

PROCESSUS D'ÉLABORATION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE

VINCENT RIBIER *

Les pays africains rencontrent de plus en plus de difficultés à mettre en place une politique agricole cohérente. A la perte de légitimité des administrations et à la complexification du jeu des acteurs s'ajoute le poids croissant des contraintes externes qui contribuent également à réduire les marges de manœuvre des politiques nationales. Il est nécessaire aujourd'hui de s'appuyer sur le développement des organisations paysannes de producteurs et même de les renforcer. De même, il convient de s'engager dans des grands travaux publics d'infrastructures aidant à la production agricole et de réduire les inégalités de richesses génératrices d'inefficience économique.

L'analyse des conditions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles en Afrique montre à quel point les pays ont perdu la main dans la conduite de leur propre développement. On observe en effet dans la plupart des cas un empilement d'interventions et de projets portés par un grand nombre d'acteurs, et donc peu coordonnés entre eux. Il est difficile d'y discerner une stratégie claire, correspondant à une vision de développement collectivement choisie. Les raisons d'un tel état de fait sont nombreuses, elles sont à la fois d'ordre interne, liées au contexte institutionnel complexe des différents pays, ainsi que d'ordre externe, en relation avec les contraintes exercées par les acteurs internationaux (Banque Mondiale, bailleurs bi et

* AGRO-ÉCONOMISTE AU CIRAD, DÉPARTEMENT ENVIRONNEMENTS ET SOCIÉTÉS

multilatéraux, mais aussi firmes multinationales) et par le contexte des négociations commerciales internationales. Il en résulte un déficit de cohérence et d'efficacité des interventions portant sur le secteur agricole qui est d'autant plus dommageable pour les pays concernés que les enjeux auxquels devraient répondre ces politiques sont grands en particulier dans la période actuelle.

Un contexte institutionnel et une multiplicité des acteurs qui nuisent à l'élaboration des politiques agricoles

Tout d'abord, le contexte institutionnel des politiques agricoles en Afrique nous renseigne sur l'état des forces en présence intervenant de près ou de loin dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

Un premier trait caractéristique de ce contexte en est le très grand nombre d'acteurs à tous les niveaux (macro et micro). Les administrations nationales à elles seules rassemblent un grand nombre de ministères qui, de l'Agriculture à celui des Finances ou du Commerce, interviennent dans le processus. Le ministère de l'Agriculture est lui-même bien souvent éclaté en plusieurs entités ministérielles comme c'est le cas au Burkina Faso où l'on distingue un ministère de l'Agriculture et de l'hydraulique, un ministère de l'Élevage, et un ministère des Ressources naturelles.

Du fait du mouvement de décentralisation en cours dans un certain nombre de pays, on observe également l'intervention de services déconcentrés ou décentralisés de l'État, ainsi que des collectivités territoriales qui émergent comme nouveaux acteurs des politiques agricoles.

Dans le même temps, les organisations de producteurs (OP) se sont d'une manière générale développées et renforcées. Il faut toutefois se garder de généraliser ce constat, car la situation est très variable selon les pays : dans les pays sahéliens comme au Sénégal, au Burkina Faso, au Mali, les OP ont connu un essor important en termes de structuration et de capacités à peser dans les débats nationaux ; elles se sont même structurées en une fédération régionale, le ROPPA (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs d'Afrique de l'Ouest) qui est devenu incontournable dans les forums internationaux. Le niveau de structuration des OP est par contre beaucoup plus faible en Afrique centrale ou à Madagascar, les organisations de producteurs sont beaucoup plus faibles.

Les organisations non gouvernementales (ONG) se sont multipliées depuis une vingtaine d'années dans la plupart des pays africains, bénéficiant d'opportunités croissantes de la part des bailleurs. Elles sont de ce fait largement présentes comme opérateurs de projets de développement. Les ONG constituent toutefois un groupe très hétérogène par la taille, les domaines d'intervention, et les objectifs qu'elles poursuivent. Certaines sont purement nationales, d'autres sont plutôt des antennes d'ONG internationales. Certaines poursuivent des objectifs de développement de moyen à long terme, d'autres sont plus opportunistes et fonctionnent avant tout comme des bureaux d'étude à la recherche de financements.

