



Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique subsaharienne :

Dossier pour un accroissement des soutiens publics

Note 2 : Cadre conceptuel et empirique

Cette synthèse reprend les principaux résultats de l'étude de cadrage réalisée par le CIRAD à la demande de la Division de l'assistance aux politiques de la FAO (TCA) dans le cadre de l'initiative: *Sécurité alimentaire et développement agricole : dossier pour un accroissement des soutiens publics*, Rome, à paraître en 2006. L'initiative rassemble les arguments qui justifient aujourd'hui un accroissement substantiel du soutien public, qu'il soit financier ou autre, accordé au secteur par les gouvernements des pays Africains. L'étude de cadrage fait le point de concepts et thèses liées au sujet sur la base d'une revue de l'expérience historique (développement des pays industrialisés) et internationale (Asie, Amérique Latine) sur cette question.

L'étude de cadrage a été complétée par des études de cas dans différents pays Africains et par un rapport principal – lequel fait l'objet de la Note de synthèse N°2. Les versions en anglais des rapports de l'étude sont accessibles sur le site: <http://www.fao.org/tc/tca/workshop2005.en.asp>. Les versions en français y seront également accessibles en 2006. De même, l'ensemble des documents sera publié en version papier en 2006.

L'étude a bénéficié d'un financement du Ministère des affaires étrangères français (DGCID). Elle a été discutée avec des responsables politiques de pays d'Afrique subsaharienne lors de l'atelier régional organisé à Nairobi en septembre 2005, en collaboration avec le Secrétariat du NEPAD.

Les idées exprimées sont celles des auteurs et ne préjugent pas des positions officielles de la FAO.

L'insécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne: un mal chronique largement partagé dont la principale cause est la faiblesse des revenus des ménages

- 1- Environ le tiers des africains, soit 200 millions d'individus, sont touchés par la malnutrition, ce qui donne au continent africain la palme mondiale en la matière. Le nombre de personnes atteintes par ce fléau a presque doublé depuis les années 60, augmentant à un taux proche de l'accroissement de la population, signe de la faiblesse des performances des mesures de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Les crises alimentaires surviennent lorsque cette population fragile est affectée par un choc, qu'il soit d'origine naturelle - sécheresse, inondation, destruction des cultures par des ravageurs -, économique – période de dépression - ou sociale – conflit armé -. Environ 30 millions d'africains passent ainsi chaque année de l'insécurité alimentaire chronique à la famine.
- 2- L'analyse de la disponibilité en produits alimentaires, au niveau national, confirme le caractère préoccupant de la situation et met en évidence leur diversité. Dans un tiers des pays africains, le niveau moyen de calories disponibles est inférieur au niveau recommandé de 2100 Kcal par tête et par jour (Ethiopie, Kenya, Rwanda, Tanzanie en Afrique de l'Est ; Angola, Madagascar Mozambique et Zambie, en Afrique Australe ; Sierra Leone en Afrique de l'Ouest). Dans quelques pays, le niveau moyen est inférieur à 1800 Kcal par tête et par jour, qui correspond au minimum physiologique. C'est le cas de la RD Congo, du Burundi, de l'Erythrée et de la Somalie. Dans certains pays la situation s'est améliorée au cours de la dernière décennie (Botswana, Burundi, RD Congo, Gambie, Liberia, Madagascar, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Tanzanie et

Zambie), tandis que dans d'autres, elle s'est améliorée (Ghana, Nigeria, Malawi). La malnutrition touche plus d'un individu sur 3, dans plus de la moitié des nations d'Afrique Subsaharienne. Elle touche moins de 10% de la population dans seulement 3 pays (Gabon, Nigeria, Namibie). Dans certains pays, alors que la situation, mesurée par les Kcal disponibles s'améliore, la malnutrition infantile augmente. C'est le cas du Mali.

