



LE RÔLE DE L'AGRICULTURE DANS LA COMPÉTITIVITÉ OUEST-AFRICAINE

Bio Goura SOULÉ

Réunion du Groupe d'Orientation des Politiques (GOP)

Paris, 29-31 octobre 2003



LE ROLE DE L'AGRICULTURE DANS LA COMPÉTITIVITÉ OUEST-AFRICAINE

Bio Goura SOULÉ



Table des matières

INTRODUCTION	5
I. CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR AGRICOLE	5
1.1. UNE AGRICULTURE PEU PERFORMANTE	6
1.2. ...MAIS EN PLEINE TRANSFORMATION	8
1.3. L'AGRICULTURE, PREMIER SECTEUR POURVOYEUR DE RICHESSE ET D'EMPLOI EN AFRIQUE DE L'OUEST	9
1.4. AGRICULTURE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	10
1.5. AGRICULTURE ET PAUVRETÉ EN AFRIQUE DE L'OUEST	12
II. LES ACTEURS DU SECTEUR AGRICOLE OUEST-AFRICAINE.....	14
2.1. LE RÔLE PRÉPONDERANT DE L'ÉTAT AU COURS DES ANNÉES 1960 À 1980	14
2.2. LES RÉFORMES STRUCTURELLES ET LA MONTÉE EN PUISSANCE DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DU SECTEUR PRIVÉ	16
2.3. LES ORGANISATIONS DES PRODUCTEURS AU CŒUR DES DISPOSITIFS.....	16
2.4. UN SECTEUR PRIVÉ TOUJOURS À LA REMORQUE DES GRANDS GROUPES INTERNATIONAUX	18
2.5. L'ÉTAT À LA RECHERCHE DE NOUVELLES LÉGITIMITÉS	19
III. NOUVELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE	20
3.1. DE LA CRÉATION DES CONDITIONS D'UNE AGRICULTURE DURABLE.....	20
3.1.1. <i>Les innovations technologiques</i>	20
3.1.2. <i>Diversification des productions</i>	21
3.2. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES OP	23
3.3. QUEL FINANCEMENT POUR L'AGRICULTURE PAYSANNE	23
CONCLUSION	24

Juillet 2003

INTRODUCTION

L'objectif de ce travail est d'analyser le rôle de l'agriculture dans la compétitivité ouest-africaine. En effet, en dépit des tendances lourdes de l'économie mondiale marquées par sa dématérialisation, le secteur agricole continue de constituer le pilier de l'économie en Afrique en général et de sa partie ouest en particulier. Cette place lui confère plusieurs fonctions dans la plupart des pays et explique en grande partie les sollicitations dont elle est l'objet, sollicitations qui ont pris une forme et une dimension spécifiques depuis l'amorce des réformes structurelles auxquelles les pays ouest-africains ont souscrit depuis le début des années 1980.

Le secteur agricole a été l'un des tous premiers auxquels les Politiques d'Ajustement Structurel des années 1980 se sont intéressées¹. Initiées pour corriger les graves distorsions que connaissaient les agricultures de la région, ces réformes ont principalement porté sur la restructuration des services agricoles, la redéfinition du rôle et des fonctions de l'Etat dans l'agriculture, le transfert de certaines activités aux acteurs privés (la commercialisation des produits agricoles, l'approvisionnement et la distribution des intrants, la transformation primaire notamment). Si elles ont permis de démanteler certaines fonctions initialement exercées par l'Etat qui était source de grands dysfonctionnements des économies, les réformes ont pour l'essentiel débouché sur des résultats largement en dessous des attentes des populations et même des décideurs publics. Les transformations qualitatives qui devaient permettre au secteur d'acquérir des gains de compétitivité tardent à s'opérer. La production continue d'être l'apanage des petites exploitations familiales. Si la persistance de ce type d'agriculture témoigne de sa capacité à résister aux chocs de toute nature, il est à noter que sa survie à long terme est menacée par de multiples facteurs endogènes et exogènes.

Toutefois, les politiques conduites ces dernières années ont conféré à certains acteurs, en particulier aux producteurs, une place et un rôle de plus en plus importants dans la gestion de certaines filières de produits, notamment de celles par lesquelles les différents pays assurent leur insertion dans l'économie mondiale (café, cacao et coton et accessoirement arachide). Les Organisations des Producteurs (OP) sont devenues ainsi de véritables interlocutrices des différents acteurs à l'interface du secteur agricole. Elles valoriseraient certainement mieux leur fonction de syndicalisme si elles arrivaient à développer des stratégies pour réduire les distorsions induites par la polarité du monde et pour favoriser une meilleure insertion de l'agriculture régionale dans le marché international.

Le décalage entre les objectifs attendus, notamment celui de faire de l'agriculture le moteur du développement, et ceux plutôt d'ordre purement non marchands réellement acquis (renforcement des capacités des acteurs) conduit à s'interroger sur le rôle de l'agriculture dans la compétitivité ouest-africaine. En effet, la question essentielle qui se pose aux acteurs du secteur agricole est de savoir comment concilier la persistance d'une agriculture familiale aux multiples fonctions sociales et économiques mais peu performante, avec les exigences de compétitivité que requiert le nouvel environnement de la mondialisation. En d'autres termes, comment rendre compétitive l'agriculture familiale pour en faire une base sûre de développement, un instrument de réduction de la pauvreté ?



Cartes 4.1, 4.2

I. CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR AGRICOLE

L'Afrique de l'Ouest demeure une région profondément agricole, en dépit de la baisse du volume de certaines productions pour lesquelles la région avait occupé une place de choix sur l'échiquier mondial jusqu'à la fin des années 1960 (arachide, café, cacao et huile de palme par exemple)².

¹ Presque tous les pays ont connu des Politiques d'Ajustement du secteur agricole à la fin des années 1980 ou au début des années 1990.

² Ainsi au cours des trente dernières années, l'Afrique a vu " sa part de marché mondial de la fève de cacao passer de 80% à 67%, celle du café baisser de 26 à 15 % et celle du coton chuter de 30% à 13 %

Cependant le constat général qui se dégage est celui d'un secteur peu performant, en panne d'innovation et surtout incapable de s'adapter aux mutations de l'économie mondiale et de l'environnement international.

1.1. Une agriculture peu performante...

L'analyse des indicateurs de performance montre que les activités agricoles sont encore loin d'enregistrer les mêmes succès que ceux des pays développés. L'agriculture ouest-africaine se caractérise par la faible productivité des actifs. La valeur ajoutée par travailleur agricole a été en moyenne de 350 dollars des Etats-Unis au cours de la période 1996-1998 (FAO, 2000). Elle varie cependant d'un pays à un autre. La valeur ajoutée par travailleur est de 1074 dollars des Etats-Unis pour la Côte d'Ivoire, pays le plus performant (avant la crise) alors qu'elle se chiffre à 195 et 161 respectivement pour le Niger et le Burkina-Faso.

Les rendements agricoles sont extrêmement bas dans l'ensemble. Ceux du maïs par exemple "sont dix fois plus faibles que ceux obtenus dans les pays développés du Nord"³. Ceux du mil et du sorgho frôlent à peine la barre des 700 kilogrammes par hectare. Les rendements de l'igname, tubercule dont l'Afrique de l'Ouest occupe la première place⁴ pour le volume de la production mondiale, ne sont guère meilleurs. Ils varient entre dix et quinze tonnes à l'hectare selon les variétés, pour un potentiel de productivité deux fois supérieur.

Les pertes post-récoltes demeurent encore très élevées. La très faible performance des systèmes de stockage, de transformation et de conservation se traduit par des pertes post récolte particulièrement élevées pour certaines cultures. Pour les céréales, elles atteignent 30% pour les systèmes de production traditionnels qui caractérisent encore plus de 70% des exploitations agricoles de la sous-région. Elles dépassent le chiffre de 50 % pour certaines spéculations comme la tomate et les fruits. Il en résulte une faible croissance du secteur dont le taux se situe globalement autour de 2%, impulsé essentiellement par certaines productions destinées au marché international, comme le coton, le café et le cacao. Ce taux de croissance est nettement en dessous de celui du croît naturel de la population qui se situe aux environs de 3%. Il est également largement en dessous du seuil de 7 à 8 % du taux de croissance du PIB prescrit par la Banque Africaine de Développement pour espérer une réduction sensible de la pauvreté.

S'il est généralement admis que cette faible performance est tributaire des carences politiques et institutionnelles des Etats, il ne faut pas perdre de vue le rôle déterminant que jouent de nombreux autres facteurs tels ceux liés aux contraintes écologiques et foncières, au faible recours aux innovations technologiques et aux effets des conflits politiques et de l'environnement international. L'agriculture ouest-africaine est encore très fortement dépendante des conditions climatiques. L'irrégularité, la baisse des précipitations, le déplacement des isohyètes du Nord vers le Sud ont accru la vulnérabilité des activités agricoles qui pour l'essentiel sont calquées sur le rythme des saisons. La maîtrise des conditions naturelles est faible, moins de 10% des surfaces cultivées sont irriguées en dépit des énormes potentialités de la région. La fragilité des sols et la baisse continue de leur fertilité justifient largement le fait que l'accroissement de la production soit obtenu en grande partie par l'extension des superficies emblavées. La durabilité de l'activité agricole se trouve ainsi compromise par le rythme de déforestation qui prend des proportions parfois inquiétantes dans certains pays.

