Rapport annuel 2020 sur les tendances et les perspectives Pour une transformation durable du système agroalimentaire en Afrique : le rôle des politiques publiques

Rédigé par Danielle Resnick, Xinshen Diao et Getaw Tadesse

Novembre 2020

Au cours des deux dernières décennies, l'Afrique a enregistré le plus fort taux de croissance dans l'agriculture. Cette performance doit être soutenue et accélérée si le secteur agricole veut accomplir sa mission et contribuer à la réalisation des objectifs de développement du continent, notamment la création d'emplois décents pour les jeunes, la fourniture d'une alimentation saine dans les villes en pleine croissance et la mobilisation des recettes intérieures pour les biens et services publics. La réalisation de ces objectifs nécessite une amélioration continue de la gouvernance du secteur, en particulier des politiques répondant aux besoins actuels et futurs des chaînes de valeur agroalimentaires africaines, en pleine mutation. Les conséquences perturbatrices de la pandémie de COVID-19 ont mis en évidence le rôle central d'une agriculture productive et de chaînes d'approvisionnement alimentaire solides, ainsi que des politiques et institutions connexes, dans la réalisation des objectifs de résilience et de prospérité de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA).

Le *Rapport annuel 2020 sur les tendances et les perspectives (2020 Annual Trends and Outlook Report - ATOR)* porte donc sur un ensemble de politiques complémentaires de grande ampleur visant à transformer les systèmes agroalimentaires africains pour réaliser leur potentiel.

Le rapport commence par : (1) un examen approfondi de l'évolution des politiques agricoles au cours des cinquante dernières années, suivi d'une analyse systématique (2) des contraintes de productivité agricole liées à l'utilisation des intrants traditionnels, (3) des politiques

nécessaires pour renforcer la compétitivité tout au long des chaînes de valeur, et (4) des facteurs qui façonnent un environnement global propice à la transformation des systèmes agroalimentaires. Cinq grandes leçons se dégagent du rapport.

Apprendre des erreurs et des acquis du passé

Qu'est-ce qui distingue les politiques agricoles actuelles des politiques précédentes et dans quelle mesure les erreurs du passé peuvent être évitées alors qu'émerge en Afrique une nouvelle génération de dirigeants politiques ? Une telle réflexion est nécessaire pour consolider les acquis importants de la dernière décennie, dont l'augmentation croissante de la part de l'Afrique dans le produit intérieur brut (PIB) agricole mondial et la réduction continue des biais fiscaux contre l'agriculture qui ont prédominé au cours des décennies précédentes.

Une nouvelle génération de dirigeants, l'absence de mémoire institutionnelle suffisante dans le contexte de systèmes politiques plus ouverts et pluralistes et de fortes pressions populistes risquent d'engendrer un retour aux politiques inefficaces des années 1970 et 1980, caractérisées par une forte intervention gouvernementale, des systèmes commerciaux faussés et des déséquilibres macroéconomiques. Dans nombre de pays, les gouvernements sont de nouveau intervenus ces cinq dernières années dans les chaînes d'approvisionnement en

intrants, notamment en fixant les prix, en imposant des restrictions aux négociants privés et des dates de récolte obligatoires. Les interdictions d'exportation et d'importation ont été encouragées sous prétexte de garantir des ressources nationales adéquates pour les initiatives agro-industrielles. Malgré les gros efforts consentis ces dernières années par les pays pour respecter les engagements du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), notamment une croissance agricole de 6 % et une allocation de 10 % du budget national à l'agriculture, des signes inquiétants indiquent une stagnation des dépenses publiques annuelles pour l'agriculture, voire une diminution pour la première fois depuis vingt ans.

