filières et de servir d'interface entre l'État et les familles professionnelles d'une part, et entre les familles professionnelles elles-mêmes d'autre part. Les différents ministères de l'agriculture et du développement rural, de même que les entreprises publiques s'y rattachant se sont ainsi engagés dans un repositionnement de leur présence et de leurs modalités d'intervention dans le secteur.

Une libéralisation assez inégale selon les secteurs, mais un désengagement de l'État certain

À quelques exceptions près, comme peut l'être le cas du riz à Madagascar ¹, l'État était encore généralement très présent dans la plupart des filières agricoles au début des années 1990. L'État intervenait en déterminant de manière unilatérale les modes de fonctionnement des filières (par exemple fixation du prix d'achat de la production primaire, conditions de commercialisation interne, conditions d'approvisionnement en intrants, modalités d'exportation ou d'importation), mais aussi comme opérateur direct (monopole d'achat au producteur, sociétés d'État pour les usines d'égrenage et de trituration, les rizeries et autres usines de transformation de la production primaire, fourniture réglementée des intrants...).

Les mesures de libéralisation impulsées par les Institutions Financières Internationales se sont généralisées dès 1991 dans de nombreux pays africains, même si l'on observe une forte variabilité dans le rythme de mise en œuvre et les modalités d'application de cette libéralisation selon les pays et les filières. Les filières vivrières, et tout particulièrement le riz, ont été le plus souvent les premières concernées. La libéralisation des filières d'exportation, telles que coton, café et cacao, a été plus lente à mettre en œuvre, mais une accélération du processus a pu être observée depuis 1998.

Libéralisation interne

Sur le plan interne, la libéralisation a d'abord porté sur l'abandon des prix administrés et sur l'assouplissement des règles de commercialisation de la production primaire. Ainsi, le prix du riz a été libéralisé dès 1990 au Mali [1] ; au Sénégal, le prix administré a été supprimé en 1994 [2], année où le système complexe de peréquation entre prix du riz importé et du riz local a été abandonné au Cameroun [3]. Dans le cas du café et du cacao, une ébauche de libéralisation a certes été entreprise en Côte d'Ivoire à partir de 1991, avec l'introduction d'un prix indicatif minimal en substitution du prix garanti jusqu'alors par la CAISTAB, la caisse publique de stabilisation, mais ce n'est qu'en 1998 que ce prix indicatif a été abandonné, précédant de peu la fermeture de la CAISTAB [4] ; au Cameroun, la transformation en 1991 des statuts de l'ONCPB, l'Office National de Commercialisation des Produits de Base, qui avait jusqu'alors le monopole des achats et de la commercialisation, a été l'ébauche de la libéralisation de ces deux filières, qui s'est poursuivie à partir de 1995 avec la suppression définitive des monopoles d'achat, des concessions et du système de quotas d'achat [5]. Dans le cas du coton, la libéralisation des circuits de commercialisation est encore très récente et limitée, les sociétés cotonnières nationales restant très présentes dans le fonctionnement de la filière. Au Bénin, le monopole de commercialisation du coton graine accordé jusqu'alors à la SONAPRA (Société Nationale pour la Promotion Agricole) n'a été supprimé qu'en juin 2000 [6] ; une association interprofessionnelle, l'AIC (Association Interprofessionnelle du Coton), établit un système de quota par usine pour l'approvisionnement des égreneurs en coton graine. Au Togo, la SOTOCO (Société Togolaise du Coton) demeure à ce jour l'opérateur pivot de la filière en conservant notamment l'exclusivité de la commercialisation primaire du coton graine, elle dispose du monopole d'achat au producteur et de la fixation du prix d'achat [7]. Au Burkina, les producteurs sont certes entrés au Conseil d'administration de la SOFITEX et participent aux concertations menant à la fixation du prix du coton et des intrants, les transports ont été partiellement privatisés, mais la SOFITEX garde le monopole des achats [8].

