

Trajectoires des politiques agricoles en Afrique

Catherine Araujo Bonjean
CERDI, CNRS - Université Clermont Auvergne

« Politiques Agricoles et Alimentaires :Trajectoires et Réformes »
SFER, SupAgro, Montpellier, 20 juin 2018



Introduction

- 60 ans de politiques agricoles depuis les indépendances jusqu'à aujourd'hui, avec un focus sur l'Afrique de l'Ouest
- Lecture économique des politiques agricoles à travers les instruments utilisés (prix, politique fiscale, de politique commerciale, de politique de change...)
- plutôt que des documents de politique agricole.
- Lecture pas toujours facile car les objectifs visés sont par essence contradictoires (dilemme des politiques agricoles) et les instruments mis en œuvre souvent utilisés à des fins détournées

- Des trajectoires non linéaires mais parallèles, marquées par
- une rupture profonde au début des années 80, suivie d'une période de 20 ans de renoncements
- puis d'engagements forts dans la voie de l'intégration régionale et l'harmonisation des politiques agricoles.
- Des choix remis en question par la crise de 2008 qui donne un nouvel à une agriculture entrepreneuriale et l'agro-industrie.
- Des pays aujourd'hui dans une phase de transitions à la recherche d'un nouveau modèle de développement pour leur agriculture

50s – 70s : l'Etat
planteur

80s – 90s :
Rupture et
renoncements

2000 : Ouverture
régionale

2008 : l'ère
entrepreneuriale

Transitions



1. 1960 – 1980 : l'Etat planteur et commerçant

À la recherche d'un équilibre économique et social

- Forte présence de l'Etat qui cherche à
 - développer la production agricole de rente (source de devises et de recettes fiscales)
 - développer la production de substitution à l'importation (maintenir des prix alimentaires bas)
 - préserver un équilibre territorial

L'Etat ne fait pas confiance aux marchés

- L'Etat prend en charge le risque de prix et de débouché via des Marketing Board, des Caisses de Stabilisation
- Des sociétés publiques commercialisent, importent/exportent, transforment les produits et assurent des missions de service public en milieu rural (santé, éducation, infrastructures)
- L'Etat subventionne les intrants, le matériel et le crédit agricole, administre les prix à la consommation, finance des stocks régulateurs
- L'Etat investit dans les infrastructures (irrigation, électrification etc), finance la recherche agronomique, l'encadrement des producteurs, le contrôle de la qualité des produits etc.

