

La réforme de la politique agricole en Afrique du Sud

Quelles sont les principales réformes qui ont rejailli sur l'agriculture ?

En quoi l'agriculture a-t-elle changé ?

Quelle est l'ampleur du soutien public à l'agriculture ?

Une libéralisation du commerce mondial bénéficierait-elle à l'Afrique du Sud ?

Quels sont les principaux problèmes que devront résoudre les pouvoirs publics ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Avec une superficie de 1.22 million de km² et une population de 46.9 millions d'habitants, l'Afrique du Sud est l'un des plus grands pays du continent africain. Elle possède aussi l'économie la plus puissante, forte d'un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 3 530 USD, soit plus de quatre fois la moyenne de l'Afrique.

L'Afrique du Sud a connu des changements sociaux et économiques considérables ces vingt dernières années, consécutivement à l'abolition de l'apartheid et à des réformes fondamentales destinées à créer une économie plus ouverte et plus respectueuse des lois du marché. Des réformes partielles, concernant principalement les marchés intérieurs, ont été mises en œuvre dans les années 80 et au début des années 90. Les élections démocratiques de 1994 et la levée des sanctions économiques imposées à l'Afrique du Sud par la communauté internationale ont ouvert la voie à une vaste libéralisation. La philosophie qui sous-tend pratiquement toutes les mesures adoptées par les pouvoirs publics est de placer la communauté noire, auparavant exclue, au cœur de l'économie, moyennant la création d'emplois et d'entreprises.

Les résultats des réformes à ce jour sont globalement positifs : l'économie est plus forte et stable, mais aussi mieux intégrée au système commercial mondial, et les injustices passées ont été corrigées en partie. Toutefois, la société sud-africaine reste confrontée à de nombreuses difficultés, notamment un chômage et une pauvreté massifs, une abondante main-d'œuvre non qualifiée exclue du secteur formel de l'économie, des systèmes de protection sociale et éducatif insuffisants, une forte délinquance et une prévalence élevée de VIH/sida.

L'agriculture représente moins de 4 % du PIB, mais, officiellement, 10 % de l'emploi total. Très diversifiée, elle a pour principales activités les cultures de plein champ, l'élevage et l'horticulture. C'est la production de vin et de fruits, dont une grande partie est exportée, essentiellement à destination de l'Europe, qui a connu le développement le plus dynamique ces dix dernières années.

La réforme de la politique agricole se poursuit et prévoit plusieurs dispositions pour réparer les injustices passées, notamment la redistribution des terres, des mesures de soutien en faveur des collectivités agricoles défavorisées, et un vaste programme d'émancipation économique de la population noire.

La présente *Synthèse* donne un aperçu de la refonte de la politique agricole en Afrique du Sud, de ses répercussions sur le secteur, des difficultés auxquelles sont confrontés les responsables et des pistes envisagées pour poursuivre les réformes. ■

Quelles sont les principales réformes qui ont rejailli sur l'agriculture ?

Le secteur agricole de l'Afrique du Sud présente deux visages : une filière commerciale très développée coexiste avec un grand nombre d'exploitations (collectives) de subsistance. Il est de plus en plus tourné vers l'extérieur, puisqu'un tiers de la production est exporté. La plupart des régions ne se prêtent guère à l'agriculture, étant donné la médiocrité des sols, les caprices du climat et le manque d'eau. La production peut donc beaucoup fluctuer d'une année à l'autre.

Les profondes réformes macroéconomiques et sociales mises en œuvre à partir du milieu des années 90 se sont répercutées sur l'agriculture ces dix dernières années, mais celle-ci a aussi fait l'objet de mesures spécifiques qui ont notamment visé à déréglementer la commercialisation des produits agricoles, à supprimer certains allègements fiscaux favorisant le secteur, à diminuer les dépenses budgétaires consacrées à l'agriculture, à appliquer une réforme foncière, et à modifier la politique commerciale.

Les principales évolutions intervenues dans la politique commerciale ont été le remplacement des mesures directes de limitation des importations par des droits de douane, fixés au-dessous des taux consolidés dans le cadre de l'OMC, et la suppression des mesures publiques de limitation des exportations. Le niveau moyen des droits sur les importations a diminué d'un tiers entre 1994 et 1999. L'Afrique du Sud a par ailleurs établi des relations commerciales privilégiées avec plusieurs pays appartenant ou non à la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA). Les nouveaux arrangements commerciaux ont facilité l'accès des agriculteurs aux marchés étrangers, mais les ont aussi exposés davantage à la concurrence extérieure.

