

Bureau régional pour l'Afrique

Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique subsaharienne

Dossier pour l'accroissement
des soutiens publics

Rapport principal



Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique subsaharienne

Dossier pour l'accroissement
des soutiens publics

Rapport principal

par

Weldeghaber Kidane

Materne Maetz

Philippe Dardel

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-205544-0

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques

Division de l'information, FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

ou, par courrier électronique, à:

copyright@fao.org

AVANT-PROPOS

Le début du troisième millénaire a été le témoin de nombreuses initiatives visant à éradiquer la pauvreté. En septembre 2000, le Sommet du Millénaire des Nations Unies a défini huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui ont été adoptés par environ 190 pays. Les objectifs principaux comprennent la réduction de moitié de la pauvreté et de la faim. Les OMD font partie d'un plus vaste plan visant à encourager la communauté internationale à unir ses efforts afin de faire la différence dans le monde en développement, au sein duquel les besoins sont particulièrement aigus en Afrique, où, parmi les 50 Pays les moins avancés (PMA), on en trouve 34.

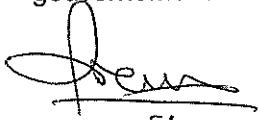
Le succès de nombreuses initiatives internationales et continentales contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire sera en fin de compte évalué en fonction de l'étendue de leur succès en Afrique, qui demeure l'unique continent en retard pour parvenir, avant 2015 à au moins l'un des objectifs OMD quel qu'il soit. Dans une région où les revenus sont trop faibles pour assurer la sécurité alimentaire par le seul marché, la persistance de la faim est largement due à la maigre performance de la production agricole.

Beaucoup de choses ont été écrites et continuent à être divulguées sur les déboires de l'agriculture africaine; les prescriptions continuent à se multiplier; des réformes économiques ont été lancées et testées – mais les problèmes demeurent. La FAO a ressenti le besoin d'examiner à nouveau les problèmes structurels qui ne trouvent pas de solutions et, dans cette optique, le Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique australe et orientale (SAFR) à Harare et la Division de l'assistance aux politiques (TCA) à Rome ont commencé une étude détaillée sur le développement agricole et la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne (ASS). L'étude vise à attirer l'attention sur les témoignages empiriques et conceptuels constituant un plaidoyer en faveur d'un investissement accru et soutenu dans l'agriculture de la part des acteurs aussi bien publics que privés. Les résultats de l'étude, qui ont été discutés avec des décideurs politiques des pays de l'ASS, suggèrent qu'il y a des raisons d'espérer mais que les questions de la multiplication des conflits, des faibles investissements du secteur public et privé et des politiques macro-économiques et sectorielles inappropriées, nécessiteront une attention résolue. Ils aideront à mener l'assistance aux politiques apportée par la FAO dans la région.

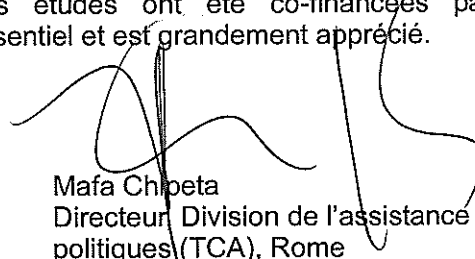
Il y a également des raisons d'espérer parce que l'Afrique reconnaît maintenant elle-même les obstacles internes au succès; face aux échecs persistants, les chefs d'État et de gouvernement expriment ouvertement leur frustration et leur détermination à réaliser les changements nécessaires. Ainsi on rappellera l'adoption par le Sommet de l'Union africaine à Maputo, Mozambique en juillet 2003, du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Les leaders africains se sont également engagés à ce que leurs pays accroissent les ressources allouées à l'agriculture de 10 pour cent des budgets nationaux en cinq ans (par exemple, d'ici à 2008). Cet objectif devra être renforcé par un engagement correspondant par la communauté des bailleurs de fonds et des Institutions financières internationales (IFI) afin d'accroître l'aide au développement de l'Afrique. Il est important que la mise en oeuvre de ressources accrues soit guidée par une compréhension claire des enjeux fondamentaux; les rapports de cette étude y contribuent. Par le passé, en dehors de contraintes politiques et institutionnelles, les secteurs agricoles et ruraux ont souvent été négligés par les hommes politiques. Ceci ne peut changer si une analyse appropriée, comme celle fournie par ces études, fait défaut.

Un vaste public est invité à utiliser ce rapport mais la FAO espère que ses principaux lecteurs incluront les ministres de l'agriculture de l'ASS et leurs conseillers qui, dans leur interaction avec les ministres des finances et de la planification de leurs gouvernements, doivent justifier de manière plus efficace un accroissement des ressources. La FAO espère également que les partenaires du développement de l'ASS, les IFI qui ont beaucoup d'influence sur les priorités d'investissements et les politiques en Afrique, les universités et d'autres institutions nationales et internationales travaillant sur les questions rurales en ASS, trouveront ce rapport utile à leur travail.

La FAO poursuit des études sur des questions correspondantes, y compris les facteurs réduisant l'attractivité de l'agriculture en ASS en matière d'investissement. Pour ce travail, elle continuera de compter sur la collaboration des Gouvernements des pays de l'ASS et sur un partenariat avec de nombreuses personnalités et institutions qui ne peuvent être listées ici mais dont les contributions sont reconnues et appréciées. Les études ont été co-financées par le gouvernement français, dont le soutien s'est avéré essentiel et est grandement apprécié.



Geoffrey Mrema
Représentant sous-régional de la FAO pour l'Afrique
australe et orientale (SAFR), Harare



Mafa Chipeta
Directeur, Division de l'assistance aux
politiques (TCA), Rome

REMERCIEMENT

De nombreuses personnes ont contribué à la préparation de ce document, sous forme de conseil, de rédaction de textes et de commentaires. Beaucoup d'autres ont apporté leur soutien, lors des différentes étapes de la réalisation des études qui ont conduit à la conclusion de ce travail, mais ils sont bien trop nombreux pour être tous nommés individuellement.

Mafa Chipeta, Directeur de la Division de l'assistance aux politiques de la FAO à Rome, mérite une mention spéciale pour ses encouragements continus, ses conseils et critiques. Il a été le moteur de l'ensemble du processus – de sa conceptualisation jusqu'à sa conclusion.

Des remerciements sont aussi tout particulièrement adressés à Mme Azeta Cungu, Chargée du soutien aux politiques agricoles à la Division de l'assistance aux politiques de la FAO à Rome pour la rédaction du Chapitre 3, ainsi qu'à MM. Abubakr Mohamed et Mulat Demeke, consultants FAO, qui ont apporté des contributions significatives à certains chapitres de ce rapport. Leur avis et commentaires, fournis tout au long du développement de ce document, ont constitué des apports importants pour la mise en forme finale de ce rapport.