Les contraintes environnementales sont d'autant plus présentes qu'elles interviennent dans un contexte de pression foncière de plus en plus marquée. Induites par la poussée démographique, l'urbanisation et les déplacements de population, les contraintes foncières se posent désormais sous le double angle du manque de terre en quantité et en qualité suffisantes pour reproduire les systèmes d'exploitations de

³ Malgré les incitations faites par le projet SASSAKAWA GLOBAL 2000, le rendement moyen du maïs se situe encore à environ 2 tonnes par hectare.

⁴ Le Nigeria est le premier producteur mondial d'igname avec quelque 25 millions de tonnes.

l'agriculture familiale. Ce manque de terre dans les zones urbaines où la cohabitation de deux régimes fonciers, le traditionnel et le moderne, complexifie les conditions d'accès à la terre et les droits de propriété. Cette situation est en passe de compromettre les espoirs de voir les expériences d'intensification qui s'opèrent dans les franges urbaines servir de support à une véritable transformation de l'agriculture ouest-africaine.

L'introduction et le recours à certains moyens modernes de production (attelage, tracteurs) demeurent encore peu répandus et leur développement est souvent lié à la présence des cultures de rente. L'accès aux moyens modernes de production est rendu difficile par leur coût élevé et ceci dans un contexte d'insuffisance et d'inadéquation du marché des intrants et des crédits⁵. Cependant au delà de toutes autres considérations, la faiblesse des innovations technologiques dans l'agriculture ouest-africaine résulte principalement d'un manque criant de volonté politique et d'incohérence des politiques de développement des Etats. En effet, les politiques scientifiques et technologiques mises en œuvre par les Etats incluent rarement des stratégies consacrées aux innovations technologiques, confinant l'agriculture dans un archaïsme qui perdure à ce jour. Les réformes structurelles lancées ces dernières années ont implicitement réduit les conditions d'accès aux innovations pour les petites exploitations non formellement tournées vers les cultures de rente. Même si les agriculteurs de la nouvelle génération sont de mieux en mieux instruits, le niveau actuel de leur formation ne les dispense pas de conseil agricole que l'Etat et les OP arrivent difficilement à dispenser.

La faible performance du secteur agricole ouest-africain peut également être attribuée aux multiples conflits politiques latents ou ouverts qui minent la sous-région. S'ils n'ont pas encore pris l'ampleur des guerres d'Afrique centrale ou de la région des Grands Lacs, il n'en demeure pas moins que les conflits passés ou en cours en Afrique de l'Ouest sont sources d'importants déplacements de population et de graves dysfonctionnements dans le secteur agricole. Non seulement leur financement distrait les ressources additionnelles nécessaires au développement agricole mais ces zones de conflits deviennent aussi des régions à risque alimentaire.

Enfin on peut également signaler l'impact de la nature des systèmes de production. En effet, la quasi-totalité des productions agricoles ouest-africaines est le fait d'exploitations familiales très atomisées et de faible envergure trois à cinq hectares en moyenne (exception faite des exploitations d'hévéas du Libéria et du Nigeria, celles de palmier à huile de quelques pays côtiers et dans une moindre mesure celles de cacao et du café de la Côte-d'Ivoire et du Ghana). Même les productions de rente à forte valeur ajoutée comme le coton sont faites dans des exploitations dont la taille permet rarement de réaliser des économies d'échelle. Cependant, si ce type d'exploitation ne permet pas d'avoir une agriculture compétitive capable de concurrencer celle des autres régions du monde, elle paraît mieux adaptée à la gestion des incertitudes qui pèsent sur le secteur agricole régional. Elle résiste par conséquent mieux aux chocs extérieurs et elle est moins vulnérable aux distorsions du marché international.

Au total l'agriculture ouest-africaine souffre encore de graves insuffisances qui l'empêchent d'atteindre un niveau de performance comparable à ceux d'autres régions du monde. Elle est confrontée à un défi majeur que les politiques mises en œuvre ont peine à intégrer dans leur stratégie : celui de concilier les mutations en cours avec les exigences de l'environnement international.

⁵ Selon la FAO, le niveau d'utilisation des engrais est faible, en moyenne deux kilogrammes par hectare pour l'ensemble de la sous-région.

Tableau 1 : - Niveau d'intensification de l'agriculture ouest-africaine

Pays	Productivité VA/travailleur 1996-1998, Dollar US/an	Terres irriguées en % des terres cultivables	Taux de déforestation En %
Bénin	534	0,8	1,2
Burkina-Faso	161	0,7	0,7
Côte d'Ivoire	1074	1,0 %	0,6
Gambie	Nd	n.d	0,9
Ghana	542	0,2	1,3
Guinée	Nd	6,4	1,1
Guinée-Bissau	344	n.d	0,4
Liberia	n.d.	n.d	n.d.
Cap-Vert	Nd	n.d	-21,6
Niger	195	0,53	n.d.
Nigeria	624	0,25	0,9
Mali	271	2,1	1,0
Sénégal	320	0,26	0,7
Sierra-Léone	411	0,11	3
Togo	539	0,49	1,4

Source : Banque mondiale, Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001 ; combattre la pauvreté.

1.2. ...mais en pleine transformation

Les réformes économiques engagées au cours de ces dernières années et les dynamiques du peuplement ont des répercussions très importantes sur le secteur agricole ouest-africain. Ces résultats, qui sont pour l'essentiel contraires aux attentes initiales, tiennent à l'orientation très spécifique des réformes. En effet, alors que l'essentiel des mesures s'est concentré sur des filières à l'interface du marché international, les réponses les plus décisives s'observent au niveau des cultures vivrières qui avaient pourtant moins bénéficié de l'attention des pouvoirs publics lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des nouvelles stratégies. Les mutations en cours se traduisent principalement par une intensification, certes encore faible, de l'agriculture vivrière, notamment dans les zones urbaines et dans les bassins de production des cultures maraîchères.

Si la pression démographique renforcée par une plus grande solvabilité des citoyens toujours plus nombreux peut expliquer un tel résultat, il n'en demeure pas moins que des causes structurelles ont contribué à une telle dynamique. La libéralisation des prix des produits vivriers a levé la protection implicite, et néfaste, que la politique de prix administré avait sur les productions vivrières locales. Les réformes favorisent ainsi la transformation de l'agriculture ouest-africaine qui semble traverser une phase de transition, en passant d'un secteur pourvoyeur de produits d'économie de traite, certes encore omniprésente, à un secteur davantage centré sur la fourniture de denrées prioritairement destinées au marché local et régional. Le marché régional des produits vivriers est donc en passe d'apporter une révolution décisive à l'agriculture ouest-africaine.

Ces mutations s'opèrent cependant essentiellement dans un contexte de persistance, voire de renforcement de l'agriculture familiale, qui apparaît dès lors non seulement comme un instrument de préservation des solidarités mais aussi comme un moyen de se prémunir des incertitudes et des distorsions du marché international. Restent posées les questions de la capacité de cette transformation à survivre aux contraintes endogènes auxquelles l'agriculture familiale doit faire face : dégradation de l'environnement, pression foncière et rentabilisation des équipements lourds. La seconde menace qui pèse sur ces mutations est relative aux effets de la mondialisation qui en prescrivant une libéralisation des marchés met cette agriculture dans une situation de concurrence déloyale avec celle du Nord.

1.3. L'agriculture, premier secteur pourvoyeur de richesse et d'emploi en Afrique de l'Ouest

En dépit du recul sensible qu'elle a connu ces dernières années, l'agriculture ouest-africaine continue d'avoir un poids essentiel dans le tissu économique et social des différents Etats. Le secteur agricole emploie la majorité des actifs ouest-africains (60 à 70 %). En effet, la proportion de la population rurale (dont l'immense majorité travaille dans le secteur agricole) reste encore importante dans l'ensemble des Etats, avec toutefois de grandes disparités d'un pays à un autre allant, selon le PNUD-RDH 2000 de 41,7% au Cap-Vert (pays le plus urbanisé) à 82,6% au Burkina-Faso. Une bonne partie des populations des villes moyennes continue de travailler dans le secteur agricole, transformant les périphéries urbaines en de véritables zones de production. Il s'agit là d'une fonction essentielle qui prend une importance significative en cette période de rareté de l'emploi et de pauvreté généralisée. Mais l'agriculture éprouve de plus en plus de difficultés à contenir cette population en nette croissance, et cette situation a tendance à renforcer les migrations intérieures et extérieures. Le secteur agricole a été le principal réceptacle des migrations internationales et continue d'être une des causes des mouvements de population dans la sous-région (colonisation agricole). En même temps qu'il constitue l'une des causes de la mobilité de la main-d'oeuvre dans la sous-région, le secteur agricole apparaît également comme un des facteurs de restructuration de l'espace.