Depuis la déréglementation survenue au milieu des années 90, les interventions sur le marché intérieur sont circonscrites à la canne à sucre et au sucre, toujours soumis à un système de péréquation des prix mis en place par l'Association sud-africaine du sucre qui a aussi l'exclusivité de l'exportation de ce produit.

Une part importante des ressources financières publiques est consacrée à la réforme foncière. Celle-ci comporte trois grands volets : restitution des terres indûment confisquées à des personnes et à des collectivités, redistribution des terres, et réforme du régime de propriété. Dans ce cadre, des aides sont accordées à la population noire désavantagée pour lui permettre d'acquérir des terres ou d'acquérir sous une forme ou une autre des parts dans des entreprises agricoles existantes. Les bénéficiaires peuvent solliciter un large éventail d'aides, selon l'importance de leur contribution personnelle, en espèces ou sous forme de travail.

De nouveaux programmes ont été lancés en 2005 dans l'optique d'accompagner le développement des exploitations familiales axées sur le marché nées de la réforme foncière, moyennant essentiellement des aides à l'investissement, des micro-crédits et des services financiers à petite échelle dans les zones rurales. Le programme de réforme foncière entraîne de lourdes charges financières et le manque de ressources budgétaires constitue un frein. ■

En quoi l'agriculture a-t-elle changé ?

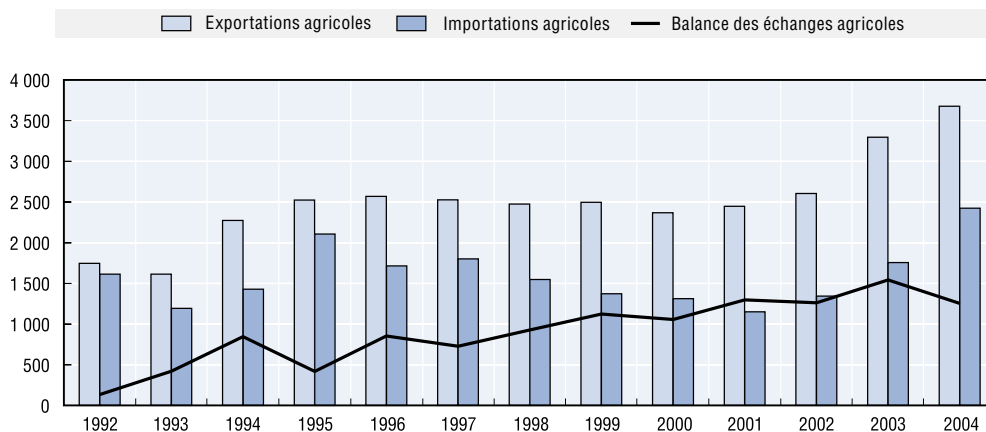
L'ouverture du secteur agricole a placé l'Afrique du Sud parmi les grands exportateurs mondiaux de produits agroalimentaires tels que le vin, les fruits frais et le sucre. C'est aussi une grande puissance commerciale à l'échelle régionale. Une croissance particulièrement forte des exportations agricoles a été observée au début de la décennie en cours (graphique 1). Les recettes dans ce domaine avoisinent 9 % de la valeur totale des exportations nationales. L'Europe est de loin la première destination, puisqu'elle absorbe près de la moitié des exportations agricoles du pays. Les importations agricoles vont aussi en augmentant, mais moins vite que les exportations. Elles ont représenté 5 à 6 % des importations annuelles totales depuis 2000.

La suppression de la plupart des formes de soutien aux producteurs agricoles a entraîné des difficultés d'ajustement dans le secteur, qui a cependant bénéficié de la déréglementation des marchés des intrants et des services. D'importants prolongements en ont résulté :

- recul des cultures céréalières au profit de l'élevage dans des zones de production marginales, parallèlement à un essor de l'agriculture intensive dans des régions offrant des perspectives intéressantes, en particulier dans le domaine de l'horticulture ;
- participation accrue des agriculteurs à la gestion des risques par des moyens tels que le stockage, les contrats à terme et la diversification ;
- renforcement du rôle des marchés organisés et de la capacité de réaction des producteurs aux signaux des prix ;
- accélération du processus de création d'entreprises tant dans le secteur agricole qu'en aval, dans la filière alimentaire et dans le commerce extérieur.

GRAPHIQUE 1.

EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS AGRICOLES DE L'AFRIQUE DU SUD, 1992-2004
(MILLIONS USD)



Source : Calculs effectués d'après les données du ministère du Commerce et de l'Industrie.

