



Transformations de l'agriculture en Afrique de l'Ouest et rôle des exploitations familiales

Camilla TOULMIN et Bara GUÈYE

RÉSUMÉ

Ce rapport, réalisé à la demande du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), analyse l'évolution des systèmes agricoles en Afrique de l'Ouest, les principaux défis auxquels sont confrontés des millions de petits exploitants de la région et les perspectives pour l'avenir, compte tenu des pressions internationales et des contraintes nationales. Réalisée à partir de consultations et d'une analyse des enjeux clés, cette étude préliminaire a été entreprise dans le cadre d'une proposition d'un programme de plus grande envergure sur la transformation de l'agriculture ouest-africaine. Ce programme a notamment pour objectif de renforcer le débat sur les politiques agricoles et commerciales ouest-africaines aux niveaux national, régional et mondial. Il vise à identifier et à documenter l'évolution des structures et des sources de revenus agricoles dans différentes parties de la région ; à déterminer les gagnants et les perdants ; à définir l'impact de la politique commerciale et agricole des pays membres de l'OCDE sur les revenus agricoles ; enfin, à mettre en lumière les opportunités pour les organisations de producteurs d'influencer la définition des politiques et les négociations – le tout en partenariat avec divers intérêts et organisations présents en Afrique de l'Ouest.

L'agriculture est un facteur central des économies ouest-africaines, contribuant à un tiers du PNB de la région, occupant 50 à 80 % de la population et représentant la majorité des revenus d'exportations et des revenus de l'État. Les perspectives d'avenir sont les suivantes :

- Il existe dans la région une demande croissante pour une plus grande variété de céréales, fruits, légumes, viandes et produits laitiers qui peut être satisfaite grâce à une combinaison de la production nationale, des sources sous-régionales et d'importations en provenance des autres régions productrices¹.
- La terre devient de plus en plus rare et précieuse, en particulier dans les zones périurbaines et celles à fort potentiel agricole. Il est nécessaire d'adopter une approche pragmatique pour mieux garantir la sécurité des petits exploitants et encourager la croissance des investissements et de la productivité.
- Les petits exploitants doivent s'organiser pour faire pression sur leurs gouvernements et s'assurer que leurs priorités soient bien prises en compte dans les nouvelles stratégies et politiques, non seulement dans le secteur agricole, mais également dans les domaines connexes, comme le régime foncier et les négociations commerciales.
- L'avenir de ces exploitations familiales dépend des négociations commerciales agricoles, amorcées par l'OMC à Doha, pour réduire la surproduction et le dumping des pays riches, ainsi que pour faciliter l'accès aux marchés des pays développés.
- Les cultures exportatrices traditionnelles ne constituent pas pour les agriculteurs ouest-africains un moyen sûr de sortir de la pauvreté, compte tenu de la surproduction globale, de la détérioration croissante des termes de l'échange et de la forte hausse des protections tarifaires sur les produits agricoles transformés.

¹ Par exemple, l'Union Européenne, les Etats-Unis, l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est.

- La sincérité de l'engagement des pays membres de l'OCDE à respecter les Objectifs du millénaire pour le développement (Millennium Development Goals-MDGs) sera sérieusement mise à l'épreuve pour voir s'ils sont véritablement prêts à réduire les subventions agricoles et à aider les petits exploitants des pays pauvres à « sortir de la pauvreté en augmentant la production agricole ».

Les écarts passés entre les performances agricoles s'expliquent largement par les effets des politiques menées, les incitations du marché et les facteurs climatiques. La population rurale continue de diversifier ses activités pour s'adapter aux changements, notamment l'augmentation des flux migratoires à l'intérieur et à l'extérieur de la région. De plus, on estime que 70 à 80 % de la population rurale sont au-dessous du seuil de pauvreté dans presque tous les pays de l'Afrique de l'Ouest. L'absence de données rend difficile une évaluation de l'évolution des niveaux de pauvreté sur les 20-30 dernières années. Cependant, l'effondrement économique et les conflits ont provoqué un accroissement brutal de la pauvreté pour certaines populations comme celle de la Côte d'Ivoire.