La contribution du secteur agricole à la formation du Produit Intérieur Brut est partout supérieure à 10%. Elle varie selon le PNUD de 17,4% au Sénégal à 62,4% en Guinée-Bissau. Même dans des pays comme le Nigeria qui constitue le premier producteur africain de pétrole, l'agriculture garde une place très importante dans la formation de la richesse nationale (31,7% en 1999), même si elle ne contribue qu'à concurrence de 1% aux recettes d'exportation de ce pays. Ailleurs, l'agriculture est la principale source de richesses des Etats, notamment en devises extérieures. En effet, les exportations de produits agricoles participent pour plus de 50% à la formation des recettes d'exportations de la majorité des Etats (exceptions faites du Nigeria et du Cap-Vert). En Guinée-Bissau, les exportations de noix de cajou participent pour 95 % aux recettes d'exportation. Au Bénin et au Mali, le coton fournit certaines années respectivement 80% et 70 % des recettes d'exportations officielles. Le secteur agricole est ainsi la principale source de devises extérieures de la plupart des Etats de la sous-région.

Le secteur agricole a donné naissance dans certains pays à une industrie agro-alimentaire dynamique et de rayonnement régional (au Nigeria, en Côte-d'Ivoire et dans une certaine mesure au Ghana) ou à un tissu industriel constitué pour l'essentiel d'unités de transformation. Il est donc le moteur du développement de nombreux pays.

Au total, le secteur agricole constitue le poumon de l'économie des pays ouest-africain. Il a permis la mise en place d'une économie agro-exportatrice dans laquelle la sous-région s'est spécialisée au point d'occuper la première place dans la production et l'exportation de certaines cultures. Cette position constitue cependant une des faiblesses majeures de l'économie ouest-africaine qui repose sur des secteurs très sensibles à la conjoncture du marché international (volatilité des prix des matières premières, forte propension à la substitution des produits), installant l'agriculture dans un cercle vicieux qui ne favorise pas sa contribution décisive au développement économique et social de la région.

Tableau 2 : Poids du secteur agricole dans l'économie des Etats de l'Afrique de l'Ouest en 1999

	Population rurale / % pop totale	PIB agricole en % du PIB Total
Bénin	59,3	38,6
Burkina	82,6	33,3
Côte d'Ivoire	54,1	26,0
Guinée Conakry	69,1	22,4
Guinée-Bissau	78	62,4
Mali	71,3	46,9
Niger	81,4	41,4
Nigeria	58,2	31,7
Liberia	Nd	Nd
Gambie	69,9	27,4
Cap-Vert	41,7	12,2
Ghana	53,7	36
Togo	67,8	42,1
Sénégal	54,3	17,4
Sierra-Léone	64,7	44,2

Source : PNUD- Rapport mondial sur le Développement Humain – 2000

1.4. Agriculture et sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire est définie comme “ *une situation telle que chacun peut à tout moment avoir matériellement et économiquement accès à une alimentation sûre, nutritive et suffisante pour satisfaire ses préférences et ses besoins alimentaires et ainsi mener une vie active et saine* ”⁶.. Les populations ouest-africaines sont loin de remplir dans leur large majorité cette condition. Les enquêtes conduites par le PNUD dans la plupart des pays de la sous-région montrent que c'est dans les zones rurales que l'incidence de la pauvreté est la plus élevée et où l'insécurité alimentaire est la plus manifeste.

En effet, bien que les populations rurales tirent plus de 80% de leur alimentation des productions domestiques, l'agriculture peine à satisfaire de façon optimale les besoins alimentaires de la majorité des habitants de la sous-région.

Depuis 1960, la situation alimentaire de l'Afrique de l'Ouest n'a pas connu d'amélioration significative. Le tableau n°3 présente les disponibilités énergétiques par jour et par habitant. En près de 40 ans, les disponibilités énergétiques de l'Afrique de l'Ouest n'ont connu une croissance cumulée que de 7,6 % contre 15 % pour toute l'Afrique, mettant clairement en relief la quasi-stagnation, voire le recul de la situation alimentaire de la sous-région.

⁶ FAO, 2001, Quelques aspects de la sécurité alimentaire dans le contexte des négociations de l'OMC sur l'agriculture, document de travail n°1 – table ronde sur la sécurité alimentaire dans le contexte des négociations de l'OMC sur l'agriculture, 20 Juillet.

Tableau 3 : Disponibilités énergétiques alimentaires en Afrique de l'Ouest, 1961-1998 (cal/jour)

	1961-1963	1976-1978	1988-1990	1998
Monde				2 800
Afrique	2 100	2 220	2 320	2 415
Afrique subsaharienne	2 040	2 060	2 080	2 200
Afrique de l'Ouest	2 090	2 030	2 200	2 250

Source : Bases FAO

La production agricole de l'Afrique de l'Ouest, calculée en calorie à partir des données de la FAO, n'a progressé qu'à un rythme moyen annuel de 2% sur les trois dernières décennies. Selon un récent document de la Commission économique pour l'Afrique «*Si la sous-région ne souhaite réaliser qu'un taux d'autosuffisance alimentaire de 80%, elle doit fournir des disponibilités alimentaires énergétiques de 2000 calories par habitant et par jour, soit 730 000 calories par habitant et par an, ce qui correspond à une production annuelle de l'ordre de 200 kilogrammes de riz par habitant. Pour l'ensemble de la population totale, la production alimentaire s'établira à 44 millions de tonnes de riz ou à 51 millions de tonnes de céréales ou 169 millions de tonnes de tubercules de manioc* ».

De ce fait, pour satisfaire les besoins alimentaires locaux, de nombreux Etats ont recours à des approvisionnements extérieurs : importations directes et aides. Dans de nombreux pays, plus de 20% des recettes d'exportation (déduction faite du service de la dette) sont consacrées aux importations de denrées alimentaires comme le montrent les données du tableau n° 4.

Les importations alimentaires se sont accrues au rythme d'environ 4 % par an. Elles ont pris des proportions importantes pour certaines catégories de produits comme les céréales. Entre 1995 et 1998, le volume des importations de céréales de l'Afrique de l'Ouest a représenté en moyenne 1,8 fois celui de la production régionale. Selon le rapport du PNUD 2000, la proportion des importations de produits agricoles dans les importations totales des marchandises dépasse parfois 50 % pour certains pays comme la Guinée-Bissau (62% en 1998)⁷. Le continent, en particulier l'Afrique de l'Ouest doit importer plus de 70% de ses besoins en riz⁸.

Le ratio des importations alimentaires en pourcentage de la valeur totale des exportations de la sous-région est passé d'environ 15,2% en 1985 à 19,2% en 1990 et approximativement à 22% en 1998. Ce ratio varie d'un pays à l'autre, il est élevé au Cap-Vert, en Sierra Leone, en Guinée Bissau, en Gambie et au Sénégal comme le montrent les données du tableau n°4.

En 1997, la disponibilité en protéine par jour et par personne variait de 44 grammes en Sierra Leone à 62 grammes au Nigeria. La précarité alimentaire est parfois aggravée par les difficultés que rencontrent de nombreux Etats à assurer une régulation temporelle de l'offre (faible performance des systèmes et structures de stockage, de transformation et de commercialisation) ou spatiale (insuffisance et mauvais état des infrastructures de communication) avec pour conséquences d'importantes pertes post-récolte.

⁷ Ce taux élevé s'explique par le fait que la Guinée Bissau pratiquait jusqu'en 1999 un système de troc : riz contre noix de cajou avec l'Inde.

⁸ Le déficit de l'ensemble de la sous- région en riz est estimé à plus de 2 000 000 tonnes, dont 1 000 000 au Nigéria, 5 00 000 au Sénégal et 300 000 en Guinée Conakry.

Tableau 4 : Caractéristiques de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest

Pays	Disponibilité en calorie	Disponibilité en protéine	Aide alimentaire en céréales	Part des céréales dans les importations de marchandises	Importation de denrées alimentaires en % du total des exportations déduction faite du service de la dette	Indice de production alimentaire
	Cal/j/hab	Gr/j/hab	000t			
	1997	1997	1998	1998	1999	96-98
Bénin	2484	59	11	4,2	21%	140,6
Burkina Faso	2121	62	57	10,5	27,7%	127,8
Côte d'Ivoire	2610	50	4	7,2	5,3%	128,5
Guinée Conakry	2231	48	22	n.d.	19,5%	137,4
Guinée Bissau	2430	49	21	40	49,7%	n.d.
Gambie	2350	50	6	14,9	41,8%	n.d.
Liberia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mali	2029	61	12	6,6	11,8%	114,5
Niger	2097	61	55	11,1	27,2%	127,8
Nigeria	2735	62	n.d.	2,5	13,3%	142,5
Cap-Vert	3015	70	65	7,0	n.d.	n.d.
Togo	2469	59	3	13	14,4%	135,9
Sénégal	2418	61	61	12	28,9%	100,4
Ghana	2611	49	27	9,7	14,6%	144,1
Sierra-Leone	2035	44	44	94	80,3%	99,5

Source : D'après les données de la FAO et du PNUD.