Les opérateurs privés, depuis les petits commerçants et entrepreneurs nationaux jusqu'aux grands opérateurs privés, filiales de firmes multinationales, figurent également au nombre des acteurs clés du secteur agricole. Ils se sont substitués à l'administration publique dans la transformation et la commercialisation de la production. Leur pouvoir de pression s'est largement renforcé et ils sont à même de peser fortement sur les choix du gouvernement. Le cas de la grande distribution est emblématique du pouvoir de négociation des opérateurs privés.

Les bailleurs constituent sans aucun doute le groupe le plus influent dans les relations entre acteurs et pèsent de tout leur poids dans les orientations de développement en général, et dans les orientations du secteur agricole en particulier. Aux bailleurs traditionnels dans cette région (Banque Mondiale, Union européenne, États membres de l'UE et tout particulièrement la France dans les pays francophones) viennent s'ajouter de nouveaux bailleurs souvent plus pragmatiques et moins exigeants en termes de conditionnalités tels que la Chine, le Japon, la Russie ou les Fonds arabes ¹. La diversification des sources potentielles de financement renforce à l'évidence la capacité de négociation des États concernés, mais ne crée pas les conditions d'une mise en cohérence des actions vis-à-vis d'une stratégie nationale. Comme le souligne I. Bergamaschi ², l'attitude des bailleurs est fréquemment ambiguë : ils prônent

¹ On recense pas moins de 40 bailleurs distincts au Mali, les plus importants étant l'UE, la France et la Banque Mondiale, et loin derrière, les Pays-Bas, le Japon, les États-Unis, la Banque Africaine de Développement, le Canada et l'Allemagne.

² Bergamaschi I., 2007, Mali : patterns and limits of donor-driven ownership. Article non diffusé, Sciences Po, Paris, 25 pages.

l'importance de la bonne gouvernance et la nécessité d'une réappropriation du politique par l'État, mais les actions qu'ils mettent en place sont loin d'aller toutes dans ce sens. Les nombreux programmes de renforcement des capacités financés par les bailleurs n'ont pas l'impact attendu en matière de consolidation des structures nationales. La création fréquente d'unités ad hoc, dotées de meilleures conditions de travail que l'ordinaire, mais dont la pérennité n'est pas garantie, permet certes de mettre sur pied des structures rapidement opérationnelles et de façonner les institutions en fonction des besoins des bailleurs, mais ne crée que trop rarement les conditions d'un renforcement institutionnel durable³.

Cette multitude d'acteurs a pour conséquence un foisonnement de documents de stratégies de développement agricole qui ne sont pas toujours cohérents entre eux. Coexistent ainsi fréquemment divers documents spécifiquement ciblés sur le secteur agricole ou rural tels que des lettres de politique agricole, des schémas directeurs du développement rural, des documents d'orientation stratégique pour le secteur rural ou encore des master plans et des business plans. Les différents documents sont généralement produits par différents services (différentes directions du ministère de l'Agriculture, du ministère du Plan, du ministère des Finances, et dans certains cas primature, voire directement les services de la Présidence), appuyés par différents bailleurs, ce qui explique la coexistence

³ Les principales interventions ciblées sur les administrations publiques nationales ont consisté en des programmes d'appui à la réforme et à la restructuration de ces institutions. Bien que l'objectif de tels programmes ait été de rénover les administrations publiques afin qu'elles soient en mesure d'assurer de nouvelles fonctions dans le cadre de la libéralisation, dans la pratique, ces programmes ont eu pour effet de réduire les effectifs de fonctionnaires, sans pour autant permettre ni une réembauche de personnels plus qualifiés, ni un renforcement des capacités des personnels restant dans la fonction publique. La composante « SA » des PASAOP (Programme d'appui aux Services Agricoles et aux Organisations de Producteurs, impulsé par la Banque Mondiale dans divers pays) a favorisé la création de structures parapubliques de type agence en lieu et place des services gouvernementaux de recherche et de vulgarisation auxquels ils se sont substitués. Les administrations ont de ce fait été dessaisies de leur mission de service public au profit de structures à l'avenir incertain et dont la survie dépend de leur capacité à faire payer leurs services auprès de producteurs solvables.