Les auteurs ont également utilisé de manière systématique sept des études de cas commissionnées dans dix pays dans le cadre de cette initiative, et souhaitent remercier: MM. Demeke, F. Gutu et T. Ferede (Éthiopie), W. Gitu (Kenya), A. Charman (Malawi), A. Okolo (Nigéria), H.K.R. Amani (Tanzanie), et D.K. Chiwele et R. Sikananu (Zambie). La plupart ont en outre participé et contribué de manière substantielle à l'atelier régional de haut niveau intitulé « *Développement agricole et sécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne: dossier pour plus de soutien public* », organisé à Nairobi au Kenya du 14 au 16 septembre 2005, et au cours duquel la version préliminaire de ce rapport a été présentée et discutée. Les précieux commentaires et suggestions exprimés au cours de cet atelier ont permis aux auteurs de le parachever. Les contributions des participants à l'atelier, parmi lesquels figuraient de hauts fonctionnaires de gouvernements et des universitaires, sont ainsi reconnues.

Les auteurs souhaitent également souligner la contribution de collègues de la FAO de la Sous-division de l'assistance aux politiques agricoles à Harare (SAFP), de l'Unité de l'assistance aux politiques à Accra (RAFP) et du Service de soutien aux politiques à Rome (TCAS) pour leurs précieuses critiques. Ils souhaitent également reconnaître le travail éditorial accompli par B. Murphy de même que la mise en forme finale réalisée par Mmes J. Heath, O. Paci et A. Galvan. Toutefois, ces remerciements ne seraient pas complets si n'étaient mentionnées les contributions de Mmes T. Gutuza et P. Bukhwele, de la Sous-division de l'assistance aux politiques agricoles, pour leur excellent appui en matière de secrétariat et d'administration.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	III
REMERCIEMENT.....	V
PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS	XI
RÉSUMÉ	XII
CHAPITRE 1: CONTEXTE.....	1
1.1 Cadre général et justification	1
1.2 Contexte et objectif de l'étude.....	2
1.3 Eléments de l'étude	2
1.4 Structure du rapport et public visé	3
CHAPITRE 2: LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE	5
2.1 Introduction.....	5
2.2 Disponibilités alimentaires en Afrique subsaharienne	6
2.2.1 Les sources d'approvisionnement alimentaire en Afrique subsaharienne.....	8
2.2.2 Analyse comparative des sources d'approvisionnement alimentaire au niveau des pays	11
2.3 Accès à l'alimentation	15
2.3.1 Accès d'un point de vue économique	16
2.3.2 Accès physique	20
2.3.3 Facteurs politiques	22
2.3.4 Dimension socioculturelle.....	24
2.4 Conclusion.....	24
CHAPITRE 3: LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE COMME OPTION STRATÉGIQUE POUR PARVENIR À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE.....	26
3.1 Pauvreté et sécurité alimentaire	26
3.2 Corrélation entre croissance, sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté	26
3.3 La lutte contre la faim et la pauvreté en ASS	28
3.4 Le rôle central du développement agricole et rural à court terme	29
CHAPITRE 4: LA PERFORMANCE DU SECTEUR DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE.....	35
4.1 Importance de l'agriculture.....	35
4.1.1 L'agriculture dans l'économie	35
4.1.2 Le rôle de l'agriculture dans le développement.....	36
4.2 Croissance du PIB agricole.....	36
4.3 Performance du commerce agricole	37
4.4 Performance des sous-secteurs	38
4.4.1 Cultures.....	38
4.4.2 Performance du secteur de l'élevage	42
4.4.3 Production et performance des exportations du secteur des pêches.....	43
CHAPITRE 5: CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS POUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE....	45
5.1 Troubles politiques et conflits armés.....	45
5.2 Environnement politique peu favorable et cadre institutionnel déficient	46
5.3 Augmentation de la production agricole par l'amélioration de l'accès à la terre	48
5.3.1 Disponibilité des terres et accès à la terre	49
5.3.2 Accès à la traction et à la main-d'oeuvre	50
5.4 Augmentation de la production et des revenus agricoles par l'amélioration de la productivité et la diminution des pertes post-récolte	51
5.4.1 Sécheresses récurrentes et sous-investissement dans l'irrigation.....	51
5.4.2 Gestion de la fertilité des sols.....	53
5.4.3 Services de recherche, de vulgarisation et de crédit	54
5.4.4 Les pertes post-récolte	56

5.5	Les contraintes liées au commercialisation et accès au marché.....	56
5.5.1	<i>Infrastructures commerciales et informations sur les marchés</i>	56
5.5.2	<i>Détérioration des termes de l'échange</i>	57
5.5.3	<i>Instabilité et incertitude des prix des intrants et des prix à la production</i>	59
5.6	Financement du développement agricole	61
5.6.1	<i>Baisse tendancielle du soutien public à l'agriculture</i>	61
5.6.2	<i>Baisse de l'aide extérieure publique à l'agriculture</i>	61
5.6.3	<i>Faiblesse et fléchissement de la dotation en capital de l'agriculture subsaharienne et manque de productivité de la main-d'œuvre</i>	62
5.6.4	<i>Le soutien à l'agriculture est-il un investissement rentable?</i>	63
CHAPITRE 6: SUCCÈS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE: ENSEIGNEMENTS POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE		66
6.1	Succès en Afrique.....	66
6.1.1	<i>Développement des filières thé, horticulture et lait au Kenya</i>	66
6.1.2	<i>Le riz au Mali et en Guinée</i>	67
6.1.3	<i>Manioc, racines et tubercules</i>	68
6.1.4	<i>Coton</i>	69
6.1.5	<i>Le développement agricole local dans différentes régions de l'Afrique subsaharienne</i> .	70
6.2	Quelques réussites à l'extérieur de l'Afrique	70
6.2.1	<i>Le Plan Marshall (1947-51)</i>	70
6.2.2	<i>L'expérience de l'Asie du Sud-Est</i>	71
6.2.3	<i>L'Inde</i>	73
6.2.4	<i>La recherche agricole</i>	73
6.3	Enseignements.....	74
CHAPITRE 7: PERSPECTIVES POLITIQUES		77
7.1	RECOMMANDATIONS GENERALES APPLICABLES A TOUS LES PAYS DE L'ASS	77
7.1.1	<i>A l'attention des gouvernements</i>	77
7.1.2	<i>A l'attention de l'Union africaine, du Secrétariat du NEPAD et des organisations régionales</i>	79
7.1.3	<i>A l'attention des partenaires du développement</i>	80
7.2	Domaines d'action prioritaires dans les pays en conflit ou sortant d'un conflit	80
7.2.1	<i>Mesures immédiates pour assurer aux victimes de la faim, aux réfugiés en cours de réinstallation et aux soldats démobilisés un accès adéquat à l'alimentation</i>	80
7.2.2	<i>Déménagement et remise en état/construction des infrastructures rurales</i>	81
7.2.3	<i>Mise en place des services ruraux essentiels</i>	81
7.2.4	<i>Instauration d'un environnement institutionnel et politique approprié</i>	81
7.3	Options de sortie pour les pays les moins avancés	82
7.3.1	<i>Une capacité institutionnelle renforcée</i>	82
7.3.2	<i>Mise en place d'un cadre politique approprié</i>	82
7.3.3	<i>Investissements publics</i>	84
7.3.4	<i>Services publics</i>	84
7.4	Options de sortie possibles pour les pays riches en ressources naturelles.....	85
7.4.1	<i>Mesures macroéconomiques</i>	86
7.4.2	<i>Investissements</i>	86
7.4.3	<i>Mécanismes de protection</i>	86
7.5	Options de sortie pour les pays les plus avancés	86
7.5.1	<i>Renforcement du rôle du secteur privé</i>	86
7.5.2	<i>Diversification économique</i>	87
7.6	Résumé et conclusion	87
BIBLIOGRAPHIE		90

