

Quand l'agriculture africaine va-t-elle commencer à répondre aux enjeux du futur ?

Michel Griffon

Conseiller développement durable
Direction générale du Cirad
42, rue Scheffer
75116 Paris
<michel.griffon@cirad.fr>

Plusieurs chefs d'état africains ont pris l'initiative de proposer une voie nouvelle pour sortir l'Afrique de son actuelle stagnation économique. Le Nepad¹ est ainsi devenu le nouvel horizon d'espérance de ceux qui, dans la communauté internationale, veulent croire que l'Afrique va commencer à changer au rythme qui lui est nécessaire pour faire face aux défis qui lui sont annoncés. Le problème est devenu préoccupant au point d'avoir été mis à l'ordre du jour du sommet du G8 d'Évian de juin 2003. En effet, l'agriculture africaine, particulièrement en Afrique au sud du Sahara, est dans une situation unique par rapport aux autres continents : la croissance y reste trop faible pour que l'on espère voir régesser la pauvreté chez les populations rurales ; sa place dans le commerce international se réduit ; les baisses et les fluctuations de prix des principaux produits d'exportation continuent à frapper les producteurs qui avaient commencé à entrer dans une logique d'économie de marché et de productivité. Rien dans ces tendances ne conduit à penser que l'agriculture africaine se prépare à affronter des enjeux économiques, sociaux et écologiques dont on sait que leur ampleur est encore inédite dans l'histoire. Que sont ces enjeux ? Ils sont particulièrement clairs en Afrique de l'Ouest.

La ville va-t-elle constituer un moteur pour le développement des campagnes ?

La croissance urbaine continue, comme partout dans le monde, d'être alimentée

¹ Nepad : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

par la migration des jeunes ruraux. Selon les projections actuelles des Nations unies, la population urbaine qui, aujourd'hui, représente 30 % de la population totale, en représenterait 55 % dans trente ans. Les villes africaines deviennent des lieux de concentration de populations à faible pouvoir d'achat, pesant donc à la baisse sur les prix agricoles et contribuant au blocage des revenus et de l'investissement dans les campagnes.

La croissance urbaine constitue pourtant un moteur potentiel important pour le développement agricole : l'appel massif et continûment croissant de la demande alimentaire doit normalement entraîner la production régulière de surplus et faire sortir l'agriculture de la production routinière pour la seule autosuffisance alimentaire familiale. Cette stimulation de l'offre agricole par la demande se fait dans tout l'*hinterland* des villes mais avec une influence qui décroît rapidement avec la distance à la ville, et cela d'autant plus que les coûts de transport sont très élevés et les taxations sauvages quelquefois nombreuses.

Sortir de la logique de l'autosuffisance n'est pas une mince affaire. Il y a d'abord le fait qu'il s'agit de changer des comportements anciens et routiniers. Mais, s'ils souhaitent produire plus pour le marché, les producteurs sont aussi confrontés au risque d'avoir à financer l'accroissement (non négligeable à leur échelle) des dépenses de production sans pour autant avoir de garantie sur les gains. Il y a en effet des risques liés au climat et aux prix, en particulier lorsque l'État autorise des importations qui peuvent rapidement déprimer les prix sur les marchés urbains. C'est le cas avec l'arrivée périodique de cargos de céréales et avec les politiques d'importation des États souvent adverses aux intérêts des producteurs.

La demande urbaine augmente particulièrement vite pour les viandes blanches. La production de viande demande, en

amont, de produire des céréales et des protéagineux. Il y a donc là un important mécanisme multiplicateur de la demande, susceptible de faciliter l'expression d'une offre. Encore faut-il que le signal de prix qui est donné ne soit pas brouillé : l'arrivée massive de stocks de bas morceaux déclassés en provenance de l'Union européenne est de nature à décourager ceux qui investissent dans l'élevage. Tout cela est bien connu.