de documents poursuivant quasiment les mêmes objectifs. La superposition est également thématique : on note en effet une multiplication de documents de stratégie dont la thématique centrale est différente, mais dont les domaines d'application se télescopent. Aux documents portant strictement sur le développement du secteur agricole s'ajoutent des documents ciblés sur des thématiques devenues progressivement incontournables telles que le développement durable, la décentralisation, le développement institutionnel ou la lutte contre la pauvreté.

La co-existence de documents qui abordent les mêmes questions de développement, mais sous des angles différents et sans qu'il y ait harmonisation entre eux, révèle souvent une absence de consensus sur une véritable stratégie de développement. De manière générale, on peut distinguer deux tendances : celle qui promeut un développement de l'agriculture sur une base agro-entrepreneuriale pour moderniser les agricultures familiales. Ne survivront ainsi que les plus dynamiques alors que les autres devront s'adapter, migrer, ou disparaître. Cette optique est mise en avant dans les « master plan » ou « business plan ». L'autre tendance plaide pour un développement global intégrant les aspects environnementaux et d'équité ; cette vision porte le souci de ne pas marginaliser davantage les agricultures paysannes, mais au contraire de leur fournir des alternatives de développement ; une démarche participative dans le processus d'élaboration des politiques est alors mise en avant. Cette coexistence d'orientations distinctes entretient l'ambiguïté et prouve qu'il n'y a pas vraiment d'arbitrage clair de la part des gouvernements en faveur d'un modèle par rapport à un autre.

L'autre caractéristique est la faible opérationnalité de ces documents de stratégie. L'importance de la réflexion sur l'élaboration des politiques et le foisonnement des documents de stratégie contrastent à cet égard avec la moindre attention donnée à l'aval du processus, à savoir la mise en œuvre des politiques. Les documents produits sont, dans leur grande majorité, d'une faible opérationnalité. Très souvent, ce sont des déclarations d'intention, énumérant des objectifs très larges, sans véritable hiérarchisation des priorités d'actions à entreprendre, ou pour le moins de règles de choix pour établir ces priorités. Les documents ne définissent pas les moyens humains et financiers qu'il serait nécessaire de mobiliser pour atteindre les objectifs affichés. Cette étape préalable d'arbitrage dans la définition des stratégies n'étant pas réalisée, leur mise

en œuvre reste à concevoir, ce qui laisse une grande marge de manœuvre aux bailleurs de fonds qui trouvent dans ces documents toute la liberté nécessaire pour développer des programmes fidèles à leurs propres intérêts.

Il existe donc un véritable besoin d'approfondissement du processus d'élaboration des politiques agricoles, dont les grandes lignes pourraient être :

- L'identification des mesures possibles pour atteindre un objectif donné (des mesures de différentes natures peuvent permettre d'atteindre le même objectif) ;
- La hiérarchisation de ces mesures en fonction de leur faisabilité politique, sociale, institutionnelle et économique, et de leur compatibilité avec les engagements pris aux niveaux national, régional et multilatéral ;
- La réflexion sur les instances les plus efficaces pour mettre en œuvre ces mesures, en fonction de leur légitimité, de leur capacité à faire respecter les règles et de leur capacité à obtenir le financement des mesures.

