



Briefings de Bruxelles sur le développement rural
Une série de réunions sur des questions de développement ACP-UE

Session de Briefing n° 20
Financement de l'agriculture et du développement rural dans les pays ACP

Mercredi 15 septembre 2010

Soutien européen des donateurs au développement agricole d'Afrique sub-saharienne : vue d'ensemble
Professeur Gordon Conway-Imperial College, Londres, R-U
Résumé

Au long des 20^e et 21^e siècles, la famine chronique a pris de l'ampleur en Afrique sub-saharienne pour toucher aujourd'hui plus de 210 millions de personnes, soit un tiers de la population du continent. Plus d'un milliard de personnes dans le monde vivent dans la faim. Ce nombre est plus élevé que jamais dans l'histoire de l'humanité.

Lors de la flambée des prix alimentaires en 2007-2008, 100 millions de personnes supplémentaires ont sombré dans la pauvreté (FAO, 2009). Cette flambée ne s'est pas totalement apaisée et les prix alimentaires devraient augmenter ces dix prochaines années (OCDE-FAO, 2010). Les causes de cette crise chronique sont une combinaison sans précédent de facteurs : croissance démographique, augmentation des revenus par tête affectant le régime et la consommation alimentaires, augmentation de la demande en biocarburants, montée des prix du pétrole et des fertilisants, plus grande rareté de l'eau et des terres, impact du changement climatique et inégalités des prix sur le marché mondial. Toutes ces tendances défavorisent les pays en développement.

Ces 20 dernières années, l'accent a été mis sur des mesures à court terme en matière d'aide alimentaire humanitaire plutôt que sur le renforcement de la résistance à long terme de la capacité de l'agriculture à augmenter des rendements jusque là plutôt stagnants. L'amélioration de la productivité agricole est essentielle au développement de la production alimentaire à la consommation, afin de générer des revenus plus importants, permettant l'achat de davantage de nourriture de meilleure qualité. Dans les pays en développement, 65 à 70 % de la main d'œuvre est employée dans l'agriculture et contribue en moyenne à 32 % du PIB (Banque mondiale, 2007). L'agriculture génère donc la majorité des revenus des pauvres des zones rurales (Banque mondiale, 2007). Si l'on transpose ces statistiques au contexte de l'Afrique sub-saharienne (à l'exception de l'Afrique du Sud), sur 200 millions d'habitants l'agriculture emploie 62 % de la population et génère 27 % du PIB (FAO, 2006 ; Banque mondiale, 2006a ; Staatz et Dembele, 2007). La portée de ces activités est importante : l'Afrique compte approximativement 33 millions d'exploitations agricoles, dont 80 % de moins de deux hectares (Nayagets, 2005). Les rapports varient quant à la part de la production et au succès de ces petites exploitations, certaines estimations allant jusqu'à 90 % (Wiggins, 2009).

Ces efforts sont grandement menacés. De nombreux pays africains présentent une production interne très variable, à cause de la commercialisation réduite des denrées alimentaires de base

et des réserves limitées pour l'achat de nourriture via les exportations. Dans ce contexte, la production agricole est extrêmement importante pour la sécurité alimentaire. De nombreux pays d'Afrique sub-saharienne sont victimes d'une insécurité récurrente due aux urgences et à l'aide alimentaires. Le renforcement de la production agricole et nationale constitue dès lors un aspect essentiel de leur stratégie de réaction et les rend relativement moins dépendants d'importations alimentaires chères (Banque mondiale, 2008). Cela renforce l'argument selon lequel l'agriculture au sens large est vitale à la croissance et à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, et qu'une révolution de la productivité des petits exploitants sera nécessaire afin d'y parvenir.

On prévoit une augmentation jusqu'à 40 % des prix alimentaires ces dix prochaines années, parallèlement à l'aggravation de la famine et de l'insécurité alimentaire (OCDE-FAO, 2010). En juin de cette année, les prix des produits agricoles avaient diminué par rapport à leurs niveaux record de 2008, mais demeuraient en augmentation. Ils ne devraient pas revenir aux niveaux moyens de la décennie précédente. Début août, les conditions climatiques extrêmes en Russie, en Ukraine et au Kazakhstan ont entraîné une hausse de 50 % du prix du blé (Smale, 2010), son niveau le plus élevé en 37 ans. En l'espace de deux semaines, l'administration russe, confrontée à une sécheresse sévère, a renforcé l'incertitude sur le marché mondial des denrées en interdisant les exportations de céréales jusqu'à la fin de l'année. D'autres pays, tels que l'Argentine, ont imposé des interdictions à l'exportation permanentes. Plusieurs articles ont été publiés dans la presse populaire, soulignant que les manufacturiers et les distributeurs devront répercuter l'augmentation des coûts sur leurs consommateurs, mais l'impact réel de ces augmentations devrait être subi par les pays en développement, qui dépendent des importations pour répondre à leurs besoins de sécurité alimentaire. Plusieurs articles suggèrent des solutions plus efficaces au niveau de la régulation des marchés des denrées (von Braun, 2010) et de la constitution de réserves alimentaires.

