



NOTE DE SYNTHÈSE

Pour l'USAID - Bureau pour l'Afrique
Office du Développement Durable

Numéro 13F

Juin 1996

ENCOURAGER LA TRANSFORMATION DE L'AGRICULTURE ET DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES EN AFRIQUE

par

John M. Staatz et Moussa Ba

Accord de Coopération Sécurité Alimentaire II entre l'USAID, Bureau Global, Centre de Croissance Économique, Office de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire et le Département d'Économie Agricole de l'Université de l'État du Michigan

CONTEXTE: En septembre 1995, 40 décideurs de politiques et chercheurs africains se sont rencontrés à Abidjan, en Côte d'Ivoire, pour examiner l'expérience de l'Afrique en ce qui concerne la transformation de l'agriculture et pour identifier les actions nécessaires pour encourager cette dernière. Le bureau de développement durable, sous la direction du bureau pour l'Afrique (AFR/SD) de l'Agence de développement international des États Unis d'Amérique (USAID) a parrainé un séminaire en collaboration avec la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Institut du Sahel (INSAH) et l'Université de l'État du Michigan (MSU).

Les objectifs du séminaire étaient:

--Identifier les *politiques et les investissements stratégiques* nécessaires à la transformation de l'agriculture et des systèmes alimentaires dans le but de stimuler une croissance économique à base élargie.

--Décider *qui devra faire quoi*--identifier les rôles et les relations que doivent entretenir les secteurs public et privé, d'autres éléments de la société civile (comme les associations d'agriculteurs et de commerçants), les gouvernements nationaux et locaux, les organisations régionales, les bailleurs de fond, les organisations volontaires privées et les organisations non-gouvernementales (ONG).

--Identifier un *agenda analytique*--identifier les domaines où la recherche donnerait des résultats profitables en termes d'identification de l'information clé nécessaire à l'élaboration de bonnes stratégies de transformation de l'agriculture.

--Établir les bases pour les *actions futures* afin de pouvoir appliquer les recommandations du séminaire.

Les participants étaient des chercheurs, des décideurs de politiques et des membres d'ONG de l'Ouest, de l'Est et du Sud de l'Afrique ainsi que quelques participants de l'Amérique du Nord et de l'Europe. Les africains provenaient de 19 pays et représentaient 20 organisations.

RÉSUMÉ DES RÉSULTATS: Les participants au séminaire ont identifié plusieurs éléments, discutés en détail plus loin dans le texte, qui devraient être incorporés dans les stratégies futures d'encouragement de la transformation de l'agriculture en Afrique:

- Les stratégies devraient cibler la transformation globale du système alimentaire et non seulement de l'agriculture.
- Les technologies et les politiques devraient être spécifiques à chaque zone agro-écologique.
- Un bon système de gouvernance, la décentralisation et l'attribution d'un certain pouvoir aux agriculteurs sont essentiels à la transformation de l'agriculture.
- La transformation de l'agriculture requiert une meilleure mobilisation des ressources nationales.
- L'intégration régionale, plutôt que l'auto-suffisance alimentaire nationale, est le meilleur moyen d'assurer une croissance à base élargie et la sécurité alimentaire.
- La transformation de l'agriculture nécessite une meilleure coordination des actions de développement.

POURQUOI CIBLER LA TRANSFORMATION DE L'AGRICULTURE? Transformer l'agriculture et le système alimentaire est essentiel si les pays africains veulent:

- Réduire l'ampleur de la pauvreté et de la faim dans une population à croissance démographique rapide.
- Promouvoir une croissance économique à base élargie et créer de nouvelles opportunités d'emploi pour une main d'oeuvre grandissante.
- Protéger l'environnement.

La transformation du système alimentaire a été le pivot des stratégies de développement dans la plupart des pays où une croissance économique à base élargie a été observée. Une telle transformation requiert que l'agriculture soit de plus en plus intégrée dans l'économie mondiale. Les producteurs doivent utiliser plus souvent des intrants scientifiques développés en dehors de la ferme et échanger les résultats entre eux. Les consommateurs (incluant les producteurs) doivent confier sur les marchés pour des biens alimentaires sûrs et à faible coût. Ce mécanisme encourage une spécialisation et une productivité plus importantes.