Le mouvement de libéralisation interne a également touché les unités de transformation de la production primaire. Plusieurs rizeries ont été privatisées au Sénégal en 1994 [2], et cela s'est également produit au Mali en 1997 (SERIMA) [1]. La privatisation des unités de transformation s'est généralisée à l'ensemble des filières, et notamment au coton : au Togo, une première société privée d'égrenage, la SICOT (Société Industrielle du Coton) a vu le jour en 1995, suivie d'une seconde, la SOPIC, en 1998 [7] ; des égreneurs privés existent également maintenant au Bénin, au Sénégal, au Burkina.

Le secteur de l'approvisionnement en intrants et de la fourniture de services a été lui aussi touché par la vague de libéralisation des années 1990, bien que dans une moindre mesure que la commercialisation et la transformation. La politique de subvention des intrants auparavant généralisée pour les cultures jugées stratégiques a été progressivement abandonnée. Deux exemples illustrent cette situation : les intrants phytosanitaires, autrefois bon marché au Cameroun, sont maintenant vendus au prix fort aux planteurs de cacao, avec pour conséquence une réduction marquée des traitements malgré la forte pression phyto-pathologique, et donc un abandon des plantations [5]. En Côte d'Ivoire, non seulement les subventions aux intrants ont été supprimées pour la plupart des productions, mais de plus une TVA de 20 % est appliquée. La fourniture des services à l'agriculture est également en voie de libéralisation. Certains services auparavant assurés par l'État sont maintenant sous-traités à des opérateurs privés qui doivent respecter des cahiers des charges spécifiques (traitements phytosanitaires, contrôle de qualité). Dans le domaine de l'élevage, la privatisation des services vétérinaires a été entreprise dans de nombreux pays, notamment les pays sahéliers (Sénégal, Burkina, Mali, Niger, Tchad). La vulgarisation agricole est maintenant fréquemment confiée à des structures mixtes financées sur prêts internationaux dans le cadre des PASAOP (Programmes d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations de Producteurs) impulsés par la Banque Mondiale.

Libéralisation externe

Le processus de libéralisation a également porté sur les relations entre les filières nationales et l'extérieur. Les procédures de contrôle des importations, autrefois particulièrement complexes, ont été largement simplifiées. Les monopoles publics d'importation ont été souvent démantelés, au profit d'importateurs privés ayant accès à des quotas par un système d'enchères. Les procédures ont évolué progressivement avant de tendre vers l'établissement d'un droit de douane. Ainsi, dans le cas du riz au Cameroun, le système de jumelage (octroi d'une licence d'importation concédée à des privés sous l'engagement de commercialiser un quota de riz local) a été remplacé par des prélèvements dits de peréquation (versement du différentiel de prix entre riz importé et riz local dans une caisse de peréquation), avant d'être lui-même abandonné au profit d'un simple droit de douane [3].

La politique de protection tarifaire des différents pays africains tend actuellement à s'uniformiser, notamment avec l'adoption récente au sein d'ensemble sous-régionaux de Tarifs Extérieurs Communs (TEC) vis-à-vis de l'extérieur (cas de l'UEMOA pour l'Afrique de l'Ouest et de la CEMAC pour l'Afrique du Centre). Cette évolution n'a toutefois pas de conséquences importantes en termes de flux commerciaux de proximité du fait de la faiblesse des échanges agricoles intrarégionaux. La taxation des importations demeure malgré tout importante : après une baisse des droits de douane

en 1994 suite à la dévaluation du franc CFA, ceux-ci ont généralement été remontés dans la deuxième moitié de la décennie. En tenant compte des différentes taxes pesant sur les importations (au TEC s'ajoutent généralement diverses taxes telles que la Taxe à la Valeur Ajoutée (TVA), appliquée surtout sur les importations, la Taxe Conjoncturelle sur les Importations (TCI), mais aussi la taxe municipale ou la taxe de débarquement). Globalement, la protection tarifaire est de l'ordre de 30 à 50 % selon les produits et les pays : pour le riz, elle est d'environ 30 % au Mali, de 35 % à Madagascar, de 40 % au Cameroun ; elle est de 30 % pour la viande de volaille en Côte d'Ivoire ², mais de 55 % pour l'huile de palme au Cameroun.

