



PDDAA

UNION AFRICAINE • PROGRAMME DÉTAILLÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE EN AFRIQUE DU NEPAD • COMESA



Les 10 pour cent qui pourraient changer l'Afrique

Il y a de cela cinq ans, avant l'éclatement de la crise mondiale des prix des denrées alimentaires, les dirigeants africains s'étaient engagés à augmenter le soutien à l'agriculture. Reconnaisant l'importance d'un secteur agricole puissant pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté, ils s'étaient engagés à allouer 10 pour cent de leurs ressources budgétaires nationales à l'agriculture pour 2008. Alors que 2008 touche à sa fin, où en sont les choses ?

Si la crise mondiale des prix des denrées alimentaires actuelle a remis l'agriculture sous les feux de la rampe, les chefs d'État africains, eux, l'avaient déjà placée au rang des priorités de leurs agendas il y a de cela plusieurs années. Acculés par l'urgence de la sécheresse qui avait sévi sur le continent la première partie de la décennie, ils se rencontraient en 2003 à Maputo, Mozambique, et s'engageaient à allouer 10 pour cent de leurs ressources budgétaires à l'agriculture pour 2008. Cet engagement de 10 pour cent devait remettre les pays africains en selle afin de réaliser le premier Objectif du millénaire pour le développement, à savoir réduire de moitié la pauvreté et la faim d'ici 2015.

Les dirigeants ont également utilisé de toute leur influence politique pour lancer le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), une initiative africaine établie en 2002 par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et l'Union africaine (UA). Le principal objectif du PDDAA est d'accélérer la croissance par la promotion du développement agricole afin d'éradiquer la faim, réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, et augmenter les opportunités sur le marché d'exportation.

La déclaration de Maputo et l'agenda plus vaste du PDDAA ont marqué un changement de paradigme dans l'approche de l'Afrique envers l'agriculture. Le coordinateur pour l'Afrique de l'IFPRI, Ousmane Badiane, affirme que l'agenda du PDDAA est important pour deux raisons. Tout d'abord, il reconnaît en

l'agriculture la clé de voûte des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté et ensuite, en tant qu'initiative menée par l'Afrique, il incarne les principes de base du NEPAD qui prônent la recherche d'une solution en interne aux problèmes ainsi que la responsabilité et l'imputabilité. « La décision des dirigeants africains stipulait que les Africains devaient être les premiers à mobiliser des ressources en faveur de l'agriculture », déclare Badiane.

Pour les 65 pour cent d'Africains tributaires de l'agriculture pour leur subsistance, il s'agissait là d'une étape cruciale. Il y a vingt ans, l'agriculture entamait son inexorable déclin sur l'ensemble du globe. Les gouvernements nationaux et les bailleurs de fonds ont privilégié les politiques macroéconomiques et d'ajustement structurel et alloué des ressources à l'éducation et à la santé au détriment de l'agriculture. Si l'agriculture contribue pour 30 à 40 pour cent environ du PIB, il n'en demeure pas moins que les investissements publics dans le secteur ont accusé une chute importante, passant de 6,4 pour cent en 1980 à 4,5 pour cent en 2002. L'intérêt des bailleurs de fonds pour l'agriculture n'a

également pas cessé de décliner depuis les années '80. Bien que l'aide globale en faveur de l'Afrique ait augmenté, la majeure partie de celle-ci est allée à l'aide humanitaire d'urgence ; seuls 4 pour cent de l'aide au développement annuelle sont actuellement consacrés aux investissements agricoles, contre 26 pour cent à la fin des années '80.

Conséquence de ce désintérêt, le secteur agricole est aujourd'hui



© 2005 Workneh Tibebe

sous-financé à l'extrême, et est loin derrière ses homologues asiatiques et latino-américains en termes d'irrigation, d'utilisation de fertilisants et de technologies d'ensemencement sophistiquées. Malgré sa nature agraire, l'Afrique consacre chaque année des milliards de dollars pour l'importation d'aliments, notamment pour subvenir à 45 pour cent de sa consommation de riz et 85 pour cent de sa consommation de blé.

D'après Cris Muyunda, conseiller senior pour l'agriculture au Secrétariat du COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe), la principale conséquence de cette négligence a été l'augmentation de la vulnérabilité de l'Afrique à la sécheresse, à la faim et la malnutrition – malgré les ressources importantes en terre et en eau du continent. « Depuis les années '60, à chaque épisode de sécheresse de faible gravité, des milliers de personnes ont été frappées par la famine et n'ont pas été en mesure de se nourrir », a-t-il déclaré.