Les causes de la dispersion : l'affaiblissement et la perte de légitimité des États et des administrations publiques

Les causes de cet état de fait résident en premier lieu dans l'affaiblissement et la perte de légitimité des administrations à piloter la politique agricole. Les différents programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en place dans les années 80 ont conduit les États à réduire les moyens financiers et humains de leurs administrations. Les PAS ont en effet provoqué le départ de nombreux fonctionnaires ; ceux qui restent sont le plus souvent âgés (la pyramide des âges de la plupart des ministères de l'Agriculture africains montre une sur-représentation des 50-60 ans par rapport aux 20-30 ans et 30-40 ans), et le faible niveau des rémunérations les conduit à chercher des compléments de revenus en dehors de leur activité principale.

Les crises institutionnelles et politiques vécues dans nombre de pays au cours des deux dernières décennies ont également contribué à paralyser le fonctionnement des administrations sur des périodes plus ou moins longues (de l'ordre de un an à Madagascar, de 15 ans en République Démocratique du Congo). Elles ont favorisé de fréquents remaniements ministériels qui ont altéré l'efficacité des services, et qui ont empêché que des mandats clairs soient attribués à

chaque équipe gouvernementale, encourageant ainsi les rivalités et les recouvrements d'activités.

Cet affaiblissement des administrations s'est poursuivi pendant la dernière décennie du fait d'une fréquente défiance de la part des bailleurs de fonds. Ceux-ci, jugeant les administrations publiques nationales inefficaces, ont dans leur grande majorité préféré se tourner vers les acteurs privés ou ceux de la société civile pour mettre en œuvre leurs programmes d'appui au développement. Cette stratégie prise au nom de l'inefficacité de l'État contribue de fait à affaiblir un peu plus des administrations déjà exsangues. L'exemple des statistiques agricoles à Madagascar est particulièrement instructif. Prenant acte de la faiblesse de l'appareil statistique agricole malgache, l'Union européenne a engagé un programme de collecte et de traitement des données dont la mise en œuvre est assurée par une ONG belge, au lieu d'appuyer le service de statistique agricole du ministère de l'Agriculture. Ce dernier n'est bien évidemment pas renforcé par un tel dispositif, mais il perd de plus toute légitimité : partenaires nationaux comme internationaux vont directement s'adresser à l'ONG belge devenue le seul interlocuteur crédible en matière de statistique agricole. De manière générale, les conséquences de la mise en place de structures ad hoc non directement liées aux administrations se manifestent à deux niveaux :

- En premier lieu, les équipes gouvernementales supposées être en charge des dossiers et garantes de la cohérence de la stratégie nationale se trouvent dessaisies et déresponsabilisées ; elles disposent d'encore moins de moyens qu'auparavant et sont, de plus, largement décrédibilisées aux yeux des différents acteurs.

- En second lieu, le développement d'opportunités d'emplois beaucoup mieux rémunérés que dans la fonction publique provoque le départ de l'administration d'une partie des cadres les mieux formés et les plus à même de saisir ces opportunités. A Madagascar, qui n'est pas une exception en la matière, le salaire des cadres malgaches travaillant dans des ONG est de l'ordre de quatre fois ce que ce même cadre aurait pu obtenir au ministère de l'Agriculture !

L'affaiblissement et la perte de légitimité des États et des administrations publiques est particulièrement regrettable dans la mesure où seule une administration compétente, légitime et reconnue est capable de piloter le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles dans le sens des intérêts nationaux.

Le contexte international des politiques : la contrainte externe

La perte de légitimité des administrations et la complexification du jeu des acteurs ne sont pas les seules difficultés que rencontre l'État à assumer son rôle de pilotage et d'orientation. Le poids croissant des contraintes externes a également contribué à réduire la marge de manœuvre des politiques nationales :

- Les programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en œuvre à partir de 1985 se sont poursuivis jusqu'à fort récemment, avec une série de conditionnalités portant sur le désengagement de l'État de toutes les fonctions qu'il avait jusqu'alors, à la fois de production, de commercialisation et de transformation. Ceci s'est accompagné d'un mouvement de privatisation ou de suppression des sociétés d'État, qui a conduit à une libéralisation externe et à une ouverture importante. De toutes les influences externes, les PAS auront été sans conteste celles qui ont le plus marqué et façonné les politiques récentes en Afrique. Ils 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.