Les procédures d'exportations ont été aussi libéralisées et simplifiées. Les positions de monopole d'exportation en matière de café et de cacao ont disparu au cours de la décennie. Au Cameroun par exemple, différents exportateurs privés de cacao interviennent et doivent, pour pouvoir opérer, être titulaires d'une carte professionnelle délivrée par l'interprofession (CICC) [5]. Les taxes à l'exportation, encore importantes au début des années 90, sont en nette baisse. Au Tchad, les taxes sur les exportations de bétail sont passées de 33 % avant 1994 à 13 % après ; le monopole d'exportation du bétail tchadien, détenu auparavant par la SOTERA, société d'État, a été supprimé pour permettre à des privés d'opérer en passant par 25 postes de sortie vers le Nigeria [9].

Au terme des dix ans, le bilan de la libéralisation des filières agricoles africaines est sans équivoque : l'État, précédemment omniprésent dans le secteur agricole, s'est largement retiré d'un ensemble d'activités, notamment celles de commercialisation et de transformation de la production primaire. Ce désengagement de l'État s'est accompagné, à des degrés très divers, d'un appui à la professionnalisation des producteurs et par l'ébauche de la constitution d'une interprofession qui regroupe les différents acteurs des filières.

Appui à la professionnalisation ; émergence d'interprofessions plus ou moins structurées

Le retrait de l'État de diverses fonctions qu'il assurait auparavant supposait que des acteurs privés soient en mesure de prendre le relais et qu'ils trouvent un intérêt à le faire. Cela supposait également que de nouvelles « règles du jeu » soient définies entre les différents intervenants des filières pour permettre le bon fonctionnement de celles-ci. Cela supposait enfin de renforcer la capacité des organisations de producteurs jusqu'alors très encadrés et peu habitués à chercher des débouchés à leur production ou à négocier avec l'État ou des partenaires privés. Des initiatives ont été prises dans ce sens dans de nombreux pays, mais force est de constater qu'il reste beaucoup à faire en la matière.

Des organisations de producteurs se sont structurées ou consolidées un peu partout en Afrique au cours des années 90, avec un soutien plus ou moins explicite des États. Diverses Chambres d'Agriculture ont vu le jour : des élus du monde rural sont en voie d'organisation, avec l'appui technique de quelques fonctionnaires détachés du ministère de l'Agriculture. Parallèlement, des organisations de producteurs (OP) indépendantes prennent de plus en plus de responsabilités. On peut mentionner ainsi l'AOPP au Mali ou le CNCR au Sénégal. Ces OP ou fédérations d'OP deviennent des interlocuteurs incontournables des gouvernements, ce qui ne va pas sans susciter quelques tensions. Certains gouvernements sont tentés de créer de nouvelles structures et associations de producteurs, plus dociles à leur égard, pour contrer l'influence croissante des OP en place ³. La constitution de structures interprofessionnelles destinées à assurer la concertation entre les différents acteurs des filières est un phénomène plus récent et encore balbutiant. De nombreuses

