

Donner la priorité à une approche économique du développement de l'agriculture africaine

Plus de 265 millions d'Africains souffrent de la faim. Pourtant, l'Afrique subsaharienne est potentiellement une des principales réserves de terres agricoles de la planète. Mais l'agriculture vivrière africaine souffre de trop de risques pour attirer les investisseurs privés. La priorité doit donc être donnée à une approche « *pro-business* » du développement de cette filière, qui ne se contente pas de supprimer les obstacles aux marchés à travers les libéralisations de l'économie, mais vise à accroître la rentabilité des établissements existants.

par Bernard BACHELIER*

L'agriculture est une question incontournable, qui s'impose d'emblée lorsque l'on s'intéresse à l'Afrique subsaharienne. En effet, l'économie du continent africain reste fortement déterminée par les questions agricoles, qu'il s'agisse des exportations de produits tropicaux ou des importations de produits alimentaires de base.

Près de la moitié de la population de l'Afrique est rurale. Mais sa production agricole reste peu intensive. La moyenne des rendements céréaliers s'élève à 13 quintaux par hectare en Afrique subsaharienne, soit un tiers de la moyenne mondiale (qui est de 32 quintaux par hectare). Cette agriculture est faiblement capitalisée et peu mécanisée. Elle utilise peu d'engrais, essentiellement pour des cultures de rente (comme, par exemple, le coton). La disponibilité alimentaire moyenne par habitant est la plus faible de toutes les moyennes continentales, avec 2 400 kilocalories/jour/habitant (pour une moyenne mondiale approchant les 3 000 kilocalories et des maximums qui dépassent les 4 000 kilocalories, en Amérique du Nord). Plus de 265 millions d'Africains souffrent de la faim, ce qui représente plus du quart de la population.

Pourtant, l'Afrique subsaharienne est potentiellement une des principales réserves de terres agricoles de la planète. Seuls 20 % des surfaces cultivables sont exploités, soit 200 millions d'hectares, pour un potentiel estimé à 1 milliard d'hectares. Ces terres attirent, d'ailleurs, la convoitise des investisseurs étrangers.

Les ressources en eau sont importantes, même si leur répartition est inégale, et c'est l'insuffisance des financements qui ne permet pas de les mettre en valeur.

La crise alimentaire qui a frappé la planète en 2008 a touché la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Elle a rappelé au monde le déséquilibre structurel auquel ont conduit deux décennies de désengagement à l'égard de l'agriculture. Le potentiel de l'agriculture africaine n'a pu s'exprimer faute d'accès aux investissements et aux financements, et faute de politiques agricoles favorables.

Nous formulons l'hypothèse que la crise alimentaire, suivie des crises financière et économique de 2009, est susceptible de provoquer une rupture dans la conception des politiques agricoles dans le monde. Cette rupture a quelque chance d'entraîner des conséquences positives pour l'agriculture africaine, en raison de l'existence d'une société civile africaine (en particulier, d'organisations professionnelles agricoles).

Assurer la sécurité alimentaire des villes par les importations : un choix dangereux

Ce qu'on a appelé la crise alimentaire de 2008 a eu pour origine une envolée des prix agricoles sur les marchés internationaux, en quelques mois (du milieu de l'année 2007 à la mi-2008). Elle a provoqué des émeutes de la faim dans la plupart des capitales africaines, au printemps 2008. Ces révoltes résultaient d'une augmentation du prix des denrées de base importées (essentiellement du riz). En effet, le prix du riz sur le marché international avait été multiplié par trois entre octobre 2007 et mai 2008, passant de 300 dollars (en octobre 2007) à 900 dollars la tonne (en mai 2008).

Plusieurs raisons expliquent ces augmentations. D'abord, une réduction sensible des stocks mondiaux de céréales, depuis le milieu des années 2000. En effet, la production de céréales a plafonné à la suite de mauvaises récoltes (telles celles dues aux sécheresses en Australie), de la diversification de la production dans certains pays émergents (comme la Chine) et d'un désinvestissement généralisé dans l'agriculture. L'effet sur les prix a été amplifié par un contexte général de hausse des matières premières et par la spéculation sur les produits agricoles.