La structure et la nature de l'agriculture ouest-africaine ont connu d'importantes évolutions sur le long terme. Ces changements incluent le pouvoir exercé à travers tout l'arrière-pays urbain par une urbanisation rapide, les petites et grandes villes fournissant les marchés, sources de revenu et d'opportunités économiques ; l'évolution de la composition des foyers agricoles et la montée de l'individualisme ; la diversification des revenus et des activités, en particulier des revenus de la migration ; l'apparition de nouvelles cultures et de produits spécialisés ; une pénurie et une valeur croissantes des terres, en particulier dans les zones périurbaines, et le rôle plus important des opérateurs du secteur privé dans l'apport d'intrants, le marketing et les systèmes d'agriculture sous contrat. En même temps, l'émergence des organisations de producteurs offre la possibilité pour les agriculteurs de se faire entendre à des niveaux élevés du gouvernement.

La faible performance du secteur agricole en Afrique de l'Ouest est généralement attribuée aux facteurs de l'offre (par exemple, la pluviométrie et la disponibilité des terres). Toutefois, les agriculteurs africains, comme leurs homologues du monde entier, s'intéressent également aux retours sur investissements. Des prix bas, un accès limité aux marchés, des transports peu fiables, des coûts de transaction élevés et un accès très restreint aux intrants limitent considérablement la performance. La persistance de l'agriculture familiale atteste de sa capacité à s'adapter malgré les difficultés. Les exploitations familiales suivent l'évolution des marchés en changeant de cultures et en explorant de nouvelles spécialités tout en faisant face à des contraintes difficiles. La croissance continue de la production de nombreuses cultures, malgré des prix stables ou en baisse, démontre leur capacité à rester compétitives. Cette capacité a cependant ses limites puisqu'elle conduit à une compression des marges, une incapacité à renouveler le matériel, des difficultés à maintenir les investissements pour la fertilité et la conservation des sols, ainsi qu'au découragement des jeunes à rester dans ce secteur.

L'agriculture familiale fournit la plus grande part de la production agricole en Afrique de l'Ouest. Ses caractéristiques fondamentales viennent du lien existant entre les dimensions économiques, sociales et culturelles. Elles répondent à des objectifs multiples, qui sont atteints par l'équilibre entre les objectifs individuels et collectifs, la réduction des risques grâce à la diversification des activités et des sources de revenu, ainsi que par le maintien d'un certain degré d'indépendance par rapport aux relations commerciales. Ce secteur reste cependant diversifié, avec d'un côté, des foyers de 2-3 personnes et de l'autre des groupes domestiques considérables de 80 à 100 personnes. L'agriculture ouest-africaine repose, dans une très large mesure, sur les exploitations familiales qui produisent presque la totalité des céréales, des oléagineux, du coton, du cacao, du café et autres cultures. Les exceptions concernent le caoutchouc, l'huile de palme et le sucre, dont la plus grande partie de la production est organisée sur des plantations commerciales.

Une définition plus claire de l'agriculture familiale est nécessaire pour reconnaître sa diversité, la nature du soutien dont elle a besoin pour poursuivre son développement et sa capacité à saisir de nouvelles opportunités. Une typologie en trois groupes est proposée, mais il ne faut pas oublier que ces groupes ne sont pas hermétiques. Un même foyer peut aussi évoluer avec le temps.