ANNEXES 97

Annexe 2.1: Indicateurs d'apport alimentaire, de sous-alimentation, de croissance et sources d'approvisionnement en céréales en ASS	97
Annexe 2.2: Indicateurs d'apport alimentaire, de sous-alimentation, de croissance, de production céréalière, d'importations et d'aide en ASS	100
Annexe 4.1: Part de l'agriculture dans le PIB total	102
Annexe 4.2: Performance de l'agriculture: taux de croissance du PIB agricole	103
Annexe 4.3: Croissance des exportations agricoles dans les pays d'ASS par périodes	104
Annexe 4.4: Performance du secteur céréalier.....	105
Annexe 4.5: Production de maïs par personne dans sept pays de l'ASS	106
Annexe 4.6: Principales cultures commerciales d'exportation	107

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 2.1: Importance des revenus non agricoles dans les zones rurales en Afrique subsaharienne	19
Encadré 2.2: Exemple d'obstacles à la commercialisation des denrées alimentaires au Kenya.....	22
Encadré 2.3: Exemple de problèmes d'accès à la nourriture dans des régions du Soudan touchées par la guerre	23
Encadré 2.4: L'impact des sanctions imposées contre le Burundi en 1997	24
Encadré 2.5: Principales conclusions concernant la sécurité alimentaire en ASS	25
Encadré 3.1: Exemples de relation empirique entre faim, inégalité et croissance.....	28
Encadré 3.2: Les liens entre développement de l'agriculture et croissance.....	30
Encadré 3.3: La croissance chinoise associée à une stratégie de réduction de la pauvreté.....	30
Encadré 3.4: Le rôle effectif de l'agriculture dans la lutte contre la faim et la pauvreté.....	31
Encadré 3.5: Bénéfices réciproques du développement de l'agriculture et d'autres secteurs économiques	32
Encadré 3.6: Options stratégiques pour la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne et conclusions.....	34
Encadré 4.1: Points essentiels concernant la performance de l'agriculture en Afrique subsaharienne.....	44
Encadré 5.1: La fuite des cerveaux en Afrique	48
Encadré 5.2: La recherche agricole au Mozambique et au Brésil en quelques chiffres	48
Encadré 5.3: La distribution des terres au Zimbabwe	49
Encadré 5.4: La commercialisation en Zambie après la libéralisation.....	57
Encadré 5.5: Instabilité du marché agricole en Afrique subsaharienne.....	60
Encadré 5.6: Le coût et les retombées de l'aide alimentaire et des importations commerciales au Malawi.....	64
Encadré 5.7: Principales contraintes et opportunités pour l'agriculture en ASS et conclusion	65
Encadré 6.1: Viet Nam: Évaluation des réalisations du Plan quinquennal dans le domaine du développement agricole et rural	72
Encadré 6.2: Enseignements tirés de cas de réussite	76
Encadré 7.1: Résumé des recommandations.....	89

LISTE DES SCHÉMAS

Schéma 2.1: Nombre de crises alimentaires en Afrique	6
Schéma 2.2: Apport alimentaire quotidien moyen par habitant dans certaines régions	7
Schéma 2.3: Production céréalière, importations et aide alimentaire en Afrique subsaharienne.....	9
Schéma 2.4: Évolution de la production alimentaire par habitant dans certaines régions.....	10
Schéma 2.5: Carte des groupes de pays.....	13
Schéma 4.1: Part de différentes régions dans les exportations agricoles mondiales.....	37
Schéma 4.2: Nombre de pays enregistrant un solde commercial agricole positif et négatif.....	38
Schéma 4.3: Performance de la production de cultures oléagineuses par sous-régions	40
Schéma 4.4: Performance de la production de légumineuses par sous-régions.....	40
Schéma 4.5: Solde commercial de la production de viande et de lait en ASS	43
Schéma 5.1: Comparaison de la superficie agricole irriguée entre régions du monde.....	53
Schéma 5.2: Indices de consommation d'engrais.....	54

Schéma 5.3: Comparaison des rendements céréaliers – sous-régions de l'ASS, Asie en développement et Amérique latine/Caraïbes	55
Schéma 5.4: Termes de l'échange entre produits agricoles et produits manufacturés	59
Schéma 6.1: Manioc, racines et tubercules: production totale et indices de rendement	69

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1: Évolution par pays de l'apport calorique quotidien par habitant en ASS	8
Tableau 2.2 a: Indicateurs d'apport alimentaire, de sous-alimentation, de croissance et de la situation économique générale en ASS	14
Tableau 2.2b: Indicateurs de la production de céréales, des importations et de l'aide alimentaire en Afrique subsaharienne	15
Tableau 2.3: Balance commerciale en Afrique de 1990-1992 à 1998-2000.....	16
Tableau 2.4: Évolution des niveaux de pauvreté dans les pays en développement, 1981-2001	17
Tableau 2.5: Indicateurs d'accès économique à l'alimentation en Afrique subsaharienne, par sous-région	18
Tableau 2.6: Estimations de la pauvreté dans quatre pays d'Afrique subsaharienne	18
Tableau 2.7: Indicateurs d'accès physique à l'alimentation en Afrique subsaharienne	21
Tableau 2.8: Pays d'Afrique subsaharienne où des conflits entravent l'accès à la nourriture.....	23
TABLEAU 3.1: ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU PIB EN FONCTION DE L'AUGMENTATION DES REVENUS, 1995.....	33
Tableau 4.1: Part de l'agriculture dans le PIB total	35
Tableau 4.2: Croissance du PIB agricole.....	36
Tableau 4.3: Croissance des exportations agricoles dans les pays de l'ASS par périodes	37
Tableau 4.4: Performance du sous-secteur des céréales.....	39
Tableau 4.5: Croissance de la production des principales cultures commerciales et volume et valeur des exportations	41
Tableau 4.6: Taux de croissance de la production de viande en ASS	42
Tableau 4.7: Production de viande pour l'ensemble de l'ASS et par sous-région	42
Tableau 5.1: Importance de l'agriculture irriguée dans les pays de l'ASS.....	52
Tableau 5.2: Analyse de la variation des rendements céréaliers annuels sur cinq périodes.....	55
Tableau 6.1: Résumé des principaux aspects du soutien public dans les succès africains examinés	75

PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APD	Aide publique au développement
APR	Année la plus récente
ASS	Afrique subsaharienne
BAD	Banque africaine de développement
CAF	Coût, assurance, fret
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest
CEN-SAD	Communauté des états sahélo-sahariens
DFID	Department for international development
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
MK	Malawi Kwacha
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONU DI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RDC	République démocratique du Congo
SOFI	État de l'insécurité alimentaire dans le monde
UA	Union africaine
USAID	United States agency for international development
VAM	Valeur ajoutée manufacturière

RÉSUMÉ

La sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne

Aujourd'hui, près de 33 pour cent de la population d'Afrique subsaharienne, soit environ 200 millions de personnes, sont sous-alimentées, dont 60 pour cent dans des pays en conflit. La sous-alimentation chronique sévit dans toute la région mais ces dix dernières années le nombre de sous-alimentés a principalement augmenté dans les pays en conflit – souvent bien pourvus en ressources minérales – alors que dans d'autres pays on constate une amélioration générale, quoique irrégulière et lente. La région reste, dans l'ensemble, fréquemment exposée à la famine et aux crises alimentaires, facilement déclenchées par la moindre sécheresse, inondation, invasion de ravageurs, récession économique ou situations de conflit. L'Afrique subsaharienne est la seule région du monde où l'on prévoit une aggravation du problème de la faim au cours des vingt prochaines années si des mesures radicales ne sont pas prises pour instaurer la paix, améliorer la gouvernance et parvenir au développement économique nécessaire pour inverser la tendance actuelle.