interprofessions se sont certes constituées ces dernières années, mais leur capacité de coordination et de concertation est encore limitée. Le non-respect des règles de fonctionnement adoptées par l'AIC (Association Interprofessionnelle du Coton) a contribué à exacerber les tensions entre les partenaires de la filière et à déstabiliser une partie de ses organisations professionnelles ⁴ [6]. Au Togo, des négociations interprofessionnelles sur l'organisation de la filière coton ont été ébauchées, mais cela est insuffisant pour permettre une répartition équitable du revenu [7]. Au Cameroun, le CICC (Conseil Interprofessionnel du Café et du Cacao) n'a pas encore réussi à assurer une bonne coordination au sein des deux filières ; par ailleurs, les planteurs demeurent encore très peu organisés, en raison de la méfiance vis-à-vis de toute forme d'organisation, suite à l'effondrement des unions coopératives contrôlées antérieurement par l'État, et à l'absence de formation et d'information sur les nouvelles règles du jeu de la libéralisation [5]. Les premières expériences de structuration de l'interprofession doivent donc encore faire leurs preuves, mais il n'en demeure pas moins que ce type de structure devient de plus en plus un interlocuteur obligé des États, mais aussi des bailleurs de fonds. C'est ainsi que le financement de l'AFD à la filière volaille en Côte d'Ivoire ne passe plus par l'administration centrale ou les entreprises publiques qui en dépendent mais par l'IPRAVI, l'organisation interprofessionnelle de la filière.

Le difficile recentrage de l'État sur des missions qui restent à préciser

La recomposition institutionnelle à l'œuvre dans les filières agricoles est loin d'être achevée, et nombreux sont les acteurs publics et privés qui n'ont pas encore leur place dans le nouveau dispositif. On observe notamment un flottement de la part des agents de base du secteur public, qui ne semblent pas bien avoir assimilé les nouvelles relations de travail entre partenaires. Leur perception des missions sur lesquelles ils doivent se recentrer est d'autant moins claire que se mettent en place des structures semi-publiques parallèles sous l'impulsion des programmes de type PASAOP financés par la Banque Mondiale pour réaliser certaines des tâches qu'ils accomplissaient jusqu'alors ⁵. Ces organismes, qui disposent d'un financement international pour les premières années de leur fonctionnement, sont en mesure d'offrir un salaire deux à trois fois supérieur à celui perçu dans l'administration publique, et réussissent de ce fait à capter les meilleurs éléments des ministères. Différentes structures dont les missions sont proches coexistent, alors même que les ministères n'ont plus les moyens humains et logistiques qui auraient dû leur permettre de remplir leur fonction de pilotage du développement rural.

Outre l'appui à la professionnalisation agricole qui est devenu l'une des grandes modalités de l'intervention publique dans le secteur agricole, d'autres fonctions sont encore fréquemment assurées par l'État centralisé ou ses instances régionales et locales. Par l'intermédiaire de la politique budgétaire, l'État est en mesure de soutenir certaines activités qu'il souhaite voir se développer par le jeu de détaxes ou de subventions (par exemple détaxe du matériel agricole, subvention du crédit ciblé sur certaines activités jugées prioritaires) ou par le financement d'infrastructures de grande ampleur propres à favoriser par la suite l'initiative et l'investissement privés (infrastructure de base des périmètres irrigués, routes, infrastructures vétérinaires et d'abattage...). L'État intervient encore directement dans la gestion, ou tout au moins le pilotage de la gestion des ressources naturelles, du foncier, des biens communs, des ressources pastorales. Il intervient également dans la promotion de la qualité de la production primaire et transformée, ainsi que dans la surveillance des épizooties.

En résumé, les fonctions désormais assignées au ministère de l'Agriculture concernent principalement :

la stratégie : la réflexion et l'impulsion en matière de politique agricole (importance du suivi et de l'évaluation du secteur pour ajuster périodiquement les stratégies) ;

les incitations économiques : cadre réglementaire, fiscalité, code des investissements, aménagement du territoire, lignes de crédit ;

la création d'un cadre favorable au développement du secteur privé, des OP, et des coopératives ;

le contrôle sanitaire et la réglementation des produits ;

l'intervention en cas de crises alimentaires ou sanitaires (veille, alerte...).

