

## Gilles Peltier, L'agriculture africaine peut-elle se développer sans les organisations de producteurs ?

3 mai 2013

[Commentaires de Jacques Berthelot, [jacques.berthelot4@wanadoo.fr](mailto:jacques.berthelot4@wanadoo.fr), Solidarité]

14 mai 2013



*Gilles Peltier, ex-directeur délégué de l'Agence française de développement (AFD), représentant l'AFD au Conseil de surveillance du fonds d'investissement African Agriculture Fund (jusqu'à juin 2012), a placé un article ("L'agriculture africaine peut-elle se développer sans les organisations de producteurs ?") sur le blog de FARM le 3 mai 2013<sup>1</sup>. On découpe cet article en trois pour faciliter le ciblage des commentaires. Le texte de Gilles Peltier est en times new roman 12 noir, les citations des rapports en garamond 12 noir et les commentaires de J. Berthelot en calibri 12 bleu et entre crochets.*

### **I – Analyse de Gilles Peltier sur le rapport Banque mondiale sur l'agriculture africaine**

"Dans son rapport de janvier 2013 sur l'agriculture de l'Afrique sub-saharienne [1], la Banque mondiale rappelle la place primordiale de l'agriculture et de l'agro-industrie dans le sous-continent (50 % du produit intérieur brut)

[en fait 44% dont 24% seulement pour la production agricole et 20% pour l'amont et l'aval, y compris le commerce alimentaire de détail].

Elle estime que ce potentiel pourrait générer d'ici 2030 un volume d'activités (colossal !) de 1 000 milliards de dollars, plus de trois fois supérieur à celui de 2010, pour autant que le jeu des contraintes bridant les gains de productivité et l'organisation des filières, décourageant les investisseurs privés, soit desserré. Le défi est à la hauteur de l'enjeu car, si l'ensemble des pays de la région connaît depuis 2010 un taux de croissance autour de 5 % - soutenu pour l'essentiel par les secteurs minéraliers -, quatorze figurent toujours sur la *Watch List* de la FAO pour raison d'insécurité alimentaire [2].

C'est pourquoi le rapport, à partir de l'inventaire de plusieurs filières destinées soit à la consommation locale ou régionale - le riz au Sénégal et au Ghana, le maïs en Zambie, le lait au Kenya -, soit à l'exportation - le cacao au Ghana, les haricots verts au Kenya - relève la dualité, voire la fracture existant entre la masse des petits producteurs desservant les populations rurales et urbaines pauvres et les filières intégrées de l'agro-industrie extraverties vers les marchés extérieurs, et s'interroge sur les passerelles entre ces deux systèmes économiques."

### **[I – Commentaires et extraits de ce rapport BM :**

Une lecture attentive de ce rapport de la BM conduit à une appréciation très différente. Il s'agit d'un plaidoyer sans nuances pour l'agribusiness (à la fois au niveau de la production agricole et des secteurs amont et aval) orienté vers l'exportation, avec l'idée que le "secteur privé" aura un effet d'entraînement positif sur les exploitations familiales. Pour cela il faut libéraliser les échanges non seulement entre les pays d'ASS mais aussi avec le reste du

---

<sup>1</sup> <http://www.fondation-farm.org/zoe.php?s=blogfarm&w=w1>

monde. Les investissements agricoles étrangers sont les bienvenus mais il faut veiller à ne pas pénaliser les agriculteurs locaux. Les extraits suivants sont assez éloquentes pour ne pas avoir toujours besoin de commentaires pour tous les lecteurs déjà familiers de ces questions. Ceux-ci s'imposent seulement pour rectifier des erreurs de données :

"Le riz est la principale importation d'Afrique et celle qui augmente le plus vite, pour une valeur de 3,5 milliards de dollars en 2009 soit près de la moitié de la consommation totale."

[Non, selon FAOSTAT, les importations de blé ont augmenté bien plus vite, de 4,3%/an de 2005 à 2010 (de 31,6 Mt à 40,7 Mt pour l'Afrique entière et de 4%/an (de 18,7 Mt à 25,5 Mt) en Afrique subsaharienne (ASS) sur lequel ce rapport de la BM se concentre. Contre un taux de 0,5%/an pour le riz (de 8,8 Mt à 9 Mt) de 2005 à 2010 dans l'Afrique entière et 0,7%/an en ASS (de 8,4 Mt à 8,8 Mt).]

### 1) Sur la nécessité de libéraliser les échanges agricoles

"L'escalade tarifaire dans les pays à haut revenu diminue aussi la compétitivité des produits transformés du cacao, notamment le chocolat, pour les exportateurs qui ne bénéficient pas de la franchise à l'importation".

[C'est faux puisque la Côte d'Ivoire et le Ghana ont signé des APE intérimaires qui leur permettent d'exporter dans l'UE sans droits de douane tous les produits "sauf les armes", comme les PMA.]

"Le développement du secteur laitier au Kenya est généralement reconnu comme une réussite, surtout depuis la libéralisation dans les années 1990."

[C'est l'inverse puisque c'est le relèvement du droit de douane sur la poudre de lait, de 25% en 1999 à 40% en 2002 et 60% en 2004, qui a fait passer le Kenya d'une situation d'importateur net à exportateur net.]

"La libéralisation des échanges au cours des deux dernières décennies a plus étroitement aligné les prix intérieurs sur les prix mondiaux, mais d'importantes distorsions demeurent ... La réforme des politiques a été généralement inachevée et les interventions sur le marché ont souvent été ad hoc et imprévisibles. De nombreux pays ont maintenu des organismes parapublics, quoique avec un rôle réduit, mais ils continuent à entraver le développement du marché privé pour les produits alimentaires de base à travers des contrôles discrétionnaires et imprévisibles des échanges telles que des interdictions d'importation et d'exportation, des changements ad hoc des droits de douane et des opérations commerciales d'État directes..."

Pour laisser des marges de fonctionnement aux marchés privés, les gouvernements ont besoin d'une stratégie prévisible et bien définie pour achever une transition ordonnée vers des systèmes alimentaires fondés sur le marché.