Des politiques non soutenables

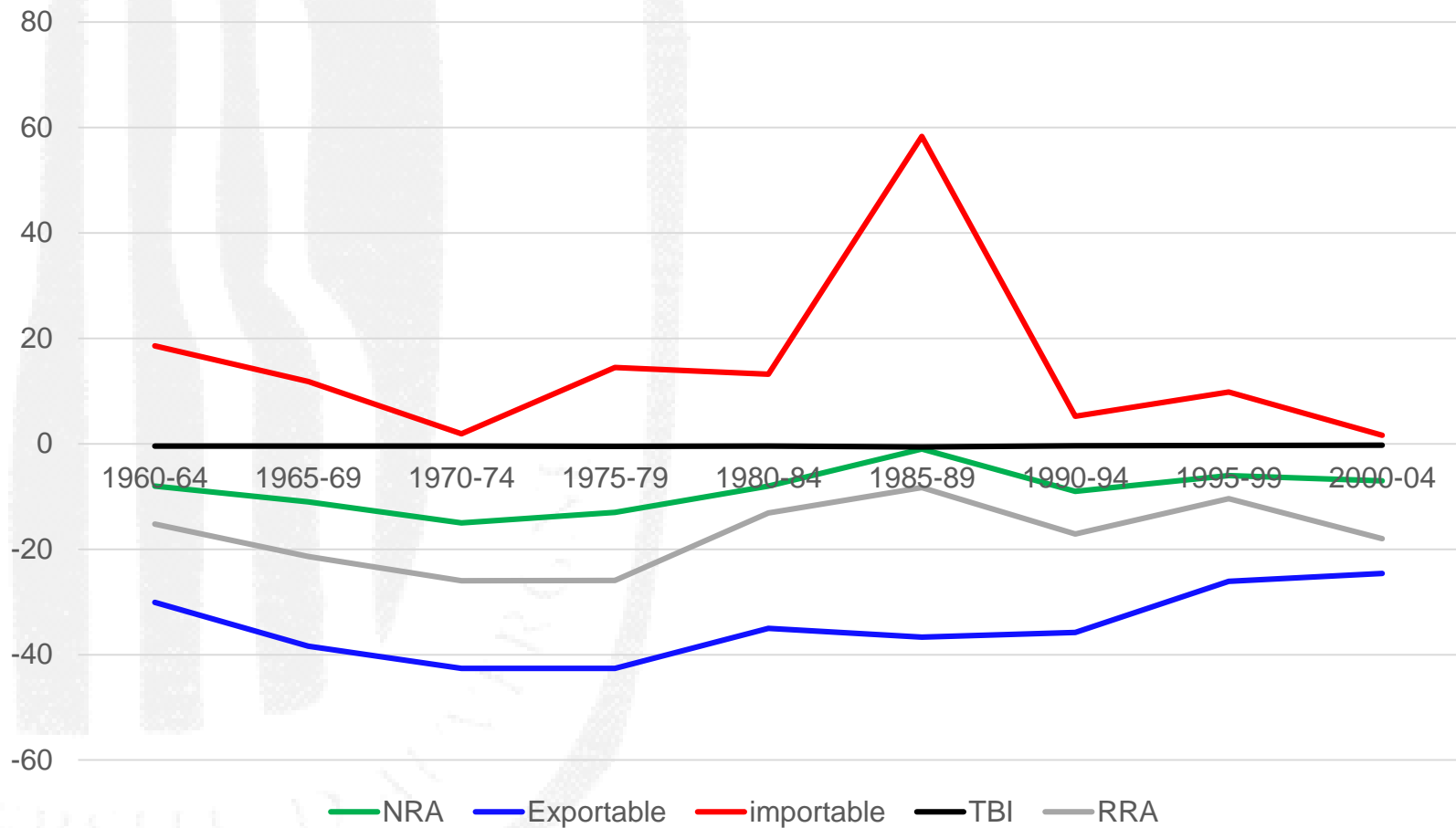
- Les subventions et les services publics à l'agriculture coûtent trop cher, le coût de gestion des stocks publics est trop lourd.
- Les entreprises publiques sont inefficaces et fortement déficitaires.
- Les investissements sont improductifs et source de charges récurrentes.
- **Le système d'incitations est faussé**, les mécanismes de stabilisation fonctionnent de façon asymétrique (taxation), les prix à la production sont trop bas.

L'allocation des ressources est inefficace

Le poids des distorsions de prix est principalement supporté par les producteurs de rente

- **Le secteur d'exportation est lourdement taxé** : la taxation passe par le mécanisme de stabilisation, l'inefficacité des circuits commerciaux, la protection du secteur manufacturé, la surévaluation de la monnaie.
- Le taux de protection reste positif pour les produits importables
- Krueger Schiff Valdes (1988) ; Anderson (2010)

Taux de soutien à l'agriculture (Anderson, 2010)



NRA : Nominal Rate of Assistance ; TBI : Trade Bias index ;
RRA : Relative Rate of Assistance Ag/non Ag

Le système d'incitations est faussé

Estimation du soutien à l'Agriculture : moyenne Afrique 1960 -2004

Source : Anderson 2010

%	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
NRA	-8	-11	-15	-13	-8	-1	-9	-6	-7
Exportable	-30.1	-38.4	-42.6	-42.6	-35.0	-36.7	-35.8	-26.1	-24.6
importable	18.6	11.8	1.9	14.5	13.2	58.3	5.2	9.8	1.6
TBI	-0.41	-0.45	-0.44	-0.50	-0.43	-0.60	-0.39	-0.33	-0.26
RRA	-15.2	-21.4	-26	-25.9	-13.1	-8.3	-17.1	-10.4	-18

NRA : Nominal Rate of Assistance ; TBI : Trade Bias index ; RRA : Relative Rate of Assistance Ag/non Ag