Il y a cependant un secteur pour lequel la ville a une influence directe et durable sur la production alimentaire : celui des légumes. La « périssabilité » des produits et les coûts de transport élevés amènent à concentrer la production dans les zones périurbaines et à la rendre intensive. C'est sans doute un mécanisme d'apprentissage très utile pour créer une agriculture locale centrée sur le marché. Cependant, ailleurs dans le monde, ces ceintures horticoles mêlées à l'urbanisme des banlieues montrent que les risques de pollution sont importants : pollutions dues à l'usage exagéré de produits phytosanitaires, et pollutions dues à l'usage de déchets urbains inappropriés. L'Afrique devrait s'évertuer à y échapper.

Le marché va-t-il fonctionner dans l'intérêt des producteurs ?

Comme partout dans le monde, les producteurs agricoles abordent les marchés domestiques en position de faiblesse. Par rapport aux acheteurs ils sont sous-informés sur les prix et leur offre individuelle est trop faible pour qu'ils soient en position de négocier favorablement. Les producteurs n'ont pas de pouvoir dans la formation des prix car ils sont dispersés face à des acheteurs souvent en position de monopole local. Il n'y aura pas de changement important dans les revenus des producteurs si cette asymétrie de pouvoir n'est pas compensée par le groupement de l'offre et par la diffusion large et transparente des prix qui sont pratiqués sur les marchés.

Pour les produits d'exportation, les producteurs sont, là encore, dépendants du marché international et de l'attitude des acheteurs. Le passage, au cours de la décennie précédente, du système de prix garantis par des caisses de stabilisation à la situation actuelle où le marché est

totallement libre, a conduit à des fluctuations importantes de prix et constitue sans doute la cause de la surproduction et des baisses de prix. Cette situation est dangereuse pour l'avenir de l'Afrique à bien des égards comme l'ont montré le colloque de Yamoussoukro de 2002 sur l'avenir des cultures pérennes, puis le colloque du Salon international de l'agriculture sur le café en février 2003. L'évolution des prix à la baisse appauvrit les producteurs. À plus long terme, cette situation pourrait conduire à abandonner les plantations et favoriser le déboisement, sans que l'on sache l'ampleur des conséquences économiques et écologiques que cela pourrait entraîner.

Les marchés financiers ruraux sont encore balbutiants. Les systèmes de crédit agricole ont, dans beaucoup de cas, disparu en raison des déficits qui avaient été accumulés et de leur gestion défectueuse. Ils sont très difficilement remplacés par des systèmes de micro-finance. L'apprentissage par les producteurs des comportements qui conduisent à confier leur épargne aux banques et à avoir recours à elles pour le crédit est long et fondé sur la confiance. Celle-ci ne peut que s'établir lentement. Mais tout va trop lentement. Sans marchés financiers ruraux, l'économie de marché reste incomplète et, faute de bénéficier de l'effet tampon de ces marchés, reste soumise à des fluctuations de prix et de revenus décourageant l'investissement.

Au total, l'agriculture subit de nombreux risques économiques liés à la faiblesse et à la variabilité des prix. À cela s'ajoute la menace toujours présente du risque climatique. Par ailleurs, il n'y a ni les marchés financiers, ni les dispositifs d'assurance, ni les politiques publiques qui permettraient d'atténuer ces risques. Les conditions d'un accrochage de l'offre agricole à l'accroissement de la demande urbaine ne sont donc pas encore réunies.

L'instabilité sociale et politique renforce le risque et l'incertitude

Dans les pays qui ne connaissent pas de désordres publics, la production agricole suit en tendance, souvent avec retard, l'évolution de la demande. Ce n'est pas le cas des pays qui connaissent des guerres ou des désordres civils où la production décroche par rapport aux besoins. Lors

de ces désordres, des migrations peuvent se produire. Sans perspectives de pouvoir accéder à des progrès techniques significatifs là où ils sont, les producteurs sont facilement conduits à migrer vers les régions réputées pour leur meilleure productivité naturelle. La migration, faute de progrès technique, reste la principale variable d'ajustement de l'accroissement de l'offre par rapport à la demande sur longue période. Mais au fur et à mesure que la densité de population s'accroît, l'immigration est moins tolérée par les autochtones et les tensions sociales s'avivent. Elles peuvent conduire à des instrumentations ethniques et nationalistes. Là est le plus grand danger de la stagnation agricole.