L'Afrique n'était pas à l'origine de cette envolée, mais elle en a subi les conséquences, car elle avait pris l'habitude de recourir aux importations alimentaires pour combler les déficits de sa production. Ce comportement a été en grande partie encouragé par les plans d'ajustement structurel



© Pierre Bessard/REA

« Dans la Communauté Économique et de Développement des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les productions de rente, exportées en grande partie, ont connu elles aussi une forte croissance. Les deux produits phares ont été le coton, passé de 470 000 tonnes de coton graine à 2,6 millions de tonnes et le cacao, de 880 000 tonnes à 2,7 millions de tonnes de fèves ayant été récoltées ». Stockage de graines à Bobo Dioulasso (Burkina Faso).

mis en œuvre sous l'égide du Fonds Monétaire International. Le raisonnement consiste à alléger au maximum les dépenses publiques de soutien aux produits de base, tout en maintenant les prix alimentaires à un niveau le plus bas possible. Si ce mécanisme a fonctionné sans grande difficulté depuis une vingtaine d'années, c'est en raison du fait que les importateurs trouvaient des produits agricoles bon marché sur les marchés extérieurs. Lorsque la crise est survenue, le négoce des céréales, trop externalisé, a été dans l'incapacité de se tourner rapidement vers les productions locales.

Dans les faits, ces faibles prix se sont révélés constituer des plafonds pour les prix des productions locales. D'autant que l'agriculture africaine n'a pas bénéficié des investissements qui lui auraient permis d'améliorer sa compétitivité. L'économie africaine est une économie ouverte aux marchés extérieurs ; la fiscalité des importations agricoles est faible (de l'ordre de 10 % en termes réels). Il en résulte que toute politique protectionniste aurait pour effet d'augmenter les prix alimentaires à la consommation, sauf si l'agriculture africaine est en mesure de couvrir la demande.

Un potentiel agricole inexploité, faute d'investissements

Or, l'agriculture africaine possède le potentiel productif lui permettant d'assurer les besoins de la population. C'est

ce qu'a montré en 2007 (déjà) une étude commandée par la Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde (FARM). Cette étude, qui porte sur l'Afrique de l'Ouest (Communauté Économique et de Développement des États de l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO), a été réalisée par un groupe d'experts africains et français.

Durant les vingt-cinq dernières années, alors que la population a doublé, la production végétale régionale a plus que triplé : la production vivrière est ainsi passée de 59 millions de tonnes en 1980 à 212 millions de tonnes en 2005. Les croissances les plus spectaculaires sont celles de la production de maïs (multipliée par 5,3), des tubercules (+ 43 %) ainsi que des légumineuses et des céréales traditionnelles. Ces résultats ont été atteints, dans une proportion de 70 %, grâce à l'extension des surfaces cultivées et, pour les 30 % restants, grâce à l'augmentation des rendements. Cette répartition est l'inverse de ce qui est constaté dans le reste du monde : elle montre que l'agriculture africaine ne s'est pas intensifiée.

Les productions de rente, en grande partie exportées, ont connu elles aussi une forte croissance. Les deux produits phares ont été le coton, passé de 470 000 tonnes de coton graine récoltées à 2,6 millions de tonnes et le cacao, de 880 000 tonnes à 2,7 millions de tonnes de fèves récoltées.

L'Afrique de l'Ouest pourrait satisfaire ses besoins agricoles tout en préservant ses ressources naturelles dès lors

qu'elle s'engagerait dans l'intensification de la production sur les surfaces déjà cultivées. Elle dispose de 236 millions d'hectares. Seuls 24 % de ce potentiel sont cultivés, soit 55 millions d'hectares. Il existe un réservoir de terres disponibles à la lisière des forêts des pays humides côtiers tels que le Nigeria, le Ghana et la Côte d'Ivoire. Les pays soudanais (comme le Mali), où seulement 10 % des terres sont cultivées, possèdent des terres non encore exploitées représentant 40 % de la totalité des terres arables.

L'accroissement des rendements est conditionné par la maîtrise de l'eau. Les ressources hydriques de l'Afrique sont significatives. Ainsi, au Mali, pays parcouru par les deux grands fleuves Niger et Sénégal, les ressources en eau renouvelables sont d'environ 7 500 m³ par habitant et par an, soit plus du double de la disponibilité en France (3 300 m³ par habitant et par an). Mais, faute d'infrastructures, les populations ont peu accès à ces ressources. Ce sont ainsi moins de 2 % des eaux de surface qui sont mobilisées annuellement à des fins agricoles en Afrique de l'Ouest. De plus, certaines dépressions favorables à la création de retenues d'eau locales offrent un potentiel important en matière de terres irrigables (de 11 à 16 millions d'hectares).