Toutefois, la focalisation et la résolution de ces problèmes récents ne suffisent pas. Afin de susciter une révolution dans la productivité des petits exploitants d'Afrique sub-saharienne, un investissement à long terme dans ce secteur est nécessaire pour combler les retards évidents de la recherche et du développement agricoles (Prabhu et Pingali, 2010 – Article) et remédier aux retards de bien-être et à la complexité de l'évolution politique qui en découlent (Summer, à paraître, 2010). Si l'on en croit l'indice de l'OCDE/CAD sur les dépenses en aide agricole, ces objectifs ne seront pas atteints. Les dépenses des donateurs ont décliné, de 17 % de l'APD agricole dans les années 1980 (en pourcentage de l'aide allouable au secteur) à seulement 4 % au milieu des années 2000. Durant cette même période, les prêts de la banque mondiale ont chuté de 30 à 7 % (<http://www3.imperial.ac.uk/africanagriculturaldevelopment/resources/europeanactivity>).

En dépit de ces revers, l'Europe enregistre des résultats récents honorables, grâce à son rôle clé dans le retour du développement agricole à l'agenda politique. Avec la première conférence de Kampala en 2004 et le passage de l'aide alimentaire à la sécurité alimentaire au milieu des années 1990, des succès ont été enregistrés, ainsi que quelques engagements notables de certains pays tels que le groupe de travail irlandais de lutte contre la famine en 2008. Ces actions coïncident avec le sommet du G8 de L'Aquila en 2009, où 22,5 milliards USD ont été engagés dans ce secteur, dont 3,5 milliards par les États-Unis et 3,8 milliards par la Commission européenne, en plus d'engagements importants d'autres donateurs européens.

Des progrès importants ont été enregistrés depuis L'Aquila (Musoka, 2010), mais la recherche montre que l'engagement du G8 est toujours loin d'être devenu réalité. Notons que les orientations discutées au G8 ont peut-être été influencées par l'arrivée des pays BRICS, à présent membres du G20. Il pourrait donc s'agir d'un engagement transitoire : l'arrivée de ces pays entraînera peut-être une évolution des priorités de l'agenda. Sera-t-il maintenu, de même que le cadre, ou assistera-t-on à une transition vers des questions telles que la santé maternelle et des nouveau-nés ?

L'Europe influence par ailleurs les États-Unis avec le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP) de la Banque mondiale, financé à l'origine à hauteur de 900 millions USD par les États-Unis, le Canada, l'Espagne, la République de Corée et la Bill and Melinda Gates Foundation. Les engagements américains supplémentaires seront principalement injectés dans l'initiative Feed the Future, en soutien à des stratégies menées et appropriées par les pays et alignées sur les voies ouvertes par les engagements locaux des 22 compacts nationaux dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP) des pays africains. En Europe elle-même, la Commission européenne utilise des instruments d'aide existants tels que la facilité alimentaire d'un milliard d'euros et le programme thématique de sécurité alimentaire (FSTP). Cependant, il reste à savoir, en particulier à la lumière de la crise financière et de l'austérité en Europe, comment les autres engagements du G8 seront réalisés et dépensés. Ces engagements sont essentiels face aux crises dévastatrices et aux prévisions d'avenir.

Avant le début de la crise financière, le secteur agricole a bénéficié d'un regain de soutien. En 2005-2006, celui-ci a recommencé à augmenter, s'ajoutant aux programmes agricoles de la Commission européenne en faveur des pays. Le programme FSTP a été créé en 2007 en faveur de la sécurité alimentaire au niveau mondial, continental et régional. Une deuxième phase devrait débuter en 2011-2012, avec un budget indicatif de 750 millions d'euros. De plus, en décembre 2008 la CE a lancé une facilité alimentaire d'un milliard d'euros sur trois ans, afin de combler le fossé entre aide d'urgence et aide au développement à moyen et à long terme dans 50 pays.