Exportable : produits agricoles exportables

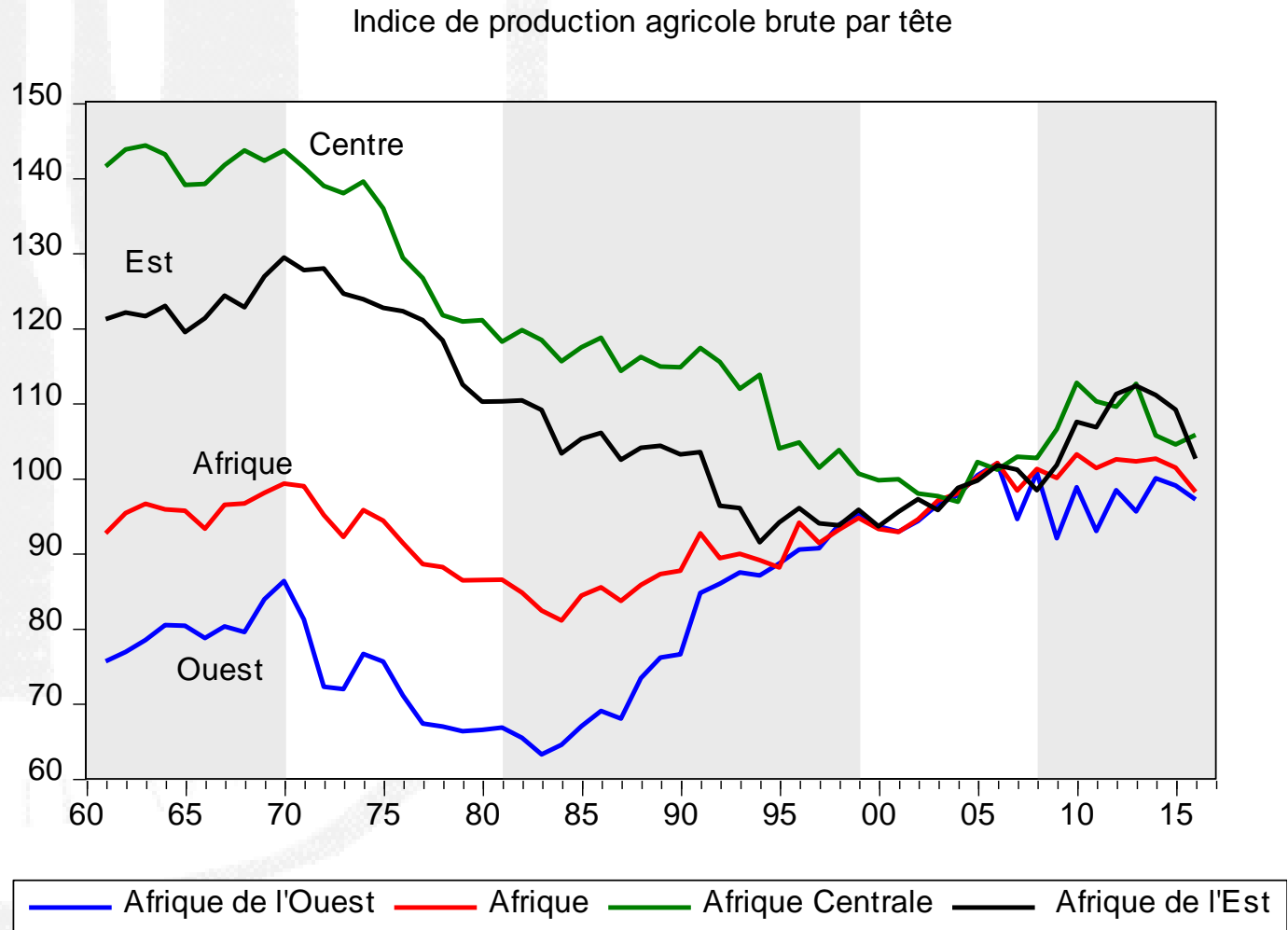
Importable : produits agricoles de substitution à l'importation

$$RRA = 100 * [(100 + NRA_{agt}) / (100 + NRA_{nonagt}) - 1]$$

$$TBI = (1 + NRA_{agx} / 100) / (1 + NRA_{agm} / 100) - 1$$

NRA inclut une estimation de l'équivalent prix de l'output des subventions aux intrants

- La production par tête chute dès le début des années 70



Source FAO



2.