Au total, la situation alimentaire de l'Afrique de l'Ouest, sans être dramatique, n'est pas non plus reluisante. Sur les seize pays que compte la sous-région, seulement neuf satisfont aux normes de la FAO de 2400 calories par jour et par personne. Contre une moyenne journalière mondiale de 2 800 calories par habitant et 2415 calories pour l'ensemble de l'Afrique, la sous-région ouest ne dispose que de 2250 calories. Cette insécurité alimentaire touche davantage le monde rural que le monde urbain.

Très concrètement, cette situation se traduit par la persistance de zones d'insécurité alimentaire qui débordent les zones à risque, notamment les pays sahéliens, et qui deviennent légion dans les franges urbaines et dans les zones de concentration de réfugiés de guerre. Cette situation ne doit pas conduire à penser que l'agriculture ouest-africaine ne constitue plus le garant de la sécurité alimentaire des populations. Elle fournit encore la majeure partie des besoins alimentaires des populations rurales mais éprouve quelques difficultés à s'adapter aux évolutions des habitudes alimentaires des consommateurs urbains. L'impossibilité pour cette agriculture de satisfaire les demandes en riz sans cesse croissantes de la région montre ses limites comme garante de l'autosuffisance alimentaire des populations.

1.5. Agriculture et pauvreté en Afrique de l'Ouest

La question de la pauvreté est récurrente en Afrique. En effet, en touchant près de 45% de la population de l'Afrique au sud du Sahara et environ 70 à 80 % des ruraux, la pauvreté est devenue une des causes majeures d'aggravation du sous-développement du continent. Le phénomène constitue d'autant plus une préoccupation que les stratégies qui ont été mises en oeuvre se sont révélées inefficaces pour la réduire. Certains analystes n'hésitent pas à établir une relation de cause à effet entre la nature des stratégies déployées ces dernières années et l'accentuation de l'état de pauvreté d'une frange croissante de la population ouest-africaine, en particulier celle du monde rural. En effet,

le phénomène de pauvreté semble avoir adopté un rythme inversement proportionnel à celui des réformes macro-économiques initiées ces dernières années.

La question se pose donc de savoir si les Stratégies de Réduction de la Pauvreté venues corriger les Politiques d'Ajustement Structurel, apanage des politiques de développement des années 1990, peuvent contribuer à lutter efficacement contre le phénomène. Si ces stratégies ont le mérite d'identifier la pauvreté comme étant le problème à résoudre, elles pèchent par deux faiblesses essentielles : la caractérisation de la pauvreté et de ses causes fondamentales souffre en effet de problèmes méthodologiques qui ne permettent pas d'avoir de données comparables à l'échelle non seulement d'un pays mais aussi de la sous-région. Il en résulte une faible connaissance de la typologie et des hiérarchies de la pauvreté dans la sous-région.

En Afrique de l'Ouest, le secteur agricole apparaît cependant bien comme le vivier de la pauvreté, le secteur refuge des marginalisés de la société et du système économique dominant, le marché. En effet, de par son fonctionnement, le secteur agricole véhicule les prédispositions d'une marginalisation de la majeure partie des acteurs qui y travaillent.

Comme le fait remarquer le PNUD, « la grande majorité des agriculteurs (entre 85 et 90 %) produisent des biens qui, par leurs caractéristiques, leur faible quantité, et une auto-consommation de l'ordre de 60 à 70 %, en font des acteurs à la marge de l'économie de marché »⁹. Pour cette catégorie de ruraux, l'agriculture constitue à peine un moyen de survie. Les revenus tirés de l'agriculture sont faibles et ne permettent pas aux acteurs de ce secteur de satisfaire leurs besoins essentiels.

La situation n'est pas non plus favorable pour les exploitations dont le système de production les place à l'interface du marché international. L'essentiel des politiques agricoles déployées ces dernières années, les politiques de subvention des pays développés et l'évolution des cours mondiaux des produits tropicaux en général, agricoles en particulier, ont largement contribué à aggraver la pauvreté des populations ouest-africaines en général, rurales en particulier.

Les réformes qui ont partout conduit à la suppression des instruments de soutien au secteur agricole, notamment les caisses de stabilisation et de péréquation et les subventions au prix des intrants, ont aggravé la vulnérabilité des agricultures ouest-africaines aux fluctuations des cours mondiaux. La baisse continue des prix des matières premières a d'autant plus accentué la pauvreté des populations africaines qu'elle intervient dans un contexte d'application de politiques agricoles particulièrement défavorables aux ruraux ouest-africains. Non seulement les réformes ont démantelé les mécanismes de soutien mais elles ont aussi accentué l'écart de niveau de vie entre producteurs du Nord et du Sud.

En effet, les subventions aux producteurs du Nord ont des effets désastreux dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Si elles ont pu permettre de sortir quelques fermiers du Nord de la pauvreté, elles ont par contre aggravé la pauvreté de millions de producteurs ouest-africains. Selon diverses sources, les transferts des contribuables et autres consommateurs aux agriculteurs des pays membres de l'OCDE s'élevaient à 30% des revenus agricoles bruts des pays de l'OCDE en 2001, soit quelque 300 milliards de dollars ou six fois le montant de l'aide au développement.

La situation est particulièrement critique en ce qui concerne les producteurs de coton, second produit agricole d'exportation de l'Afrique de l'Ouest au cours des cinq dernières années. Les 4,5 milliards de subventions accordées aux producteurs de coton ailleurs dans le monde, dont 35% vont aux seuls fermiers des Etats-Unis ont contribué à aggraver la situation de pauvreté des cotonculteurs de l'Afrique de l'Ouest.

Des enquêtes conduites dans les zones de production du coton au Bénin montrent que les dépenses moyennes étaient estimées à 272 francs CFA par jour et par personne en 2001 et que 30 % de

⁹ KANKWENDA, (M), et aliés, 1999, la lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne, éd. PNUD, Economica, 473 pages.

la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté. En 2000-2001, les revenus du coton après déduction du coût des intrants étaient estimés à 100 dollars par actif et par an dans les zones cotonnières du Burkina¹⁰. Même en tenant compte des revenus tirés des autres cultures, les revenus par actif restaient très faibles et très en dessous de la moyenne nationale.

Les stratégies de diversification développées par les différents acteurs pour atténuer les effets de cet environnement international défavorable sont contrariées par la montée en puissance des productions des pays d'Asie. La situation est grave en ce qui concerne des produits comme l'anacardier pour lequel les productions vietnamienne et brésilienne sont venues ruiner les espoirs de certains producteurs de faire de ce produit une culture de garantie de leur retraite.

Au total, le secteur agricole se trouve dans un cercle vicieux au regard de la pauvreté que connaît la majeure partie des acteurs de base. La question est d'autant plus préoccupante que la situation repose sur des facteurs exogènes qui échappent aux contrôles des acteurs. En effet, si on admet que dans une certaine mesure une relation de causes à effets peut être établie entre la taille des exploitations et le niveau de vie des populations, il ne faut pas perdre de vue le rôle éminemment perturbateur que jouent les distorsions du marché international.

II. LES ACTEURS DU SECTEUR AGRICOLE OUEST-AFRICAIN

Le secteur agricole ouest-africain est géré par une multitude d'acteurs dont les rôles et les fonctions ont évolué au gré des politiques agricoles mises en œuvre par les pouvoirs publics. Il est aisé de distinguer deux grandes phases dans la dynamique de la politique agricole des Etats de l'Afrique de l'Ouest et corrélativement dans la mutation des rôles des acteurs en présence. La première phase correspond à une stratégie dirigiste avec une très forte présence de l'Etat et la seconde plus libérale accorde une place et un rôle plus important aux acteurs privés et aux organisations des producteurs.

2.1. Le rôle prépondérant de l'Etat au cours des années 1960 à 1980

Les décennies 1960 à 1980 ont été marquées par un rôle prépondérant de l'Etat dans la gestion du secteur agricole. En effet, au cours des trois premières décennies post indépendance, l'emprise de l'Etat s'est voulue explicitement volontariste tant par sa forme que par ses objectifs. Comme le souligne Hugon, face aux rigidités et aux goulots d'étranglement, il s'agissait pour les pouvoirs publics de « mettre en œuvre des séquences entraînant, de créer de nouveaux avantages comparatifs : au regard de l'expérience asiatique de l'Etat "pro" (promoteur, producteur, prospecteur, programmeur) l'Etat doit jouer un rôle central »¹¹. L'Etat était de ce fait présent dans tous les secteurs d'activités économiques comme acteur principal.