- 3- La disponibilité moyenne en kcal est calculée comme la somme de la production nationale, des importations et de l'aide alimentaire à laquelle on soustrait les exportations. Dans de nombreux pays, les exportations de produits alimentaires sont marginales. L'insuffisance du niveau moyen de calories disponibles est alors le résultat d'une production nationale et d'importations insuffisantes.
- 4- L'élément le plus marquant, dans l'analyse des séries temporelles de la production et du commerce extérieur, est l'absence d'un recours suffisant aux importations lorsque la production nationale ne peut couvrir les

besoins domestiques. Associé aux données statistiques sur la pauvreté et sur l'évolution du revenu national, mesuré par PIB, cet élément indique que l'insécurité alimentaire est principalement un problème d'accès : les ménages en état d'insécurité alimentaire n'ont pas les moyens nécessaires pour acheter les produits alimentaires et ainsi pour accéder aux importations, qui leur permettrait de couvrir leurs besoins. Dans un monde où le niveau global de produits alimentaires est suffisant pour couvrir les besoins, les pays déficitaires doivent en effet s'approvisionner sur les marchés internationaux afin de couvrir les besoins de leur population. Parmi les ménages en insécurité alimentaire, la demande de produits alimentaires devrait augmenter fortement avec la croissance des revenus. En l'absence de goulot d'étranglement empêchant l'accès au commerce international, la faiblesse des importations de produits alimentaire ne peut ainsi s'expliquer que par l'insuffisance de la demande solvable, liée à la faiblesse des revenus.

~~~~~

### **Principales sources de l'insuffisance des revenus : faiblesse de la productivité du travail et de la demande solvable**

- 5- Finalement, la recherche des causes d'une vaste insécurité alimentaire chronique en Afrique subsaharienne mène à s'interroger sur les raisons de la faiblesse des revenus des ménages. Ce sont donc les éléments s'opposant à la croissance économique et au développement des opportunités d'emplois, en particulier parmi les ménages les plus pauvres, qui doivent retenir notre attention.
- 6- Au niveau national, le revenu est défini comme la somme des revenus des ménages, y compris les transferts venant de l'étranger. Au sein des ménages pauvres, le revenu trouve sa source soit dans la vente de biens produits au sein du ménage, soit dans la vente de travail. Si le revenu est insuffisant c'est que l'une ou l'autre de ses sources, ou bien les deux, procurent des revenus insuffisants. Le chiffre d'affaire lié à la vente des biens produits sur place peut être insuffisant. Le problème peut alors trouver sa source soit dans **la faiblesse de la productivité du travail**, soit dans

**l'insuffisance de la demande solvable**, liée à la faiblesse des revenus. L'insuffisance de la demande solvable explique aussi la faiblesse de la croissance économique et des opportunités d'emploi. Les facteurs de production, comme le travail, peuvent alors être sous employés.

- 7- Plusieurs éléments sont généralement avancés comme causes profondes de la faiblesse de la productivité du travail en Afrique Subsaharienne. Le **manque de biens publics** est actuellement désigné comme l'une des principales causes de l'insuffisance d'une croissance économique favorable aux pauvres. Les investissements publics en milieu rural, dans la gestion des sols et de l'eau, peuvent permettre aux populations de faire face aux périodes de sécheresse ou d'inondation dans de meilleures conditions tout en améliorant les rendements. Déjà dans les années 60, le développement des moyens de transport en Afrique était bien plus faible qu'en Asie, ce qui s'explique partiellement par

les différences dans les densités de populations.

Le fait que cette situation persiste aujourd'hui, en dépit de l'importance des moyens consacrés au développement entre les 60 années et le début des années 80, s'explique par plusieurs facteurs : mauvaise définition des projets, systèmes de planification déficients, manque de coordination entre donneurs et ministères concernés, entre investissements publics et privés. Depuis le début des années 80, cette situation s'explique par la diminution considérable des investissements publics, lié au tarissement de l'aide et aux politiques de stabilisation macro-économique.