Le développement de l'irrigation est indispensable à la satisfaction des besoins en riz alors que la région dépend des importations de cette céréale à hauteur de 55 %. La demande en riz, estimée en 2025 (pour 455 millions d'habitants), s'élèverait à 22 millions de tonnes de riz et nécessiterait un peu moins de 7 millions d'hectares (avec un rendement de 5 tonnes/hectare). La superficie actuellement consacrée au riz est de 5 millions d'hectares, avec un rendement de 1,67 tonne de paddy à l'hectare. Mais le rendement moyen (de 4 tonnes/hectare, dans la zone de l'Office du Niger) montre que ces objectifs ne sont pas hors de portée ; leur atteinte requiert l'aménagement de 2 à 3 millions d'hectares.

L'agriculture vivrière africaine souffre de ne pas être considérée comme une source de croissance économique

Pourquoi l'agriculture africaine n'a-t-elle pas tiré parti de ce potentiel en 2008 ? Pour trois raisons : 1) les prix ne se sont pas transmis aux producteurs ; 2) les paysans n'avaient de toute façon plus de stocks et, 3) ils n'avaient pas non plus accès au crédit nécessaire pour pouvoir augmenter leur production l'année suivante.

En effet, les études ont montré que la hausse des prix mondiaux n'a que très peu bénéficié aux agriculteurs africains. Dans la plupart des cas, la transmission des fluctuations de prix entre les marchés mondiaux et les marchés locaux est faible et transitoire. De fait, les deux facteurs majeurs influençant cette transmission sont la place prise par le riz dans les régimes alimentaires de la population locale et la proportion de riz importé dans la consommation totale de riz. Un cas extrême est celui du Sénégal, où 80 % du riz consommé sont importés et où le riz représente la moitié de la consommation de céréales. L'augmentation des prix du riz importé s'est répercutée sur le prix du riz séné-

galais. Mais cette augmentation locale n'a été que de 30 à 40 %, tandis que les prix du riz sur le marché international triplèrent. Au Mali, qui dispose d'une production intérieure importante, l'effet du prix mondial est resté modeste pour les agriculteurs.

Le plus ou moins bon fonctionnement des marchés est un autre facteur important à prendre en compte. A mesure que l'on s'éloigne des moissons, les prix montent. Les négociants achètent les productions locales après la récolte, si bien que ce sont eux qui profitent des augmentations des prix. Rares sont les agriculteurs ou les organisations agricoles qui conservent une partie de leur production. Ils sont d'autant plus rares que le stock représente un capital immobilisé et que son stockage a un coût. Les exploitations agricoles ne disposent pas de la capacité financière leur permettant de couvrir ces dépenses. Il en va de même de l'accès au crédit permettant aux exploitations d'acquiescer les moyens de produire (achat d'engrais, de semences améliorées, de pesticides, de matériel pour l'irrigation). Quand bien même seraient-ils informés, les paysans africains n'ont pas accès au financement. La plupart d'entre eux se trouvaient dans l'incapacité d'accroître leur production en 2009, contrairement aux agriculteurs des pays riches.

En fait, l'agriculture vivrière africaine se trouve dans un angle mort ; elle est laissée pour compte par l'économie et elle se réduit à des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté. D'un point de vue économique, les productions vivrières africaines souffrent de trop de risques (climatiques et commerciaux) pour attirer les investisseurs privés. D'un autre côté, les programmes sociaux se limitent à la sécurité alimentaire des familles souffrant d'une insuffisance de production alimentaire. Enfin, comme le rappelle l'édition 2008 du rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde, les crédits publics à l'agriculture sont tombés au plus bas, tant en matière d'aide publique que dans les budgets nationaux.

Il faut inverser cette approche et considérer l'agriculture comme un moteur économique. A cette fin, il faut que les produits alimentaires (tels que le riz, le maïs, le sorgho, pour les céréales, le manioc pour les tubercules ou certains produits d'élevage) deviennent des denrées commerciales pour les marchés urbains locaux.