Encadré

Intervention publique dans la filière oléagineux au Burkina Faso dans les années 90⁶

Principales évolutions constatées

La politique de soutien à la filière se faisait par l'intermédiaire de deux organismes publics au début des années 1990 :

- La Société de Financement et de Vulgarisation de l'Arachide (SOFVAR) était chargée d'encadrer les producteurs et d'assurer le développement de la production arachidière (programmes de vulgarisation technique, fourniture de crédit) ;
- La Caisse de Stabilisation des Prix et des Produits Agricoles (CSPPA) était chargée de commercialiser et d'exporter différents produits, dont l'arachide.

La mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel et Sectoriel Agricole (PAS et PASA) a conduit à la liquidation des deux organismes (SOFVAR et CSPPA) et à la libéralisation de la commercialisation et des prix.

En accord avec les partenaires au développement, le Gouvernement a engagé de nouvelles actions de soutien à la filière, destinées à renforcer la professionnalisation des différents acteurs, à favoriser le développement de l'économie de marché en milieu rural et à favoriser l'initiative privée :

- la création d'un Conseil Oléagineux du Burkina Faso (COB) regroupant l'ensemble des catégories d'opérateurs (producteurs, commerçants, exportateurs et industriels) intervenant au sein de la filière,
- l'élaboration d'un accord cadre entre l'État et le COB en vue d'un partage des responsabilités entre l'État et les opérateurs privés,
- l'élaboration d'un plan de relance de la filière s'appuyant sur la production, la transformation et la commercialisation.

Parmi ces mesures, seule la création du COB le 4 février 2000 est effective. L'élaboration du plan d'actions pour la relance des oléagineux de même que celle de l'accord cadre entre l'État et le COB sont toujours en cours.

Impact de ces mesures

La production d'arachide, située en moyenne aux alentours de 180 000 tonnes par an au cours des années 1990, a connu deux bonnes années en 1998 (215 000 tonnes) et surtout 1999 (280 000 tonnes), avant de retomber à 170 000 tonnes en 2000. La production de sésame a tendanciellement crû de 5/6 000 tonnes au début des années 1990 à 9 000 tonnes en 1995-97 et à plus de 10 000 tonnes en 1998-2000.

Les exportations d'oléagineux sont marginales, elles ne représentent que 2 à 3 % des exportations totales du pays. En 1997, le sésame⁷ y représentait en valeur plus de 70 % des exportations d'oléagineux, le karité 25 % et l'arachide 5 %. Il convient de rappeler qu'il y a une vingtaine d'années, le Burkina Faso était le premier exportateur mondial de karité avec plus de 80 000 tonnes exportées par an.

Après la liquidation de la Caisse de Stabilisation des Prix des Produits Agricoles (CSPPA), quelques opérateurs privés, généralement liés à des groupes étrangers, ont pris en charge la commercialisation et l'exportation de certains produits, notamment le sésame : citons OLAM, un groupe indien, présent dans plusieurs pays de la sous-région, le groupe Kasardjan, également très présent au Ghana, et l'Aiglon, qui s'est associé à des intérêts burkinabé pour donner naissance à la SOPROFA. Cette recombinaison a exposé les opérateurs à un risque de prix qui peut compromettre leurs activités. En effet, la liquidation de la CSPPA a supprimé l'écran stabilisateur qui protégeait les producteurs des fluctuations du marché international. L'évolution erratique des prix intérieurs, résultat de la concurrence exacerbée entre les opérateurs de la collecte intérieure et quelques exportateurs, a désorganisé la filière et provoqué un dysfonctionnement du marché.

Les orientations du futur plan d'action gouvernemental de relance de la filière des oléagineux porteront sur l'amélioration de la qualité, la professionnalisation des acteurs et l'accès au crédit.

Impact de ces mesures

Les différentes mesures prises en relation avec le secteur agricole au cours des années 90 ont eu des répercussions incontestables sur l'organisation des filières, et par voie de conséquence, sur le secteur dans son ensemble.