Sources d'approvisionnement

Les céréales, les racines et les tubercules jouent un rôle essentiel dans les sources d'approvisionnement en Afrique subsaharienne mais leur production ne suit pas le rythme de la croissance démographique. Les pays qui ont été en mesure d'accroître leur production de céréales et d'exporter des produits agricoles sont généralement ceux où la sécurité alimentaire s'est améliorée. Pour satisfaire la demande de denrées alimentaires, les pays d'Afrique subsaharienne ont été obligés d'importer davantage: 25 pour cent des céréales consommées sont actuellement importées (contre 5 pour cent à la fin des années 1960). Cette proportion est bien plus forte dans les pays pauvres présentant un solde commercial négatif et un fort endettement et pour lesquels ces importations ne sont pas viables à long terme. L'aide alimentaire, en forte augmentation dans les années soixante-dix, s'est maintenant stabilisée à 3 pour cent en moyenne de la consommation de céréales. Dans certains pays, elle est cependant devenue une source régulière d'approvisionnement et peut représenter jusqu'à 20 pour cent des céréales consommées, ce qui rend ces pays tributaires de l'aide extérieure.

Accès à l'alimentation

En Afrique subsaharienne, divers facteurs entravent l'accès des ménages à la nourriture: incapacité des pays à produire les ressources nécessaires pour l'importation de produits vivriers, niveau de pauvreté élevé et en constante augmentation (50 pour cent en 2003) dû à une dépendance excessive vis-à-vis de l'agriculture de subsistance, accès limité aux emplois non agricoles, développement timide des centres urbains et répartition faussée des revenus. Par ailleurs, en raison de carences en matière d'infrastructures de transport et commerciales, les denrées n'atteignent pas ceux qui en ont le plus besoin ou bien leur parviennent à des prix extrêmement élevés. Dans pas moins de 17 pays de la région, la circulation des produits alimentaires a en outre été gênée par des conflits et la distribution alimentaire aurait même été utilisée, dans certains cas, pour s'assurer la soumission des populations.

L'importance de l'agriculture dans le développement économique, la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne

Pour améliorer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne, il faut non seulement une situation de croissance économique et des revenus plus élevés mais aussi des mesures immédiates pour assurer, à ceux qui ont faim, un accès adéquat à la nourriture, conformément à « l'Action sur deux fronts » adoptée par les trois organisations ayant leur siège à Rome : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Ainsi, l'accès à l'alimentation par le biais de programmes sociaux peut donner aux plus vulnérables les moyens de mettre à profit les opportunités économiques qui découleraient d'initiatives de développement.

Par ailleurs, pour réduire la pauvreté et la faim de la façon la plus directe possible, la priorité doit être donnée à la croissance économique dans les secteurs où les pauvres travaillent, où les facteurs de production appartiennent aux plus démunis et aux personnes sous-alimentées, qui engendrent des produits consommés par ces populations et qui se développent dans les régions où elles vivent. L'agriculture remplit tous ces critères et a prouvé qu'elle était capable – en Afrique et ailleurs – d'assumer un rôle de secteur leader pour initier une croissance rapide et un développement économique de grande ampleur à moyen terme, en particulier dans les pays les moins avancés. Elle occupe une place de premier plan dans les économies des pays d'Afrique subsaharienne et constitue la principale source de recettes d'exportation, sauf dans les pays riches en minerais et les pays développés (peu nombreux), et la première source d'emploi. Ce secteur s'est montré plus efficace sur le plan de la lutte contre la pauvreté que le secteur manufacturier ou celui des services. Il peut stimuler le développement d'activités rurales non agricoles rémunératrices pour les pauvres si l'on veille à ce que les plus riches n'en récoltent pas seuls les bénéfices. Enfin, l'agriculture peut également engendrer un surplus de capitaux, libérer de la main-d'œuvre pour d'autres secteurs et assurer un approvisionnement alimentaire stable à des prix abordables, contribuant ainsi à la compétitivité de l'économie dans son ensemble tout en agissant comme un stimulant puissant pour la demande de biens et de services d'autres secteurs.

Comme cela a été reconnu à l'occasion de différentes réunions au sommet, notamment au Sommet de l'Union africaine à Maputo en 2003, l'agriculture doit impérativement être, dans la plupart des pays africains et en particulier les plus pauvres, le secteur prioritaire pour la réalisation du premier des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui est de réduire la faim et la pauvreté, et contribuera largement à atteindre les autres objectifs du Millénaire. Pour être durable, le développement agricole doit être soutenu par des initiatives de développement plus larges en zone rurale et dans d'autres secteurs économiques.

La performance de l'agriculture en Afrique subsaharienne

Malheureusement, la performance de l'agriculture en Afrique subsaharienne, marquée par des décennies de hauts et de bas, n'a pas été à la hauteur des espérances. Ces dernières années cependant, la croissance annuelle a atteint une moyenne de 3,9 pour cent. Contrairement à l'idée largement répandue que la performance de l'agriculture aurait décliné après la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, les chiffres montrent que l'agriculture subsaharienne a enregistré à partir du milieu des années quatre-vingt une croissance supérieure d'un pour cent par rapport à la période comprise entre l'indépendance et le lancement des programmes d'ajustement structurel. D'autres analyses seraient nécessaires pour mieux comprendre qui a bénéficié de cette progression et pourquoi celle-ci ne s'est pas traduite par une amélioration proportionnelle de la sécurité alimentaire. On constate en effet que cette évolution n'a pas vraiment permis d'améliorer la sécurité alimentaire ni de réduire la pauvreté. Il n'en reste pas moins qu'au cours des dix dernières années il a été possible de porter la croissance agricole à un niveau supérieur au taux de croissance démographique à l'échelle de la région et à un niveau nettement supérieur dans quelques pays. Cette progression est encourageante pour l'avenir car elle montre le potentiel de succès de l'agriculture en Afrique subsaharienne. La production de manioc, les exportations de fruits et légumes, la production et les exportations de thé, de même que la pêche se distinguent comme des sous-secteurs ayant connu un succès indéniable. De plus, en termes de croissance, l'agriculture a produit, en moyenne, des résultats relativement meilleurs que le reste de l'économie subsaharienne.