Il ne s'agit pas de condamner les cultures de rente. Elles ne sont pas à l'origine des faiblesses des filières vivrières. Au contraire, elles permettent aux producteurs d'accéder au marché, d'acquiescer des facteurs de production et d'investir. Les producteurs de coton sont aussi, bien souvent, les meilleurs producteurs de maïs. Ce qui est en cause, c'est la dépendance excessive des revenus des agriculteurs vis-à-vis de produits exportés en totalité. L'agriculture ne peut se développer que grâce à un équilibre entre les exportations et les marchés intérieurs.

La question clé est celle de l'accès au crédit. Moins de 5 % des agriculteurs africains sont bancarisés. Les banques de crédit agricole se sont progressivement retirées de ce secteur. Le microcrédit devait théoriquement offrir ses atouts de proximité et d'adaptation. En réalité, s'adressant à des activités à rentabilité rapide, il est encore peu adapté



© Francis Perri/REA

« Un cas extrême est celui du Sénégal, où 80 % du riz consommé sont importés et où le riz représente la moitié de la consommation de céréales ». Publicité pour une marque de riz à Dakar (Sénégal).

aux productions alimentaires. Les taux d'intérêt du micro-crédit (de 12 % à 30 % par an) ne peuvent être supportés par des productions céréalières dont la rentabilité ne dépasse pas les 4 %. Il est impossible d'anticiper les prix de vente des productions agricoles, d'autant plus que ces prix varient énormément. Car, si les fluctuations internationales se transmettent mal aux prix locaux, il existe une forte volatilité locale due aux aléas climatiques, d'une part, et au mauvais fonctionnement des marchés, d'autre part.

S'ajoute, à cela, le fait que les projets de développement ont privilégié les actions en direction des agriculteurs pris individuellement. Rien (ou presque) n'a été fait pour favoriser les fonctions économiques des organisations agricoles. Il en résulte que les projets n'ont pas permis l'accumulation de capital et la constitution de fonds propres collectifs. Ils n'ont pas permis de former les responsables agricoles aux questions économiques. Des services communs, de type coopératif, qui ont structuré les filières agricoles ailleurs dans le monde, n'ont pas vu le jour en Afrique. Dans le contexte africain, ces services ne peuvent être assurés aux agriculteurs par le seul marché. La bonification des crédits à l'agriculture, la formation des agriculteurs et les mesures incitatives à l'investissement constituent des outils indispensables des politiques agricoles qu'il est souhaitable de mettre en place en Afrique.

La question foncière

Un autre frein à l'intensification de l'agriculture en Afrique est l'absence d'un droit foncier agricole. Depuis la crise alimentaire de 2008, l'appropriation de terres agricoles dans les pays du Sud mobilise les médias et l'opinion publique. La question des terres en Afrique subsaharienne ne se résume pas aux « accaparements » : l'Afrique vit depuis les indépendances une transition progressive du mode de propriété, passant des divers droits coutumiers à la propriété foncière. C'est d'ailleurs là un des thèmes majeurs des lois d'orientation agricole. Dans la plupart des pays africains, deux types de droit coexistent encore : un droit consacrant la propriété communautaire ou coutumière et un droit fondé sur des actes de propriété privée délivrés par l'administration (qui étaient déjà largement connus et utilisés dans les villes).

Les gouvernements, tout comme les leaders du secteur agricole, sont convaincus de la nécessité d'instaurer un droit foncier pour aboutir à une réelle modernisation de l'agriculture. En effet, l'augmentation des rendements et la garantie des emprunts présupposent une sécurité foncière. Mais les intérêts en présence sont nombreux, et parfois contradictoires. Les autorités traditionnelles tirent une grande partie de leur pouvoir de l'attribution

des terres, ce qui contraint les gouvernements à la prudence.

En Afrique, c'est dans ce contexte foncier complexe que sont annoncés à grand bruit des investissements fonciers massifs. Le phénomène généralement appelé « accaparement des terres » est une allocation de surfaces agricoles (par un bail de longue durée ou par une vente) à des investisseurs étrangers. Les investissements fonciers existent depuis longtemps, mais ils semblent s'être multipliés dans la dernière période. Ainsi, depuis 2004, 2,5 millions d'hectares auraient fait l'objet d'investissements en Afrique subsaharienne (Mali, Ghana, Soudan, Éthiopie) et à Madagascar.