Légère amélioration d'ensemble de la croissance agricole et des exportations du secteur

Sur le plan de la croissance agrégée, les années 1990 ont été marquées en Afrique par une légère augmentation du PIB agricole par rapport aux années 1980. Celui-ci est passé d'une moyenne annuelle de 2,3 % dans les années 1980 à 2,8 % dans les années 1990 [10]. Cette évolution est toutefois très contrastée selon les pays : certains ont connu une reprise de la croissance agricole dans les années 1990, qu'elle soit modérée (Niger, Bénin, Burkina Faso), ou forte (Côte d'Ivoire, Ghana), alors que pour d'autres, la performance agricole a plutôt régressé (Sénégal, Togo, Madagascar), sans parler des pays pour lesquels une situation de crise politique aiguë a fortement pénalisé le secteur agricole (Burundi, Rwanda, Congo, Haïti).

La dévaluation du franc CFA a favorisé les exportations agricoles africaines à destination de l'Union Européenne : celles-ci sont en effet passées de 5 à 9 milliards d'euros entre 1994 et 2000 [11]. Ce dynamisme des exportations vient avant tout de secteurs relativement nouveaux tels que les produits de la pêche, les fleurs coupées, les légumes, alors que les exportations traditionnelles (café, cacao, banane, coton) n'ont connu qu'une croissance très modérée. Cette évolution serait encourageante si elle n'était pas principalement le fait de quelques entreprises exportatrices privées très concentrées qui se sont assurées le contrôle des filières par un processus d'intégration verticale très poussé.

Montée en puissance des firmes multinationales

L'important mouvement de libéralisation des filières d'exportation a consacré le rôle grandissant des firmes multinationales (notons en particulier les firmes d'origine nord-américaine ADM et CARGILL, et les firmes d'origine européennes Bolloré et Dreyfus) qui ont acquis à la faveur des privatisations le contrôle direct ou indirect (*via* des maisons de négoce mandatées) des circuits de commercialisation et de transformation des principaux produits exportés. Ce contrôle s'est accompagné d'une forte intégration verticale des filières, et de distorsions dans le fonctionnement des marchés liées aux asymétries entre agents économiques (par exemple entre petits producteurs de cacao et les entreprises mondiales de transformation) et à l'insuffisance des capitaux locaux [5, 12].

On observe donc une nouvelle forme de stabilisation des filières d'exportation après le désengagement partiel de l'État, opérée cette fois par des entreprises privées à capitaux multinationaux. Les prélèvements opérés antérieurement par des entreprises publiques à travers la fixation de prix d'achat bas ont été remplacés par les gains que réalisent les firmes grâce à la rationalisation des circuits de commercialisation et les économies d'échelle qui en résultent.

Des effets mitigés sur les prix payés aux producteurs

Les privatisations ont entraîné une plus grande flexibilité de l'offre et une meilleure réponse en termes de qualité (notamment dans le cas du cacao). Sur le plan des prix payés au producteur, la libéralisation des prix et des conditions de commercialisation a généralement entraîné une

amélioration de la part du prix international qui revient aux producteurs, alors que cette part avait été historiquement basse du fait de la politique antérieure de prix administrés et de forts prélèvements publics sur le secteur agricole : au Cameroun par exemple, la part du prix FOB revenant au planteur de cacao est ainsi passée de 40-45 % à 65-70 %. L'évolution constatée en Côte d'Ivoire va dans le même sens : la part revenant au planteur de cacao dans le prix FOB est passée progressivement de 40 % en 96/97 à 50 % en 97/98 et à 55 % en 98/99. La fin des monopoles de commercialisation et le début de mise en concurrence entre les quelques acheteurs potentiels ont sans nul doute contribué à cette évolution.

Cette amélioration de la part du prix FOB revenant aux producteurs nationaux s'est toutefois accompagnée d'une chute des cours des principaux produits d'exportation (coton, café, cacao) au cours de la période 1995-2000, ce qui a dans une très large mesure annulé l'impact positif de la libéralisation des circuits de commercialisation. En conséquence, les prix finalement perçus par les producteurs ne se sont pas notablement appréciés.