Pour de nombreux pays africains, l'augmentation des dépenses agricoles à 10 pour cent de leurs ressources budgétaires nationales en à peine cinq ans constituait un plan ambitieux. Toutefois, ce chiffre avait été déterminé comme étant le minimum requis pour réaliser les objectifs de réduction de la pauvreté. D'après Shenggen Fan, directeur de la Division Stratégie de développement et gouvernance de l'IFPRI, l'Inde et la Chine ont alloué près de 10 pour cent de leur budget durant la Révolution verte, permettant à leur pays d'augmenter considérablement la production alimentaire dans les années '60 et '70.

Promesse tenue ?

D'après le rapport 2007 du NEPAD, cinq ans après, sur 53 nations africaines, seule une poignée d'entre elles a atteint l'objectif escompté des 10 pour cent : le Burkina Faso, le Cap Vert, le Tchad, l'Éthiopie, le Mali, le Malawi et le Niger (voir tableau). Treize autres pays ont réussi à consacrer entre 5 et moins de 10 pour cent de leurs ressources à l'agriculture, et 15 autres ont investi moins de 5 pour cent. Les 18 pays restants n'ont communiqué aucune information. Les résultats préliminaires pour 2008 indiquent une fois encore qu'à peu près le même nombre de pays ont investi au moins 10 pour cent. En l'absence de critères d'évaluation précis et de sources de données différentes, les résultats du rapport ont tendance à varier en fonction de l'auteur et

des modalités du calcul, et en fonction de la définition donnée aux « dépenses agricoles ». Isaac Minde, scientifique principal et représentant national de l'Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT-Bulawayo) affirme que « la question de savoir ce que comprend véritablement « l'agriculture » continuera de faire l'objet de vifs débats pendant un certain temps encore, débats qui ne seront pas avares en rebondissements ».

Si les résultats exacts peuvent varier, plusieurs experts s'accordent à dire qu'ils ne sont toutefois pas aussi bons qu'on pouvait l'espérer. Robert Paarlberg, professeur de sciences politiques au Wellesley College, affirme que les résultats ont été peu satisfaisants à ce jour, tandis que Babatunde Omilola, coordinateur du Système régional d'analyse stratégique et d'appui à la connaissance à l'échelle de l'Afrique de l'IFPRI, affirme que le processus n'a pas remporté le succès escompté. Omilola signale également qu'en cinq ans, seul un pays (le Rwanda) a respecté l'accord de haut niveau alignant les priorités nationales sur le cadre agricole du PDDAA. Cependant, d'autres commentateurs ont fait remarquer que la mise en œuvre de la déclaration de Maputo n'a démarré sérieusement qu'il y a deux ans et demi, et qu'une douzaine d'autres pays sont maintenant aux dernières étapes du processus d'alignement.

Les chiffres sont inférieurs aux attentes pour toutes sortes de raisons. D'après Josue Dione, directeur de la Division du développement durable de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, l'absence de force contraignante est en partie responsable. « Un des problèmes est que cet objectif de 10 pour cent n'est absolument pas obligatoire », dit-il. « Cet objectif a été défini de manière purement volontaire ». Il note également que les budgets très serrés constituent également un facteur non négligeable.

Akin Adesina, vice-président de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), s'attend à ce que ces chiffres s'améliorent mais reconnaît les limites du budget. « N'oubliez pas que les gouvernements africains se heurtent à de multiples difficultés », dit-il. « L'une d'elles est la crise alimentaire actuelle qui oblige le continent à importer des aliments et à réduire la vulnérabilité de sa population. Aux défaillances de l'agriculture, viennent également s'ajouter les problèmes des secteurs sociaux, l'épidémie de VIH-SIDA et le paludisme ».

Même si plusieurs pays n'ont pas réalisé l'objectif de dépenses agricoles souhaité, les chiffres semblent s'améliorer, lentement mais sûrement. Aux dires de Shenggen Fan de l'IFPRI, de nombreux pays ont augmenté leurs dépenses agricoles pour passer d'environ 4 pour cent en 2003 à 6-7 pour cent en 2005-2006. Cris Muyunda du COMESA affirme que les investissements agricoles dans la région du COMESA sont passés de 3 pour cent en 2003 à 6 pour cent aujourd'hui, tandis que Isaac Minde d'ICRISAT fait remarquer que les progrès ont été lents mais constants dans la Communauté de développement de l'Afrique australe.