- De nouvelles contraintes ont pris le relais des conditionnalités des PAS depuis quelques années, dans le cadre des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), applicables aux pays pauvres très endettés. Le principe est simple : utiliser l'argent du remboursement de la dette pour financer des projets de développement dans les pays. Mais ces projets doivent avoir l'agrément des créanciers, ce qui constitue une nouvelle conditionnalité.

- Autre contrainte qui restreint les marges de manœuvre des politiques nationales : les engagements internationaux et les accords multilatéraux à l'OMC. L'accord agricole de l'OMC porte sur trois points : (i) réduction de la protection vis-à-vis des importations, (ii) réduction du soutien à la production interne et (iii) réduction des subventions à l'exportation. Bien qu'apparemment très contraignant, l'accord agricole de l'OMC n'a pas, dans les faits, réduit la marge de manœuvre des politiques 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 (PED) non PMA ont des objectifs de réduction plus limités et étalés dans le temps ; ensuite parce que la réduction du soutien interne aux filières agricoles demandée à l'OMC 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.

- Les relations UE-ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) sont par contre plus contraignantes en ce qui concerne l'ouverture des marchés africains. Le régime commercial prévalant entre l'UE et la zone ACP dans le cadre de la Convention de Lomé a été remis en cause par l'Accord de Cotonou. L'accès privilégié au marché européen sans obligation de réciprocité octroyé par la Convention de Lomé est maintenant remplacé par des Accords de Partenariat Économique (APE) qui stipulent une ouverture des marchés africains aux importations européennes ⁴.

- Les processus d'intégration régionale que sont l'UEMOA (Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest), la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest), la CEMAC (Communauté économiques et monétaires d'Afrique centrale), la SADC (Communauté pour le développement de l'Afrique australe) sont un autre type d'engagement des États qui influe sur les politiques agricoles et le développement du secteur rural. Ils établissent tous un tarif extérieur commun (TEC), c'est-à-dire un droit de douane commun à l'ensemble de la zone vis-à-vis des importations des pays tiers, qui ont été choisis à des niveaux bas puisque, par exemple le droit de douane le plus élevé du TEC de l'UEMOA n'est que de 20 %, ce

⁴ Les Accords de partenariat économiques UE-ACP devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008 après 4 années de négociations critiquées dans leur forme et leur contenu. En l'état actuel, les APE suscitent de vives inquiétudes, si bien que les comités régionaux africains qui négocient les accords ainsi que de nombreuses ONG revendiquent l'allongement de la période de négociation afin de rééquilibrer les APE et de protéger les filières des agricultures africaines menacées par l'ouverture aux importations.

Pour plus d'informations voir le rapport du député Jean-Claude Lefort : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i3251.asp>

qui ne permet pas de protéger efficacement les marchés intérieurs et régionaux.

- Dernier élément de contexte international mais non des moindres, les politiques agricoles du Nord (Farm Bill américain et PAC européenne) ont une incidence forte sur les marges de manœuvre des États dans la mesure où elles influent lourdement sur le niveau des cours mondiaux des principaux produits agricoles, et par là même sur les opportunités de marché pour les pays africains.

Soutenir les dynamiques nationales, promouvoir une intervention publique efficace et légitime

Pour conclure, voyons ce qu'il paraît urgent d'entreprendre. Dans un certain nombre de pays, des dynamiques nationales ont vu le jour. Elles existent malgré la complexité du nombre d'acteurs, et se traduisent notamment par le développement des organisations de producteurs et de leurs capacités à peser sur les débats politiques. Il semble important de s'appuyer sur ces organisations et de les renforcer. Elles sont sans doute plus demandeuses de débats de politique agricole que les administrations elles-mêmes, parce qu'elles savent que sans débat national sur l'avenir de l'agriculture, le risque est de voir se mettre en place une agriculture entrepreneuriale où la logique commerciale primera au détriment des différents types d'agriculture familiale. Il est donc urgent que se développent de véritables débats nationaux sur le type d'agriculture que les populations veulent, afin de pouvoir identifier des mesures de politique agricole qui soutiennent un modèle dans lequel les agricultures familiales aient encore une place dans vingt ans. Les débats relatifs à l'élaboration des Lois d'Orientation Agricole (LOA) du Sénégal et du Mali sont des exemples intéressants de dynamiques ayant mobilisé une bonne partie de la population, même si le processus participatif est clairement retombé à l'heure de la mise en œuvre de ces politiques.