En dépit des différences notables de politiques et de stratégies, voire d'idéologies de développement entre les Etats de la sous-région, l'interventionnisme des pouvoirs publics est apparu comme la démarche de gestion la plus répandue. Ces interventions ont pris au fil des années la forme de stratégies réformistes (avec des variantes collectivistes et libérales) et ont débouché sur une sorte de partage des rôles entre trois catégories d'acteurs.

Tout d'abord, l'Etat est partout et, quel que soit le système expérimenté, il reste le garant de la politique mise en œuvre. Cependant, au-delà de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique agricole ou de la création d'un environnement propice à l'exercice des activités agricoles, l'Etat s'est clairement positionné comme le principal (et parfois l'unique) acteur de la réalisation de

¹⁰ GOREUX (L) ; Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l'Afrique Occidentale, document provisoire de travail, version février 2003, 44 pages + annexes.

¹¹ Ph. HUGON , 1993 : L'économie de l'Afrique, Edition la Découverte , Collection Repères P .82.

certaines fonctions critiques. Il s'agit de la recherche, de la vulgarisation des paquets technologiques et de la commercialisation primaire de nombreux produits, notamment de rente. La présence de l'Etat s'est révélée déterminante dans l'organisation du marché de nombreux produits de rente à travers la fourniture d'intrants, la collecte et la commercialisation. Cette organisation, dite « en filière », qui garantit un prix administré et généralement pan-territorial, un système de stabilisation des prix et des débouchés sûrs, participe d'une démarche qui a fait ses preuves pour certains produits comme le coton. Cette forme d'organisation est généralement présentée comme une des clés du « succès » de la filière cotonnière en Afrique de l'Ouest. Cette entreprise a eu moins de succès au niveau des cultures vivrières.

La seconde catégorie d'acteurs est représentée par les structures relais d'exécution et d'encadrement. Outre les services publics décentralisés par lesquels l'Etat marquait son omniprésence dans le secteur agricole, fonctionnaient des institutions dont le statut et les formes ont évolué au gré des ajustements des politiques et stratégies de développement. Ainsi, des offices et autres institutions étatiques ou para-étatiques se sont progressivement substitués aux sociétés d'intervention coloniales qui géraient certaines filières. Cette forme d'intervention a été particulièrement forte au niveau des cultures de rente : cacao, café, arachide et coton. Dans le secteur vivrier, outre les organismes de gestion des bassins d'aménagement (autour de la production rizicole), fonctionnaient des offices et d'autres sociétés chargés de la collecte et du stockage des produits agricoles alimentaires. Ils avaient en charge la gestion des stocks de régulation pour mieux contenir les crises d'insécurité alimentaire qui étaient devenues endémiques ou cycliques dans certains pays, sahéliens notamment.

La troisième catégorie d'acteurs concerne les producteurs à la base. A ce niveau les stratégies se sont bornées à la création de structures relais ou d'appui, chargées d'aider l'Etat à mieux mettre en œuvre sa politique. Il s'agit des coopératives et autres groupements de producteurs dont la mission était d'assister l'Etat dans la mobilisation des producteurs. La très forte emprise des sociétés d'intervention ou autres offices publics et la politisation des structures dans certains pays ont empêché ces organisations de se positionner comme de véritables partenaires du secteur agricole. Cette faiblesse s'est traduite singulièrement par l'absence d'organisations faîtières tant au niveau national que régional.

Au total au cours des trois premières décennies des indépendances, le rôle des agriculteurs a été marginal dans la gestion du secteur agricole ouest-africain. Ils étaient cantonnés dans la stricte fonction de production, laissant celle de gestion à l'Etat et aux sociétés d'intervention ou à d'autres offices créés à cette fin. Si cette forme de coordination a produit quelques résultats satisfaisants au niveau de certaines filières, force est de constater qu'elle est considérée comme une des causes fondamentales de la situation lamentable dans laquelle se trouve le secteur agricole de la sous-région. L'omniprésence de l'Etat semble avoir produit deux sortes de dysfonctionnements préjudiciables à la compétitivité du secteur agricole ouest-africain.

Le premier est d'ordre macro-économique. La gestion catastrophique des offices et autres sociétés d'Etat a laissé des ardoises financières qui ont aggravé les déficits budgétaires des pays. En effet, en dépit de la noblesse des objectifs de départ, ces politiques ont débouché sur d'importantes distorsions structurelles : clientélisme et déséquilibres macro-économique ont précipité la faillite des Etats. La situation a été d'autant plus alarmante que cette administration du secteur agricole n'a pas permis un accroissement sensible de la production, encore moins la modernisation des systèmes de production. La précarité alimentaire qui caractérise la sous-région est restée préoccupante. Certains analystes pensent que le système de prix administré que les pouvoirs publics ont pratiqué pendant des années a conduit implicitement à une contre-protection du secteur agricole dans de nombreux pays.

Le second de ces dysfonctionnements est d'un tout autre ordre. Les modes de gestion étatique ont étouffé les initiatives et confiné les forces productives dans une position secondaire, sans fonction décisive. Ils ont annihilé les vellétés d'initiatives de renforcement de capacité, source d'innovation. Ils n'ont pas permis aux producteurs ouest-africains de comprendre les enjeux des relations

internationales ni de les préparer à affronter la compétition mondiale. L'omniprésence de l'Etat les a installés dans une position d'éternels assistés.

2.2. *Les réformes structurelles et la montée en puissance des Organisations Paysannes et du secteur privé*

Les années 1980 et 1990 ont été marquées par des réformes structurelles avec la mise en place des Politiques d'Ajustement Structurel du secteur agricole (PSA). Ces politiques ont été lancées avec la publication des Lettres de politique de développement rural par la quasi-totalité des Etats de la sous-région entre 1985 et 1992. Ces documents de cadrage rédigés avec le concours des institutions financières internationales définissent, au-delà de la stratégie globale de gestion du secteur agricole, le rôle désormais dévolu à chacun des acteurs. Ils prescrivent le transfert de certaines activités et compétences de l'Etat aux acteurs privés et aux Organisations Paysannes.

Ces réformes visent non seulement à corriger les graves dysfonctionnements qui ont caractérisé le secteur agricole au cours des premières décennies de l'indépendance, mais aussi à responsabiliser les OP et le secteur privé. Elles devaient également favoriser une meilleure insertion des agricultures de la sous-région dans le marché international en accroissant la productivité des facteurs et partant la compétitivité des produits.

Le démantèlement des offices, sociétés et autres institutions d'intervention de l'Etat devait permettre aux acteurs privés de jouer pleinement leur rôle dans un nouveau système où le marché est considéré comme le meilleur moyen d'allocation des ressources.

Cependant, les réformes ont rarement débouché sur une véritable libéralisation du secteur agricole. Si la suppression des offices et autres sociétés d'Etat a été effective, les réformes se sont pour l'essentiel cantonnées à des privatisations de certains pans d'activités des filières sensibles, celles des produits de rente. Ainsi les activités liées à l'approvisionnement et à la distribution des intrants, à la commercialisation des produits de rente comme le coton, le café, le cacao et l'arachide font l'objet d'un contrôle soit privé soit mixte. Des monopoles publics et des oligopoles privés subsistent au sein de certaines filières.

2.3. *Les Organisations des Producteurs au cœur des dispositifs*

Parmi les acteurs qui ont émergé des processus de libéralisation du secteur agricole, les producteurs et plus précisément les organisations paysannes occupent une place de choix. Sur les embryons de structures mises en place par les sociétés d'intervention coloniale et les offices d'Etat, se sont forgées des institutions nouvelles dont certaines se positionnent désormais comme de véritables partenaires des différents intervenants du secteur.

Deux formes de regroupements des paysans à la base s'observent actuellement en Afrique de l'Ouest. Il s'agit principalement des coopératives qui fonctionnent comme des groupements d'intérêt économique et des associations paysannes qui tendent à se restreindre aux producteurs de certaines cultures de rente. La tendance est forte dans les zones de production de coton, où ils ont fonctionné comme des collectivités locales. Dans les deux cas de figure, ces organisations ont développé plusieurs fonctions, notamment économique, sociale et de représentation. Les ristournes et autres ressources financières tirées des prestations de services ont généralement été destinées à la réalisation des infrastructures socio-communautaires. A tous les points de vue, de nombreuses organisations des producteurs à la base ont préfiguré les collectivités locales issues des processus de décentralisation de l'administration territoriale.

Cependant le niveau d'organisation des producteurs est encore loin des attentes des différents partenaires du secteur agricole ouest-africain. Il présente des nuances notables d'un pays à un autre et témoigne des hésitations dans l'internalisation par les acteurs du rôle et de la place des acteurs dans l'encadrement du secteur agricole.