Ces résultats expliquent que l'Union européenne soit à l'origine de 60 % de l'APD mondiale (Hearn, Koc, Piesse et Thirtle, 2010). L'UE (CE et États membres) alloue environ 1,75 milliard USD de ce montant au développement agricole, dont presque 50 % en Afrique subsaharienne. En 2007, seuls deux donateurs, la France et la Commission européenne, ont davantage participé que les États-Unis. Certains pays européens, comme le Danemark, ont par ailleurs contribué davantage en pourcentage de leur PIB. La France est le premier contributeur à l'aide du CAD, à raison de 37 % en 2007, suivie de la Commission européenne avec 11 %, des États-Unis avec 9 % et d'autres petits pays tels que le Danemark et l'Allemagne, avec 6 %, la Norvège avec 5 % et d'autres pays tels que le Royaume-Uni avec 3 %. Toutefois, le soutien de l'Europe varie grandement selon le secteur agricole ciblé. Seule la France finance en majorité (80%) la recherche agricole. L'UE répartit en revanche ses allocations entre plusieurs sous-secteurs et le Royaume-Uni se focalise surtout sur les politiques. Bien que ce soutien semble complémentaire, les bénéficiaires varient. Ainsi, la France cible son soutien sur les pays francophones et le Royaume-Uni et d'autres donateurs, sur les pays anglophones.

Si l'on envisage les contributions à la recherche agricole au développement du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (CGIAR) et ses 15 centres internationaux de

recherche, l'Europe est la région qui contribue le plus par groupe membre, en dépit du léger déclin de 222 millions USD en 2007 à 213 millions en 2008. Les tendances de 1994 à 2008 du CGIAR, en nombre de membres et en financement, suggèrent une augmentation du nombre de pays, d'environ 35 en 1994 à presque 60 en 2008, entraînant le soutien à la hausse, d'environ 280 millions USD en 1994 à presque 500 millions en 2008, soit un demi-milliard. Soulignons le chevauchement avec le CAADP et les gouvernements et pays africains en progrès : à ce jour 22 d'entre eux ont signé des compacts nationaux. Ce cadre de soutien permet d'accélérer le renforcement de la sécurité alimentaire et du développement agricole, chaque signataire s'engageant à mener à bien des plans et des investissements spécifiques dans l'agriculture.

De plus, plusieurs autres initiatives pourraient bénéficier à la sécurité alimentaire. L'indice international de transparence opère un suivi de la corruption dans une série de pays et, en conjonction avec l'indice des défis du millénaire, peut orienter l'investissement. Des études telles que le rapport de 2010 du McKinsey Global Institute envisagent les possibilités de croissance future à long terme dans le secteur agricole, considéré comme une industrie clé de développement. Le rapport suggère que la croissance potentielle du secteur agricole est importante, en particulier en ce qui concerne le rôle potentiel du secteur privé. La création de meilleurs climats pour les entreprises dans de nombreux pays africains, via les gouvernements nationaux et les réformes, a grandement contribué à cette amélioration. Il s'agit de l'un des facteurs permettant d'évaluer l'influence d'aspects donnés sur les conditions de contribution de donateurs particuliers.

D'un côté, on observe une réponse mondiale du haut vers le bas caractérisée par de grands discours et de belles promesses. Jusqu'à présent, ces engagements sont largement non honorés, en l'absence de financement à grande échelle et avec un déclin net du niveau de soutien à l'aide à l'agriculture. Une exception notable est le CGIAR, en hausse. Par ailleurs, le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GPAFS) et le Comité pour la sécurité alimentaire mondiale (CFS) montrent que la coordination mondiale se maintient. Cependant, il convient plus que jamais que les discours se traduisent en actes. C'est le seul moyen de garantir que l'augmentation des dépenses ait un impact réel, que le soutien des donateurs se maintienne et que l'argent soit investi de manière réellement rentable. D'un autre côté, les activités en Afrique sub-saharienne sont très diverses, qu'il s'agisse d'initiatives du gouvernement, d'agences du secteur privé ou de la société civile. Il faut donc à présent que l'investissement se traduise par une évolution nécessaire afin d'atteindre le milliard de personnes en malnutrition tout en générant une révolution de productivité des petits exploitants.