Cependant, augmenter la croissance de la productivité au niveau de la ferme n'est pas suffisant. Pour une croissance économique et une augmentation de l'emploi dans le reste de l'économie, le coût réel des aliments pour les consommateurs (un déterminant majeur pour les salaires, les revenus réels et la sécurité alimentaire des pays pauvres) doit diminuer. Afin de générer les augmentations de productivité nécessaires à la diminution des prix des produits alimentaires, tout en maintenant des incitatifs pour les producteurs, les commerçants et les transformateurs, il faut qu'une vague de changements technologiques et institutionnels à travers *tout le système alimentaire* soit amorcée. De plus, afin d'améliorer le niveau technologique agricole, des améliorations dans les marchés d'intrants et d'extrants, les marchés des facteurs de production, les systèmes fiscaux et l'infrastructure supportant ces marchés (par exemple les routes, les installations et les systèmes d'information) doivent être envisagés.

Les réformes politiques sont au cœur de la transformation de l'agriculture. Augmenter la productivité du système alimentaire requiert la combinaison d'une décentralisation des prises de décision de la part des producteurs, des commerçants et des consommateurs et que les actions collectives bénéficient de nouvelles technologies et de nouvelles institutions. Ce mélange d'actions individuelles et collectives est peu probable dans des économies où l'État domine la production agricole et les marchés. Il est également peu probable dans des systèmes du type laisser-faire qui donnent peu de place aux actions collectives par plusieurs groupes de la société civile comme les coopératives agricoles ou les unités locales du gouvernement.

Pendant les années 80 et 90, la plupart des pays d'Afrique ont adopté des programmes d'ajustement structurel dans un effort de stabilisation de leurs économies et de mise en place des bases pour une croissance économique à long terme. Les partisans de ces réformes voient clairement les effets positifs d'un tel programme sur l'agriculture africaine et sur le reste de l'économie. Cependant, plusieurs analystes africains restent sceptiques et doutent des chiffres macro-économiques qui soutiennent ces évaluations. Ces analystes expriment souvent leurs doutes sur les réformes qui, même en aboutissant à des améliorations à court terme dans les agrégats macro-économiques, n'induisent pas les investissements à long terme nécessaires à la stimulation d'une croissance durable de la productivité et à la diffusion de la sécurité alimentaire. Le séminaire a encouragé parmi les africains un débat structuré sur ces thèmes.

DÉTAIL DES RÉSULTATS: Les participants ont analysé 10 études de cas et ont débattu des sujets politiques, de développement technologique et de financement. Ces études, basées sur la recherche de chercheurs africains, ont analysé l'expérience de plusieurs pays et régions d'Afrique qui ont essayé d'encourager la transformation de l'agriculture et d'entreprendre des réformes politiques¹. De ces discussions nous avons tiré les conclusions et les recommandations suivantes:

Stratégies pour promouvoir la transformation de l'agriculture: Les études de cas ont démontré que les macro-réformes politiques ont eu des effets positifs dans l'agriculture de certaines régions d'Afrique. L'impact de telles réformes a été cependant plus lent et moins dramatique que les auteurs ne l'avaient anticipé. Les actions suivantes pourraient être en mesure d'accélérer le processus de transformation de l'agriculture.

Les stratégies devraient cibler la transformation globale du système alimentaire et non seulement de l'agriculture. Les contraintes qui assurent une croissance soutenue et la sécurité alimentaire reposent dans et à l'extérieur de la ferme. Dans la plupart des pays, plus de la moitié des coûts des aliments aux consommateurs proviennent des opérations post-récolte et, à un degré moindre, de l'achat d'intrants. Améliorer la productivité de la commercialisation des intrants et des extrants, de l'entreposage et des procédés de transformation est donc critique pour diminuer le coût réel des aliments aux consommateurs. Augmenter la compétitivité au niveau international signifie être en mesure de servir des niches de marchés spécifiques qui ont des spécifications de qualité très rigoureuses. Atteindre ces deux objectifs nécessite une amélioration des technologies et des institutions (comme par exemple les procédures de sous-traitance) non seulement au niveau de la ferme mais dans l'ensemble des secteurs de commercialisation et de transformation alimentaire.