- Les faitières ne sont pas totalement généralisées dans tous les pays. La représentation nationale découle pour l'essentiel soit d'un processus fédératif comme au Bénin, soit d'une structuration alternative sous forme syndicale comme au Mali. Les cultures de rente ont constitué un puissant instrument d'organisation des producteurs dans tous les pays.
- L'unité organisationnelle est loin d'être réalisée et la tendance est à la cohabitation de plusieurs fédérations paysannes. Même dans les cas où une fédération reste dominante, plusieurs syndicats (notamment au Mali et au Sénégal¹²) ou plusieurs fédérations (en Côte-d'Ivoire) contribuent à meubler le paysage organisationnel paysan. Dans d'autres pays, la seule organisation qui existe ne fait pas l'unanimité. C'est le cas depuis peu au Bénin avec la Fédération des Unions des Producteurs dont la légitimité est contestée par d'autres groupuscules.

Toutefois l'émergence et le fonctionnement de plusieurs réseaux régionaux comme le ROPPA et l'APEM contribuent à faire des organisations paysannes des acteurs incontournables dans la gestion des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest. Tant au niveau national que régional, les Organisations Paysannes ont acquis une réelle reconnaissance et commencent à peser d'un poids prépondérant dans les décisions qui touchent au secteur agricole. Elles fonctionnent à l'interface des communautés paysannes et internationales dont elles constituent de plus en plus les interlocutrices privilégiées. De concert avec les acteurs non étatiques, les OP ont commencé à développer, certes timidement, des réseaux et autres forums de concertation sur les grands accords internationaux : Accords de Cotonou, OMC, NEPAD pour ne citer que ceux-là.

Les OP participent aux négociations des prix des intrants et de cession des produits de rente : coton, cacao, café et arachide. Cependant, le système d'information, tant sur les coûts de production que sur les prix sur le marché international, souffre encore de l'absence d'un dispositif de suivi géré par les OP. La capacité de négociation des OP reste un des maillons faibles des dispositifs mis en place par les OP pour leur permettre d'assurer un meilleur encadrement des producteurs.

Les OP interviennent également dans la commercialisation primaire des produits de rente, la distribution des intrants et la gestion des crédits des consommations intermédiaires, au profit soit des interprofessions comme au Bénin, soit des sociétés étatiques, comme au Mali et au Burkina-Faso. Cette fonction, bien qu'anciennement exercée par les associations paysannes, constitue une des sources de financements du fonctionnement des structures à la base.

Les OP tentent avec beaucoup moins de succès de prendre le contrôle de certaines activités comme l'approvisionnement et la distribution des intrants agricoles (c'est le cas de la Centrale d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles au Bénin) où elles participent à la multiplication des semences de divers produits. Dans certaines régions, elles développent des services de transport, gèrent des boutiques témoins de produits de première nécessité, investissent dans la construction d'infrastructures socio-communautaires, bref elles exercent un ensemble de fonctions dévolues aujourd'hui aux collectivités locales.

Cependant, en dépit de leur positionnement et leur influence sur la scène nationale et régionale, les Organisations Paysannes demeurent encore fragiles et ne sont pas à l'abri des déconvenues qui font peser de graves hypothèques sur leur existence.

¹² Dans ce dernier pays, les divergences entre les organisations sont atténuées par la création et le fonctionnement du Comité National de Concertation des Ruraux qui regroupe toutes les fédérations des GIE.

- L'existence des OP repose pour l'essentiel sur deux sources de mobilisation de ressources financières : les prélèvements opérés sur les revenus des cultures de rente et la contribution des bailleurs multilatéraux et bilatéraux à leur fonctionnement. Cette situation explique en partie la faiblesse des OP dans les pays qui ne possèdent pas de cultures de rente de grande envergure contribuant significativement aux recettes officielles d'exportation (café, cacao, coton, arachide notamment). De même, l'amenuisement de certaines ressources a fragilisé de nombreuses organisations de base, qui n'ont pas directement accès aux financements extérieurs.
- De cette forte dépendance et capacité de mobilisation des ressources financières découle le second élément de fragilisation des OP. L'importance des ressources financières¹³ et leur positionnement dans la gestion des grandes filières agricoles ont transformé les OP en de véritables enjeux politico-économiques qui déteignent sur leur fonctionnement. Les renouvellements des instances dirigeantes à divers niveaux deviennent souvent très difficiles, situation qui éloigne les dirigeants de leur base sur fonds d'accusation de mauvaise gouvernance et de malversation. Les dirigeants de nombreuses organisations résistent mal à la tentation d'utiliser leur position pour accéder à des fonctions politiques, contribuant à la perte de crédibilité de leur structure.

Par rapport à cette situation se pose le problème de la représentativité de ces organisations et de leur capacité à gérer des fonds publics, même si elles jouent un rôle important, celui de troisième interlocuteur par rapport au dialogue bailleurs de fonds / Etat. En effet, s'il existe au niveau régional de plus en plus de lisibilité sur les ambitions et les actions du ROPPA, des efforts importants allant dans le sens du renforcement de la capacité des acteurs doivent être menés au niveau des Etats. La capacité des OP à se positionner dans des domaines essentiels comme la vulgarisation agricole est encore faible. Certes, elles parrainent des producteurs pour la multiplication des semences mais globalement leur capacité paraît faible pour servir de support aux innovations technologiques indispensables à la promotion et à la défense des valeurs d'une agriculture paysanne performante et durable.

2.4. Un secteur privé toujours à la remorque des grands groupes internationaux

Les réformes économiques ont favorisé l'émergence d'un secteur privé de plus en plus dynamique et jouant un rôle dans la gestion des politiques agricoles. Deux grandes catégories d'acteurs peuvent être repérées et leur rôle devient de plus en plus important dans le dispositif institutionnel du secteur agricole ouest-africain.

La première catégorie est représentée par les négociants et les industriels. Ils ont profité de la libéralisation de certaines activités, en particulier celles de la commercialisation, des transformations primaires (égrenage, torréfaction), de l'approvisionnement et à la distribution des intrants agricoles pour se positionner comme des acteurs incontournables. Ils possèdent deux caractéristiques :

1. Ils ont rarement une envergure régionale (à l'exception du groupe AIGLON qui est présent dans quatre pays sur la filière coton : le Bénin, la Côte-d'Ivoire, le Burkina-Faso et le Togo).
2. Ils sont en général des représentants des grands groupes internationaux (Hydrochem et Senchim pour les engrais notamment) ou des négociants. Certains grands groupes agro-alimentaires internationaux sont également présents au Nigeria, au Ghana et en Côte-d'Ivoire, NESTLE notamment. Ce fonctionnement du secteur privé comme celui des relais des réseaux internationaux explique l'absence d'une réelle concurrence sur le marché de nombreux produits dont celui des engrais.

¹³ Le budget de fonctionnement des Unions Sous-Préfectorales des Producteurs est généralement plus important que celui de la Sous-Préfecture dans les zones de production du coton au Bénin

Le secteur privé a développé de très fortes interférences avec les pouvoirs publics qui ont pour l'essentiel dans de nombreux cas joué un rôle important dans leur émergence. Cette situation a de très sérieuses répercussions sur les modes de coordination développés par ces acteurs. Elle débouche soit sur des cartels ou des monopsones implicites qui faussent la concurrence attendue par les réformes.

Les relations entre le secteur privé et les organisations des producteurs sont variables selon les pays. Dans le meilleur des cas, comme au Bénin, elles se traduisent par :

- L'émergence d'une coordination dont la forme achevée est représentée par l'Association interprofessionnelle de coton au Bénin, la Bourse du café et du cacao de Côte d'Ivoire ou encore le Comité de gestion paritaire de la filière cotonnière au Burkina-Faso. Ces nouvelles institutions de coordination ont tendance à jouer le rôle anciennement dévolu aux sociétés étatiques, à savoir la gestion des fonctions critiques des filières agricoles.
- La mise en place de mécanismes parfois complexes de coordination (c'est le cas de la Centrale de sécurisation des paiements et de remboursement) qui assurent les flux financiers et de produits entre les différents acteurs de la filière.

La deuxième catégorie est représentée par des organisations non gouvernementales qui interviennent en milieu rural comme des prestataires de service au niveau des aménagements hydro-agricoles. Elles apportent des appuis en matière de formation et de renforcement de capacité aux groupements de producteurs et contribuent à leur encadrement à travers la mise en place et la gestion de micro-crédits. Elles ont réussi dans de nombreux cas à se positionner comme des intermédiaires entre les partenaires du développement et les communautés villageoises. Elles ont cependant parfois un comportement opportuniste induit généralement par l'absence d'autonomie et de régularité de leur financement. Comme les OP, elles tirent l'essentiel de leurs ressources financières des contributions extérieures.

2.5. L'Etat à la recherche de nouvelles légitimités

Le rôle de l'Etat dans la gestion des politiques devient officiellement marginal. Il s'est, comme nous l'avons montré plus loin, dessaisi de certaines fonctions au profit des acteurs privés et des OP. Mais l'Etat demeure en réalité présent dans le secteur agricole à travers les nombreux rôles qu'il continue d'assumer. Outre les fonctions régaliennes de définition de la politique agricole, de l'élaboration et du suivi des stratégies de développement du secteur agricole, l'Etat marque sa présence en régulant de nombreux projets (pour l'essentiel destinés à la préservation de l'environnement et à la promotion des cultures dites vivrières), le tout sur fond de politique de réduction de la pauvreté. Le rôle de l'Etat est cependant masqué par l'autonomie de gestion dont dispose ces projets : cette situation crée ainsi une véritable confusion entre les fonctions dévolues aux structures régionales et à ces projets.