Plusieurs facteurs permettraient d'y parvenir. La coordination mondiale et les grands programmes de financement doivent aboutir et s'accompagner de politiques et de financements par les gouvernements africains, lesquels doivent effectivement mettre en œuvre ces programmes et ces cadres. Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP) et l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) en sont la preuve. L'appropriation des programmes par les pays est importante afin de renforcer la production et les revenus des petits exploitants. Ces succès sont cumulatifs et permettent d'améliorer la durabilité et la résistance de la production, ce qui bénéficierait aux Africains et aux citoyens du monde. Des théories d'évolution claires et des plans minutieusement développés peuvent permettre à ces actions d'encourager des pratiques d'élargissement de la portée de solutions et de programmes ayant déjà fait leurs preuves. Les suggestions, exigences et attributs nécessaires sont nombreux : infrastructures (notamment les routes rurales, l'irrigation et l'énergie rurale),

renforcement des systèmes de recherche, soutien aux entreprises de semences et aux réseaux de distributeurs agricoles, accès aux fertilisants, soutien aux industries d'exportation agricole et encouragement ou nouveaux marchés de services écosystémiques. Dans un contexte plus large, citons la libération des marchés internes, l'investissement, la revitalisation des services d'extension, le soutien aux systèmes nationaux de microcrédit et la fourniture d'informations sur le marché. Cette liste n'est nullement exhaustive et ce n'est qu'en adoptant nombre de ces mesures que les interventions existantes pourront prendre de l'ampleur et renforcer la productivité et les revenus tout en bénéficiant largement aux populations pauvres, aux petits exploitants et à la résistance au changement climatique et aux autres chocs.

Cette extension est un processus important et suppose l'élargissement de programmes, technologies et projets prometteurs dont le succès est localement avéré, au niveau national ou même régional, avec des résultats étonnamment positifs. Cette extension implique cinq mécanismes : la propagation entre agriculteurs, via des coopératives, des associations d'agriculteurs, des activités gouvernementales et paragonnementales et le secteur privé, notamment à travers des partenariats public-privé.

Afin que les projets idoines soient choisis et pour garantir leur fonctionnement, il convient de recueillir des informations sur ce qui fonctionne en termes d'équité, de réplication et de durabilité. Sur cette question, l'Europe est bien placée pour prendre l'initiative. Elle a rencontré un vif succès en matière de développement agricole et son système de recherche scientifique alimentaire et agricole continue de contribuer grandement à la recherche, aux connaissances et au développement technologiques africains. Ce n'est qu'à travers de tels partenariats que le commerce international pourra s'améliorer.

Bibliographie

Conway, G., Wilson, E., Perryman, S. (2010) « *European Agricultural Development Assistance to Sub-Saharan Africa* »

FAO (2006), « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde »

FAO (2009), « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde », FAO, Rome / FAO (2010) FAOstat, Production

Hearn, B., Koc, V., Piesse, J. & Thirtle, C (2010) « *A preliminary analysis of European assistance to agriculture in sub-Saharan Africa* », <http://www3.imperial.ac.uk/africanagriculturaldevelopment/resources/europeanactivity/donorfinancial/aiddatanalysis>

McKinsey Global Institute (2010) « *Lions on the Move : The progress and potential of African economies* »

Musoka Accountability Report (2010) « *Assessing action and results against development-related commitments* »

Nayagets, O. (2005) « *Small Farms : Current Status and Key Trends* », briefing d'information préparé pour l'atelier sur l'avenir de la recherche dans les petites exploitations, Wye College, 26-29 juin

OCDE-FAO (2010) « *Agricultural Outlook 2010-2019* », Paris, OCDE

Prabhu, P. et Pardey, P. (2010) « *Reassessing International Agricultural Research for Food and Agriculture* », article pour le GCARD

Smale, W. (2010) « *Should we be concerned about high wheat prices ?* », BBC, 6 août

Staatz, J. et Dembele, N.N. (2007) « *Agriculture for Development in Sub-Saharan Africa* », document de fond pour le Rapport sur le développement dans le monde 2008

Sumner, A. (2010) « *Does Research Reduce Poverty ? Assessing the welfare impact of policy-orientated research in agriculture* », article à paraître pour l'IDS

Banque mondiale (2006) « Indicateurs de développement de l'Afrique 2006 »

Banque mondiale (2007) « Rapport sur le développement dans le monde 2007 : Développement et la future génération »

Banque mondiale (2008) « Rapport sur le développement dans le monde 2008 : Agriculture pour le développement »

Von Braun, J. (2010) « *Time to Regulate Volatile Food Markets* », Financial Times, 9 août 2010

Wiggins, S. (2009) « *Can the Smallholder model deliver poverty reduction and food security for a rapidly growing population in Africa ?* », article de l'ODI utilisé pour la réunion d'experts de la FAO sur l'alimentation de la population mondiale en 2050, 24-26 juin