Si la déréglementation des marchés a été un facteur d'incertitude, elle a aussi ouvert des perspectives pour les exploitants ayant l'esprit d'entreprise et conduit à une affectation plus efficace des ressources dans le secteur agricole. L'agriculture s'est ainsi en partie émancipée du soutien de l'État et sa compétitivité internationale s'est accrue, même si beaucoup d'activités à l'intérieur du secteur ont connu une période d'ajustement délicate.

La restitution des terres est en bonne voie, puisque plus de 60 % des revendications foncières ont été réglées et plus de 900 000 hectares de terres agricoles ont été rendus à leurs anciens propriétaires. Quelque 35 % des bénéficiaires ont opté pour une réparation en espèces, ce qui a contribué à soulager la pauvreté. En général, les montants restitués ont été consacrés à l'aménagement des habitations, à l'éducation et à diverses améliorations des conditions d'existence. Durant les dix années écoulées, quelque 1.6 milliard de ZAR (soit 200 millions d'USD) ont été dépensés par l'État au titre des réparations financières.

La redistribution a pour but de donner accès aux terres à des fins de colonisation rurale ou d'exploitation agricole. Elle vise notamment l'implantation d'activités agricoles à petite échelle et viables dans les zones de production commerciale. Il est question de transférer 30 % des terres agricoles appartenant à des Blancs à des personnes auparavant défavorisées. Contrairement au volet relatif à la restitution, le programme de redistribution des terres n'a pas atteint ses objectifs, faute de moyens institutionnels suffisants, de ressources financières, de services appropriés de soutien à l'agriculture et de coordination. ■

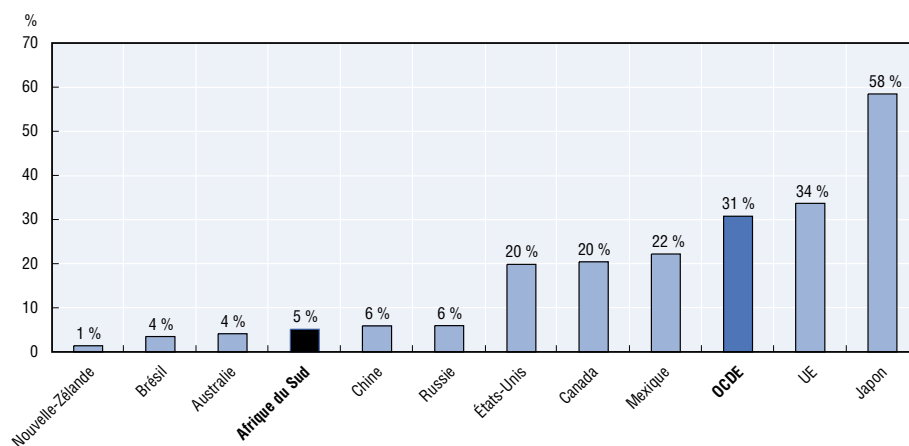
Quelle est l'ampleur du soutien public à l'agriculture ?

Les transferts publics dont bénéficient les agriculteurs d'Afrique du Sud, exprimés par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'OCDE, représentaient 5 % des recettes agricoles brutes en 2000-03, ce qui est très inférieur au niveau moyen du soutien dans les pays membres (31 %) et équivalait à celui qui prévaut dans d'autres

GRAPHIQUE 2.

ESP POUR DIVERS PAYS, L'UE1 ET L'OCDE, EN MOYENNE, POUR LA PÉRIODE 2000-2003

(EN POURCENTAGE DES RECETTES AGRICOLES BRUTES)



1. 2000-03 : UE15.
Source : Bases ESP/ESC de l'OCDE, 2005.

économies non membres comme le Brésil, la Chine et la Russie (graphique 2). Ce faible niveau de soutien indique que l'État intervient relativement peu à l'échelle du producteur agricole. Par ailleurs, il va globalement en diminuant depuis 1994. Toutefois, le soutien des prix du marché (SPM), qui fausse beaucoup les échanges, y occupe une place prépondérante. Les transferts budgétaires, en dépit de la progression observée depuis 2000, jouent un rôle moins important.