Par ailleurs, depuis une vingtaine d'années, l'instabilité sociale et politique est souvent accentuée par la crise de l'État. L'agriculture en souffre. La corruption des fonctionnaires, la non-fiabilité de la police et de la justice, la constitution de pouvoirs parallèles locaux et la percée des cultures illicites, étendent les zones de non-droit et accentuent le risque sur le fonctionnement des marchés et, quelquefois, sur la production. Ce climat est totalement adverse au changement technique et à l'investissement.

Le défi agricole que rencontre l'Afrique est inédit dans l'histoire

Alors que la situation actuelle a toutes les caractéristiques d'un système bloqué, les tendances démographiques et leurs conséquences en termes de besoins réclament des perspectives de croissance de grande ampleur. La croissance de la population, sa jeunesse, l'urbanisation, et le fait que la consommation se diversifie conduisent à devoir quintupler la production dans les cinquante années qui viennent². Un tel accroissement de production ne pourra se faire que de manière limitée par la conquête de terres neuves dans la forêt en raison de leur éloignement et des coûts élevés de mise en valeur. Il devrait donc surtout se faire par réduction des surfaces en jachère (avec le risque de perte de fertilité) et par l'accroissement nécessaire des rendements. En

² Coulomb P. *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*. Paris : Economica, 1999 ; 197 p.

Afrique de l'Ouest, il faudrait en réalité tripler les rendements dans les trente années qui viennent. Cette performance n'a été réalisée dans la deuxième moitié du XX^e siècle que par la Chine et l'Europe avec des techniques du type révolution verte. Comment l'Afrique qui n'a pratiquement pas accédé à la révolution verte et qui est restée largement dans une logique d'autosubsistance va-t-elle pouvoir engager de telles transformations ?

Des cadrages politiques à long terme pour créer les conditions qui permettront une mutation radicale ?

Les tendances actuelles ne sont pas durables. Les mutations qui sont nécessaires sont radicales. Elles supposent de nouvelles technologies, de nouvelles infrastructures, de nouvelles institutions, de nouveaux comportements productifs, et une nouvelle gouvernance. Ces mutations ne pourront s'opérer par le simple jeu du marché et par le cours naturel des politiques. Elles ne pourront advenir que si un ensemble cohérent de politiques le permettent et si tous les acteurs moteurs de changement ne trouvent pas d'obstacles sur leur route.

Pour que des politiques puissent être menées de manière cohérente et continue, il est nécessaire de disposer de cadres d'orientation à long terme. Il ne s'agit ni de revenir à la planification, ni de laisser l'avenir évoluer au gré des seules forces du marché. Le but est, avant tout, de créer une garantie de viabilité et de stabilisation pour l'économie en proposant pour les décisions politiques et la libre entreprise un espace de liberté, mais qui, d'une part, soit borné par des limites à ne pas franchir si l'on veut éviter des évolutions dangereuses et, d'autre part, soit suffisamment facilitateur pour inciter les acteurs économiques à l'action. On peut, par exemple, rétrospectivement considérer que les politiques d'ajustement structurel dont on doit reconnaître qu'elles étaient nécessaires, faisaient une erreur en supprimant toute subvention à l'agriculture car cela conduisait à bloquer le progrès technique pour de nombreuses

années. C'était à l'époque une évidence pour l'ensemble des spécialistes, de telle sorte que cette décision, non soutenable, aurait pu être évitée si un cadrage des politiques avait été conçu antérieurement.