Bien que l'investissement consenti dans l'agriculture en Afrique soit important, la manière dont il est dépensé l'est tout autant. Des investissements différents peuvent mener à des résultats très différents. Sam Benin, chercheur à l'IFPRI, cite le cas du Malawi, qui consacre près de 10 pour cent de son budget à l'agriculture. « Entre 60 et 70 pour cent de ces fonds passent en subventions pour des fertilisants, ceux-ci ayant plutôt un impact à court terme sur la croissance », dit-il. « Si vous fertilisez aujourd'hui, vous améliorerez la croissance de cette année, mais vous manquerez de fonds pour la suite des événements. Ce n'est pas comme investir dans l'irrigation et la recherche, qui ont des impacts à plus long terme. Ce dans quoi vous investissez a donc également de l'importance ».

Faire en sorte que les investissements aillent plus loin

Il existe des moyens d'aider les pays à se rapprocher de leurs objectifs, notamment en créant de meilleurs systèmes de suivi, en augmentant le soutien des bailleurs de fonds et en procédant aux changements nécessaires de la politique.

Niveau d'investissement agricole, 2007

Au moins 10 pour cent	De 5 à moins de 10 pour cent	Moins de 5 pour cent
Burkina Faso	Bénin	Algérie
Cap Vert	Guinée équatoriale	Botswana
Tchad	Ghana	Burundi
Éthiopie	Guinée	Cameroun
Mali	Kenya	République démocratique du Congo
Malawi	Lesotho	Égypte
Niger	Madagascar	Gabon
	Mozambique	Liberia
	Sénégal	Maurice
	Soudan	Nigeria
	Gambie	Rwanda
	Tunisie	Sierra Leone
	Zimbabwe	Tanzanie
		Ouganda
		Zambie

De meilleurs systèmes de suivi

D'après Babatunde Omilola de l'IFPRI, il est indispensable d'instaurer de meilleurs systèmes de suivi des investissements. Il affirme que « certains pays sont désireux d'augmenter l'enveloppe budgétaire des investissements pour réaliser les objectifs fixés mais ne savent pas toujours quels sous-secteurs privilégier pour maximiser les résultats de croissance. Doivent-ils cibler l'agroforesterie, la pêche, la production végétale ou le marketing agricole ? » Si des analyses nationales font encore largement défaut, de plus en plus de pays s'emploient aujourd'hui à y remédier.

Derek Byerlee, co-directeur du Rapport sur le développement dans le monde 2008 de la Banque mondiale, évoque certaines des innovations récentes en matière de suivi des dépenses publiques, par exemple la ventilation des dépenses agricoles, et les évaluations de la qualité des services fournis par le biais d'entretiens menés auprès des agriculteurs et d'autres utilisateurs. Il affirme que parce que de nombreux pays travaillent actuellement à améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans des domaines tels que l'enseignement agricole, il serait également utile de profiter de l'occasion pour apprendre des expériences des autres et partager les informations.

Les Africains disposent de leur propre mécanisme d'auto-surveillance pour jauger les progrès accomplis dans toute une série de domaines, appelé le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Toutefois, outre sa lenteur, le processus pêche par la nature volontaire de son adhésion : en effet, seule la moitié des pays africains a rejoint le MAEP.

Soutien des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds peuvent également jouer un rôle capital en aidant les gouvernements et agriculteurs africains, et nombreux sont ceux à se mobiliser à l'appui de l'agenda agricole de l'Afrique. Par exemple, la Banque mondiale a souligné l'importance de l'agriculture dans son Rapport sur le développement dans le monde 2008—le premier en 25 ans à être consacré à l'agriculture. La Banque a également mis en place un Fonds fiduciaire multi-bailleurs de fonds à l'appui du PDDAA, et augmenté les fonds alloués à l'agriculture africaine à 700 millions de dollars, contre 420 millions l'année précédente. La Banque africaine de développement a également annoncé récemment que le portefeuille agricole de l'institution connaîtrait une hausse d'un milliard de dollars, pour passer à 4,8 milliards. Au même moment, des agences bilatérales telles que l'Agence américaine pour le développement international (USAID), le Département britannique pour le développement international, l'Agence suédoise pour le développement international et le ministère fédéral de la Coopération économique et du développement de l'Allemagne, viennent soutenir les efforts consentis dans l'agriculture de l'Afrique, tandis que les agences des NU telles que l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) apportent une aide afférente sur le terrain dans de nombreux pays.