Obstacles au développement de l'agriculture en Afrique subsaharienne

De multiples difficultés ont entravé le développement de l'agriculture dans la région, mais il est réconfortant de constater que l'élimination ou l'atténuation de certains de ces obstacles permettra de libérer, du moins en partie, le vaste potentiel de croissance de l'agriculture africaine. Les troubles politiques et les conflits armés, principaux freins au développement agricole et à l'amélioration de la sécurité alimentaire, ont empêché les agriculteurs de produire, entraîné des déplacements de populations, détruit les infrastructures et miné les campagnes. Une gouvernance médiocre, un manque d'intérêt des dirigeants pour le sort de la majorité de la population et la faiblesse des capacités institutionnelles ont également contribué à l'inefficacité de

politiques incapables de relever les défis du développement agricole et rural. D'autres problèmes comme la fuite des cerveaux, la mise en œuvre hâtive de réformes mal conçues et la tendance à privilégier les villes ont affecté une grande partie de l'Afrique subsaharienne. Dans les pays riches en ressources minérales, les conditions macro-économiques ont également été défavorables à l'agriculture, mettant en péril sa compétitivité.

La croissance agricole peut provenir tant d'une expansion de la superficie cultivée que d'une augmentation de la productivité ou d'une diversification au profit de produits à plus forte valeur ajoutée. Elle peut aussi être le résultat d'une réduction du gaspillage et des pertes post-récolte. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, l'extension des terres cultivées est limitée par le manque d'accessibilité physique, l'insécurité de la propriété foncière, l'accès insuffisant à la traction animale et motorisée ainsi que la disponibilité réduite de la main-d'œuvre du fait des migrations, de la concurrence de certaines activités non agricoles et de la propagation de maladies transmissibles comme le sida. La productivité est restée faible en raison d'une sous-exploitation des ressources en eau, de l'utilisation réduite des engrais, du recours limité à des pratiques améliorées de gestion de la fertilité du sol et de la faiblesse des services d'appui (recherche, vulgarisation, financement). Les sécheresses et autres fléaux périodiques ainsi que l'augmentation des risques liés à ces phénomènes ont découragé les investissements indispensables à l'accroissement de la productivité. En outre, le dysfonctionnement et l'inefficacité des marchés (largement imputables à la fragilité du secteur privé dans la plupart des pays), le manque d'investissement en matière d'infrastructures, les coûts de transport élevés, les carences des systèmes d'information et l'inadaptation du cadre réglementaire ont empêché une rémunération correcte des producteurs et les ont dissuadés – en réalité empêchés – d'investir et de se spécialiser dans des produits nouveaux et à haute valeur ajoutée. Les prix restent bas et extrêmement volatiles – et il n'existe pas de mécanismes pouvant aider à minimiser ou partager les risques supportés par les producteurs.

Nécessité d'un renforcement de l'appui public à l'agriculture

Face à ces multiples contraintes, les réductions des budgets nationaux imposées par les programmes d'ajustement structurel ont davantage affecté l'agriculture que les autres secteurs : dans les 10 pays ayant fait l'objet d'une étude détaillée, la part de l'agriculture dans le budget de l'État, qui était de 5 pour cent environ en 1990/91, est tombée à 3,5 pour cent en 2001/02 – un niveau bien inférieur à l'objectif de 10 pour cent fixé par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA) dans la Déclaration de Maputo en juillet 2003. Ces coupes budgétaires ont fortement ébranlé l'investissement public dans le domaine agricole et la capacité des institutions publiques à fournir au secteur les biens publics dont il a tant besoin, surtout à un moment où les flux d'aide en faveur du développement agricole et rural s'amenuisent et s'orientent vers les pays les mieux lotis.

Les petits agriculteurs et producteurs vivant dans des régions peu accessibles ont été les plus durement touchés. On a le sentiment que les gouvernements et leurs partenaires du développement, pour des raisons qui leur sont propres, sont plus enclins à aider les plus riches et les plus performants et à abandonner à leur sort les moins nantis et les victimes de la faim. Les ressources publiques actuellement consacrées à l'agriculture sont insignifiantes par rapport aux besoins identifiés dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), préparé par le Secrétariat du NEPAD avec l'aide de la FAO. Aujourd'hui, les pays développés accordent plus de ressources à l'aide alimentaire qu'au développement agricole et rural alors que la présente analyse indique que l'investissement de ces mêmes moyens dans l'agriculture aiderait à se passer, dans une large mesure, de l'aide alimentaire. Les gouvernements de certains pays développés semblent plus disposés à écouter des groupes de pression défendre les intérêts d'une minorité de producteurs de surplus agricoles lourdement subventionnés qu'à prendre les mesures efficaces qui permettraient d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. Le désengagement de l'État suscite une vive inquiétude car l'examen des problèmes auxquels se heurte l'agriculture en Afrique subsaharienne montre que leur résolution exigera un soutien considérable de la part des gouvernements, à la fois en termes de ressources supplémentaires et de réforme des politiques. C'est qu'en Afrique subsaharienne, le capital et la productivité par travailleur agricole sont plus faibles que dans n'importe quelle autre région du monde.

Enseignements tirés des réussites

Malgré des performances peu satisfaisantes et une myriade d'obstacles à surmonter, des succès existent, démontrant la capacité de l'agriculture subsaharienne à se développer. Ces succès, ainsi que d'autres obtenus ailleurs, révèlent tous l'importance d'une participation publique dans le développement agricole et rural à travers, en particulier, des politiques adéquates, des institutions appropriées, le développement des technologies, la mise en place d'infrastructures et le renforcement des ressources humaines. Parmi les principaux ingrédients du succès figurent la stabilité politique et économique ainsi qu'un cadre politique et réglementaire favorable (notamment en matière de réforme agraire et de cadre juridique des contrats). Les services publics (conseils techniques, formation des agriculteurs et recherche) jouent un rôle déterminant en tant qu'initiateurs du changement et du développement – certains de ces services peuvent être progressivement confiés à des organisations de producteurs ou délégués au secteur privé, comme cela se fait déjà dans certains pays. Ces informations qui soulignent la nécessité d'un engagement des pouvoirs publics n'ont pas été prises en compte par les décideurs, nationaux et internationaux, qui ont parfois fait de l'intervention de l'État l'ultime tabou : leur responsabilité à l'égard des victimes de la faim et de la pauvreté ne peut être oubliée.

Le changement technologique constitue souvent un déclencheur du développement, à condition que les marchés réagissent positivement et absorbent le surcroît de production. Pour cela, il faut généralement mettre en place des systèmes d'information sur les marchés, stimuler les industries agro-alimentaires et, dans tous les cas, disposer d'infrastructures publiques, que ce soit au niveau de la production (aménagements irrigués, par exemple) ou des transports. Cela suppose également la création d'organisations paysannes et d'organisations professionnelles regroupant d'autres opérateurs privés, l'apport d'un soutien à ces groupements ainsi que des mécanismes permettant de les consulter avant de prendre des décisions importantes, de manière à instaurer la confiance et la mobilisation indispensables à l'investissement.