- 8- La **faiblesse du capital par tête** s'explique par le niveau élevé des risques encourus par les agriculteurs, les commerçants et les transformateurs. Les agriculteurs font face à l'instabilité des rendements et des prix de vente de leurs productions. L'instabilité des prix de vente affecte non seulement le revenu mais aussi la rentabilité des investissements sur l'exploitation agricole comme dans les activités de commerce ou de transformation. La réaction au risque est bien connue : les acteurs réduisent leurs investissements. Cet impact est particulièrement visible chez les agriculteurs pauvres, particulièrement averse au risque et ne bénéficiant pas de l'accès au crédit. L'absence de biens publics – irrigation, vulgarisation, routes - diminue encore la rentabilité des investissements privés, encourageant le capital à s'investir dans les activités non agricoles.
- 9- Contrairement à l'intuition, ce n'est pas une diminution du capital par tête en Afrique Subsaharienne qui explique la diminution de la production par travailleur au cours des 20 dernières années. Plus que la faiblesse de la croissance du capital, c'est son inadéquation aux contraintes locales (surface agricole, conditions météorologiques, institutions) qui semble s'opposer à la croissance de la productivité. Des **techniques inadéquates dans l'agriculture**, la faiblesse du niveau d'intrants utilisés, par exemple, peuvent s'expliquer par les difficultés d'accès aux marchés - pour les intrants, les produits finaux, mais aussi pour les biens de consommations non agricoles - l'absence de recherche publique sur l'agriculture africaine

et l'insuffisance des services à l'agriculture (vulgarisation, crédit).

- 10- L'isolement, conséquence de l'absence de routes praticables, se traduit par l'étroitesse du marché, l'impossibilité de profiter des économies d'échelles et des coûts de transaction élevés. Cela a pour effet de réduire considérablement les bénéfices associés aux activités commerciales et décourage l'activité économique.
- 11- Le risque explique également l'absence de spécialisation, la diversification des activités étant une stratégie anti-risque bien connue.
- 12- De la même façon, les causes profondes de l'insuffisance de la demande solvable ont été largement étudiées. Au niveau de la **demande des ménages**, c'est la faiblesse de la productivité du travail et l'absence d'opportunités d'emploi qui sont généralement évoquées. Pour les consommateurs les plus aisés, les biens importés sont généralement préférés. Les subventions aux exportations et l'aide alimentaire ont un impact négatif sur les prix locaux et capturent une part de la demande locale. Le poids de la dette pèse sur le revenu national et ainsi sur la demande solvable. Du côté de la **demande publique**, comme cela a déjà été souligné, les sévères coupes budgétaires depuis le milieu des années 80, expliquent une chute vertigineuse. L'absence de **demande étrangère** s'explique par le niveau des coûts de transaction, résultat de l'isolement physique des producteurs, le peu de compétitivité des produits locaux, due à la faiblesse de la productivité et à la protection des marchés étrangers, par les barrières tarifaires et non tarifaires.
- 13- Ainsi la faiblesse de la productivité et de la demande solvable sont liées par une relation circulaire. La recherche des causes de ces « trappes à pauvreté » a toujours intéressé les économistes du développement. En partant de la taille du marché, l'élément le plus important, abondamment analysé par Adam Smith, réside dans les facilités de transport. En effet, la réduction des coûts de transport élargit le marché, à la fois sur le plan économique et dans l'espace. En réalité la réduction de n'importe quel coût de production tend à avoir le même effet et ainsi, la taille du marché est déterminée par le

niveau général de productivité et le niveau de facteurs de productions locaux utilisés. La capacité d'achat détermine la capacité de production. Cependant, l'utilisation du capital

est, au départ, contrainte par la taille du marché. Comment sort-on de ce cercle vicieux?

≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈

### **Les politiques, un moyen de sortir du cercle vicieux liant la faible productivité à l'étroitesse du marché**

14- A partir des causes de l'insécurité alimentaire, on peut définir des objectifs prioritaires : en premier lieu améliorer la productivité et ensuite accroître la demande pour les biens produits et/ou le travail offert par les ménages pauvres. Si le premier est consensuel parmi les conseillers politiques, comme dans la sphère académique, à l'exception de la demande de travail extérieure. Le second est beaucoup moins souvent évoqué. Appliqué au secteur rural, il suppose de dépasser les simples politiques agricoles et d'affirmer des choix clairs en terme de politique de croissance et de développement.