Les technologies et les politiques devraient être spécifiques à chaque zone agro-écologique. L'agriculture africaine est extrêmement diversifiée; des stratégies globales pour l'Afrique (e.g., basées sur la Révolution Verte de style asiatique) ont peu de chances de réussite. Comme une première étape de la désagrégation par région, les participants au séminaire ont identifié 6 zones agro-écologiques principales dans lesquelles des contraintes similaires entravent souvent la transformation de l'agriculture: la zone aride/semi-aride, les régions sub-

¹ Le débat sur ces défis se base aussi sur les résultats de rencontres antérieures de chercheurs africains, en incluant un symposium en 1993 sur la transformation de l'agriculture parrainé par l'AFR/SD et une rencontre au Sénégal à la fin de 1994 organisée par l'IFPRI comme faisant partie de leur étude "2020". Le séminaire d'Abidjan a amplifié le travail de ces rencontres en:

- se détachant des généralisations de l'Afrique et en identifiant les contraintes et les opportunités spécifiques de différentes régions du continent.
- allant au delà de l'identification des défis à long terme et en ciblant des actions à court et à moyen terme que les pays africains et que les bailleurs de fond peuvent envisager et qui sont consistantes avec une transformation à long terme.



humides, les régions tropicales humides, les zones d'altitude moyenne ou élevée, la zone méditerranéenne et le veldt. Parmi ces zones, une différenciation plus pointue, basée sur les conditions socio-politiques et agro-écologiques, est nécessaire. Développer une distinction appropriée entre régions et des stratégies spécifiques pour chacune de ces régions est un défi clé pour les systèmes nationaux de recherche agricole (SNRA). Une approche qui tente d'atteindre la transformation de l'agriculture de façon agro-écologique et en distinguant chaque région implique le besoin de renforcer le rôle des SNRA (typiquement le lien faible du système de recherche en Afrique) car les systèmes de recherche internationaux et régionaux ne feront probablement pas ce type de recherche. Or, cette dernière est nécessaire à l'adaptation des innovations dans les régions locales.

Un bon système de gouvernance, la décentralisation et l'attribution d'un certain pouvoir aux agriculteurs sont essentiels à la transformation de l'agriculture. L'évidence montre que les producteurs et les commerçants *investiront* afin d'augmenter la production quand une connexion existe entre ces investissements et le revenu futur. Mais, l'imposition arbitraire des lois, la corruption, le manque d'information et l'inefficacité des entreprises de l'État découragent souvent les participants de ces systèmes alimentaires à investir pour stimuler la transformation de l'agriculture. Là où la transformation s'est amorcée, les producteurs et les commerçants ont bien souvent une "voix" dans le système, les lois du marché sont transparentes et un grand nombre des décisions économiques sont déléguées aux niveaux des gouvernements locaux, des individus et des organisations professionnelles.

La transformation de l'agriculture requiert une meilleure mobilisation des ressources nationales. Le défi de vouloir changer les économies africaines est si vaste qu'il ne peut être financé principalement par des bailleurs de fond. Étant donné que l'assistance étrangère pour le développement diminue, les pays africains doivent développer des moyens plus efficaces de mobilisation des ressources nationales et attirer des ressources privées provenant de l'extérieur de l'Afrique. Une meilleure gouvernance, la décentralisation et l'attribution d'un certain pouvoir aux producteurs agricoles aideront sans aucun doute. De plus, augmenter le capital national et développer les marchés permettant la gestion du risque est essentiel. En particulier, l'établissement d'un lien plus efficace entre ces marchés et les marchés internationaux serait un atout de taille. Les participants au séminaire ont aussi discuté quelques nouvelles approches qui ont été utilisées dans certains pays d'Afrique afin d'attirer des investisseurs étrangers. Ces approches comprenaient

des opérations conjointes entre le gouvernement et le secteur privé ou entre différentes organisations du secteur privé et des contrats portant sur le processus de production. Le défi majeur consiste à améliorer la disponibilité du capital pour la production des cultures vivrières alors que ce type de production est souvent vu comme peu encaissable à cause de ces marchés étroits et des mécanismes moins sûrs de récupération des crédits.