De nombreux pays utilisent des droits de douane à l'importation ou des taxes à l'exportation différenciés sur les matières premières agricoles et leurs produits transformés afin de stimuler la transformation locale. En général, il s'agit d'une approche non optimale. Elle risque de créer un secteur de la transformation inefficace, tout en pénalisant les consommateurs pauvres (pour les tarifs à l'importation) ou les producteurs pauvres (pour les taxes à l'exportation)."

Les supermarchés peuvent apporter des avantages tels qu'une offre élargie de produits, des chaînes d'approvisionnement plus rationalisées, des aliments plus sains, des économies d'échelle, et des prix plus bas à la consommation. Leur rythme de développement dépend des politiques telles que la libéralisation des investissements étrangers, un terrain de jeu égal quant aux

incitations fiscales, des règlements d'implantation bien définis et appropriés, et des règlements flexibles sur les heures d'ouverture chez les détaillants."

## **2) Sur l'éloge du PDDAA du NEPAD pour développer l'agriculture africaine**

"Les partenaires au développement se mobilisent pour aider l'Afrique à saisir les opportunités existant pour ses chaînes de valeur agro-industrielles. Le Programme de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) articule le rôle central des investisseurs privés et des chaînes de valeur agro-industrielles à travers le pilier 2 du PDDAA. Plusieurs organismes internationaux ont formé un partenariat avec l'Union africaine dans l'Initiative de développement de l'agrobusiness africain et les agro-industries (ID3A)."

**[Hélas le CAADP (PDAA en français) a été complètement dévoyé, particulièrement dans ce Pilier II sur "L'accès aux marchés" qui priorise la compétitivité internationale des exploitations africaines plutôt que la sécurité alimentaire du continent :**

"La cible du PDDAA... devrait être... d'aider les Etats membres à...(b) exploiter la demande en croissance exponentielle sur les marchés émergents d'Asie et d'Amérique Latine, non seulement dans le secteur alimentaire mais également pour les matières premières et les biens transformés ; et (c) développer des stratégies pour compétir et se réappropriier les gains potentiels liés à la flambée des prix sur les marchés mondiaux et le secteur émergent des biocarburants"<sup>2</sup>.

**Pour cela, plutôt que de chercher à bénéficier de préférences commerciales, il faut ouvrir l'agriculture africaine au grand vent du libre-échange :**

"Les pays africains ont d'habitude mobilisé l'essentiel de leurs efforts à solliciter des préférences, un traitement spécial et différencié, et d'autres formes d'exemptions, lesquelles de facto légitiment et donc prolongent le protectionnisme mondial et ses effets négatifs avérés sur la croissance agricole, la réduction de la pauvreté, et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les recherches effectuées montrent que les préférences, malgré leur large et forte attractivité politique, ont en général beaucoup moins de valeur qu'elles n'apparaissent... La Chine et l'Inde, mais également beaucoup d'autres économies émergentes d'Asie et d'Amérique Latine sont à cibler comme futures destinations des exportations".

**Il faut donc**

"travailler à la mise en place des accords de commerce avec l'Inde, la Chine et les autres têtes de file des économies émergentes".

**Ces technocrates du NEPAD devraient lire la fable de La Fontaine "La grenouille qui veut se faire aussi grosse que le bœuf" qui se termine par "La chétive pécore s'enfla si bien qu'elle creva". Car le déficit alimentaire (hors poissons, où le déficit est de 2 Mt en 2009) de l'ASS a été multiplié par 11,6 de 2001 (407 M\$) à 2010 (4,7 Md\$), en hausse de 27,1% par an. Et, si on exclut les échanges nets de café+cacao+thé+épices qui ne sont pas des produits alimentaires de base, le déficit alimentaire a été de 13,8 Md\$ en 2010, en hausse de 13,7% par an, soit 6 fois plus vite que la population. Malgré ces fortes importations, ou plutôt à cause d'elles, 30% de la population d'ASS souffre de la faim.**

**Quant à l'ID3A (Initiative pour le développement de l'agribusiness et des agro-industries en Afrique) il a été lancé en 2010 par le NEPAD en partenariat avec la FAO, le FIDA et l'ONUDI, avec pour principal objectif d'accroître les flux d'investissements privés vers l'agriculture africaine. Si l'essentiel des financements devra venir du secteur privé,**

"Le secteur public devra donc créer et maintenir des conditions qui favorisent les investissements du secteur privé (y compris des agriculteurs) dans l'agribusiness et les agro-industries".]

---

<sup>2</sup> [http://www.caadp.net/pdf/PDDAA\\_Domaine%20%20A\\_FR.pdf](http://www.caadp.net/pdf/PDDAA_Domaine%20%20A_FR.pdf)

### **3) Sur les bienfaits des investissements fonciers privés, notamment étrangers**

"De nombreuses entreprises privées interrogées pour ce rapport ont souligné la raréfaction et la hausse du coût des terres en Asie. Près de la moitié des terres non cultivées dans le monde et considérées comme convenables pour augmenter la production végétale, soit près de 450 millions d'hectares qui ne sont pas boisés, protégés, ou densément peuplés- sont en Afrique ...

Insuffisance de la sécurité foncière pour les petits exploitants et les investisseurs. Parfois des gains rapides peuvent provenir de la clarification du statut foncier d'exploitations publiques ou privées à l'état d'abandon et de la vente aux enchères à des investisseurs des droits sur ces terres. À plus long terme, les gouvernements ont urgemment besoin d'un processus décentralisé, transparent et participatif pour allouer la terre, formaliser rapidement les droits individuels et des communautés, renforcer les capacités des communautés à négocier des contrats équitables avec les investisseurs et réduire les coûts de transaction et l'insécurité foncière qui découragent les investisseurs ...]