Les domaines où il est nécessaire d'élaborer de tels cadres sont nombreux : le foncier, afin de garantir la possibilité d'absorber les conséquences des migrations sans entraîner de conflits durables ; la gestion de l'eau, afin d'aménager et de gérer les bassins-versants pour faire face aux pénuries probables ; la définition de schémas de transport, afin d'orienter la localisation des productions et des efforts de rendement en modifiant les coûts de transport des marchandises ; des schémas d'aménagement écologique et de contrôle de la pression que les populations vont exercer sur les écosystèmes en les exploitant ; des principes de fonctionnement des marchés domestiques, afin qu'ils soient plus efficaces et plus équitables ; des principes d'organisation des producteurs, afin qu'ils puissent prendre en main l'avenir des services qui sont nécessaires à leur développement collectif ; des principes pour définir un système scolaire adapté aux besoins spécifiques des deux prochaines générations d'agriculteurs qui feront les mutations à engager ; la décentralisation des pouvoirs publics et bien d'autres choses. Il faut aussi, bien sûr, définir la technologie dont l'Afrique a besoin pour tripler ses rendements agricoles. Cette technologie devra répondre aux conditions suivantes : produire à des coûts compatibles avec les revenus relativement modestes des urbains ; assurer l'emploi des populations agricoles ; être économe autant que possible en intrants chimiques importés et en motorisation ; dégrader le moins possible l'environnement. Cette technologie n'est pas encore au point. Les techniques d'agro-écologie, d'éco-agriculture et, d'une manière plus générale, du type « révolution doublement verte » offrent des perspectives intéressantes mais qui en sont encore, en Afrique, au stade de la recherche. La recherche et les services d'appui technique à l'agriculture constituent donc des domaines d'investissement prioritaires.

Il est clair que l'élaboration de tels cadres et de tels principes requiert une méthode démocratique. Cela ne peut se faire, en outre, qu'avec la participation active de l'ensemble des forces sociales et intellectuelles concernées : les entreprises, les organisations non gouvernementales, en particulier les organisations de produc-

teurs agricoles, les syndicats, les universités. C'est ensuite à l'État de transcrire les compromis sociaux en lois-cadre, en règlements, en plans d'action, en plans d'investissement, et en priorités.

Mais l'existence de cadres de viabilité et de politiques facilitatrices ne suffira sans doute pas à enclencher le mouvement de mutation qui sera nécessaire. Certes, on connaît l'Afrique qui bouge, celle qui est constellée de multiples initiatives locales inventives et prometteuses, celle des organisations de producteurs agricoles, celle des ONG, celle des villages qui utilisent la décentralisation comme ressort pour prendre en main les destinées collectives locales, et celle des entreprises souvent adroites et audacieuses mais souvent aussi aux prises avec les entraves bureaucratiques. Comment ces initiatives peuvent-elles cristalliser ? Qui sont les grands acteurs qui pourront entraîner derrière eux la grande masse des suiveurs ? Il est encore difficile de le savoir. Les partis et les gouvernements, à l'exception de quelques chefs d'État inspirés, n'ont pas donné la preuve de leur capacité à mettre les économies agricoles et alimentaires sur de bons rails. L'intervention de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international a contribué à confiner les débats dans les cercles restreints du pouvoir. Seuls finalement les intellectuels, en particulier les universitaires et les chercheurs, n'ont pas encore eu la possibilité réelle d'intervenir de manière suffisante dans les processus d'orientation des politiques. Leur rôle dans la définition des orientations à long terme est indispensable.

La communauté internationale aura inévitablement un grand rôle à jouer dans l'évolution de l'Afrique. Elle doit accepter un traitement spécial qui soit à la mesure des enjeux : une plus grande ouverture quant aux conditionnalités de l'aide ; un volume de financement approprié ; des modes de financement permettant d'assurer une plus grande stabilité du processus de développement ainsi que l'essentiel de l'investissement des infrastructures (matérielles et immatérielles) ; une contractualisation de l'aide sur des bases programmatiques claires afin d'accompagner les processus de changement sur le long terme. L'ampleur des enjeux devrait naturellement conduire les bailleurs de fonds à mieux coordonner leur aide et à les situer dans le cadre des orientations de long terme qui auront été définies. Le Nepad sera-t-il le déclencheur du mouvement tant attendu ? ■