Robert Paarlberg du Wellesly College fait remarquer qu'en dépit de ces efforts récents, à peine 1 pour cent du budget de l'USAID a été alloué à l'agriculture en 2007, mais qu'il aurait sans doute été opportun d'offrir des incitants aux pays ayant satisfait à leur engagement de 10 pour cent au titre de la déclaration de Maputo. « Des investissements sont nécessaires dans les routes rurales, dans les infrastructures d'électricité, d'eau, d'entreposage agricole et de commercialisation,



© 2008 Panos/Jan Banning

dans les hôpitaux et les écoles des zones rurales, ainsi que dans la recherche agricole » ajoute-t-il. « La communauté des bailleurs de fonds devrait faire davantage pour encourager ces types d'investissements, et récompenser les gouvernements ayant respecté les engagements de Maputo serait un bon départ ».

Outre l'aide bilatérale et multilatérale, les organisations philanthropiques ont également commencé à jouer un rôle important en investissant dans l'agriculture africaine. L'un des plus grands acteurs est sans conteste l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), une coentreprise de la Fondation Bill & Melinda Gates et de la Fondation Rockefeller. AGRA vient en aide à des petits exploitants dans 13 pays et espère pouvoir étendre son action à 7 pays supplémentaires d'ici l'an prochain. Le vice-président d'AGRA, Akin Adesina, affirme que d'ici la fin 2009, AGRA aura investi plus de 500 millions de dollars dans des programmes axés sur les techniques d'ensemencement, l'amélioration de la fertilité des sols, l'irrigation, un meilleur accès aux marchés, l'enseignement et la politique agricoles.

Changements de politique

Pour que les investissements dans l'agriculture portent leurs fruits, les bonnes politiques se doivent également d'être en place. Des politiques foncières et fiscales productives sont requises pour faciliter les bons investissements et promouvoir l'engagement du secteur privé. De plus, les politiques commerciales des bailleurs de fonds auraient intérêt à s'aligner davantage sur les objectifs de leurs politiques d'aide afin que les agriculteurs africains puissent vendre leurs marchandises sur les marchés internationaux.

Mais surtout, le contrôle et l'appropriation de l'agenda de développement par les gouvernements et intervenants africains s'avèrent critiques pour assurer la cohérence et l'efficacité des plans d'investissement et leur mise en œuvre, ainsi que de meilleurs résultats de croissance. Si une aide externe est généralement la bienvenue, certains Africains ont le sentiment qu'il est important pour les bailleurs de fonds et autres partenaires de se rallier à l'initiative africaine existante, le PDDAA. « Nous devons travailler ensemble sur l'agenda du PDDAA dans chacun des pays », affirme Cris Muyunda du COMESA.

M. Muyunda ajoute qu'il est important de personnaliser les investissements et de développer des technologies adaptées aux régions particulières, et de créer des marchés dans des secteurs spécifiques à ces régions. Il affirme qu'au Kenya, en Zambie et au Malawi, par exemple, des investissements sont nécessaires dans les cultures céréalières telles que le maïs, tandis qu'au Rwanda, en République démocratique du Congo, au Burundi et en Ouganda, il conviendrait plutôt de privilégier le succès des secteurs du manioc et de la banane.

La crise mondiale des prix des denrées alimentaires : un problème ou une opportunité ?

Si l'agriculture a commencé à faire l'objet de plus d'attention au cours de la première moitié de cette décennie, la crise mondiale des prix des denrées alimentaires l'a véritablement mise à l'avant-plan. Les prix ont littéralement explosé, multipliant les émeutes alimentaires dans de nombreux pays africains.

La communauté internationale s'est vite mobilisée contre la crise, mais l'aide a continué à privilégier des solutions à court terme. D'après la FAO, l'appel à un Programme alimentaire mondial visant à répondre aux nécessités alimentaires immédiates a été entendu, contrairement à l'appel à une aide de 1,7 milliard de dollars pour les intrants agricoles en faveur des agriculteurs, qui n'a été que partiellement financé. Cela n'est pas nouveau : depuis le milieu des années '90, l'aide alimentaire d'urgence a toujours surpassé les investissements. En 2007, plus de 30 pour cent de l'aide globale ont été alloués à l'aide d'urgence, contre 4 pour cent pour l'agriculture.

Ousmane Badiane de l'IFPRI affirme que le problème alimentaire actuel est la conséquence d'une crise sur les marchés alimentaires mondiaux, et non d'une crise du secteur agricole de l'Afrique. L'impact le plus immédiat se ressent par conséquent sur les budgets nationaux et les réserves de change, les gouvernements étant contraints de réduire les droits de douane, subventionner les denrées alimentaires et supporter des coûts d'importation plus élevés. La base fournisseurs du secteur agricole africain, par contre, n'a pas été affectée par la crise. Bien au contraire, affirme Badiane, la récente reprise économique en Afrique indique que la base fournisseurs est bien plus forte que dans le passé récent. Il ajoute que la crise sévissant sur les marchés alimentaires mondiaux devrait être considérée comme une opportunité, et qu'il conviendrait d'éviter de la stigmatiser comme une situation de menace et d'urgence. « Une telle approche pourrait inciter les gouvernements à revenir à des politiques interventionnistes qui anéantiraient les grandes réformes entreprises au cours de ces vingt dernières années, et qui finiraient par renverser la reprise actuelle de la croissance de l'agriculture » dit-il.