Des leçons ont été tirées de l'affinement et de la mise en œuvre des politiques au fil du temps. De nouveaux programmes de subvention aux intrants agricoles ont été élaborés après le sommet d'Abuja sur les engrais de 2006 et la crise des prix alimentaires de 2007-2008. En 2014, la Déclaration de Malabo a rappelé la nécessité de rendre ces programmes « plus intelligents », ces derniers fournissant aujourd'hui de plus en plus de semences avec les engrais, et incorporant des fertilisants plus adaptés aux sols locaux et des innovations dans les technologies de l'information et de la communication (TIC)—tels les bons électroniques—pour améliorer le ciblage des bénéficiaires. Ces programmes devront également renforcer la résilience climatique et la diversité nutritionnelle (et ne plus se contenter de soutenir les cultures céréalières), sans pour autant sacrifier les dépenses de R&D agricole destinées à soutenir les dépenses de subventionnement. En effet, les dépenses publiques consacrées à la recherche agricole en pourcentage du PIB agricole restent bien inférieures au taux de 1 % recommandé par l'UA.

De même, l'intensification accrue des activités agricoles et la multiplication des exploitations d'agriculteurs de moyenne à grande taille ont augmenté la demande de mécanisation. Comme par le passé, de nombreux pays africains comptent sur une forme de subvention gouvernementale pour financer les centres de mécanisation ou l'accès aux tracteurs. Face aux difficultés rencontrées avec ces approches étatiques, notamment le manque de rentabilité et la faiblesse de la demande, certaines réformes ont été adoptées. Au Ghana, par exemple, le gouvernement a fourni une gamme plus large de tracteurs adaptée aux besoins des agriculteurs, et intégré des initiatives d'entretien et de formation dans son programme de mécanisation. Ces leçons et d'autres seront précieuses pour la mise en œuvre du cadre de l'UA pour une mécanisation agricole durable en Afrique.

Opter pour un agenda global

Plusieurs chapitres portant sur la globalité du système agroalimentaire et les sous-composantes individuelles des systèmes agroalimentaires soulignent la nécessité d'adopter des programmes globaux.

Intrants agricoles

Les secteurs des semences et des engrais constituent à ce titre de bons exemples. Pour augmenter la disponibilité des variétés de semences améliorées et à rendement plus élevé, il faut : (1) renforcer l'accès des pays au matériel génétique nécessaire à des programmes de sélection adaptés aux besoins locaux ; (2) investir dans des méthodes de sélection qui accélèrent le développement de nouveaux cultivars ; (3) veiller à ce que les systèmes réglementaires ne dissuadent pas de réaliser les essais, l'enregistrement ou la mise en circulation de nouveaux cultivars, et (4) créer des conditions commerciales favorables aux agriculteurs pour rentabiliser suffisamment leur investissement. Pour améliorer la productivité, la distribution accrue d'engrais nécessite des investissements simultanés dans des programmes agronomiques, dans le développement de l'irrigation, l'analyse des sols et les services de vulgarisation, ainsi qu'une plus grande incitation à la participation du secteur privé sur les marchés des engrais. Par ailleurs, de nombreuses questions sur la chaîne d'approvisionnement doivent être examinées, dont la nécessité de réduire le coût des opérations dans ses différents segments.

Développement des compétences

L'enseignement et la formation techniques et professionnels agricoles (EFTPA) destinés aux agriculteurs sont un autre domaine prioritaire nécessitant une gamme complète d'interventions. La formation professionnelle est essentielle pour transformer les agriculteurs en véritables entrepreneurs et attirer les jeunes sous-employés dans ce secteur. En règle générale, l'EFTPA en Afrique a été terriblement insuffisant ou bien il s'est concentré sur les exploitations et les pratiques agricoles. Ce rapport suggère qu'un EFTPA efficace doit également cibler les professions d'appui à l'agriculture tout au long de la chaîne de valeur, notamment les mécaniciens pour l'entretien des tracteurs, et les électriciens pour le bon fonctionnement des opérations de transformation agroalimentaire. Des formations transversales dans les domaines de la finance, la comptabilité, l'assurance et les TIC sont également nécessaires pour renforcer la compétitivité des agriculteurs.