Il est aussi important de renforcer les capacités nationales d'argumentation et de justification de l'intervention publique. Celle-ci allait de soi il y a encore 25 ans, et il ne serait venu à l'idée de personne de chercher à la justifier. La vague libérale des années 80 et 90 a ensuite balayé ces anciennes certitudes pour afficher la suprématie du marché. Revenue de ces nouveaux excès, la réflexion est caractérisée aujourd'hui par la recherche pragmatique de complémentarités entre le marché, l'État et les

autres acteurs publics et privés intervenant dans le secteur. Cette construction d'argumentaires est souhaitable pour les différents niveaux de négociation de la politique, et notamment : (i) en interne au sein du secteur agricole, entre les différents acteurs publics et privés, (ii) le ministère de l'Agriculture doit également justifier l'intérêt de s'impliquer dans le secteur vis-à-vis des autres secteurs de l'économie, et (iii) dans le cadre des négociations entre l'État et les bailleurs, et au sein des instances de négociations commerciales internationales (tant bilatérales, régionales que multilatérales), pour affirmer et justifier les priorités nationales.

Une intervention publique raisonnée est nécessaire pour faire face aux nombreux enjeux de développement auxquels sont confrontés les différents pays. Trois parmi ceux-ci sont ici évoqués :

- L'accompagnement de ce que l'on appelle la transition démo-économique, telle que formulée par Bruno Losch, 2005⁵. Le cadre de référence le plus répandu sur l'avenir de l'agriculture et des paysanneries dans le monde, Afrique comprise, repose sur l'hypothèse, le plus souvent implicite, d'un modèle évolutionniste des économies nationales basé sur l'histoire des révolutions agricoles et industrielles. L'idée est que l'absorption progressive des paysans par d'autres secteurs d'activité économique, observée notamment en Europe aux XIX^e et XX^e siècles, aura toutes les chances de se produire dans les prochaines décennies dans les pays où la population vivant de l'agriculture est encore majoritaire. Or, il est fort probable que ce modèle historique ne soit plus reproductible aujourd'hui. Il y a donc une réelle transition démo-économique à organiser et cela ne peut se faire sans une politique publique importante et volontariste.

- La production de biens publics tels que les infrastructures (pistes rurales, équipements hydro-agricoles) et les services publics, qui aident à la production agricole. Alors qu'ils ont un effet d'entraînement important sur l'économie nationale, ils sont sous-produits dans le cadre de l'économie marchande parce que, du fait de la nature même de ces biens, les opérateurs privés ne sont pas en mesure de récupérer leur investissement. S'agissant de biens collectivement souhaitables et non ou peu

⁵ Losch B., « Structural implications of liberalization on agriculture and rural development. Concept note », revised version, October 20, 2005, 20 p.

produits par les opérateurs privés, il est alors crucial que l'investissement public prenne le relais.

- La redistribution des richesses et la réduction des inégalités constituent enfin l'ultime enjeu. Les inégalités ne sont pas souhaitables, non seulement d'un point de vue de justice sociale, mais également en termes d'efficacité économique. La prise en compte des inégalités modifie la relation croissance-pauvreté. En présence d'inégalités fortes, la croissance est moins efficace pour réduire la pauvreté. Il y a même un cercle vicieux sur lequel il est crucial d'intervenir : la croissance engendre bien souvent des inégalités (c'est notamment le cas de la croissance chinoise), et les inégalités constituent un frein à la croissance. Une intervention publique redistributive est donc souhaitable.