Sur d'autres continents, l'expérience a montré que si l'apport de moyens financiers supplémentaires est important, les politiques, les institutions, la volonté politique et la mobilisation générale comptent tout autant (par exemple: le Plan Marshall). La stabilisation des prix – autre tabou – est un important facteur d'encouragement pour l'investissement privé (comme en Asie) et contribue dans une large mesure à faire de l'agriculture un moteur de la croissance et la base d'une croissance économique solide et diversifiée. La stabilité macroéconomique peut également favoriser l'épargne (comme en Chine), tandis que le développement des ressources humaines, des sciences et des technologies est essentiel dans une perspective à plus long terme. L'investissement dans la recherche agricole s'est avéré bénéfique partout dans le monde. Enfin et surtout, tout ceci ne peut se concrétiser que si les organisations publiques se montrent efficaces et si leur gestion repose sur la bonne gouvernance, des pratiques transparentes et l'obligation de rendre compte.

Perspectives politiques

Quelle est l'étape suivante? Quelles sont les réformes politiques et institutionnelles prioritaires qu'il faut mettre en œuvre? Où investir en priorité les ressources disponibles?

Les priorités varieront en fonction des situations spécifiques des pays – il n'y a pas de solution du type prêt-à-porter identique pour tous – mais on peut faire ici quelques suggestions applicables à l'ensemble de la région ou adaptées à certaines situations types rencontrées dans la région.

Cinq grandes priorités générales semblent essentielles pour l'ensemble de la région:

- Les gouvernements et leurs partenaires doivent mettre tout en œuvre pour résoudre les conflits armés, assurer la stabilité politique, empêcher de futurs conflits et adopter les meilleures pratiques de gouvernance.
- Les gouvernements, conformément à leurs engagements vis-à-vis tant des Objectifs du Millénaire pour le développement que du Droit à l'alimentation, doivent concevoir des stratégies et mettre en œuvre des programmes favorisant le développement d'activités rémunératrices et l'accès à la nourriture.

- Les gouvernements doivent redistribuer les ressources, d'une part en privilégiant les ministères responsables des secteurs productifs plutôt que ceux chargés des secteurs non productifs et, d'autre part, en accordant la priorité à la fourniture de biens publics dans l'intérêt de tous plutôt qu'à des subventions ne profitant qu'à quelques privilégiés. Ceci doit s'accompagner d'une amélioration de l'efficacité du secteur public et du recouvrement fiscal.
- Les organisations régionales doivent promouvoir la paix et la coopération entre les pays pour la réalisation de la sécurité alimentaire et identifier, formuler et recueillir des fonds pour des projets et programmes de développement agricole et rural aux niveaux régional et sous-régional.
- Les partenaires du développement doivent renforcer leur assistance aux pays d'Afrique subsaharienne les moins avancés et l'orienter en priorité vers des programmes qui favorisent l'accroissement et la stabilisation de la production agricole pour éviter de futures crises.

Des recommandations spécifiques doivent être adaptées à des situations particulières, notamment pour : (i) les pays en conflit ; (ii) les pays les moins avancés ; (iii) les pays avancés ; et (iv) les pays riches en ressources naturelles.

(i) Pays en conflit ou sortant d'un conflit

Il s'agit de pays où l'insécurité alimentaire a atteint une intensité extrême et causé d'importantes pertes en vies humaines. Ils abritent un grand nombre de personnes déplacées et sont souvent confrontés au problème de la démobilisation des soldats. La destruction des infrastructures physiques et sociales et la présence de mines antipersonnel atteignent généralement une telle ampleur qu'elles constituent des obstacles insurmontables au développement. Dans ces circonstances, quatre principaux domaines d'action prioritaires sont recommandés:

- Mesures immédiates pour assurer aux victimes de la faim ainsi qu'aux réfugiés en voie de réinstallation et aux soldats démobilisés: un accès adéquat à la nourriture, notamment la distribution de denrées alimentaires aux groupes vulnérables; la distribution d'outils agricoles et de bétail et le financement de la participation de la population aux activités de reconstruction.
- Déminage et remise en état/construction des infrastructures rurales (routes et ponts, marchés et installations de stockage, aménagements irrigués).
- Mise en place de services ruraux de base (microcrédits, vulgarisation, multiplication de semences, centres de services et formation) s'appuyant sur des organisations publiques légères et des accords contractuels avec des ONG, la société civile et le secteur privé.
- Appui en faveur de la création d'organisations rurales.
- Mise en place d'un environnement institutionnel et politique approprié, de conditions macroéconomiques et d'un système légal stables, d'un cadre politique et réglementaire favorable aux initiatives locales et privées, de systèmes statistiques et d'information sur les marchés et la sécurité alimentaire.

(ii) Pays les moins avancés

En règle générale, ces pays ont un produit intérieur brut (PIB) par habitant inférieur à 750 dollars et leur agriculture représente plus de 25 pour cent du PIB. La majorité des pays de la région appartient à cette catégorie et se caractérise généralement par une très faible capacité institutionnelle, un secteur privé fragile et un dysfonctionnement des marchés. Quatre domaines prioritaires ont été identifiés:

- Renforcement des capacités institutionnelles, et notamment: renforcement des organismes publics (structure, dotation en personnel et en autres ressources, gestion), participation accrue des différents acteurs économiques à la prise de décisions économiques et à la décentralisation et passage progressif à une approche du développement fondée sur des programmes plutôt que sur des projets.

- Cadre politique, en particulier: régime foncier (sécurité et protection des droits); démarcation du rôle du secteur public, de la société civile et du secteur privé ; normes techniques pour les produits agricoles ; règles pour la gestion durable des ressources naturelles ; mesures visant à limiter les effets perturbateurs éventuels des importations commerciales et de l'aide alimentaire ; stimulation des exportations ; participation accrue dans les négociations commerciales; statistiques fiables et informations sur la sécurité alimentaire.
- Investissements publics (routes rurales, marchés et installations de stockage; infrastructures des aménagements irrigués ; mesures et recherche en matière d'amélioration des sols et de lutte contre l'érosion).
- Services publics (vulgarisation, financement rural, renforcement des capacités dans le domaine des activités commerciales, appui à la création d'organisations professionnelles, lutte contre les plantes et animaux nuisibles et les maladies, partenariat des secteurs public et privé pour la fourniture de services et d'intrants).

(iii) Pays riches en ressources naturelles

La situation de ces pays se caractérise généralement par de nets déséquilibres macroéconomiques dus à l'écrasante domination des secteurs fondés sur les ressources naturelles (miniers ou pétroliers, par exemple). Les exportations massives de ces secteurs engendrent des rentrées importantes de devises étrangères, ce qui donne souvent lieu à une surévaluation de la monnaie locale et rend l'agriculture et d'autres secteurs non compétitifs tant pour l'exportation que sur le marché intérieur. La croissance des secteurs fondés sur les ressources naturelles engendre donc la stagnation des autres secteurs. Ce type d'économie se distingue, dans la plupart des cas, par de fortes disparités de revenus, une corruption généralisée et une grande vulnérabilité aux conflits. Les recommandations pour les pays les moins avancés ou pour les pays sortant d'un conflit peuvent également s'appliquer aux pays riches en ressources naturelles. Trois autres domaines prioritaires spécifiques ont été identifiés:

- Mesures macroéconomiques visant à réduire les déséquilibres (stérilisation de fonds, investissements publics dans les secteurs qui ne sont pas fondés sur les ressources naturelles).
- Investissements destinés à accroître la compétitivité de l'agriculture et des autres secteurs non fondés sur les ressources naturelles et à assurer la stabilité et la cohésion sociales.
- Mise en place de mécanismes de protection pour les groupes vulnérables afin d'éradiquer rapidement l'insécurité alimentaire et la sous-alimentation.