Des filières en voie de réorganisation, et donc très fragiles à court terme

Dans le cas des filières vivrières, la recomposition institutionnelle n'est pas encore achevée et la situation est beaucoup plus confuse. Les interprofessions ont encore du mal à se structurer et ne parviennent pas à assurer une bonne coordination des acteurs des filières. Les rôles de chacun restent encore flous et les organisations de producteurs sont encore trop jeunes et inexpérimentées pour constituer un véritable contrepoids et prendre en main leur avenir. La recomposition institutionnelle initiée dans les années 1990 devrait permettre à terme d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité de filières dont l'interprofession serait l'agent régulateur, mais nous n'en sommes actuellement qu'à la phase de mise en chantier de l'organisation future : les filières vivrières sont pour le moment désorganisées, n'ayant plus la structuration étatique du passé et pas encore la dynamique de concertation du futur. Cette situation est potentiellement dangereuse si elle ne débouche pas rapidement sur une stabilisation du cadre politique et institutionnel à même de permettre une gestion négociée des réformes entre acteurs. Les événements récents survenus en Côte d'Ivoire préfigurent ce qui pourrait se généraliser à brève échéance à de nombreux pays du continent.

Notes :

¹ Madagascar est en effet un cas particulier de désengagement précoce de l'État, de nombreuses mesures de libéralisation de la filière riz ayant été prises à partir de 1985.

² Les importations de viande de volaille ont été interdites en Côte d'Ivoire au début des années 90 en réponse aux exportations, jugées déloyales, de l'Union Européenne d'ailes de poulet et de poules de réformes.

³ C'est par exemple le cas de l'U3P au Sénégal, Union des Producteurs ; Pasteurs et Pêcheurs, dont la création en avril 2002 a été très soutenue par le gouvernement, qui fait face par ailleurs au mécontentement croissant du CNCR.

⁴ L'Association professionnelle des égreneurs du Bénin (APEB) et le Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles (GDPIA) ont vu une partie de leurs membres les quitter et créer des organisations concurrentes suite aux dysfonctionnements de la filière.

⁵ Citons à titre d'exemple la création de l'ANCAR (Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural) au Sénégal, dont la mission principale est la vulgarisation agricole, anciennement assurée par le ministère de l'Agriculture.

⁶ D'après Nabyouré Ouedraogo, Cellule de Coordination et de suivi de la politique agricole, Ministère de l'Agriculture, Burkina Faso.

⁷ Une attention particulière doit être réservée au sésame biologique où le Burkina excelle déjà avec environ 25 000 hectares emblavés et 7 000 familles concernées. Le marché biologique du sésame progresse 2 à 3 fois plus vite que le marché conventionnel. Mais le développement de cette production ne peut se faire sans des partenaires comme les firmes de contrôle de qualité et de certification au niveau Européen.

CONCLUSION

Une influence surdéterminante des PAS sur l'évolution des politiques agricoles

De toutes les influences externes, les Programmes d'Ajustement Structurel auront été sans conteste ceux qui ont le plus marqué et façonné les politiques agricoles récentes en Afrique. Impulsés par la Banque Mondiale, mais avec le soutien plus ou moins actif de l'ensemble des agences d'aides (Consensus de Washington), les PAS ont contribué au vaste mouvement de libéralisation des filières agricoles, de désengagement de l'État des activités de commercialisation et de transformation et de recomposition institutionnelle des filières. Ils ont le plus souvent réduit la politique agricole à la simple application sectorielle des mesures d'ordre macro-économique, sans laisser de place pour une véritable politique de développement prenant en compte les intérêts du secteur. Les stratégies des firmes multinationales et les variations des cours mondiaux ont également eu un impact notoire sur la politique agricole.