- *Type 1* : exploitations orientées vers le marché, organisées autour d'une principale culture d'exportation, comme le coton, le cacao, le café, les fruits et les légumes. Souvent fortement spécialisées, ces exploitations sont sujettes aux risques importants de fluctuations sur les marchés globaux.
- *Type 2* : exploitations dans lesquelles les céréales équilibrent largement les cultures d'exportations en termes d'importance relative. Ces exploitations pratiquent souvent une forte diversification pour se protéger contre les aléas climatiques et les risques du marché.
- *Type 3* : exploitations orientées vers la production de céréales pour les besoins domestiques, avec vente d'une part de la récolte pour obtenir de l'argent. Cette catégorie regroupe les foyers les plus pauvres ayant un accès limité aux intrants et aux marchés, peu de matériel et peu de cheptel. Dans de nombreux endroits, ces foyers connaissent d'importantes difficultés à subvenir à leurs besoins et vivent un processus de décapitalisation qui conduit un jour ou l'autre à leur disparition.

Les gouvernements ouest-africains sont nombreux à constater la nécessité d'une « modernisation » de l'agriculture, associée à des exploitations commerciales de grande taille, ayant recours à une main-d'œuvre salariée, à une technologie moderne et à une mécanisation. Le contraste est important entre ce type d'exploitation et la petite exploitation familiale, aux moyens technologiques dépassés, orientée vers les cultures de subsistance et à faible productivité. Les gouvernements souhaitent promouvoir une irrigation de grande échelle et l'agroalimentaire pour permettre à l'agriculture de répondre aux nouveaux marchés et aux nouvelles normes et ainsi améliorer la productivité. Cette vision est caricaturale à la fois des grandes et des petites exploitations. Les grandes exploitations commerciales d'Afrique de l'Ouest ont été des producteurs à coût élevé, très vulnérables aux aléas du marché et à l'accès au crédit bon marché. Elles sont de plus les premières à faire faillite en cas d'évolution défavorable des conditions. A l'inverse, les petits producteurs sont responsables de la grande majorité de la production de cultures vivrières et d'exportation, réagissant à l'amélioration des incitations lorsque les prix sont justes. Il est nécessaire de mieux évaluer les forces et faiblesses du petit secteur agricole, les moyens de soutenir son développement et son adaptation aux aléas du marché. Il faut veiller à assurer un meilleur équilibre entre les préférences accordées aux grands et aux petits exploitants (accès aux terres, crédit bon marché, etc.), pour que ces derniers puissent profiter d'une part plus juste des opportunités disponibles.

Les impacts néfastes de la politique commerciale et agricole des pays de l'OCDE sur le monde en développement sont de plus en plus reconnus, en particulier les effets des subventions agricoles versées aux agriculteurs des pays riches. Ces impacts négatifs sont dus à :

- La pression vers le bas, exercée sur les prix du marché au niveau mondial, par la surproduction des agriculteurs des pays riches, protégés contre la chute des prix et n'ayant donc aucune raison de réduire leur production lorsque la demande baisse.
- La concurrence inégale sur les marchés des pays tiers, étant donné les subventions à l'exportation fournies pour liquider les surplus.
- Les effets négatifs pour les agriculteurs locaux de la vente des surplus agricoles à un prix inférieur au prix de revient, ce qui rend difficile la survie des agriculteurs locaux et décourage l'investissement pour une intensification agricole.

L'importance des subventions gouvernementales des États membres de l'OCDE – quelque 350 milliards de dollars US/an – suscite une opposition à la poursuite de telles largesses, en particulier en comparaison avec les allocations d'aide à l'étranger ou à la réduction de la dette.