Les niveaux de soutien sont très différents d'un produit à l'autre – l'ESP en pourcentage, en moyenne, va de 23 % pour le sucre à près de zéro pour divers autres produits (graphique 3). Celui dont bénéficie le sucre attire d'autant plus l'attention que ce produit est l'un des principaux produits d'exportation de l'Afrique du Sud (la moitié environ de la production de sucre est exportée). Il est assuré moyennant l'application de droits élevés sur les importations et une régime de prix grâce auquel les pertes des producteurs à l'exportation sont compensées en pratique par des prix de vente supérieurs à l'intérieur du pays. La viande ovine, le lait et le maïs bénéficient également d'un soutien supérieur à la moyenne, beaucoup moins important toutefois que dans le cas du sucre. Le soutien accordé à ces produits passe essentiellement par une protection aux frontières. La moyenne relativement élevée de l'ESP affichée par le maïs pour la période 2000-03 correspond pour une large part à une envolée exceptionnelle du prix du maïs blanc en 2002. ■

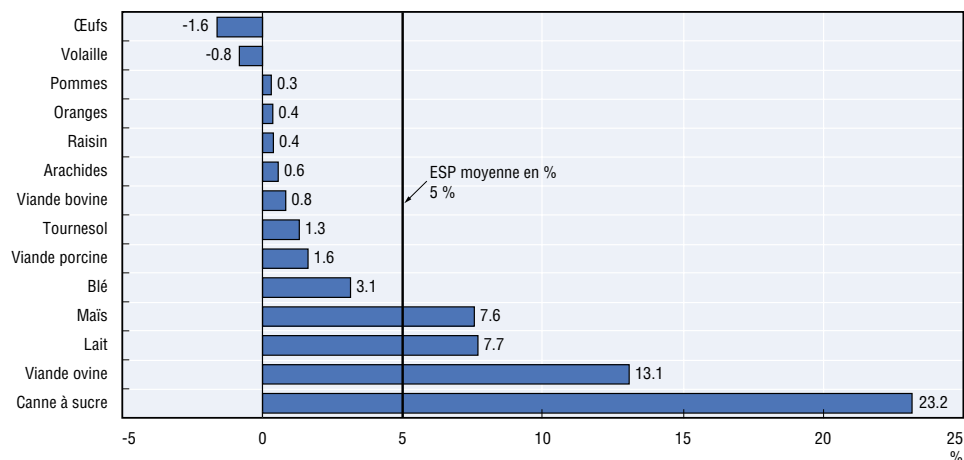
Une libéralisation du commerce mondial bénéficierait-elle à l'Afrique du Sud ?

Dans l'ensemble, les principaux produits d'exportation de l'Afrique du Sud, à savoir le vin et les fruits frais, dont les ventes à l'étranger augmentent, font l'objet d'une protection aux frontières relativement peu importante, en raison notamment des concessions tarifaires accordées à l'Afrique du Sud, dans un cadre bilatéral ou général. Toutefois, les mesures préférentielles ne mettent pas le pays à l'abri de hausses saisonnières des barrières douanières ni des contraintes implicites liées aux prix d'entrée, inscrites dans le régime appliqué aux fruits frais par l'UE. Or, cette élévation saisonnière nuit aux possibilités d'exportation de la

GRAPHIQUE 3.

ESP PAR PRODUIT
EN AFRIQUE DU SUD,
EN MOYENNE, POUR
LA PÉRIODE 2000-2003

(EN POURCENTAGE DES
RECETTES AGRICOLES
BRUTES)



Source : Bases ESP/ESC de l'OCDE, 2005.

production fruitière à partir de provinces sud-africaines où les récoltes ont lieu en même temps qu'en Europe.

Plus généralement, l'Afrique du Sud serait avantagée par une libéralisation du commerce mondial, l'amélioration du bien-être qui en résulterait provenant surtout de la réforme opérée dans le secteur manufacturier. Les avantages d'une réforme des politiques agricoles seraient également importants, représentant un tiers de la totalité de l'amélioration du bien-être en Afrique du Sud, en grande partie sous l'effet de la refonte des politiques agricoles des pays de l'OCDE. À l'échelle nationale, une réforme mondiale entraînerait une amélioration de la situation financière des Noirs et des métis, et probablement une légère détérioration du bien-être des ménages blancs. À l'échelle régionale, le solde est positif dans les provinces de l'intérieur moins développées et légèrement négatif dans la majorité des provinces côtières (Cap occidental, Cap oriental, Kwazulu-Natal). ■

Quels sont les principaux problèmes que devront résoudre les pouvoirs publics ?

Si les résultats affichés récemment par l'économie sud-africaine sont positifs dans l'ensemble, les investissements et la croissance de la production se situent encore au-dessous des niveaux voulus pour réduire le chômage et parvenir à une répartition plus équitable des revenus. La stabilité macroéconomique et une croissance plus soutenue qu'aujourd'hui sont des préalables indispensables au développement agricole et rural en Afrique du Sud. Or, dans ce pays, l'accélération de la croissance économique est inconcevable tant qu'une solution n'aura pas été apportée à des problèmes humains fondamentaux tels que les clivages sociaux, l'analphabétisme, le faible niveau d'instruction et le VIH/sida. Ces problèmes sont surtout ancrés dans les zones rurales, d'où l'importance du développement agricole. Cette interdépendance entre croissance agricole et économique, d'une part, et développement humain, d'autre part, constitue en dernière analyse le principal défi à relever pour les décideurs sud-africains.