1983 - 2000 : une phase de renoncement
après la rupture de l'ajustement structurel

Rétablir les équilibres interne et externe

- Réduire la dépense publique
- Rétablir les équilibres de marchés : *Getting prices right !*
 - Ajustement des taux de change
 - Renoncement aux prix garantis et stabilisés
 - Renoncement aux subventions aux intrants, matériel et crédit agricole
- Rapport Berg, Banque Mondiale (1981) Timmer (1986)

Retrait de l'Etat de la production et du commerce

- Démantèlement des Caisses de stabilisation, des banques nationales de crédit agricole
- Démantèlement/privatisation sociétés publiques tournées vers l'export, dérégulation des exportations
- Démantèlement/privatisation des offices et sociétés publiques de commercialisation / transformation, ouverture à la concurrence du commerce des vivriers
- Réduction des stocks alimentaires nationaux
- Réduction drastique des services publics à l'agriculture : recherche, encadrement, contrôles qualité et sanitaire ...

Le coût de l'ajustement

- Les distorsions de prix se réduisent mais moins qu'espéré
- Les paysans sont mis en lien direct avec les marchés, exposés aux fluctuations des marchés sans filet de protection
- Les services publics pour l'agriculture sont exsangues
- De nombreuses « **défaillances de marchés** » se font jour : crédit, assurance, intrants ... qui restent sans réponse jusqu'aux années 2000



3.

Le tournant des années 2000 : l'engagement régional

Elargissement et approfondissement de l'intégration régionale

- Une approche régionale qui s'inscrit dans le cadre du **Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)** adopté par l'Union Africaine en juillet 2001
- Passe par le renforcement des Communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'Union africaine
- Implique la **libéralisation des échanges** intra-communautaires
- et pose la question du **protectionnisme agricole** au niveau régional

En Afrique de l'Ouest : création d'un grand marché régional à l'abri du TEC

- Un processus en deux temps :
- **approfondissement** de l'intégration en UEMOA
 - Janvier 2000 : l'UEMOA devient une Union douanière
- puis **élargissement** de l'intégration à CEDEAO
 - Janvier 2006 : extension du TEC UEMOA à la CEDEAO
 - Janvier 2015 : adoption du nouveau **TEC CEDEAO**
- Une avancée puis un recul en termes d'ouverture commerciale

Un réarmement tarifaire pour une majorité de pays

- Le TEC CEDEAO entraine un **réarmement tarifaire** pour les **pays de l'UEMOA** à travers la re-catégorisation de certains produits et la 5^{ème} bande tarifaire (35%)
- **Réarmement** aussi pour les pays non UEMOA dont les taux consolidés à l'OMC sont inférieurs au TEC (Sierra Léone) ou dont les taux appliqués sont inférieurs au TEC. Exemple : le Nigéria a consolidé ses produits agricoles à 150% mais le taux d'application est de 33.6 %.

Protection du secteur de la transformation

- Le **TEC est progressif** : les produits bruts et les intrants de l'agriculture sont peu taxés ; les produits transformés le sont plus fortement.
- Autrement dit : la protection offerte par le TEC est faible pour les produits non transformés (5% - 10 % pour la volaille sur pied), forte pour les produits transformés (viandes de volaille 35%).
- **Des mesures de sauvegarde** pour les produits agricoles reconnus hautement stratégiques sont autorisées (et largement utilisées)

Une TVA qui protège les petits agriculteurs

- Faible protection de l'agriculture traditionnelle en partie compensée par une mauvaise application du dispositif de TVA
- Conséquence de la transition fiscale, les produits agricoles entrent dans le champ d'application de la TVA mais la majorité des producteurs n'est pas assujettie
- Pour les produits agricoles et alimentaires destinés au marché intérieurs issus du secteur informel, la TVA, en principe neutre pour le producteur, a un effet protectionniste

En vue : la libéralisation des échanges avec l'UE

- Mise en conformité des accords de Lomé avec les règles de l'OMC entamée en juin 2000 (accord de Cotonou)
- Les **APE**, des accords de libre échange négociés entre l'UE et 5 CER africaines, dont 3 signés.
- Libéralisation complète des importations vers l'UE et libéralisation progressive des importations de produits européens vers les pays signataires.
- A terme, les paysans africains seront en concurrence directe avec les européens ... et le TEC protégera contre les importations venant du reste de l'Afrique ...