Malgré les sérieux problèmes causés par la crise des prix des denrées alimentaires, celle-ci a néanmoins créé quelques opportunités. Avec la flambée des prix, les agriculteurs sont encouragés à produire davantage et ainsi augmenter leurs revenus. En outre, la crise a tendance à focaliser l'attention sur l'agriculture. Selon Muyunda, « tous nos gouvernements sont ainsi contraints de se concentrer sur l'agriculture au quotidien ». Il souligne également que les gouvernements africains ne veulent pas que les émeutes alimentaires puissent mettre en péril la paix et la stabilité de la région, conquises au prix de longs efforts.

Byerlee estime que si les répercussions à court terme de la crise doivent être abordées, la solution, dans de nombreux pays, consiste à investir davantage dans le secteur agricole. « Investissez plus et investissez mieux », affirme-t-il.

En quête d'un avenir plus vert ?

Après une longue période de négligence et de financement inadéquat, les agriculteurs africains entrevoient une lueur d'espoir. Soutenus par la communauté des bailleurs de fonds, les gouvernements africains se focalisent à nouveau sur l'agriculture comme moyen d'extirper le continent de la pauvreté. Que l'Afrique connaisse sa plus longue période de croissance économique soutenue depuis les années 60 est également un bon présage pour l'avenir. Néanmoins, Adesina souligne que les engagements pris doivent être tenus. Il a déclaré : « Comprendre l'importance de l'agriculture est une chose. Investir à grande échelle pour développer l'agriculture en est une autre ».

Début 2009, le NEPAD organisera une réunion de haut niveau chargée d'évaluer les performances et progrès accomplis par le PDDAA sur une période de cinq ans. Cette réunion rassemblera plusieurs acteurs des secteurs public et privé afin d'évaluer les succès obtenus à ce jour et d'examiner ce qui peut encore être entrepris pour faire de l'agriculture un secteur compétitif et productif.

Babatunde Omilola de l'IFPRI espère que la réunion permettra d'accélérer la mise en œuvre du PDDAA et de voir comment les gouvernements nationaux ont aligné leurs priorités sur l'agenda du PDDAA. Il estime qu'avec la structure adéquate et la qualité des ses participants, cette réunion sera une belle occasion d'aller de l'avant.

Qu'en est-il de l'objectif de 10 pour cent des ressources budgétaires ? Il en sera certainement question lors de la réunion d'évaluation sur cinq ans. L'évaluation trimestrielle du NEPAD de juin a déclaré que « au cours des prochains mois, l'UA et le NEPAD rassembleront les pays n'ayant pas fait de progrès considérables pour les encourager à prendre les mesures nécessaires. » D'après le propre décompte du NEPAD, il faudra donc composer avec les 46 pays qui n'ont pas encore satisfait aux objectifs d'investissement de la déclaration de Maputo.

C'est une bonne nouvelle pour tous, en particulier pour les agriculteurs africains. Plus les pays se rapprocheront de cet objectif avec des investissements sains et efficaces, plus l'Afrique se rapprochera de l'aube de sa propre révolution verte. Mais pour parvenir le plus rapidement possible à une véritable révolution verte, le directeur général de l'IFPRI Joachim von Braun propose une règle de « 10 pour 10 ». Selon lui, « l'engagement de 10 pour cent des ressources budgétaires ne doit pas simplement s'appliquer aux gouvernements africains ; la part de l'agriculture sur l'ensemble de l'aide au développement pour l'Afrique doit également être de 10 pour cent ».

— Par Abigail Somma

Lectures conseillées

Somma, A. 2008. The 10 percent that could change Africa. IFPRI Forum, Octobre. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.



www.africa-union.org



www.nepad-caadp.net

CAADP
COMMUNICATIONS MANAGER
Andrew Kanyegirire
(andrewk@nepad.org)
Tel.: + 27 11 2563615



www.comesa.int

COMESA CAADP
COORDINATOR
Cris Muyunda
(cmuyunda@comesa.int)
Tel.: + 260 211 229725/32