La réforme foncière est sous-tendue par le souci de corriger une situation inéquitable héritée de l'apartheid en matière de répartition des terres. Si un large consensus se dégage en Afrique du Sud sur la nécessité de multiplier les efforts pour résoudre très rapidement la question foncière, les opinions divergent quant à la marche à suivre. Sur le fond, la difficulté consiste à susciter une convergence de vues entre les intéressés sur la stratégie de mise en œuvre, et à améliorer les modalités d'acquisition et de réattribution des terres. Complexe, la réforme foncière est un processus de grande ampleur. Pour qu'elle soit couronnée de succès, il faut fixer des objectifs réalistes et définir un échéancier approprié.

La réforme foncière doit aboutir à la création d'exploitations agricoles viables. Cependant, ses bénéficiaires ont parfois été mis en échec, car certains n'étaient pas suffisamment armés pour mener des activités agricoles commerciales dans

un contexte à haut risque, tandis que d'autres se sont révélés incapables de mobiliser les capitaux nécessaires. Les aides structurelles devraient donc être considérées comme un élément fondamental de l'édifice. Il est crucial de bien sélectionner les bénéficiaires et de leur offrir un accompagnement pour que la réforme foncière donne naissance à une agriculture commerciale viable. La formation et la vulgarisation sont à cet égard essentielles, non seulement en ce qui concerne les technologies agricoles mais aussi la commercialisation et la gestion financière. Le mentorat des nouveaux entrants par les producteurs déjà établis, pratique apparue ces dernières années, mériterait également d'être exploité davantage. Enfin, il faut développer les services de soutien nécessaires (notamment les services financiers, l'information sur les marchés, les réseaux de distribution d'intrants et les infrastructures de transport et de stockage).

Certes, le développement agricole a un rôle important à jouer dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, mais manifestement, l'agriculture et la réforme agricole (foncière) ne sauraient à elles seules venir à bout de la pauvreté. La réduction de cette dernière à long terme nécessite selon toute vraisemblance d'associer une partie plus importante de la population rurale défavorisée à des activités économiques susceptibles de générer un revenu suffisant. Pour faire reculer la pauvreté et les inégalités dans les zones rurales, il reste à créer les conditions générales de la protection sociale, de l'éducation et de la formation, sans oublier les soins de santé, et à mettre en place les infrastructures voulues.

La filière agricole commerciale s'est bien adaptée aux réformes et aux mesures de libéralisation. Toutefois, la pression économique et financière qui pèse sur elle est forte et impose aux exploitants, comme à leurs homologues d'autres secteurs, d'ajuster leurs décisions de production et d'investissement aux conditions du marché et aux évolutions économiques d'ensemble. C'est la capacité de cette filière à répondre à des débouchés commerciaux de plus en plus nombreux qui déterminera en dernière analyse les avantages retirés de la libéralisation des échanges mondiaux. La politique agricole doit être propice à l'amélioration de la qualité et de la productivité pour que le secteur soit encore plus compétitif sur le marché international et exploite son potentiel d'exportation. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples renseignements sur les travaux de l'OCDE relatifs à l'agriculture en Afrique du Sud, veuillez contacter Václav Vojtech, tél. : +33 (0)1 45 24 92 66, e-mail : vaclav.vojtech@oecd.org.

La publication de l'ouvrage *Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Afrique du Sud* a été possible grâce aux contributions volontaires de plusieurs pays membres, ainsi qu'à un financement de l'Union européenne. ■

Références

- OCDE, 2006, **Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Afrique du Sud**, ISBN 92-64-03679-2, 50.00 €.
- OCDE, 2005, **Development Centre Studies: Reducing Capital Cost in Southern Africa**, ISBN 92-64-01401-2, 30.00 €.
- OCDE, 2005, **Perspectives économiques en Afrique 2004/2005**, ISBN 92-64-01002-5, 76.00 €.
- OCDE – FAO, 2005, **Perspectives agricoles 2005-2014**, ISBN 92-64-01020-3, 50.00 €.
- OCDE, 2004, **Corporate Governance in Development – The Experience of Brazil, Chile, India and South Africa**, ISBN 92-64-10658-8, 25.00 €.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecdemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.