Les gouvernements centraux, avec l'appui des partenaires au développement, devraient fournir une assistance technique pour aider les autorités locales à tirer le maximum de l'intérêt croissant des investisseurs tels que l'assistance à l'enregistrement des droits fonciers, à l'inventaire formel des droits fonciers et du cadastre, au développement de "banques foncières", à l'acquisition de compétences pour négocier et l'élaboration de contrats types de location. Les investisseurs doivent être prêts à s'engager à investir à long terme, payer des loyers justes sur la terre et l'eau, et fournir d'autres avantages économiques et sociaux aux communautés locales en échange de droits fonciers garantis et négociables...

L'intérêt pour l'Afrique des investisseurs étrangers, fonds de pension et banques étrangères pour des investissements directs et des prêts a atteint un sommet jamais égalé, mais exploiter ce potentiel nécessite l'identification de projets viables et l'attention pour minimiser les risques sociaux.

L'Afrique a de nombreux bons exemples d'agriculture contractuelle réussie, en particulier dans la canne à sucre, l'huile de palme, et les fruits et légumes... D'autres façons de participer pour les communautés locales sont par l'attribution d'actions dans les entreprises agro-industrielles, souvent en échange de terres... Les communautés locales peuvent également bénéficier de loyers équitables sur leurs terres versés par les entreprises".

### **4) Sur les bienfaits des investissements en agrocarburants**

"Les initiatives récentes visant à augmenter la production de biocarburants en Afrique subsaharienne à partir de canne à sucre, manioc, huile de palme et jatropha ouvrent de nouveaux marchés pour ces produits. McKinsey (2010) a estimé que le marché régional des biocarburants pourrait atteindre 11 milliards de dollars d'ici 2030. Une autre considération est que la plupart des pays africains jouissent de préférences commerciales spéciales dans l'Union européenne, et une part importante de l'investissement agro-alimentaire dans la région vise à produire des biocarburants pour l'exportation vers ce marché".

### **5) Sur le modèle technologique "moderne" à suivre**

"La croissance de l'agrobusiness compétitif en Afrique est fortement limitée par la faible utilisation d'intrants modernes et un accès limité aux technologies améliorées. Une plus large adoption et une utilisation plus intensive de semences améliorées, d'engrais et d'autres intrants feraient beaucoup pour combler le "déficit de ses performances agricoles". Construire des

marchés d'intrants en Afrique représente également une opportunité majeure pour l'agrobusiness, avec des marchés potentiels de plusieurs milliards de dollars".

"Des transferts de technologie du Brésil ont été opérés par ses investissements dans la canne à sucre au Mozambique et en Angola".

"En coton, un environnement réglementaire approprié a été important pour que le secteur privé burkinabé devienne le leader dans la région pour les semences de coton génétiquement modifié, bien que l'Afrique soit encore fortement à la traîne des autres régions."

[Ce rapport de la BM contraste assez fortement avec celui publié en juillet 2012, en co-production avec l'AFD et dirigé par Bruno Losch du CIRAD, sur "Structural Transformation and Rural Change Revisited. Challenges for Late Developing Countries in a Globalizing World"<sup>3</sup>, dit aussi "RuralStruc", sur de nombreux aspects reflétés dans les extraits suivants :

"La création d'emplois doit devenir un critère incontournable des choix de développement agricole. Ils conduisent à privilégier les agricultures familiales qui représentent l'écrasante majorité de l'emploi agricole, et à conditionner les facilités accordées éventuellement au secteur entrepreneurial au respect de critères en termes d'emploi... Un grand nombre de preuves empiriques montrent que les exploitations familiales peuvent être compétitives en termes de coûts de production par rapport aux exploitations gérées à grande échelle. En Afrique subsaharienne, les exploitations familiales sont souvent compétitives sur le marché intérieur, mais défavorisés sur les marchés mondiaux en raison de facteurs indépendants de leur taille (par exemple, l'environnement économique et institutionnel)... Les exploitations familiales, qui dépendent fortement de méthodes de production intensives en travail, ont la plus grande capacité d'absorber la main-d'œuvre qui grossit de plus en plus vite (195 millions de jeunes ruraux dans les 15 prochaines années en Afrique subsaharienne). En revanche, les grandes exploitations à salariés, qui sont bien plus susceptibles d'être à forte intensité de capital, offrent moins de perspectives de générer d'importantes opportunités de travail... Les investissements dans l'agriculture commerciale à grande échelle devraient se concentrer sur les segments de la chaîne de valeur qui manquent de capitaux (approvisionnement en intrants, commercialisation, transformation), dans le but de libérer l'énorme potentiel des exploitations familiales à accroître la production..."

Les négociations de l'OMC ont porté logiquement sur la libéralisation du commerce, où l'agriculture est un secteur parmi d'autres à libéraliser. Cependant, l'agriculture est devenue la principale pierre d'achoppement dans le processus de négociation... [Il y a eu] une profusion de recherches ayant fourni des estimations contradictoires sur les gains escomptés de la libéralisation du commerce. Cet ensemble de travaux met en évidence les situations uniques de nombreux pays en développement, particulièrement en Afrique, où la libéralisation du commerce pourrait entraîner des pertes nettes plutôt que des gains, en ajoutant un doute, sinon la confusion à la discussion..."

[Par ailleurs le rapport RuralStruc fait allusion au rapport de l'EICASTD (Evaluation Internationale des Connaissances Agricoles, de la Science et de la Technologie pour le Développement, IAASTD en anglais), Afrique Subsaharienne<sup>4</sup>, qui dit notamment :

"Les produits agrochimiques, notamment les engrais et les pesticides synthétiques, produisent déjà un effet négatif sur la santé humaine et animale aussi bien que sur l'environnement dans quelques parties de l'ASS".