Pour les gouvernements hôtes, la location ou la vente de terres est un moyen de répondre à des besoins d'investissements dans le secteur agricole et le milieu rural. La FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) estime que, pour réduire la faim dans le monde de moitié d'ici à 2015, ce sont non moins de 30 milliards de dollars supplémentaires qui seront nécessaires, chaque année, à l'agriculture des pays en développement. Or, l'aide publique au développement n'étant pas en mesure de répondre à ces besoins, les gouvernements de ces pays sont poussés à rechercher des investisseurs privés, la seule chose qu'ils aient à leur offrir étant leur accès à des terres.

Mais toutes les études soulignent l'écart important entre les annonces et les réalisations effectives. Les États n'acceptent pas systématiquement l'intégralité des exigences des investisseurs. Les processus administratifs sont longs et les contrats sont parfois invalidés, comme cela a été le cas d'un projet d'achats de terres par des Coréens, à Madagascar. En fait, ces projets se heurtent à la résistance des organisations agricoles africaines, souvent relayées par des ONG occidentales (la réalité étant le fait que les terres agricoles convoitées par les investisseurs en raison de leur qualité relèvent d'un droit coutumier, même si elles ne sont pas mises en valeur chaque année).

Les investissements étrangers dans les terres arables africaines pourraient avoir des retombées positives s'ils s'intégraient dans des projets de développement régionaux conçus et pilotés en partenariat avec les populations locales, le risque étant cependant que l'Afrique perde aussi cette source d'investissement, faute d'avoir élaboré le cadre législatif et les règles contractuelles nécessaires.

Une approche *pro-business*, face à un contexte nouveau

Le moment est venu de promouvoir une vision cohérente qui vise délibérément à développer les aspects économiques. C'est ce que nous appelons l'approche *pro-business*, (d'après l'expression d'un économiste d'Harvard, Dany Rodrik). Celui-ci opère un distinguo entre une orientation *pro-marché* et une orientation *pro-business* (ou *pro-entre-*

prise). « La première vise à supprimer les obstacles aux marchés à travers les libéralisations de l'économie. La seconde vise à accroître la rentabilité des établissements industriels et commerciaux existants. Elle tend à favoriser les entreprises et les producteurs », explique-t-il. En d'autres termes, les politiques nationales peuvent mettre en place, si nécessaire, des dispositifs de protection permettant à l'agriculture locale d'améliorer sa compétitivité.

Mais les deux priorités sont : 1) l'investissement en faveur de l'agriculture et 2) la construction de politiques publiques favorables à l'économie des filières agricoles. Cette approche doit être mise en œuvre au moyen d'un partenariat étroit entre le secteur public, les organisations professionnelles agricoles et les entreprises privées, qui constituent l'environnement économique de l'agriculture. Des financements publics sont nécessaires. Les mesures de protection ne sont que des conditions suffisantes de la réussite. En effet, sans les investissements indispensables, le protectionnisme ne peut que provoquer une augmentation des prix inacceptable socialement. L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture doit accompagner (sinon précéder) les politiques de protection.

Les actions de soutien doivent être considérées comme des investissements en faveur de la formation, de l'accès au crédit et de la professionnalisation des filières. Ces investissements doivent être alloués aux acteurs professionnels selon des contractualisations finalisées. Il faut favoriser une gestion de type privé des crédits publics. L'État doit veiller au cadre législatif et réglementaire et mettre en place les politiques incitatives d'accompagnement.

Les crises alimentaire, financière et économique créent un nouveau contexte pour la conception des politiques publiques en matière d'agriculture et la régulation des marchés agricoles. La communauté internationale s'est engagée à mobiliser des moyens importants en faveur de la sécurité alimentaire. Le risque consisterait à utiliser ces moyens selon les modalités antérieures, qui ont conduit à l'impasse que nous connaissons. Or, une nouvelle génération de responsables agricoles africains s'est affirmée en réaction au désengagement des États. Ces leaders possèdent une vision lucide de la situation et une expérience concrète des réalités. Ils sont prêts à assumer des responsabilités de chefs d'entreprises. Or jusqu'à présent, ils ne trouvent en face d'eux ni les politiques, ni les moyens qui leur permettraient de s'engager dans cette approche du développement. C'est dans cette nouvelle conception des politiques agricoles qu'il faut s'engager.

Note

* Directeur de la Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde – FARM (reconnue d'utilité publique) (<http://www.fondation-farm.org/>).