
Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique

Méthodes et outils d'analyse
et d'aide à la décision

METHODOLOGIE



09307

M. GRIFFON (CIRAD)
P. HENRY (SEDES)
J.-P. LEMELLE (IRAM)



Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique

**Méthodes
et outils d'analyse et d'aide
à la décision**

Collection Méthodologie

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT

70300



*Ouvrage financé par le Ministère de la Coopération,
la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE),
la Caisse des Dépôts Développement (C3D),
la Société d'Études pour le Développement Économique et Social (SEDES) ✓
et le Centre de Coopération Internationale
en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD). ✓*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés
y compris la photographie et le microfilm réservés pour tous pays.

© Ministère de la Coopération et du Développement - 1991.
ISBN 2-11-086717-5

La réalisation de ce document a été financée par :

- **Le Ministère de la Coopération**
- **La Caisse Centrale de Coopération Économique**
- **La Caisse des Dépôts et Consignations**

qui ont par ailleurs apporté leur capacité d'expertise et de conseil, ainsi que par la SEDES et le CIRAD.

Ce document a été rédigé par :

- **Patrice HENRY**, Directeur général adjoint de la SEDES,
- **Michel GRIFFON**, Chargé de mission Économie rurale du CIRAD
- **Jean-Pierre LEMELLE**, en a défini les utilisations en matière de formation et a apporté ses conseils.

Ont collaboré à sa rédaction :

- **Gérard ANCEY**, Économiste, Directeur d'Études à la SEDES
- **Jean-Michel YUNG**, Directeur d'Études à la SEDES
- **Bruno LOSH**, Chargé d'Études à la SEDES
- **Jérôme COSTE**, Économiste IRAM

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Ce document propose une méthode, une démarche, pour l'élaboration de politiques agricoles. Il a donc été conçu dans un esprit didactique. Son ambition n'est pas d'élaborer une théorie du développement et de la régulation de l'économie agricole en Afrique. Cependant, *l'aspect pragmatique de la démarche* et l'expérience des auteurs les poussent à bien mettre en lumière les limites de l'application de la théorie économique classique en Afrique quand elle inspire « l'ajustement structurel » tel qu'il est actuellement pratiqué.

Partant des pratiques courantes et de l'expérience accumulée par différents experts, son objet est donc de contribuer à forger *un outil d'analyse et d'aide à la décision en matière de politique agricole et alimentaire*. Pour cette raison, le texte est illustré de nombreux encadrés relatifs à des points de méthode, des exemples par pays ou des précisions concernant les systèmes d'information nécessaires à l'analyse et à la décision.

La « discipline » politique agricole est par nécessité synthétique et se nourrit d'un grand nombre d'autres disciplines et domaines. L'innovation réside donc plus dans l'architecture de cette synthèse que dans les techniques élémentaires auxquelles il est fait appel. Très simplement, les auteurs proposent de bien différencier des phases de *diagnostic*, de *prospective* — ce qui est nouveau — de *choix* et de *instrumentation*. Ces phases s'appliquent à différents champs qualifiés ici de « blocs » ; le découpage, en fait, met en lumière d'une part la base productive de l'agriculture (le milieu, la population, les systèmes de production et les structures agricoles) et d'autre part tout l'environnement économique de celle-ci : les prix, les marchés, les filières, les institutions et le cadre macro-économique d'ensemble.

Il s'agit, au fond, de définir une politique économique tenant compte de la réalité agricole telle quelle est. Ceci impose à la politique économique générale et à la politique de développement des contraintes à respecter, tout autant que la politique relative au secteur agricole doit respecter les contraintes macro-économiques générales.

Cette énumération peut inquiéter ceux qui redouteraient la lourdeur du dispositif ainsi échafaudé. Cette inquiétude n'a pas lieu d'être, ceci pour deux raisons :

- Premièrement, rien n'empêche de se servir de cette démarche comme d'une *boîte à outils* et de n'appliquer que certains *modules*, à la condition, bien sûr, que l'ordonnance générale du raisonnement soit conservée afin de ne pas prendre de décision sans que tous les effets et conséquences prévisibles n'aient été évalués, ne serait-ce que qualitativement. Les auteurs pensent par exemple qu'il est grave de

proposer des politiques de prix (comme cela est quelquefois pratiqué) sans avoir d'informations sur les revenus des différents agents des filières concernées.

• Deuxièmement, *tout module de la démarche* peut faire l'objet de travaux fins et détaillés : *recherche*, de travaux *d'étude* plus rapides, ou de *simples estimations*, ce qui peut rendre l'ensemble de la démarche relativement rapide lorsqu'elle est réalisée à partir de connaissances existantes.