(iv) Pays relativement plus avancés

Dans ces pays, caractérisés par un PIB relativement élevé (plus de 750 dollars par habitant), une économie diversifiée, un secteur privé dynamique et des marchés opérationnels, la progression vers le développement et la sécurité alimentaire doit s'appuyer sur deux principes fondamentaux: (i) renforcement du rôle du secteur privé et (ii) plus grande diversification de l'économie, ainsi que des mesures visant à assurer un impact positif sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire. Plus précisément, il est recommandé :

- de renforcer le rôle du secteur privé en réduisant le rôle du secteur public, en soustrayant certaines fonctions publiques, en révisant le code des investissements ou en créant un s'il n'en existe pas - dans le but de protéger les investisseurs privés et de simplifier les procédures et règlements régissant la création d'entreprises -, en développant les services financiers privés et les partenariats publics/privés pour financer les biens publics ;

- d'encourager la diversification économique à travers la recherche sur les exportations non conventionnelles, la promotion à l'étranger des produits nationaux et des opportunités d'investissement nationales, la collecte d'informations sur les marchés mondiaux, le développement de possibilités d'exportation et de partenariat et l'investissement dans les installations portuaires et aéroportuaires.

Ces recommandations ont été examinées lors d'un atelier régional à Nairobi en septembre 2005, auxquels ont été conviés de hauts responsables politiques. Il est recommandé qu'elles soient progressivement intégrées par les pays à leurs propres stratégies et politiques de développement agricole et de sécurité alimentaire et intégralement incorporées dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) actuellement révisés dans plusieurs pays, où elles devraient bénéficier de la plus haute priorité. Il est également à souhaiter que les arguments et les idées avancés ici seront repris, après adaptation au contexte local, dans les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) élaborés dans les pays d'Afrique subsaharienne et que les budgets nationaux mobiliseront progressivement des crédits supplémentaires pour le développement agricole et rural en les affectant aux priorités définies ici.

Chapitre 1: Contexte

1.1 Cadre général et justification

Aujourd'hui, près de 33 pour cent de la population africaine, soit environ 200 millions de personnes, sont sous-alimentées. Leur nombre a presque doublé depuis la fin des années soixante, progressant plus ou moins au même rythme que la croissance démographique. Cette situation traduit un manque de stratégies efficaces en matière de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire.

Sur le continent africain, la plus forte augmentation du nombre de pauvres a été observée au sud du Sahara: 72 millions de personnes au cours de la dernière décennie. De plus, la région est fréquemment exposée à des crises alimentaires et des famines, facilement déclenchées par les moindres sécheresses, inondations, invasions de ravageurs, récessions économiques ou situations de conflits. L'Afrique est le seul continent où l'on prévoit une aggravation du problème de la faim au cours des vingt prochaines années si des mesures radicales ne sont pas prises. Au fil des années, les exportations agricoles du continent ont diminué tandis que ses importations alimentaires ont fortement augmenté et que les opérations d'aide alimentaire font régulièrement les gros titres de l'actualité africaine.

Depuis l'indépendance, différents modèles de développement ont été testés sur le continent avec des résultats divers mais généralement médiocres. Boussard *et al.* (2005) font l'analyse suivante:

« Les pays africains ont taxé les agriculteurs et subventionné les consommateurs urbains tout en sous investissant généralement dans les zones rurales. Les politiques poursuivies pendant les années 60 et 70 sont d'ailleurs critiquées à juste titre. Elles n'étaient pas, pour autant, infondées leur justification mérite d'être prise en compte. La combinaison de prix à la ferme relativement bas et de prix élevés sur les marchés internationaux est, en effet, synonyme de profits pour les offices de commercialisation et autres organismes apparentés. ces profits devaient permettre d'accroître les investissements dans les infrastructures que le marché ne parvient généralement pas à obtenir et **qui, par nécessité, doivent être assurés par l'État.** » (Caractères gras ajoutés)

Malheureusement, cela a rarement été le cas. Les programmes d'ajustements structurels mis en œuvre dans les années 1980 et 1990 ont marqué un tournant dans les politiques qui implicitement taxaient lourdement l'agriculture. Leur impact économique a cependant été complexe et multiforme. Si la libéralisation a supprimé toute discrimination délibérée en matière de prix vis-à-vis du secteur agricole et encouragé une distribution plus efficace des ressources, elle a cependant entraîné une détérioration des termes de l'échange pour l'agriculture car les coûts des intrants ont augmenté plus rapidement que les prix des produits. En outre, la privatisation et l'imposition de régimes budgétaires rigoureux aux entreprises a certes amélioré la structure du système d'incitation mais a provoqué l'effondrement d'une multitude de services d'appui vitaux pour l'agriculture ce qui a eu des effets perturbateurs sensibles et durables sur la production, en particulier dans le secteur de la petite agriculture.

On estime généralement que la baisse de l'appui public à l'agriculture et aux services connexes, sans aucune compensation sous forme d'initiatives et de ressources privées, a conduit à une dépendance exagérée vis-à-vis des importations de denrées alimentaires et de l'aide alimentaire pour satisfaire une demande intérieure croissante. Ce phénomène doit être analysé à la lumière d'une autre opinion, tout aussi solide et largement partagée, selon laquelle les pays d'Afrique subsaharienne peuvent produire assez de nourriture pour répondre à leurs propres besoins ou augmenter leurs exportations agricoles et engendrer ainsi suffisamment de devises étrangères pour l'importation. Au lieu de cela, un certain nombre de pays africains, dont un grand nombre en Afrique orientale et australe, ont consacré une part considérable de leurs maigres réserves de devises aux importations alimentaires. Cette étude nous amène donc à corriger les écarts entre

les déclarations politiques souvent positives et le manque de soutien accordé par le secteur public au développement de l'agriculture dans les pays de l'ASS.

1.2 Contexte et objectif de l'étude

A l'invitation du Comité directeur du NEPAD et en collaboration étroite avec le Secrétariat de cette organisation, la FAO a préparé, en 2002, le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) « pour présenter les grands axes des principales opportunités d'investissement permettant de résoudre la crise de l'agriculture africaine, qui a rendu le continent dépendant des importations, vulnérable aux moindres variations climatiques et excessivement tributaire de l'aide alimentaire » (NEPAD, 2002). En juillet 2003, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA) ont notamment décidé, après examen du programme, « de redynamiser le secteur de l'agriculture, de mettre d'urgence en œuvre le PDDAA, d'adopter des politiques saines de développement agricole et rural et d'allouer au moins 10 pour cent de leurs budgets nationaux à leur mise en œuvre dans un délai de cinq ans » (UA, 2003).