L'intégration régionale, plutôt que l'auto-suffisance alimentaire nationale, est le meilleur moyen d'assurer la croissance à base élargie et la sécurité alimentaire. Les participants au séminaire ont endossé une intégration basée sur l'avantage comparatif local et le commerce comme des éléments importants de la stratégie de transformation de l'agriculture. Les participants ont senti qu'il existait encore beaucoup d'opportunités inexploitées pour atteindre une spécialisation régionale et un commerce plus important à l'intérieur de l'Afrique. Exploiter ce potentiel nécessite un meilleur réseau de transport et des installations de manutention, la réduction des coûts de transaction, une meilleure information et une diminution des barrières tarifaires et non-tarifaires entre les pays africains. La plupart de ces barrières ont été érigées alors que l'on essayait d'assurer la sécurité alimentaire à travers l'auto-suffisance alimentaire nationale.

La transformation de l'agriculture nécessite une meilleure coordination des actions de développement. La transformation de l'agriculture requiert l'intégration du système alimentaire dans une économie plus large. Afin de faciliter cette intégration, certaines actions publiques et privées doivent être plus coordonnées. Le renforcement des marchés d'intrants et d'extrants aidera à établir cette coordination. Les participants au séminaire ont aussi identifié deux domaines dans lesquels les prises de décision publiques africaines nécessitent une plus grande coordination:

- *Des réformes politiques à travers les pays.* En présence d'un commerce régional et des flux de capitaux, les réformes politiques d'un pays se répandent aux pays voisins. Ceci pose des problèmes lorsqu'un pays (e.g., la Zambie) réforme son économie plus rapidement que ses voisins (e.g., le Zimbabwe et l'Afrique du Sud). Les pays qui se réforment plus lentement risquent de noyer, par l'exportation de produits agricoles subventionnés, les efforts des pays qui se réforment rapidement. Cette situation réduit les incitatifs pour les producteurs locaux dans les pays rapidement réformés.
- *À travers plusieurs ministères.* La transformation de l'agriculture ne dépend pas uniquement des décisions prises par le Ministère de l'Agriculture. Le transport, le commerce et les politiques macro-économiques ont souvent plus d'effets incitatifs sur les producteurs et les commerçants que ne l'ont les politiques agricoles sectorielles. Cependant, il y a souvent peu de coordination des politiques réalisées entre plusieurs ministères. D'autres pays africains devraient explorer les mécanismes qui ont donné l'autorité au Ministère de l'Agriculture Ghanéen de coordonner les demandes de budget



de cinq autres ministères qui ont un impact important sur l'agriculture.

Agenda Analytique: Que devons-nous savoir de plus? Le séminaire a tenté d'identifier des domaines critiques où plus d'information est nécessaire afin d'établir des stratégies efficaces de transformation de l'agriculture. Six questions prioritaires ont surgi:

1. Quels sont les meilleurs moyens pour encourager et supporter des organisations de producteurs et de villageois en tant qu'outils de mobilisation de la participation locale et des ressources dans la réalisation de politiques, d'investissements et dans l'augmentation de la transparence des gouvernements, des firmes et d'autres organisations de développement? La plupart des gens s'entendent pour dire qu'une participation locale accrue et effective est nécessaire. Le défi est de trouver des meilleurs moyens pour la supporter.

2. Quelle stratégie devrait être utilisée pour allouer les investissements publics entre des domaines à "potentiel élevé" et des régions plus marginales, si le but est d'encourager un développement à base élargie? La plupart des pauvres vivent dans des zones où de forts investissements sont requis pour augmenter la productivité agricole. Combien d'investissements publics doivent être attribués à ces zones comparativement aux zones favorisées environnementalement?