Ce document, enfin, ne peut être qu'un *état de la question à un moment donné*. Il est donc destiné à être repris périodiquement en fonction de la progression de l'expérience et des connaissances.

Que tous ceux qui y ont collaboré soient ici remerciés.

Décembre 1989

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT AU LECTEUR	7
--------------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

POURQUOI DES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE

CHAPITRE 1. — DE 1960 A 1980 — UN CONTEXTE DÉFAVORABLE A L'AGRICULTURE ET UNE SITUATION FINANCIÈRE ET ÉCO- NOMIQUE CAHOTIQUE	17
1. Le monopole institutionnel de l'État	17
2. Des économies soumises à des aléas importants	19
3. L'agriculture longtemps non prioritaire	21
CHAPITRE 2. — LES LIMITES DE LA RÉPONSE PAR L'AJUSTEMENT STRUC- TUREL	23
1. Une volonté de restauration de l'agriculture	23
2. Retour à l'équilibre budgétaire	23
3. Retour à l'équilibre des paiements	24
CHAPITRE 3. — POURQUOI DES POLITIQUES AGRICOLES APRÈS AVOIR LONGTEMPS PROCÉDÉ PAR DES PLANS ET DES PROJETS.	27
1. L'ajustement structurel est une politique agricole	27
2. Politique agricole et alimentaire : une approche utile mais qui a, elle aussi, ses limites	28

DEUXIÈME PARTIE

COMMENT ÉLABORER UNE POLITIQUE AGRICOLE

CHAPITRE 1. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE	33
1. Définition et contenu du champ d'une politique agricole	33
2. Les différentes phases de l'élaboration d'une politique agricole	34
3. Découpage en blocs du champ politique agricole	35
CHAPITRE 2. — PHASE 1 : LE DIAGNOSTIC EN MATIÈRE DE POLITIQUE AGRICOLE : LES 6 BLOCS	39
1. Écologie, environnement, base productive agricole : l'élaboration d'un premier zonage	39
2. Aspects démographiques et sociaux : le zonage — potentialité — pression démographique	43
3. Systèmes et structures de production agricole : des concepts utiles pour la compréhension du comportement des producteurs	46
4. Prix, marchés, filières agricoles	54
5. Les institutions impliquées	65
6. Macro-économie et agriculture	76
7. Synthèse du diagnostic	82
CHAPITRE 3. — PHASE 2 : PROSPECTIVE DU SECTEUR INDUSTRIEL ET AGRO-ALIMENTAIRE	85
1. Le découpage en quatre sous-ensembles	85
2. Prospective de l'offre et de la demande	87
3. Prospective des marchés et tendances des prix pour les différentes filières	90
4. Prospective institutionnelle	95
5. Prospective macro-économique et sociale	96
6. Synthèse prospective	97
CHAPITRE 4. — PHASE 3 : LES CHOIX — ÉLABORATION DES PROPOSITIONS, MISE EN COHÉRENCE ET OPTIMISATION	101
1. Une approche résolument pédagogique pour la recherche pragmatique des bons choix	101

2. Élaboration de propositions concernant le milieu et l'environnement ...	103
3. Choix et orientations pour l'aspect agricole des politiques socio-démographiques et la gestion des ressources humaines	112
4. Les choix concernant les systèmes de production agricole	116
5. Les choix en matière de prix et de gestion des marchés	121
6. Les choix institutionnels	129
7. Les choix macro-économiques relatifs aux politiques agricoles	133
8. Synthèse sur les choix	139

TROISIÈME PARTIE

QUELQUES RÉFÉRENCES OPÉRATIONNELLES

CHAPITRE 1. — UNE APPROCHE MODULAIRE DE L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE	145
CHAPITRE 2. — ÉLABORER UNE POLITIQUE AGRICOLE SOUS AJUSTEMENT STRUCTUREL : LES ÉLÉMENTS DU CHOIX	149
1. L'étroitesse des solutions	149
2. Les choix préalables	151
CHAPITRE 3. — ÉLÉMENTS DE CADRAGE DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DANS TROIS TYPES DE ZONE : SAHEL, GOLFE DE GUINÉE, MADAGASCAR	153
1. Les politiques agricoles dans les pays sahéliens	153
2. Les politiques agricoles dans les pays du Golfe de Guinée : cas de la Côte-d'Ivoire	160
3. Spécificités les plus marquantes de Madagascar et leurs conséquences en termes de politique agricole	167