Dans cette déclaration, qui marque incontestablement une étape importante, les chefs d'État et les gouvernements africains affichent clairement leur volonté politique de s'attaquer au problème généralisé de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté en Afrique. Etant donné que l'agriculture fait vivre une grande majorité de la population, on peut penser qu'elle doit nécessairement être prioritaire dans la répartition des ressources publiques. Il est cependant très difficile de traduire cette volonté en action politique en raison des facteurs suivants :

- le manque de ressources dont disposent la plupart des pays de l'ASS par rapport aux moyens énormes que nécessitent le développement de l'agriculture et d'autres secteurs prioritaires (en particulier la santé et l'éducation) et le fait que ceux qui tiennent les cordons de la bourse publique considèrent parfois l'agriculture comme une faible source de croissance et de recettes fiscales;
- l'opinion très répandue selon laquelle l'agriculture en ASS a été peu performante, en particulier dans un contexte de marchés mondialisés et de prédominance des systèmes de petite agriculture familiale dans la région ;
- l'impression que la plupart des pays africains disposent d'une « capacité d'absorption » insuffisante pour mettre à profit l'aide au développement dans le secteur agricole ;
- le fait que l'importance accrue accordée à l'appui budgétaire direct et aux approches axées sur l'ensemble du secteur a eu tendance à réduire les crédits publics alloués à l'agriculture, ceci en raison d'un manque de confiance dans la capacité de l'agriculture à réduire la pauvreté, de la complexité des programmes de développement agricole et de la forte concurrence entre les différentes demandes pour des ressources limitées;
- le déclin ou la disparition des banques nationales de développement et les difficultés à mettre sur pied un secteur financier performant. (NEPAD, 2004; FAO, 2001)

Cette étude vise à fournir aux ministres de l'agriculture et du développement rural de l'ASS des arguments solides qui leur permettront de justifier auprès de leurs collègues, en particulier les ministres des finances, la nécessité d'affecter davantage de ressources au développement agricole et rural, conformément à l'engagement pris par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en juillet 2003 à Maputo.

1.3 Eléments de l'étude

L'étude a comporté quatre éléments principaux :

- préparation d'un document de référence présentant les arguments théoriques et empiriques en faveur d'un appui accru du secteur public au développement agricole dans le contexte africain et résumant le débat mondial actuel sur la question ;
- préparation de dix études de cas nationaux – Tchad, République démocratique du Congo, Éthiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Nigéria, Tanzanie et Zambie –

considérées comme un échantillon illustrant, bien que de manière imparfaite, l'Afrique centrale, orientale, occidentale et australe;

- préparation d'un rapport principal (le présent document) rassemblant les principaux points du document de référence et les conclusions des études de cas, complété par une analyse approfondie comprenant un examen détaillé de la littérature existante, une compilation des statistiques pertinentes de la FAO, de la Banque mondiale, de la BAD, du PNUD, de la CE, du FMI et d'autres organisations et une réflexion des auteurs sur l'expérience considérable qu'ils ont acquise sur le terrain. Cette analyse approfondie et ces travaux complémentaires visent à s'assurer que le rapport principal reflète bien la situation de l'ASS dans son ensemble;
- organisation de deux ateliers sous-régionaux (l'un en Afrique occidentale/centrale, l'autre en Afrique australe/orientale) avec la participation, entre autres, de hauts responsables politiques africains, de représentants du Secrétariat UA/NEPAD, d'organisations régionales d'intégration économique, de partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement et d'autres parties prenantes. Ces réunions permettront de communiquer et d'examiner les conclusions et recommandations de l'étude.

L'analyse présentée dans les différents chapitres porte sur deux niveaux: régional (Afrique centrale, orientale, occidentale et australe) et national. Lorsqu'il y a lieu, une analyse de variables telles que la production alimentaire par habitant, la prévalence de la pauvreté, la proportion de l'agriculture irriguée, l'utilisation d'engrais et les rendements, est présentée en établissant une comparaison entre les quatre régions de l'Afrique subsaharienne et entre les régions subsahariennes et l'Asie du Sud-est, l'Amérique latine et les Caraïbes.

1.4 Structure du rapport et public visé

Ce rapport est divisé en sept chapitres. Après ce chapitre d'introduction, le chapitre 2 analyse l'état de la situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition en Afrique subsaharienne, en se concentrant essentiellement sur les questions de disponibilité et d'accès. Il examine l'évolution de l'apport alimentaire et des sources d'approvisionnement – production nationale, importations commerciales et aide alimentaire – ainsi que les facteurs économiques, physiques et sociopolitiques influant sur l'accès à l'alimentation au niveau des pays et des ménages.

Le chapitre 3 passe en revue et analyse les principaux arguments conceptuels ainsi que les preuves empiriques de l'importance de l'agriculture et du secteur rural dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans le contexte de l'Afrique subsaharienne. Il s'agit de savoir si l'agriculture peut constituer une option viable à plus ou moins court terme et si elle peut alimenter un processus soutenu de développement économique de grande ampleur.

Le chapitre 4 examine l'importance et la performance du secteur agricole en Afrique subsaharienne, par sous-secteurs principaux, sur le plan de la contribution au PIB et des recettes d'exportation. L'analyse conceptuelle et empirique cherche à répondre à une question qui découle naturellement du chapitre précédent: « si l'agriculture s'impose comme l'option stratégique immédiate, remplit-elle le rôle moteur escompté d'une croissance économique d'envergure ? »

Le chapitre 5 évalue les principaux obstacles qui entravent le développement de l'agriculture en Afrique subsaharienne et met en évidence les opportunités que les pays de la région pourraient mettre à profit. Il souligne également, arguments à l'appui, la nécessité d'un soutien public plus efficace en faveur du développement agricole et rural.

Après la présentation de quelques succès en Afrique et dans d'autres régions, le chapitre 6 examine brièvement les principales caractéristiques de ces réussites et leurs déterminants, soulignant les enseignements majeurs que peuvent en tirer les responsables politiques. Il tente ensuite de démontrer, à partir d'exemples concrets, qu'il existe de bonnes perspectives d'amélioration des performances agricoles dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne. Il

s'attache également à montrer qu'un développement économique entraîné par l'agriculture est possible, à condition qu'un environnement politique adéquat soit mis en place et que le secteur public soit remobilisé pour appuyer et compléter le secteur privé plutôt que pour se substituer à lui.

Le dernier chapitre décrit, sans être normatif, les principaux éléments des options stratégiques générales qui doivent permettre de lutter contre la situation de pauvreté et d'insécurité alimentaire généralisée mise en évidence au chapitre 2. Nous avons cherché à structurer les recommandations en fonction d'une typologie de pays, basée sur l'analyse effectuée (en particulier aux chapitres 2, 4 et 5), ce qui devrait aider à hiérarchiser et mieux définir les mesures recommandées. Ce chapitre prend également en compte les leçons apprises en Afrique et ailleurs, et formule des recommandations à l'attention respectivement des gouvernements, des partenaires du développement, de l'Union africaine, du Secrétariat du NEPAD et des organisations régionales d'intégration économique.