Bien qu'apparemment très contraignant, le volet agricole des accords de Marrakech n'a pas, dans les faits, réduit la marge de manœuvre des politiques nationales africaines autant que l'on pouvait s'y attendre. Tout d'abord parce que le Traitement Spécial et Différencié (TSD) de l'accord stipule que les Pays les Moins Avancés (PMA) sont exemptés des obligations de réduction de la protection et du soutien interne, et que les Pays en Développement non PMA ont des objectifs de réductions plus limités et plus étalés dans le temps. Ensuite, parce que la réduction du soutien interne aux filières agricoles demandée dans le volet agricole de Marrakech a déjà largement fait l'objet des conditionnalités des PAS, et que les mesures prises pour satisfaire à ces conditionnalités vont souvent bien au-delà de ce qui est demandé à l'OMC.

Un déficit de pilotage des politiques agricoles

La libéralisation a conduit les États à abandonner la plupart des leviers de l'intervention publique, en particulier dans le domaine des marchés de produits alimentaires. La faiblesse des budgets nationaux, la priorité accordée à la stabilisation macro-économique et aux secteurs sociaux (santé, éducation, infrastructures de base) dans le cadre de la lutte contre la pauvreté laissent peu de marges de manœuvre pour reconstruire de véritables politiques agricoles. Ces politiques, construites et argumentées sur une base concertée, sont pourtant la condition *sine qua non* pour que les pays puissent atteindre le modèle de développement autonome qu'ils appellent de leurs vœux. Pour aller dans ce sens, les débats de politique agricole devraient à l'avenir porter sur les sujets suivants [13] :

Quels sont les domaines où le fonctionnement des marchés n'est pas satisfaisant (défaillances de marché, externalités positives ou négatives, existence de biens publics en agriculture) et pour lesquels une intervention publique serait collectivement souhaitable ?

Pour ces différents domaines, quelles sont les modalités de l'intervention publique les plus aptes à pallier les défaillances de marché sans créer en retour de nouvelles distorsions ?

Quelles sont les instances (État centralisé, structures publiques décentralisées, collectivités territoriales, organisations de producteurs, ONG, opérateurs privés) les mieux placées pour mettre en œuvre ces mesures de politique publique ?

Quelles sont, parmi les mesures de politique agricole identifiées comme prioritaires du point de vue de l'intérêt collectif, celles qui sont contraires aux différents accords internationaux et aux conditionnalités des bailleurs de fonds et qui de ce fait, devraient être incluses dans la position de négociation du pays dans les enceintes internationales ?

REFERENCES

1. LESUEUR C, DEMBELE F, LISSARE R (2000). Principales évolutions et mesures de soutien de la filière riz au Mali. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.
2. CUZON JR (2000). Principales évolutions et mesures de soutien de la filière riz au Sénégal. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.
3. BELLE SOSSOH (2000). Évolution de la filière riz au Cameroun depuis 1990. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.
4. GBIKPI P (2000). Les politiques publiques dans les filières café-cacao en Côte d'Ivoire. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.
5. BERNARD A (2000). Évolution de la filière cacao au Cameroun depuis 1990. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.

6. PEYRON G (2000). Évolution de la filière coton au Bénin depuis 1990. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.
7. DOMINONI Y (2000). L'évolution récente de la filière coton au Togo. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.
8. ROUX B (2000). Évolution de la filière coton au Burkina Faso depuis 1990. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.
9. HAESSLER C (2000). Les politiques publiques dans la filière bétail viande au Tchad. Présentation au séminaire « Politique agricole et négociations internationales », Saint-Louis du Sénégal, 15-19 mai 2000.
10. World Development Indicators 2002.
11. RIBIER V, BLEIN R (2000). Échanges agricoles UE-ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ? in Notes et Études Économiques, MAP, 15 : 53-86.
12. European Parliament. (2001). Impact of privatisation of the public sector on developing countries. Benefits and problems. A study prepared for the European Parliament by CIRAD.
13. Ministère des Affaires Étrangères, CIRAD, IRAM, SOLAGRAL. 2002. Manuel méthodologique de construction d'un argumentaire pour l'intervention publique dans le secteur agricole. En voie de publication dans une collection du MAE.