---

<sup>3</sup> <http://www.worldbank.org/afr/ruralstruc>

<sup>4</sup> [http://www.agassessment.org/docs/SSA\\_SDM\\_160508\\_French.htm](http://www.agassessment.org/docs/SSA_SDM_160508_French.htm)

Quelques extraits du résumé de l'IAASTD par Marie-Aude Even du ministère de l'agriculture en 2009 :

"L'IAASTD promeut le développement de systèmes agroécologiques assurant la durabilité environnementale tout en accroissant la productivité, dans le droit fil de la « révolution doublement verte » de Michel Griffon... La poursuite de l'intensification, telle que pratiquée actuellement par la « révolution verte », est donc jugée « inadaptée pour l'avenir »... L'IAASTD propose de mettre l'accent sur les projets de sélection participative et sur l'agroécologie... Le rapport met tout d'abord l'accent sur les impacts du commerce de produits agricoles en termes de répartition, le plus souvent en défaveur des petits producteurs. La libéralisation peut avoir des effets négatifs sur l'agriculture, avec des conséquences sur la pauvreté, la sécurité alimentaire et l'environnement si « les institutions et les infrastructures de base ne sont pas en place »".

## **II – Appréciation de Gilles Peltier sur l'étude FARM réalisée par Roger Blein et Célia Coronel sur les organisations de producteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre**

"Parallèlement, dressant l'état des lieux d'un panel d'organisations de producteurs en Afrique de l'Ouest (Ghana et Burkina Faso) et du Centre (Cameroun), une étude récente, réalisée par FARM, signale que les organisations opérant dans les filières d'exportation de produits bruts ou semi-transformés sont bien mieux structurées et donc plus efficaces que celles centrées sur la production alimentaire pour les marchés intérieurs. Dès lors, dénoncent les rédacteurs du rapport en regard des menaces de crise alimentaire, « *pour les gouvernements, la question n'est plus d'assurer l'adaptation des agricultures familiales et la structuration des filières agroalimentaires, mais de promouvoir des unités de production de grande taille et de maîtriser l'aval de la production, en fonction des attentes des marchés* » [3]."

### **[II – Analyse succincte du rapport de Roger Blein et Célia Coronel**

#### **Le rapport précise que**

"L'étude a une double finalité : (i) analyser la situation actuelle des OP dans ces pays, et (ii) formuler des pistes de réflexion et des propositions susceptibles d'alimenter la réforme des politiques publiques allant dans le sens d'un renforcement des capacités économiques des OP, du renforcement de leur pouvoir de marché et de leurs capacités de contractualisation."

#### **Le rapport déplore à plusieurs reprises que**

"C'est... dans le domaine des modalités d'organisation et de régulation des marchés que les politiques publiques doivent réinvestir fortement".

#### **Il constate que**

"Alors qu'en Europe et aux Etats-Unis, mais aussi dans de grands pays émergents (Chine, Inde, Indonésie...), les agriculteurs et leurs organisations ont déployé leur activité dans des contextes relativement sécurisés, grâce à de solides politiques agricoles, en Afrique de l'Ouest et du Centre les agriculteurs sont confrontés à des politiques instables, souvent peu prévisibles et plus souvent affichées que réellement mises en œuvre".

#### **Et il ajoute :**

"Il faut d'urgence réhabiliter et réinventer l'action publique en Afrique de l'Ouest et du Centre... Il implique des politiques tarifaires et des outils de gestion de la volatilité des prix, le respect des disciplines de libre circulation des marchandises dans l'espace régional, des règles d'origine efficaces, des instruments d'intervention sur les marchés pour en corriger les dysfonctionnements et les asymétries".

#### **Le rapport souligne encore que**

"l'amélioration de l'environnement commercial des filières passe par la recherche d'une union douanière, dotée d'un tarif extérieur commun (pratiquement aboutie dans le principe en Afrique de l'Ouest)"

puisque

"Les offres d'accès aux marchés préparées par l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale excluent du schéma de libéralisation l'ensemble des produits agricoles concurrents, jugés « produits sensibles à l'ouverture commerciale »").

Il ajoute cependant que

"au regard des enjeux de souveraineté alimentaire et de protection des agricultures locales, il subsiste des arbitrages défavorables au secteur agricole, rendus soit au nom des consommateurs, soit dans l'intérêt des industries de transformation locales, principalement les moulins (blé) et les industries laitières. La structure du TEC distingue les intrants, taxés à 5 % car ils sont utilisés comme consommation intermédiaire par les industries locales (les céréales brutes, la poudre de lait) et les produits transformés, taxés à 35 % pour protéger les mêmes industries".

Mais les agriculteurs sont précisément fortement concurrencés par les importations des céréales brutes et du lait en poudre taxés à 5% seulement (le riz l'est à 10%), donc pour eux il ne s'agit pas d'intrants mais de concurrents directs de leurs produits, d'autant que leurs prix mondiaux sont fortement subventionnés, ce que le rapport constate pour les deux régions

"Confrontées à des importations longtemps favorisées par le démantèlement des barrières tarifaires ouest et centre-africaines et par les politiques de subventions aux exportations pratiquées par les concurrents des deux régions".

Mais cette analyse de la protection à l'importation reste bien insuffisante pour deux raisons : elle oublie de dire que le TEC (tarif extérieur commun) de la CEDEAO ne porte que sur les droits de douane appliqués et ne dispose pas de droits consolidés, ceux pourtant qui sont négociés à l'OMC, puisque la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC (comme l'est l'UE qui négocie au nom des 27 Etats membres); et que, face à la double volatilité des prix mondiaux en dollars et des taux de change, les droits *ad valorem* du TEC ne peuvent assurer une protection suffisante, et il faudrait les remplacer par des prélèvements variables, bien que l'OMC les interdise<sup>5</sup>. D'autant que le texte des APE (pas encore signés au niveau régional) interdit de relever les droits appliqués et ne traite pas de la question essentielle des subventions agricoles, car l'UE prétend qu'elles relèvent exclusivement de l'OMC.

D'autant que le rapport n'évoque ni les négociations sur les APE avec l'UE ni les négociations agricoles de l'OMC. Ce sont des terrains trop brûlants sur lequel il vaut mieux ne pas s'aventurer, ne serait-ce que pour ne pas indisposer les "bailleurs de fonds", parmi lesquels la Commission européenne.