Passage au numérique et TIC

Plus généralement, les TIC et les technologies numériques sont considérées comme des moteurs essentiels de l'innovation et de la productivité des systèmes agroalimentaires : elles se révèlent aujourd'hui particulièrement précieuses en temps de pandémie. Les applications mobiles et les plateformes de e-commerce peuvent mettre en relation les agriculteurs, les commerçants et les consommateurs. Les drones et les données satellitaires peuvent améliorer les statistiques et la planification agricoles nationales. Alors que de nombreux pays africains élaborent des politiques et stratégies nationales en matière de TIC, il convient d'accorder une plus grande attention à la connectivité Internet, au renforcement de la culture numérique, aux réglementations sur la confidentialité numérique, ainsi qu'aux plateformes de réseau et pôles d'innovation. Il est également essentiel de garantir un financement national du passage au numérique dissocié des priorités des donateurs pour assurer la durabilité, y compris lorsque les préférences des donateurs évoluent.

Commerce agricole

Le renforcement du commerce agricole est un élément essentiel de la transformation du système agroalimentaire et, au cours des deux dernières décennies, les chaînes de valeur mondiales se sont rapidement développées. La participation africaine est en hausse, se traduisant par une pénétration accrue des marchés à l'exportation dans les économies émergentes et une part croissante des produits transformés et semi-transformés, désormais la part la plus grande des exportations. Fait intéressant, les exportateurs africains subissent des restrictions plus nombreuses sur les marchés intracontinentaux que sur les marchés mondiaux, en raison des nombreux obstacles réglementaires et administratifs internes, qui augmentent par ailleurs la facture des entreprises africaines. La mise en œuvre imminente de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC) élargira les opportunités commerciales, mais ne réduira pas la nécessité d'un éventail d'interventions plus large. En effet, la longueur des procédures douanières, la mauvaise logistique des transports et des communications, l'adoption insuffisante des normes sanitaires et phytosanitaires internationales ainsi que l'instabilité des politiques générales sont autant de problèmes à régler pour améliorer les performances d'exportation de la région sur les marchés régionaux et mondiaux.

Adopter une approche nuancée pour un meilleur ciblage des politiques

La diversité des agriculteurs et des consommateurs montre qu'il est absolument nécessaire d'éviter des interventions politiques uniformes dans un segment quelconque du système agroalimentaire. Les exigences des petits exploitants sont différentes de celles de leurs homologues commerciaux ; les petites et moyennes entreprises alimentaires formelles sont confrontées à des portefeuilles d'impôts, d'épargne et de besoins en capitaux différents de ceux des

entreprises de détail informelles, et les consommateurs de la classe moyenne peuvent souvent s'offrir des aliments plus sains et plus sûrs que leurs compatriotes pauvres. Par conséquent, les politiques dans chaque domaine du système agroalimentaire doivent être correctement ciblées.

Irrigation et gestion de l'eau

Au niveau des exploitations agricoles, les vastes différences biophysiques en Afrique exigent de bien différencier les interventions en matière d'irrigation. L'UA identifie quatre voies différentes pour améliorer l'irrigation et la gestion de l'eau : le développement et la modernisation de l'irrigation à grande échelle ; le développement de l'irrigation dirigée par les agriculteurs ; l'amélioration du contrôle de l'eau et de la gestion des bassins versants dans les environnements pluviaux ; et la récupération et réutilisation des eaux usées. Ces différentes voies nécessitent toutefois des compromis avec d'autres engagements clés des gouvernements africains, dont les Objectifs de développement durable des Nations unies. Par exemple, les objectifs environnementaux peuvent être menacés par la diffusion de technologies d'irrigation plus abordables, a fortiori quand elles permettent une utilisation plus intensive des engrais et des pesticides chimiques, qui contribuent à la pollution de l'eau. La gestion de ces arbitrages nécessitera de nouveaux outils de gestion des données pour aider les gouvernements à mesurer et surveiller l'irrigation, les systèmes de gestion de la pollution de l'eau due à l'agriculture, les investissements dans des énergies propres abordables, des institutions et cadres nationaux et décentralisés renforcés dans le domaine de l'eau, et des projets d'irrigation favorisant les cultures riches en nutriments.