Une politique agricole commune

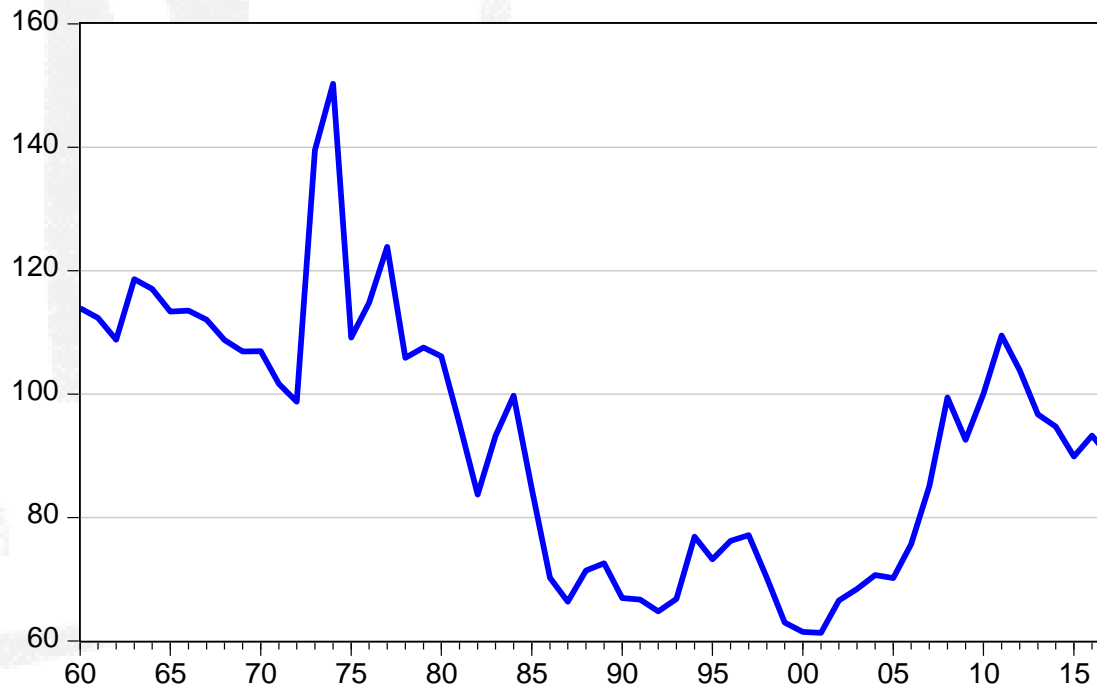
- 2005 : Adoption de la politique agricole commune de la CEDEAO (ECOWAP)
- L'Ecowap s'inscrit dans le **Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA)**, volet agricole du Nepad adopté en juillet 2003 à Maputo.
- L'Ecowap se décline en **plans nationaux d'investissement agricole (PNIA)** au niveau des Etats, et un **plan régional d'investissements agricoles (PRIA)**
- Dans le cadre de leur PNIA, les Etats s'engagent à consacrer au moins 10% de leur budget à l'agriculture.

Des institutions communautaires renforcées

- Création de **nouveaux organismes régionaux** tel que l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (ARAA) créée en 2010 pour piloter la mise en œuvre de l'ECOWAP
- **Harmonisation des réglementations** dans le domaine du contrôle de la qualité, de la certification et de la commercialisation des semences, engrais, produits phyto etc
- Des **programmes régionaux d'investissement** : système d'information ECOAGRIS, Réserve régionale de sécurité alimentaire