C'est sans doute pour cela que le rapport se limite à présenter le rôle que les OP pourraient jouer dans les domaines de la gestion des stocks

"L'accent mis sur le renforcement de la sécurité alimentaire ouvre des opportunités pour une implication accrue des OP dans la constitution et la gestion des stocks agricoles"

et de la gestion des risques

"Les OP peuvent jouer un rôle précieux pour la conception, la diffusion et la gestion d'assurances indicelles, permettant d'indemniser les pertes de récolte et de bétail dues aux intempéries"

mais

---

<sup>5</sup> Pour une analyse précise lire le chapitre 5 de J. Berthelot, "Réguler les prix agricoles", L'Harmattan, 2013.

"Elles sont également des interlocuteurs indispensables pour développer la contractualisation avec des opérateurs d'amont ou d'aval, afin de sécuriser l'approvisionnement en intrants, garantir les débouchés et lisser les fluctuations des prix agricoles".

Par ailleurs le rapport s'étend longuement sur la question du statut juridique des OP, mais c'est une question bien secondaire au regard des enjeux liés à leur participation à la définition et à la mise en oeuvre des politiques agricoles. Car il oublie les leçons à tirer du développement spectaculaire de l'agriculture européenne (et des EU) depuis la fin du XIXe siècle, accentué depuis 1e marché commun au début des années 1960, qui a reposé essentiellement sur trois piliers : une forte participation des agriculteurs à la définition des objectifs et moyens puis à la mise en oeuvre de la PAC, ce qui leur a permis d'imposer une politique appropriée des prix et marchés agricoles – notamment d'une protection efficace à l'importation leur garantissant des prix rémunérateurs – et des financements conséquents, même si cette PAC a accentué les inégalités entre agriculteurs et a aussi reposé largement sur le dumping, faute dans les deux cas d'une régulation des droits à produire.

C'est pourquoi la conclusion du rapport est contestable :

"Le diagnostic que livre cette étude peut apparaître pessimiste. Il se veut au contraire réaliste, car il vise à identifier le plus clairement possible le chemin à parcourir et les itinéraires à emprunter pour que les producteurs, à travers leurs organisations, ne se fassent pas déposséder du principal levier de la transformation de leurs agricultures : une demande pour leurs produits, solvable et en forte croissance".

Au total un rapport qui ne fait pas sensiblement avancer le rôle indispensable des OP pour promouvoir la souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre.

### III – Les autres appréciations de Gilles Peltier portent sur l'amélioration des financements à l'agriculture africaine à partir de l'analyse de plusieurs rapports

"Dans cette logique, la demande accrue de matières premières agricoles en Afrique subsaharienne et la flambée concomitante des prix sur le marché international avaient attiré dès 2009 des fonds d'investissement ciblant l'agriculture, en espérant des taux de rendement élevés. Ainsi la revue *African investor*, dans son bimestriel de janvier-février 2011, publie les résultats d'une étude du cabinet Dalberg [4]: il existerait 50 fonds d'investissement actifs dans le secteur agricole, parmi lesquels 19 seraient exclusivement dédiés à l'agriculture et à l'agro-industrie, représentant une masse financière totale de l'ordre de 2,4 milliards de dollars.

Mais cette première impression d'un engouement opportun d'investisseurs et de gestionnaires pour l'agriculture africaine cache une réalité plus complexe et moins optimiste : l'impact de la crise financière a rendu difficile la levée de fonds de nombreuses initiatives ; les exploitations agro-industrielles sont souvent les cibles privilégiées pour le moindre risque et la meilleure rentabilité qu'elles représentent, or celles-ci n'associent que rarement les communautés locales ; les investissements bénéficient fréquemment, in fine, à la production de matières premières agricoles destinées à l'exportation. Comme le soulignent la plupart des gestionnaires de fonds, l'identification et la structuration des transactions sont particulièrement complexes dans le secteur agricole, car celui-ci souffre d'un déficit majeur en matière d'appui et d'assistance technique à destination des entreprises cibles non familières du capital investissement.

En 2010, *African Agriculture Fund* (AAF), le premier fonds d'investissement essentiellement



consacré à la production alimentaire pour l'Afrique sub-saharienne, a été créé. De l'expérience des réflexions menées lors de la mise en place de ce fonds, il nous semble que les investisseurs devraient se poser deux questions : l'agriculture africaine peut-elle se développer sans les organisations de producteurs agricoles ? Outre la fracture agricole entre les économies du Nord et le continent africain, doit-on laisser s'aggraver une autre, économique, entre les Africains ?

Des éléments de réponse nous sont fournis dans différentes contributions :

1/ La FAO, dans son rapport 2012 sur la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture [5], tout en insistant sur l'importance de la combinaison d'investissements renforçant la productivité agricole et protégeant les ressources naturelles et les écosystèmes, rappelle que les agriculteurs familiaux ou disposant de petites surfaces demeurent les premiers investisseurs dans l'agriculture dans les économies fragiles, loin devant les investisseurs publics nationaux, l'aide publique au développement et les investisseurs privés étrangers.

Le taux d'investissement par travailleur agricole a néanmoins baissé au cours des trente dernières années [6]. De plus, les dépenses publiques affectées à l'agriculture ont eu des impacts limités en termes de productivité, de réduction de la pauvreté et de durabilité. Quant aux investissements directs étrangers, leur effet d'entraînement sur les gains de productivité est lui aussi resté faible, car ils se sont orientés principalement, au cours de la dernière décennie, vers l'acquisition de terres arables destinées à des productions de rente [7] ou vers les industries agro-alimentaires tournées vers l'exportation.