**Un recentrage des politiques de développement sur la croissance de la demande, interne et externe, est susceptible d'améliorer la sécurité alimentaire.**

15- L'étude des politiques économiques actuellement appliquées en Afrique, montre l'abandon des politiques agricoles, dans les formes qu'elles avaient prises après les indépendances. En effet, à quelques exceptions près – subventions aux inputs en Afrique Australe ou de l'Ouest, sur le coton ; prix garantis dans quelques pays, en particulier sur le maïs ; exemption de taxes sur la valeur ajoutée ; présence de taxes aux importations, bien en dessous des limites négociées ; quelques investissements publics en zone rurale dans de rare cas - l'intervention de l'état est devenue marginale. Une telle faiblesse de la réponse politique, confrontée à l'importance des difficultés rencontrées par les populations en zones rurales, interpelle.

**Une réallocation des budgets, en faveur des zones rurales, est urgente pour traiter les causes profondes de l'insécurité alimentaire.**

16- **Il est utile de rappeler que la gamme des mesures de politiques économiques est beaucoup plus variée que celle actuellement utilisée en Afrique :** mesures aux frontières (taxes ou subventions sur le commerce extérieur, fixes ou variables), soutien interne (prix minimum garantis, subventions aux intrants, à la production ou à la consommation, transferts directs) ; exemptions des taxes indirectes ; financement direct des investissements ou subventions ; bonification des taux d'intérêt ; fourniture de services à l'agriculture (crédit, vulgarisation, irrigation, infrastructure de stockage). L'étude des politiques réussies sur la sécurité alimentaire, en Indonésie, en Europe ou en Amérique Centrale montre qu'il n'y a pas une recette unique permettant d'améliorer la situation, quelque soit le contexte. Au contraire, si l'on suit la loi d'efficacité de Tinbergen, il faut une mesure pour chaque objectif.

**Il est donc urgent d'élargir la gamme des mesures de politiques économiques disponibles et de faire preuve d'adaptabilité et de flexibilité, afin de mettre en œuvre des politiques s'attaquant aux racines de l'insécurité alimentaire.**

17- Il ne semble pas que les engagements, nationaux ou internationaux, des pays africains expliquent la faiblesse de l'intervention publique sur l'insécurité alimentaire. En effet, les accords de l'OMC laissent la possibilité de politiques agricoles ambitieuses, en particulier pour les Pays Moins Avancés (PMA), dont la plupart se trouvent en Afrique, et qui sont totalement exemptés des réductions sur les taxes aux importations et sur les soutiens internes. Les pays en développement dans leur ensemble profitent d'un traitement spécial et différencié, qui réhabilite certains instruments utilisés avant les Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) : c'est le cas par exemple des subventions aux inputs, à condition

qu'elles soient destinées aux plus pauvres. L'étude des accords bilatéraux (comme les APE, négociés à Cotonou entre l'UE et les pays ACP), comme des accords régionaux (UEMOA) ne révèle aucune contrainte sur les interventions internes, mis à part celles sur les taxes au commerce extérieures. Les éléments les plus contraignants semblent venir des exigences des bailleurs de fonds, des agences financières internationales (FMI, Banque Mondiale) et d'autres agences d'aide ayant adopté la même politique.

**Il semble donc urgent, afin de lutter contre les causes de l'insécurité alimentaire, de mettre au clair les droits et obligations des pays touchés par ce fléau vis-à-vis de la communauté internationale, des institutions de Bretton Woods et des autres agences.**

18- Plusieurs courants de l'économie politique ont abordé les pertes et dysfonctionnement associés à l'utilisation de certaines mesures de politiques économiques. Deux éléments semblent particulièrement intéressants dans le cas de l'Afrique :

- Une première série de travaux s'intéresse à l'impact de mesures visant à offrir un certain nombre de bien, gratuitement ou subventionnés, en quantité limitée (intrants, crédit, vulgarisation...) ou un accès limité à un marché particulier (marché étranger, par exemple). Le fait que les quantités soient limitées amène les acteurs à se sentir en compétition pour l'obtention des subventions et à dépenser des ressources pour les obtenir. Selon les méthodes d'allocation, les stratégies mises en œuvre seront différentes. S'il s'agit de licences de commerce allouées par des fonctionnaires, plusieurs méthodes pourront être mises en œuvre : des voyages à la capitale, le déplacement des bureaux à proximité du centre de décision, du lobbying et enfin des transferts financiers directs. Ainsi le premier problème associé à ces mesures est le gaspillage de ressources ; le second, l'accroissement des inégalités ; le dernier la corruption.
- La seconde série de travaux cherche à expliquer l'apparente préférence des