Il existe de nombreux forums de discussion des politiques commerciales et agricoles². Le processus de l'élaboration de Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) est l'une des procédures retenus

² Notamment les négociations actuelles de l'OMC, la réforme de la PAC, l'initiative "Everything but arms" (Tout sauf des armes ou EBA), la loi américaine sur l'Afrique subsaharienne (AGOA) et le défi du Millénaire (Millennium challenge), le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et l'Initiative internationale sur l'agriculture africaine.

pour assurer la cohérence entre les objectifs stratégiques dans le domaine du commerce, de l'agriculture et de la réduction de la pauvreté. De plus, une réflexion est actuellement en cours sur le commerce équitable ou éthique et ses systèmes de certification. Certains groupes de la société civile des pays de l'OCDE ont mis en place des réseaux pour influencer les négociations par le biais de campagnes pour un meilleur accès aux marchés des pays riches, notamment grâce à la réduction des protections douanières sur les produits transformés et à des coupes dans les barrières non tarifaires ; l'abolition des subventions liées à la production dans le cadre de la Politique agricole commune et de la loi américaine sur l'agriculture (*US Farm Bill*) ; l'abolition des aides à l'exportation et le droit pour les Pays les Moins Développés (PMD) de protéger leurs propres agriculteurs, en particulier contre le dumping ; et une meilleure capacité de négociation aux niveaux national et mondial.

Il existe un nombre croissant d'organisations de producteurs, de fédérations et quelques ONG intéressées par les organisations commerciales, au sein de la région de l'Afrique de l'Ouest. Ces groupes ont besoin d'être soutenus pour pouvoir tenir leurs promesses, maintenir des liens forts avec les populations qu'ils représentent et renforcer leur capacité à faire entendre leur voix et les intérêts de leurs membres dans le cadre des forums nationaux et mondiaux. Le ROPPA est au centre de ce réseau d'organisations régionales.

Pour travailler dans ce domaine, le CSAO a besoin de définir son avantage comparatif et déterminer où il peut le plus contribuer aux nombreuses et diverses initiatives existantes. Des domaines, des sujets et des partenariats prioritaires doivent être établis pour assurer une concertation efficace. Ce processus dépendra essentiellement d'une étroite collaboration avec les initiatives existantes, du renforcement des relations avec les différents partenaires présents en Afrique de l'Ouest, des réflexions récurrentes sur les thèmes prioritaires et de la capacité de répondre aux nouvelles avancées dans le débat. Les négociations de l'OMC représentent le plus haut niveau de discussions des questions commerciales et agricoles, tous les autres processus faisant référence à la nécessité de se conformer aux décisions de l'OMC. Une grande partie des États ouest-africains appartiennent à la catégorie des Pays les moins développés (PMD) et bénéficient à ce titre de conditions de négociations plus favorables dans le cadre de l'OMC ou de l'Accord de Cotonou, en raison du caractère non réciproque de leurs obligations. Les pays et institutions régionales de l'Afrique de l'Ouest doivent réfléchir à leur marge de manœuvre, compte tenu de leur statut de PMD, pour la protection de leur production agricole et des avantages liés à sa commercialisation.

Le Secrétariat du CSAO pourrait être particulièrement utile pour ces processus dans les domaines suivants :

- Consultation et fourniture d'une plate-forme de discussion entre les acteurs de l'Afrique de l'Ouest sur les priorités pour le développement agricole, les négociations commerciales et les compromis impliqués dans les différentes options.
- Identification des thèmes clés avec les partenaires ouest-africains pour la recherche action afin de mettre en évidence les implications des grandes orientations et politiques actuelles, de la distribution et les choix à faire.
- Travail avec les gouvernements et les groupes de la société civile des pays membres de l'OCDE pour faire pression en faveur d'une meilleure cohérence des politiques et d'une compréhension des risques globaux associés aux considérations à court terme de la politique électorale de leurs pays respectifs.
- Alimenter un débat mondial de haut niveau, en documentation et idées ; informer les acteurs des liens entre les politiques commerciales et agricoles dans les pays du Nord et du Sud et mettre en place des contacts entre les différentes bases, en s'appuyant sur l'influence, le réseau et la réputation du CSAO.

Travaux entrepris sous la direction de Karim Hussein (Administrateur Principal du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE – CSAO), dans le cadre des réflexions et d'analyses prospectives du CSAO portant sur la transformation de l'agriculture ouest-africaine.