*Par conséquent, toute stratégie de croissance des investissements devra, selon nous, pour être efficace, respecter les aspirations des agriculteurs familiaux et des acteurs des filières dans lesquelles ils s'insèrent en les intégrant dans des modèles de production plus performants, afin d'éviter les phénomènes dévastateurs d'investissements non concertés accompagnés d'accaparement de terres.*

[Gilles Peltier résume bien le message principal de ce rapport FAO mais, précisément, ce rapport fait l'impasse totale sur la condition essentielle qui aurait permis un développement agricole par les petites exploitations familiales, à savoir des prix agricoles stables et rémunérateurs assurés par une protection efficace à l'importation. La FAO reste fidèle aux conclusions qu'elle a toujours tirées des causes de la faim et des outils essentiels à mettre en œuvre pour promouvoir l'agriculture des PED déficitaire : des investissements agricoles accrus – même si elle insiste plus dans ce rapport sur ceux des petits agriculteurs eux-mêmes que sur ceux d'investisseurs privés "modernes", ou sur les transferts Nord-Sud – dans un contexte de libre-échange accru afin de supprimer les "distorsions" des prix agricoles :

"Les agriculteurs sont et resteront la principale source d'investissement dans l'agriculture; ils devront donc occuper une place centrale dans toute stratégie d'investissement... C'est justement dans les zones où la faim et la pauvreté sont les plus répandues que les taux d'investissement ont stagné ou régressé au cours des trois dernières décennies (investissements des agriculteurs et des gouvernements)... Trop fréquemment, leurs investissements agricoles se heurtent à des politiques et à un environnement institutionnel défavorables. On peut aisément imaginer ce qu'ils seraient capables de faire dans un environnement porteur... On sait parfaitement quelles sont les différentes composantes d'un climat d'investissement favorable, mais elles restent inaccessibles dans de nombreuses régions... Les petits agriculteurs sont souvent confrontés à de grandes difficultés lorsqu'ils tentent d'investir dans l'agriculture, car ils fonctionnent à un niveau si proche de la survie qu'ils

n'arrivent pas à épargner ou à prendre en charge de nouveaux risques. Ils ont besoin de droits de propriété garantis

[Mais les droits fonciers coutumiers leur donnent bien plus de garantie que l'octroi de droits de propriété individuels "modernes", à condition toutefois que l'Etat ne leur confisque pas ces droits coutumiers au profit d'"investisseurs" privés censés mieux valoriser ces terres]

et de meilleurs services publics et infrastructures rurales. Des associations de producteurs plus solides, comme des coopératives, pourraient les aider à gérer les risques et à réaliser des économies d'échelle pour l'accès aux marchés. Des dispositifs de protection sociale et des paiements de transfert peuvent en outre les aider à accumuler du capital et à conserver leurs actifs, dans le secteur agricole ou toute autre activité de leur choix."

[En effet, afin de mieux contrôler la pertinence des investissements agricoles la FAO a promu

"La mise en place d'un cadre amélioré d'incitations visant à encourager l'investissement dans le secteur agricole exige une analyse approfondie des politiques agricoles d'un pays, afin de favoriser la cohérence et la transparence de leurs incidences. Le projet de "suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique" (SPAAA) qui vise à améliorer les éléments utilisés pour l'élaboration des politiques dans dix pays africains propose, à cet effet, un cadre d'analyse des incidences des politiques et des écarts de développement du marché".

"Le SPAAA mesure, plus particulièrement, la manière dont les politiques et la configuration des marchés divers affectent les prix que les agriculteurs reçoivent pour leurs produits ainsi que les prix que paient les consommateurs. Il compare ces prix avec ceux qui seraient pratiqués si les politiques actuelles ou les contraintes d'accès aux marchés n'existaient pas... Le SPAAA utilise, en particulier, un indicateur appelé Taux Nominal de Protection (TNP) qui indique le montant et le type de soutien que les gouvernements africains accordent à l'agriculture. Le TNP est semblable à l'Estimation du soutien à la production (ESP) de l'OCDE ... Tous les documents techniques produits par le SPAAA sont revus par le groupe consultatif de l'ESP à l'OCDE".

[Effectivement le SPAAA est totalement verrouillé par les institutions internationales promouvant le libre-échange] :

"Les partenaires mondiaux de la FAO impliqués dans le SPAAA sont des bailleurs de fonds, des agences internationales et des instituts de recherche comme: la Fondation Bill et Melinda Gates, l'USAID, l'OCDE, la Banque mondiale et l'IFPRI"<sup>6</sup>

[L'IFPRI est déjà le principal conseiller technique du PDAAA du NEPAD. Rappelons que l'une des deux composantes, souvent majoritaire, de l'ESP, à côté des subventions, est le "soutien des prix du marché" représenté par la différence entre le prix intérieur et le prix du marché mondial considéré comme le "vrai prix sans distorsions" alors que tout le monde sait que les prix mondiaux des produits alimentaires de base – notamment céréales, oléagineux, viandes et produits laitiers – sont des prix de dumping du fait des fortes subventions dont ils bénéficient dans les pays développés exportateurs. Et la FAO récite le catéchisme libre-échangiste en écrivant :

"Le fait d'éliminer progressivement les dernières politiques qui ont un effet de distorsion sur les prix permettrait d'encourager l'investissement et favoriserait une meilleure allocation des ressources, en aiguillant l'investissement vers les activités et les branches économiques pour lesquelles un pays a son avantage comparatif le plus fort... Anderson, Valenzuela et van der Mensbrugghe (2009) proposent une évaluation à la fois rétrospective et prospective, dans un large exercice de modélisation économique. Ils utilisent le modèle général *Linkage* de la Banque mondiale (van der Mensbrugghe, 2005) pour quantifier les incidences des réformes passées (jusqu'en 2004) et les avantages potentiels de l'élimination des distorsions encore observées en 2004... Leurs résultats confirment que l'élimination de la distorsion des incitations par les prix

---

<sup>6</sup> <http://www.fao.org/mafap/accueil-du-spaaa/fr/>

serait extrêmement avantageuse pour l'agriculture, en particulier dans les pays en développement."

[Pourtant, dans cette méthodologie, Andersson et al. constatent que

"le droit de douane moyen pondéré pour les produits agricoles et alimentaires faiblement transformés était en 2004 de 21,4% pour les pays en développement et de 22,3 % pour les pays à haut revenu"<sup>7</sup>.