Organisations de producteurs et action collective

L'organisation institutionnelle des producteurs est elle aussi diversifiée. Les organisations de producteurs, constituées d'organisations adhérentes ou de fédérations dirigées par des élus responsables devant leurs électeurs, sont depuis longtemps considérées comme des organismes favorisant l'accès aux intrants et au partage de l'information. Cependant, leurs structures ne sont pas toutes identiques. Certaines sont dédiées à des produits spécifiques et promeuvent le contrôle d'une chaîne de production par leurs membres ; d'autres défendent les intérêts des producteurs, des associations d'utilisateurs des ressources naturelles, ou encore des organisations polyvalentes qui pourvoient aux besoins de leurs membres quand les biens et services publics sont insuffisants. L'efficacité technique est beaucoup plus élevée dans les organisations de producteurs, notamment pour les membres d'organisations dotées d'un conseil d'administration et d'une assemblée générale, où les décisions sont prises collectivement. Par conséquent, même si les gouvernements doivent promouvoir ces organisations, ils doivent également reconnaître que certaines modalités de gouvernance semblent plus propices à une meilleure efficacité.

Transformation agricole et chaînes de valeur intermédiaires

Hors des exploitations, les marchés alimentaires locaux offrent de nombreuses possibilités de soutenir la création d'entreprises et l'agro-industrialisation. Les politiques visant à stimuler les segments en milieu de chaîne de la transformation et de l'agroalimentaire sont essentielles pour améliorer la croissance économique et les résultats nutritionnels. En effet, le développement des chaînes de valeur est un domaine clé du PDDAA qui a émergé de la Déclaration de Malabo de 2014. Pourtant, les agrotransformateurs africains sont divisés en deux catégories : les millions de petites entreprises confrontées à des obstacles en matière de technologie, de compétences, de financement et de marchés, et les grandes entreprises dominantes dans les zones agro-industrielles. De plus, certaines chaînes de valeur opérant sur les marchés locaux et régionaux pâtissent des coûts élevés et de l'évolution rapide des préférences alimentaires. En revanche, les chaînes de valeur visant les marchés mondiaux, notamment ceux du café, des fruits et des légumes, peuvent buter sur une concurrence ardue et des exigences plus fortes des consommateurs. Conscients de ces problèmes, les

auteurs du Rapport ATOR 2020 définissent six groupes de priorités politiques, articulés autour d'interventions portant sur la formation, la technologie, la réglementation et les institutions, en tenant compte des implications de ces différentes politiques sur les questions de genre.

Risques liés à la sécurité alimentaire

Du côté des consommateurs, les systèmes agroalimentaires africains ne pourront se développer, tant au niveau mondial que national, qu'à condition de se conformer strictement aux normes de sécurité alimentaire. Avec l'urbanisation et la croissance des revenus, la demande de produits d'origine animale, de fruits et légumes ainsi que d'aliments transformés augmente. Malheureusement, la sécurité sanitaire de ces produits et le respect des normes de sécurité alimentaire restent terriblement insuffisants. Pour identifier les priorités dans ce domaine, les gouvernements africains doivent tenir compte de plusieurs éléments, notamment l'évolution du système alimentaire d'un pays et sa capacité à surveiller et faire appliquer la réglementation en matière de sécurité alimentaire. Par exemple, certains pays disposent d'un système alimentaire « traditionnel » offrant une diversité alimentaire minimale et une faible capacité, alors que d'autres sont pourvus de systèmes alimentaires plus diversifiés avec une bonne gestion des risques de sécurité alimentaire et une demande stable des consommateurs. De nombreux pays africains à revenu intermédiaire de la tranche inférieure se situent entre ces deux extrêmes, avec des régimes alimentaires et des risques sanitaires en rapide évolution, mais des capacités et des incitations insuffisantes en matière réglementaire. En outre, la structure de l'industrie alimentaire varie considérablement d'un pays à l'autre, avec des industries modernes de vente au détail (supermarchés, commerce électronique, épicerie), des marchés de détail informels (marchés en plein air et humides) et de multiples options de restauration hors domicile. Chacune de ces modalités présente ses propres risques et priorités en matière de sécurité alimentaire. Pour remédier aux faiblesses en la matière, les gouvernements doivent trouver un équilibre entre les investissements dans les laboratoires, les infrastructures et les installations de transformation, d'une part, et le soutien au renforcement du capital humain et la sensibilisation aux changements de comportement, d'autre part.