4. La crise de 2008 met à l'épreuve les nouveaux engagements

Indice des prix agricoles
2010=100, real 2010 US dollars



Révélatrice de la fragilité des engagements


- La flambée des prix alimentaires en 2008 met en péril l'unité naissante des politiques agricoles.
- Mesures unilatérales pour **protéger les consommateurs** de la hausse des prix : suspensions temporaires des droits de douane, suspensions de TVA, interdiction d'exportation, subventions à la consommation sur le riz, contrôle des prix etc.
- Retour des subventions aux intrants dans certains pays/secteurs (riz au Sénégal, Mali...)

et des discordances régionales

- Des régimes d'exception qui durent, introduisant
 - une dispersion des tarifs extérieurs au sein d'une UD
 - une hétérogénéité de la fiscalité interne (TVA) sur les produits agricoles et alimentaires
- Sources de
 - opacité des politiques commerciales et fiscales
 - trafic frauduleux d'importation – réexportation

Également une prise de conscience

- la productivité agricole est trop faible, le processus d'industrialisation est en panne,
- les producteurs souffrent de nombreuses **défaillances de marchés**,
- de **l'insuffisance de l'investissement public** (seuls 7 pays consacrent 10% de leur budget public au secteur agricole)
- et de **l'insuffisance l'aide publique au développement** (les pays du G8 n'ont pas tenu leurs promesses d'aide au développement agricole et de la sécurité alimentaire)



5. L'après 2008 : une nouvelle vision pour l'agriculture africaine

Le modèle agro-industriel

- Adhésion des Etats africains à la vision d'une **agriculture entrepreneuriale**, intensive en capital, capable de répondre à la demande alimentaire.
- Une stratégie de développement axée sur la création de **pôles de croissance agricole** dans le cadre de **Partenariats Publics Privés**, et sur l'intégration des paysans dans des **chaines de valeur** modernes.
- Modèle de développement soutenu financièrement par les **institutions multilatérales** (Nations Unies, BAD, Banque Mondiale ...) et le secteur privé international (Forum Economique Mondial).

Le triptyque : pôle de croissance, PPP ...

- Les **pôles de croissance** agricole : un concept développé dans les années 1950 qui renvoie à une **approche territoriale** du développement.
- Résultat d'une combinaison **d'investissements publics et privés coordonnés** dans les infrastructures de base (transport, l'énergie, les communications, technologies numériques ...)
autour d'une ressource.
- Coordination qui s'opère dans le cadre de **partenariats** entre les acteurs publics (Etats, pays bailleurs de fonds, banques de développement, etc.) et les acteurs privés (grands investisseurs, firmes multinationales, etc.)

chaîne de valeurs

- Intégrer les producteurs dans des chaînes de valeurs modernes pour **répondre à la demande** du consommateur (produire pour un marché de plus en plus exigeant) et créer davantage de valeur ajoutée au niveau local
- Intégration des paysans qui passe par des **contrats** ou **l'intégration de la production** au sein d'une firme (plantations industrielles)
- Formes de coordination verticale qui ont l'avantage de pallier des **défaillances de marchés** (capitaux, risque, intrants) **et des institutions** (systèmes de poids et mesures, système contrôle qualité, droits de propriété ...).



6.

A la recherche d'un nouveau modèle de
développement

Phase de transitions

- Phase de transitions
 - **économique** : réduction du secteur agricole au profit des IAA et autres secteurs d'activité
 - **démographique**
- et de bouleversements environnementaux : **changement climatique**, dégradation des ressources naturelles
- Des menaces pour la sécurité alimentaire, la stabilité politique et sociale, l'environnement
- La réponse passe par une transformation des systèmes alimentaires

La transition agro-écologique

- Transformation des modes de production
 - utiliser les ressources plus efficacement (productivité)
 - protéger l'environnement (durabilité)
 - s'adapter au changement climatique (adaptation)
 - agir en faveur du climat (atténuation)
- Le défi est d'accompagner la petite agriculture « familiale » dans cette transition agro-écologique

- L'agriculture familiale, 80 % des exploitations agricoles, une source d'emploi et de revenu pour la moitié de la population active,
- dont le sort est en partie lié aux négociations sur le climat et à la possibilité de lier le financement de l'agriculture à celui de l'action climatique.
- Suppose une vision commune, une mobilisation et une coordination de l'ensemble des acteurs du niveau local à l'échelle internationale



Merci pour votre attention