Ils écrivent encore que si, avec modèle Linkage, :

"toutes les subventions et taxes agricoles plus les droits de douane sur les autres marchandises étaient supprimés au niveau mondial... cela conduirait à un gain mondial de 168 milliards de \$ par an... En pourcentage du revenu national, les pays en développement gagneraient près de deux fois plus que les pays à haut revenu en terminant le processus de réforme (une hausse moyenne de 0,9% comparé à 0,5% pour les pays à haut revenu".

Mais ils sont obligés d'ajouter :

"Cependant les résultats varient fortement selon les pays en développement, avec de faibles pertes dans le cas de certains pays d'Asie du Sud et les pays d'Afrique subsaharienne qui souffriraient de pertes exceptionnellement importantes dans leurs termes de l'échange".

[Les promoteurs de la FAO, du NEPAD (PDDAA) et Gilles Peltier ont-ils seulement lu cette méthodologie?]

2/ Dans le même ordre d'idées, une étude du consultant Dalberg publiée en septembre 2012 [8], tout en confirmant la part essentielle des petits producteurs dans les chaînes de valeur agricole, relève (comme FARM) la faiblesse des organisations paysannes, leur accès limité au crédit à court terme et au financement d'investissement qui leur permettraient d'accroître la productivité de leurs parcelles. Les petits producteurs ne peuvent donc inscrire leurs efforts dans un cycle vertueux de production marchande ayant un réel impact sur la sécurité alimentaire, notamment dans les zones urbanisées, trop souvent dépendantes des importations de produits alimentaires. Afin de satisfaire cette demande de financement, Dalberg envisage différentes trajectoires de croissance (cinq au total) et analyse les impacts attendus pour chacune.

*Nous retenons de cette étude que, quelle que soit la trajectoire choisie, sa réussite implique une action concertée des différents intervenants sur le lieu de production et sur les marchés agricoles (organisations de producteurs, acheteurs des récoltes, entreprises de transformation et de distribution) et des institutions financières à court et à moyen terme. C'est pourquoi les politiques d'intégration des filières, pour réussir durablement, doivent être articulées avec la mise en place de facilités globales de financement, sécurisant et solidarisant tous les acteurs de la filière.*

[Il s'agit encore d'une étude qui considère que le besoin prioritaire des petits paysans du Sud est l'accès accru à des financements en oubliant que l'autofinancement serait bien plus sûr en leur garantissant des prix rémunérateurs par une protection efficace à l'importation.]

3/ Approfondissant cette approche, le groupe d'experts indépendants auprès du Comité pour les financements innovants dans l'agriculture [9] a dressé dernièrement un inventaire des mécanismes les plus novateurs par leur effet catalyseur sur les investissements privés et leur impact sur les chaînes de valeur agricoles.

---

7

<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/52785/2/Welfare%20and%20Poverty%20Effects%20using%20Linkage%20Model%20-Agricultural%20Distortions%20Working%20Paper%2095%2c%20June%202009.pdf>

*Dans cette évaluation, les partenariats public-privé constitués sous la forme juridique de fonds d'investissements (mais aussi les fonds de garantie) sont présentés comme les facilités de financement et de structuration des filières les plus aptes à générer un impact fort et durable, pour autant qu'ils opèrent dans des pays ou des sous-régions ayant mis en place une stratégie de développement de leur agriculture.*

L'issue, pour accroître significativement les investissements publics et privés dans l'agriculture conformément aux recommandations précédentes, et tendre avec les organisations de producteurs vers la réalisation du potentiel de croissance annoncé par la Banque mondiale, se trouve ainsi dans la conception et la promotion de fonds d'investissement associés à d'autres acteurs : institutions financières de développement soucieuses de l'orientation stratégique des investissements et de leur gouvernance responsable, organismes privés (investisseurs et gestionnaires) apportant une impulsion entrepreneuriale, donateurs publics (par exemple le FIDA) ou fondations (comme AGRA) impliqués dans l'assistance technique aux petits producteurs. La réussite d'un tel modèle de fonds d'investissement requiert plusieurs conditions : d'abord, une thèse d'investissement rigoureuse, c'est-à-dire opérant sur l'ensemble de la chaîne de valeur alimentaire, intégrant pour chaque opération un volet dédié aux acteurs locaux à l'échelle villageoise et disposant de forces suffisantes pour créer une offre durable de produits agricoles ; mais aussi, une facilité d'assistance technique placée auprès du fonds, pouvant octroyer des aides visant à renforcer les capacités des petits exploitants agricoles et à les insérer dans des filières agro industrielles organisées et structurées pour l'accès aux marchés et aux financements.

Dans cette conception, il est essentiel de souligner que les processus décisionnels et de gouvernance de la facilité d'assistance technique sont juridiquement séparés de ceux du fonds, même si, afin d'optimiser la mise en jeu des compétences, une plateforme technique regroupant les experts des deux composantes facilite les interactions lors des prises de décision.

C'est la voie choisie par *African Agriculture Fund* [10], dont l'expérience, nous l'espérons, sera profitable à d'autres.

#### [\[Le Comité pour les financements innovants dans l'agriculture part du constat que](#)

"l'APD [aide publique au développement] mondiale pour l'agriculture, la forêt et la pêche est passé de 7,5 Md\$ en 2000 à 12,5 Md\$ en 2010, soit une augmentation de 66%, principalement en raison de la crise de 2007-08. Mais l'augmentation de l'APD pour l'agriculture est beaucoup plus faible en Afrique subsaharienne (ASS), où il a augmenté seulement de 2,5 à 3,3 Md\$ (de 30% en dix ans), alors que les besoins y sont les plus importants. Malgré des efforts récents, il est très peu probable que la communauté des bailleurs de fonds sera en mesure de se procurer les fonds nécessaires à des ressources fiscales traditionnelles, dans une situation de crise budgétaire dans les pays les plus développés".