Investir dans des systèmes politiques responsables

Redevabilité mutuelle

L'importance accordée dans ce rapport aux leçons tirées des erreurs et des réalisations du passé, à l'adoption de réponses globales et à une approche nuancée nécessite des systèmes solides, inclusifs, transparents et responsables dans l'élaboration des politiques. À cet égard, la promotion de la redevabilité mutuelle par l'Union africaine restera un principe directeur indispensable pour atteindre les objectifs de transformation de la région. La redevabilité mutuelle est un processus par lequel deux partenaires ou plus acceptent d'être conjointement responsables des engagements pris volontairement les uns envers les autres. Ce principe a été adopté par l'Union africaine en 2002 et intégré au PDDAA en 2003. Il a été mis en œuvre grâce à des activités qui favorisent le dialogue, l'évaluation comparative et l'apprentissage par les pairs dans le secteur agricole. Depuis le sommet du PDDAA de Malabo en 2014, l'Union africaine a poursuivi la formalisation du concept à travers des examens conjoints du secteur agricole permettant aux acteurs étatiques et non étatiques d'évaluer les progrès réalisés. De plus, les dirigeants africains ont déjà organisé deux examens bisannuels à l'échelle du continent pour évaluer leurs progrès, en utilisant les Tableaux de bord de la transformation de l'agriculture africaine pour suivre les performances par rapport aux objectifs de Malabo.

Les contributions à ce rapport montrent qu'après le premier examen bisannuel, certains pays ont réalisé des progrès considérables dans la collecte de données, les allocations budgétaires et les systèmes de suivi et évaluation. En outre, les pays ayant réalisé un examen sectoriel conjoint ont augmenté le niveau de leurs dépenses publiques agricoles.

En retour, ces dépenses ont eu un impact positif sur la productivité du travail et des terres, deux éléments essentiels à la transformation agricole. Alors que les pays réfléchissent à un programme plus étendu de systèmes agroalimentaires basé sur les réalisations du secteur agricole, mais aussi bien au-delà de ce secteur, l'ATOR réaffirme la nécessité de prendre des engagements quantifiables et de les soumettre à un examen public pour éviter une planification politique aveugle.

Anticiper les risques et planifier en conséquence

La pandémie de COVID-19 démontre clairement que des politiques bien conçues peuvent être aussi remises en cause par des chocs inattendus. Les interdictions de voyager et les quarantaines infligées aux transporteurs ont freiné l'importation et la distribution d'intrants agricoles essentiels. Les couvre-feux et les confinements ont détérioré l'accès des consommateurs à l'alimentation. Des marchés informels bondés, dotés d'infrastructures insuffisantes en eau et assainissement, ont été fermés, réduisant les revenus déjà maigres des petits détaillants. Dans certaines régions du continent, la pandémie a exacerbé d'autres problèmes rencontrés par les agriculteurs, notamment la chenille légionnaire d'automne et l'invasion acridienne dévastatrice en Afrique de l'Est. Tous ces chocs dépassent les frontières et une coordination transnationale sera nécessaire pour les atténuer.

Politiques macroéconomiques

Ces chocs ont également engendré une baisse de la croissance économique en Afrique. Dans certains pays, la COVID-19 a aggravé des niveaux déjà inquiétants de surendettement extérieur réapparus après 2010. Dans les pays africains, la crise financière mondiale de 2008-2009 a entraîné une augmentation des obligations souveraines libellées en dollars et en euros, offrant un accès à des emprunts plus nombreux à des taux d'intérêt plus élevés. Avec la contraction ultérieure des prix des matières premières, les services de la dette ont explosé et plus d'une dizaine de pays africains sont menacés de surendettement. Ces

pays sont indubitablement confrontés à des contraintes budgétaires accrues et devront prendre des décisions radicales sur les priorités du secteur agricole et du système agroalimentaire dans son ensemble. Ce rapport ATOR fournit donc quelques éléments factuels sur l'éventail des investissements susceptibles d'engendrer des retombées importantes.