En dépit de la redéfinition des rôles des différents acteurs qui y interviennent, le secteur agricole ouest-africain est loin d'obéir à une stratégie cohérente. Les politiques conduites ces dernières années ne semblent pas avoir réussi à éliminer la dualité qui caractérise le secteur agricole ouest-africain :

- Un sous-secteur agro-exportateur constitué de produits de rente (coton, café, cacao, arachide, palmier à huile, hévéas et des produits halieutiques) qui continue de bénéficier de l'attention des pouvoirs publics et d'une politique explicitement volontariste. L'essentiel des financements extérieurs y est concentré. C'est le secteur plus fragile et le plus vulnérable à la conjoncture économique internationale. Il constitue la ressource de l'élite du secteur en dépit de la suppression de certains mécanismes comme les caisses de stabilisation. Il fonctionne encore comme un secteur administré. En effet, les concertations des différents acteurs débouchent généralement sur des mécanismes de régulation qui empêchent un fonctionnement concurrentiel du marché : pratiques de prix administré, pan-territorial ou plancher. La dynamique qu'il a connue au cours des dernières années a mis clairement en relief la faillite du modèle de croissance tiré par l'exportation des matières premières et plus particulièrement agricoles.

- Un sous-secteur vivrier qui, bien que ne bénéficiant pas fondamentalement de l'attention des politiques, connaît des mutations notables. Il sort progressivement de son statut d'agriculture de subsistance pour alimenter l'économie marchande régionale, impulsée par la forte poussée urbaine de la région. Il est progressivement devenu une agriculture vivrière de rapport tournée vers les besoins des villes. Il incarne les tendances lourdes de l'agriculture de la sous-région.

III. NOUVELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE

L'analyse qui précède montre qu'en dépit des mutations qu'il connaît, le secteur agricole ouest-africain est en quête de stratégies pouvant lui impulser une nouvelle dynamique. Les signes d'essoufflement de la stratégie agro-exportatrice sont perceptibles comme en témoigne la situation chaotique dans laquelle se trouve le marché du coton. En effet l'Afrique de l'Ouest qui ne participe qu'à concurrence de 0,4% au commerce mondial perd constamment des parts de marché, liées en grande partie à la perte de compétitivité de ces produits agricoles. De là découle la nécessité de déployer des stratégies pour rendre plus performante et compétitive l'agriculture ouest-africaine et lui assurer une meilleure insertion dans l'économie régionale.

Quatre axes stratégiques nous apparaissent indispensables à mettre en place pour relancer le secteur agricole, pour l'adapter aux exigences du marché régional ou international et à l'évolution des questions environnementales et foncières. Ces stratégies doivent également tendre à préserver les acquis de l'agriculture paysanne. Le premier axe stratégique doit concourir à la mise en œuvre d'un ensemble de mesures visant à minimiser les risques naturels, écologiques et les dysfonctionnements induits par les problèmes fonciers. Le second axe est lié à la diversification des exportations, ce qui implique deux aspects : la diversification des produits agricoles et leur transformation. Le troisième axe stratégique a trait au renforcement des capacités des acteurs dans la perspective d'accroissement de leur professionnalisme. Enfin la question du financement, qui constitue un des goulots d'étranglement du secteur agricole, peut constituer un axe stratégique à prospecter.

3.1. De la création des conditions d'une agriculture durable

Sous l'impulsion des Organisations des Producteurs, notamment du ROPPA, l'Afrique de l'Ouest, à travers la PAU de l'UEMOA, s'est engagée à promouvoir et défendre les valeurs d'une agriculture paysanne, performante et durable. L'agriculture familiale ou paysanne, au delà de ses difficultés à s'insérer dans le marché, est confrontée, comme nous l'avons montré, à des problèmes environnementaux et fonciers. Consommatrice d'espace, du fait des systèmes de culture qu'elle adopte, l'agriculture familiale a besoin d'innovations technologiques adaptées à sa situation. Elle souffre de la faiblesse et du caractère inadapté des innovations technologiques.

3.1.1. Les innovations technologiques

Les innovations technologiques ont connu un progrès très lent. Les résultats obtenus des innovations technologiques sont largement en deçà des espérances, même si ils varient selon les aspects considérés. Nombre de paquets technologiques testés et vulgarisés en Afrique de l'Ouest ont produit des résultats intéressants, tant au niveau des cultures vivrières que des rentes, de nombreuses variétés ayant été testées et parfois vulgarisées avec succès. Il en est de même des techniques et des systèmes de production, de la culture attelée à la mécanisation, qui ont connu des évolutions notables dans certaines zones, surtout celles dévolues aux cultures de rente. Mais le résultat est globalement lamentable : le secteur agricole ouest-africain est encore dominé par des pratiques culturelles archaïques, le tout débouchant sur de très faibles rendements.

Au-delà de la supposée faible réceptivité des couches rurales aux innovations technologiques, les causes de cette situation sont d'ordre stratégique et matériel :

- La recherche continue de mobiliser peu de ressources aussi bien financières qu'humaines¹⁴. Selon la FAO, il y a plus de scientifiques engagés dans la recherche agricole au Brésil que dans toute l'Afrique au Sud du Sahara. Les embryons de recherche qui ont survécu aux PAS ont pour une large part se sont concentrés sur les cultures de rentes, pour lesquelles il est facile de mobiliser assez aisément les fonds mais les recherches restent cantonnées dans un cloisonnement préjudiciable à leur développement..
- La vulgarisation des technologies souffre cruellement du manque de personnel. Au Bénin, par exemple, le nombre d'agriculteurs pour un agent du conseil agricole a triplé entre 1992 et 2000. La privatisation de cette activité n'augure pas de bonnes perspectives pour l'agriculture de la sous-région.
- Au plan purement stratégique, comme le faisait si bien remarquer Alioune Sall « Les politiques scientifiques et technologiques mises en œuvre dans la plupart des Etats n'incluent pas en général une stratégie distincte spécialement consacrée à l'innovation technologique »¹⁵

De ce fait, les stratégies doivent principalement être orientées vers la promotion des technologies adaptées à l'environnement immédiat des exploitations agricoles familiales. En effet, au-delà des rhétoriques, l'échec de nombreux paquets technologiques découle principalement de leur inadéquation avec les besoins réels des producteurs. Ces derniers sont rarement associés au choix des paquets et sont pour l'essentiel utilisés comme de simples exécutants. Le niveau actuel de structuration des producteurs autorise leur implication dans l'élaboration, le choix et la mise en œuvre des paquets technologiques. Cette option suggère la généralisation des expériences encore timides d'implication des producteurs non seulement dans l'élaboration des thèmes de recherche-développement, mais aussi dans la vulgarisation agricole. Les expériences conduites dans les zones de production du coton ou du cacao montrent que seule une démarche qui implique les producteurs permet d'obtenir leur adhésion et corrélativement de bons résultats.

Cependant si l'accroissement de l'innovation technologique au niveau des exploitations familiales peut permettre d'augmenter leur productivité, un certain nombre de préalables doivent être résolus, en premier lieu le problème de l'accès à la terre. En effet, les réformes foncières en cours n'ont pas éliminé les difficultés d'accès à la terre liées à la pression démographique et de l'exercice d'activités économiques qui renchérisent la valeur des terres. Dans certaines régions, de multiples démarches tendent à transformer les conditions d'accès à la terre en pratiques rentières qui précarisent les droits d'utilisation des terres et limitent le développement des systèmes intensifs. Il est donc impérieux d'opérer des réformes foncières qui ne se contentent pas de définir le domaine de l'Etat mais qui fixe les conditions d'accès à la terre pour les usages agro-industriels.

3.1.2. Diversification des productions

La diversification des productions constitue l'une des stratégies préconisées par les pouvoirs publics. En effet beaucoup de pays sont tributaires de la production d'un nombre très limité de produits à l'exportation. La politique de diversification entend régler deux problèmes majeurs auxquels sont confrontés les acteurs du secteur en général et la plupart des Etats en particulier.

Le premier problème a trait aux préoccupations de sécurité alimentaire. La diversification est envisagée comme une stratégie pour conjurer l'insécurité alimentaire encore manifeste dans certains pays et au niveau des couches vulnérables de la population. Une plus grande variété de production est

¹⁴ Selon Futur Africain, l'Afrique ne consacre qu'environ 0,25 % de son PIB à la recherche contre 2,05 pour l'Asie et 2,21 pour l'Europe et 2,87 pour l'Amérique du Nord.