[C'est pourquoi il propose un grand éventail de sources possibles de financement mais qui sont très peu crédibles puisqu'elles proviendraient essentiellement aussi des pays développés dont il prédit qu'ils ont peu de chances d'augmenter significativement leur APD, dont : taxe sur les engrais chimiques des pays développés et pays émergents pour subventionner les engrais en ASS; taxe sur la consommation de corps gras et sucre dans les pays développés pour financer des projets nutritionnels au Sud; une partie de la taxe sur les transactions financières en élargissant son assiette \(elle n'existe que dans certains pays de l'UE\); une partie des taxes sur les quotas d'émission de GES \(gaz à effet de serre\) qui n'existe aussi à un faible niveau que dans l'UE. Mais il propose aussi de nombreuses mesures qui](#)

s'appliqueraient dans les PED eux-mêmes comme : taxe sur la consommation de tabac dans les pays du Sud; mobilisation d'une partie des transferts des émigrés, lesquels représentent 400 Md\$ par an soit 3 fois plus que l'APD, mais qui est une proposition qui sera très mal perçue puisque ce serait socialiser une partie des aides familiales.

Mais ici encore la source la plus importante de financement possible n'est pas évoquée : l'autofinancement par les agriculteurs eux-mêmes lié à des prix rémunérateurs et stables grâce à l'instauration de prélèvements variables à l'importation.

Quant à l'article de Marie Garcin et Gilles Peltier ("Relever le défi de la sécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne : sous quelles conditions les fonds d'investissement peuvent-ils-y contribuer") il est lui aussi très décevant. D'une part il fait l'éloge des propositions du G20 agricole de juin 2011 pour lutter contre la volatilité des prix agricoles<sup>8</sup> mais aussi du PDDAA "qui propose des réformes globales et ambitieuses pour que l'agriculture africaine atteigne un taux de croissance de 6% d'ici 2015".

L'on a vu plus haut ce qu'il fallait en penser.

L'article fait surtout la promotion de l'African Agriculture Fund (AAF) qui

"est destiné au renforcement des capitaux propres des entreprises agricoles. Son objectif est de soutenir les entreprises privées qui développent des stratégies de croissance et de diversification de la production agricole en Afrique par un apport en fonds propres et un renforcement de la gestion, de la modernisation et de l'organisation du secteur agricole sur le continent".

25% des financements sont destinés à la production et le reste à l'amont et l'aval ainsi qu'aux infrastructures. Certes les trois exemples de projets présentés dans l'article (production d'huile de palme en Sierra Leone pour la consommation locale ou régionale, production et vente d'oeufs en Zambie pour la consommation locale ou régionale et production de maïs et soja au Cameroun pour l'alimentation du bétail) et l'implication de l'ONG Technoserve dans le processus d'octroi et de suivi des projets semblent prometteurs. Quand bien même l'AAF serait une institution financière crédible et contribuant réellement à la promotion d'une agriculture durable basée sur les petites exploitations familiales et centrée sur les besoins du marché intérieur, elle serait bien plus efficace si ces exploitations bénéficiaient de la stabilité des prix à un niveau rémunérateur. Mais de cette indispensable protection renforcée à l'importation, l'article n'en parle pas.]

#### Sources

[1] *Growing Africa. Unlocking the Potential of Agribusiness*, The World Bank, January 2013. <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/africa-agribusiness-report-2013.pdf>.

[2] Cf. *Africa Pulse*, October 2012/Volume 6, The World Bank, figures 1 et 2, table 1. [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Africas-Pulse-brochure\\_Vol6.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Africas-Pulse-brochure_Vol6.pdf)

[3] Les organisations de producteurs en Afrique de l'Ouest et du Centre : attentes fortes, dures réalités, Roger Blein et Célia Coronel, FARM, février 2013 (page 39).

<http://www.fondation-farm.org/article854>

[4] *Harvesting promise, Agribusiness funds*, Angela R Hansen, AfricanInvestor, janvier-février 2011.

---

<sup>8</sup> Voir les critiques de ces propositions au chapitre 4 de "Réguler les prix agricoles".

[http://www.phatisa.com/images/file/Harvesting%20promise%20\(small\).pdf](http://www.phatisa.com/images/file/Harvesting%20promise%20(small).pdf)

[5] La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture - Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur, FAO (2012).

<http://www.fao.org/docrep/017/i3028f/i3028f.pdf>

[6] Le graphique 8 page 21 du rapport indique que l'Afrique subsaharienne est la seule région du monde où la variation annuelle moyenne du capital d'exploitation par travailleur a été négative sur la période 1980-2007.

[7] En Afrique subsaharienne, les acquisitions de terre à grande échelle ont concerné principalement six pays : l'Ethiopie, le Mali, le Libéria, le Mozambique, le Nigéria et le Soudan (source : FAO, rapport cité note 5, page 75, tableau 11).

[8] *Catalyzing Smallholder Agricultural Finance*, Dalberg Global Development Advisors (September 2012).

[http://dalberg.com/documents/Catalyzing\\_Smallholder\\_Ag\\_Finance.pdf](http://dalberg.com/documents/Catalyzing_Smallholder_Ag_Finance.pdf)

[9] *Innovative Financing for agriculture, food security and nutrition*, Report of the High-level expert Committee to the Leading Group on Innovative Financing for agriculture, food security and nutrition, International Expert Report (December 2012). Page 21, tableau 2 : "Mechanisms innovating through their catalytic effect on private investments".

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Agriculture\\_GB\\_bd\\_cle03aa11.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Agriculture_GB_bd_cle03aa11.pdf)

[10] Pour en savoir plus sur *African Agriculture Fund*, voir l'article de Marie Garcin et Gilles Peltier, *Relever le défi de la sécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne : sous quelles conditions les fonds d'investissement peuvent-ils-y contribuer ?*, revue Techniques Financières et Développement N° 110, Epargne sans frontière.

[http://www.epargnesansfrontiere.org/Articles\\_c-9-s-89-i-534](http://www.epargnesansfrontiere.org/Articles_c-9-s-89-i-534) (revue payante)"