Économie politique

Dans le même temps, l'histoire montre que les problèmes d'économie politique – notamment la conciliation d'intérêts concurrents et le dépassement des préjugés – peuvent entraver la mise en œuvre de recommandations politiques fondées sur des données probantes. Les problèmes d'économie politique peuvent être plus marqués lorsque les ressources sont rares et que certains groupes sont plus susceptibles d'en bénéficier que d'autres. Ces questions, récurrentes dans les processus de politique agricole en Afrique, expliquent probablement certaines politiques génératrices de distorsions autrefois dominantes dans la région. Ce rapport souligne toutefois les nouveaux risques à envisager dans ce domaine. Avec un programme de système agroalimentaire englobant les missions de plusieurs ministères et gouvernements nationaux et infranationaux, des mécanismes de coordination seront nécessaires pour promouvoir la collaboration entre une série d'acteurs du secteur public et du secteur privé et atténuer la concurrence bureaucratique sur les responsabilités et les budgets. Par conséquent, il sera impératif d'envisager des réformes viables du secteur public permettant la mise en œuvre d'un programme de transformation complexe.

Dans l'ensemble, les gouvernements africains agissent dans des conditions climatiques et économiques en rapide évolution, mais ils restent déterminés à concrétiser leurs aspirations nationales et régionales en matière de développement. En abordant l'ensemble des questions relatives aux systèmes agroalimentaires identifiées comme prioritaires par l'Union africaine ces dernières années, le rapport ATOR 2020 entend fournir des orientations politiques solides pour traverser la période incertaine à venir.

À propos du ReSAKSS

Créé en 2006 dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), le Système régional d'analyse stratégique et de gestion des connaissances (ReSAKSS) contribue aux efforts de promotion de la planification et de la mise en œuvre de politiques fondées sur des preuves et axées sur les résultats. Le ReSAKSS fournit plus précisément des données et des produits analytiques ainsi que des connaissances connexes pour faciliter les processus d'analyse comparative, de revue et d'apprentissage mutuel au sein du PDDAA. AKADEMIYA2063 facilite le travail du ReSAKSS, en collaboration avec la Commission de l'Union africaine, l'Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD (AUDA-NEPAD) et les principales communautés économiques régionales (CER).

Le ReSAKSS contribue à éclairer le processus du PDDAA par le biais de ses rapports annuels phares sur les tendances et les perspectives (ATOR). À l'échelle de l'Afrique, l'ATOR, qui sert de rapport officiel du PDDAA sur le S&E, suit les progrès réalisés sur plus de 30 indicateurs clés du PDDAA. Chaque année, le rapport ATOR présente une analyse sur un sujet d'importance stratégique pour le PDDAA.

Ce synopsis est basé sur la revue par les pairs du Rapport annuel 2020 sur les tendances et les perspectives intitulé *Pour une transformation durable du système agroalimentaire en Afrique : le rôle des politiques publiques* (version anglaise uniquement), édité par D. Resnick, X. Diao, et G. Tadesse. Le rapport complet en anglais est disponible en téléchargement gratuit à l'adresse <https://doi.org/10.2499/9780896293946>.

www.resakss.org

AKADEMIYA2063
Kicukiro/Niboye KK 341 St 22
P.O. Box 1855
Kigali, Rwanda
Tél. : +221-77-761-73-02
Email : resakss@akademiya2063.org
www.akademiya2063.org

Institut international de recherche
sur les politiques alimentaires
1201 Eye Street, NW
Washington, DC 20005 USA
Tél. : +1-202-862-5600
Fax : +1-202-862-5606
Email : ifpri@cgiar.org
www.ifpri.org | www.ifpri.info

DOI : <https://doi.org/10.2499/9780896293946>

© 2020 International Food Policy Research Institute (IFPRI). Cette publication ne peut être diffusée que sous une Licence internationale de Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0).