gouvernements africains pour les subventions aux intrants ou au crédit ou les projets, plutôt que de maintenir des prix plus élevés pour les biens agricoles. D'après ces analyses, l'action de groupe de pression peut avoir un rôle mais l'élément le plus important est la recherche du pouvoir par les élites gouvernementales.

19- Ces deux courants ne sont pas étrangers à l'abandon des politiques agricoles au cours des années 60 et 70. Avant de changer de registre, rappelons quand même que les prix agricoles, s'ils étaient maintenus faibles, étaient en même temps stables et prévisibles. En effet, il est bien connu que l'offre agricole réagit à la stabilité des prix tout autant qu'aux prix moyens. En conséquence, offrir des prix stables est tout aussi important qu'assurer des prix élevés. De plus, des prix agricoles stables et raisonnables permettent à la fois des gains de productivité dans l'agriculture, résultat de la faiblesse des risques associés à l'investissement dans ce secteur, et des salaires minima dans les industries intensives en main d'œuvre, du fait du faible prix des vivres. Ce processus, qui a bien fonctionné en Europe ou en Indonésie, semble avoir totalement échoué dans de nombreux pays d'Afrique. Peut-être à cause de la faiblesse des institutions marchandes ou de prix producteurs stables mais exagérément faibles.

20- Si c'est avec raison, à la vue de leurs résultats, que les politiques des années 60 et 70 sont critiquées, cela n'enlève pas leurs mérites et justification. Des prix aux producteurs relativement faibles lorsque les prix internationaux sont élevés génèrent des profits élevés pour les caisses de stabilisation et autres agences du même genre. Lorsque cette idée fut développée, les économistes pensaient que ces profits seraient utilisés pour financer des investissements publics ou des mesures destinées à promouvoir le développement sur le long terme, éléments que le marché ne finance généralement pas et qui sont ainsi du ressort de la puissance publique. Bien sûr, étant donné la faiblesse des prix agricoles, cela revenait à faire financer ces dépenses publiques par les pauvres, et l'on peut se demander s'il n'aurait pas été plus logique de mettre les plus riches à contribution. Surtout, la question centrale

est **pourquoi ces fonds n'ont-ils pas été utilisés pour le développement par les Etats ?**

21- Un autre élément peut être tiré de la littérature économique. Même si la controverse continue, on tend maintenant plutôt à promouvoir des mesures financées par le budget sur des populations cibles que des mesures financées par les consommateurs, s'appuyant sur les prix. On reproche en effet à ces dernières d'atteindre rarement des objectifs bien ciblés et d'être sources de distorsions et d'inefficience. C'est justement pour ces raisons d'efficience que les politiques alimentaires « modernes », sur le

plan théorique du moins, reposent sur les marchés libres, ce qui signifie des taxes et subventions inexistantes sur le commerce extérieur, des soutiens internes découplés (transfert direct et assurance) accompagnés de la fourniture de biens publics comme la recherche, le développement des infrastructures, l'éducation, la santé, le respect du droit, nécessaire à un fonctionnement satisfaisant des institutions marchandes, voire à un fonctionnement favorable aux pauvres.

**Quand aucun budget n'est disponible pour ces éléments, la politique agricole disparaît.**

≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈

22- A ce stade de la réflexion, il n'est pas possible de proposer une série de mesures qui garantirait l'utilisation la plus efficace possible d'un budget destiné à l'agriculture. Une telle politique ne peut être définie qu'à un niveau local, avec une participation intensive des acteurs concernés. L'objectif ici était simplement de définir un cadre pour l'action, montrant que les politiques agricoles pouvaient être justifiées, à l'intérieur comme à l'extérieur de la nation, au sein du ministère principalement concerné comme dans les autres ministères. La première étape consiste à étudier, pour chaque pays, les caractéristiques de l'insécurité alimentaire comme ses causes profondes. Cela devrait permettre de mettre en évidence les fondements économiques d'une action politique, en tout cas si ces causes sont bien le résultat de défaillance de marché ou de gouvernement, comme cela a été décrit ci-dessus. La vérification de la conformité avec les engagements du pays ainsi que des effets pervers potentiels des politiques préconisées, à travers la recherche de rente, par exemple, ou de tout autre effet contreproductif, devrait permettre de définir des politiques efficaces, fondée sur leurs impacts sur la demande et leurs effets attendus sur la sécurité alimentaire.

Préparé avec la contribution de :

Dans le cadre d'un partenariat avec :



et