¹⁵ SALL Alioune (éd), 1999, La compétitivité future des économies africaines, Futurs Africains, Karthala, Sankoré, actes du forum de Dakar, pages 290

de nature à garantir une multiplication des sources d'approvisionnement calorique, protéinique et nutritionnel des populations. Le développement des céréales sèches (du maïs notamment) dans les zones de production cotonnière (qui pour l'essentiel sont des régions où le mil/sorgho, et dans une moindre mesure l'igname, se trouvent dans leur assiette écologique) répond largement à cette logique. Cette stratégie a permis d'atténuer les controverses développées au cours des années 1970 autour du coton considéré par certains observateurs comme une « culture affameuse des populations ». Les zones cotonnières arrivent par ce biais à parvenir à une conjoncture alimentaire globalement favorable.

Le second problème est de garantir la stabilité des revenus des producteurs et des Etats agro-exportateurs. En effet, tant au niveau des exploitations agricoles que de certains pays, seul un ou deux produits sont destinés au marché international. La volatilité des prix, si ce n'est la tendance baissière des cours des matières premières en général et des produits agricoles en particulier, est source de la détérioration des termes des échanges et de l'amenuisement constant des revenus des Etats et des producteurs. La situation est devenue très critique en ce qui concerne certaines cultures comme le coton. Au cours des dix dernières années, les cours du coton ont chuté de plus de 40% alors que ceux des consommations intermédiaires ont augmenté de plus de 30 %. Cette évolution précarise les conditions de vie des populations et limite la capacité des Etats à faire face à leurs dépenses de souveraineté. En l'absence d'instruments ou de mécanismes de soutien des prix, les pouvoirs suggèrent la diversification comme stratégies d'amortissement des risques économiques induits par le fonctionnement du marché international.

Au niveau des exploitations, il est recommandé aux producteurs d'élargir l'assiette des cultures pratiquées en procédant au couplage du coton avec d'autres spéculations. Outre les cultures vivrières, ce sont des spéculations d'exportation comme l'anacarde, l'ananas, le sésame, qui sont suggérées aux producteurs. Au niveau national, l'accent est mis sur le développement de certaines spéculations autour desquelles sont montées des projets généralement financés par des bailleurs de fonds extérieurs.

Quel que soit le niveau envisagé, la stratégie de diversification connaît des limites qui l'empêchent d'être opérationnelle et surtout de répondre aux objectifs affichés par les politiques et aux attentes des différents acteurs. Le choix des spéculations ne tient pas compte d'un certain nombre de contingences :

- Les tendances du marché régional ne sont pas explicitement prises en compte. En effet, le marché régional a impulsé une certaine intensification de l'agriculture qui porte sur deux sortes de spéculations : les cultures maraîchères (dans les périphéries urbaines ou dans les bassins hydro-agricoles) et les tubercules ou les racines. La demande et la consommation de ces produits sont de plus en plus importantes¹⁶. Les stratégies de diversification sont moins orientées vers la promotion de ces cultures que vers celles qui sont destinées au marché international.
- Les tendances lourdes du marché international (exigence de compétitivité à travers la qualité, la quantité, la régularité de la fourniture et le moins disant des fournisseurs) ne sont pas prises en considération. Les produits pour lesquels les options sont décisives connaissent un boom dans les pays asiatiques, pays qui ont des gains de productivité nettement plus élevés que ceux de la plupart des pays ouest-africains. C'est le cas du manioc à propos de Malaisie ou de Thaïlande, et de l'anacarde pour le Vietnam. Cette dernière option revient en réalité à tenter de pérenniser la vocation d'économie agro-exportatrice, et témoigne d'un manque de réflexion approfondie sur cette question.

¹⁶ Le succès que rencontre la consommation du attièkè ivoirien et du gari dans les pays sahéliens qui n'en produisent pas et celle de l'igname et produits qui y dérivent dans les villes des pays côtiers participent de cette dynamique.

- Enfin, la stratégie de diversification n'est pas envisagée à l'échelle régionale dans l'optique d'une exploitation rationnelle des avantages comparatifs des bassins de produits. Si la politique agricole de L'UEMOA, la seule qui a une envergure régionale, jette les bases d'un environnement propice des activités agricoles, elle ne va jusqu'à proposer de stratégies de diversification/spécialisation sur la base des avantages comparatifs des différents pays ou bassins de production.

La stratégie de diversification doit tenir compte des tendances du marché régional et des exigences du marché international. De toute évidence, les tendances lourdes du marché régional conduisent à définir une politique de diversification portant sur des produits que la région importe en dépit de ses potentialités de production propres comme c'est le cas de la pomme de terre et de la tomate. Par rapport au marché international, la diversification, tout en permettant d'abaisser l'indice de concentration des exportations extérieures de la région, doit tendre vers une politique de transformation des produits. Une telle opération présente deux avantages : la création des emplois et de la richesse locale et l'exploitation du principe de progressivité des droits de porte qui est rattaché aux produits mieux élaborés dans les règles de l'OMC.

3.2. *Le renforcement des capacités des OP*

Le rôle dévolu aux OP dans la gestion du secteur agricole exige la mise en place de stratégies de renforcement de leur capacité. Cela implique de mettre en place un ensemble de mesures adaptées aux différents niveaux d'action qui contrastent singulièrement avec celles en cours dans plusieurs pays. En effet les stratégies de renforcement de capacité sont plus destinées à l'élite des OP qu'aux producteurs de base. Or c'est à la base que se jouent deux des grands défis des acteurs du secteur agricole : le professionnalisme des producteurs et la bonne gouvernance des institutions. La première des stratégies à envisager consiste à renforcer la capacité d'action des acteurs à la base par l'appui aux associations paysannes, Groupements Villageois et autres coopératives.

Tout en s'intéressant à la multiplication des programmes d'appui à la structuration des OP et au renforcement institutionnel d'une élite, la seconde stratégie doit viser l'émergence d'alliances avec d'autres partenaires de la société civile : NEPAD, DSRP. Les OP ont besoin d'un ensemble d'informations qu'elles ne peuvent pas produire, contrôler et gérer seules pour jouer un rôle majeur dans l'élaboration des politiques agricoles, se positionner comme des interlocuteurs des gouvernements et des partenaires au développement, contribuer à la réduction des distorsions et dysfonctionnements du marché international et participer à l'élaboration des politiques de développement.

3.3. *Quel financement pour l'agriculture paysanne*

Le financement du secteur agricole, principalement celui de l'agriculture familiale, souffre du caractère inadapté des systèmes de crédits mis en place. En effet, corrélativement à la faiblesse des budgets d'investissements des Etats, les ressources propres consacrées au financement du secteur agricole sont souvent dérisoires. L'essentiel des financements provient des contributions des partenaires au développement et est en grande partie orienté vers la promotion ou la consolidation des cultures d'exportation.

L'immense majorité des producteurs est de ce fait obligée de recourir au système de financement décentralisé déployé par les ONG et autres GIE ou mutuelles. De toute évidence, si ce système de micro-crédit permet de financer quelques opérations légères de production, il est loin de constituer un moyen efficace de promotion du secteur agricole. Les taux élevés de crédit pratiqués par ces institutions, l'absence de crédit de long terme, les conditions très contraignantes pour y accéder sont autant d'éléments qui limitent le financement de l'agriculture.

Plus que le financement des activités agricoles pour lesquelles il est impérieux de trouver un mécanisme accompagnant les dynamiques actuelles du secteur, se pose le problème de la sécurisation de l'agriculture familiale. Les acteurs de ce secteur ne bénéficient d'aucune assurance contre les risques sociaux et environnementaux auxquels ils sont confrontés. A l'image des mutuelles de santé qui émergent dans certains pays avec l'appui des partenaires au développement, les stratégies de sécurisation de l'agriculture familiale doivent intégrer cet aspect.

CONCLUSION

Au terme de ce survol des fondements de la compétitivité du secteur agricole ouest-africain, plusieurs conclusions se dégagent :

- Le secteur agricole demeure dans la majorité des pays un des piliers essentiels de l'économie. Il remplit de multiples fonctions, notamment celles de pourvoyeuse de la sous-région en devises étrangères. Pour sauvegarder cet acquis, de nombreux Etats de la sous-région ont confiné leur économie dans une stratégie agro-exportatrice dont les signes d'essoufflement sont aujourd'hui perceptibles : la détérioration des termes des échanges et la persistance, si ce n'est l'aggravation, de la pauvreté des populations.
- La redéfinition du rôle des acteurs qui confère désormais une place de plus en plus marquée aux OP, constitue une des évolutions majeures du secteur agricole ouest-africain au cours des quinze dernières années. Mais elle semble bien insuffisante pour transformer structurellement l'agriculture ouest-africaine. Celle-ci est marquée par la persistance de l'agriculture familiale qui semble être mieux adaptée aux chocs exogènes et endogènes.
- Le secteur agricole ouest-africain a besoin d'une stratégie de développement qui prenne en compte le rôle de plus en plus marqué que jouent les villes dans sa structuration. L'émergence d'un marché régional de plus en plus solvable pour une catégorie de produits constitue une opportunité nouvelle que doit saisir le secteur agricole afin de limiter les risques et les chocs induits par la polarité du marché international.