3. Quelles innovations institutionnelles permettront des actions publiques et collectives appropriées qui fortifieront la production agricole et le commerce étant donné les contraintes budgétaires auxquelles font face la plupart des États africains? Afin que les marchés privés fonctionnent, des actions collectives sont nécessaires. Le défi est d'identifier ce qui doit être fait collectivement, savoir qui devra fournir les différents types de services (le gouvernement national? le gouvernement local? les associations d'affaires? ou bien qui?) et comment financer de telles actions.

4. Comment les investissements peuvent-ils promouvoir efficacement la transformation de l'agriculture? Plus spécifiquement, quels sont les outils qui peuvent attirer des sources d'investissement non-traditionnelles (en particulier des investissements étrangers) aux systèmes alimentaires africains? Comment les investissements entre secteurs peuvent-ils être coordonnés de façon efficace pour éviter les doublons et améliorer leur impact par synergie? Quels sont les impacts des différentes façons de coordonner la production et la distribution des produits agricoles (par exemple, la production contractuelle versus la confiance sur les marchés locaux) par rapport à la mobilisation des ressources domestiques et les ré-investissements dans le système alimentaire?

5. Quels seraient des lignes directrices efficaces pour la BAD et d'autres organisations régionales ou internationales afin d'augmenter le niveau et la

productivité de leurs investissements dans la transformation de l'agriculture?

6. Quels sont des modèles effectifs pour assurer un financement constant pour des SNRA restructurés et revigorés? Comment les rapports entre les SNRA et les autres niveaux des systèmes de recherche agricole internationaux peuvent-ils être améliorés?

Actions futures: Afin de stimuler des actions découlant de ce séminaire, MSU et l'INSAH sont en train de:

- Développer une série de rapports des séminaires en français et en anglais qui seront largement diffusés en Afrique (rapports de synthèse, bulletins de synthèse et des compte rendus des séminaires);
- Aider au développement de programmes de mise à jour par la BAD. Ceci inclut la diffusion des résultats des séminaires aux ministères des finances et de la planification (là où la BAD joue un rôle), développer des lignes directrices afin d'améliorer l'impact des prêts de la BAD sur la transformation de l'agriculture et promouvoir la coordination et la portée de ces actions à travers plusieurs régions de l'Afrique.

De plus, les participants africains au séminaire ont lancé plusieurs activités de leur côté. En décembre 1995, le CILSS (une organisation régionale des pays Sahéliens) a initié une activité stratégique de planification régionale dans le but de développer des politiques et des investissements stratégiques qui encouragent la transformation de l'agriculture au Sahel. Des participants au séminaire d'Abidjan ont animé cet effort. De plus, quelques participants de l'Afrique du Sud ont préparé des propositions à la BAD pour lancer des actions dans leur région. L'Organisation de Développement Industriel des Nations Unies (UNIDO) a aussi basé son nouveau projet "Alliance pour l'Industrialisation de l'Afrique" d'une durée de 10 ans sur des idées proposées lors de ce séminaire et a nommé un participant clé du séminaire, Dr. Kande Yumkella, comme directeur du programme.

*Ce séminaire a été financé par l'Unité de Sécurité Alimentaire et de Productivité de la Division Croissance du Secteur Productif et Environnement, Bureau de l'Afrique, USAID (AFR/SD/PSGE/FSP) en collaboration avec la Banque Africaine de Développement et l'Institut du Sahel. Le séminaire a été mené dans le cadre de l'Accord de Coopération Sécurité Alimentaire II entre l'USAID/Bureau Global, Office de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire et le Département d'Économie Agricole de l'Université de l'État du Michigan. Les idées exprimées ici sont uniquement celles de l'auteur.

John Staatz est professeur d'Économie Agricole à l'Université de l'État du Michigan (MSU) et Moussa Ba est coordinateur technique régional à l'Institut du Sahel (INSAH). Les auteurs remercient Nathalie Valdés pour son assistance dans la traduction et la mise en page de cette note.

Ce document est un résumé du séminaire sur la Transformation de l'Agriculture en Afrique Sub-Saharienne qui a eu lieu du 26 au 29 Septembre 1995 à Abidjan, en Côte D'Ivoire.