

Révolution verte et équilibres géopolitiques au Sahel

Serge Michailof

Les beaux discours sur le développement agricole africain cachent l'oubli de ce secteur

La priorité que constitue le développement de l'agriculture africaine fait partie des slogans rituels. Il est paradoxal de constater que ce sujet ne figure même pas dans la liste des objectifs du millénaire. Les grands bailleurs de fonds ont, dans les faits, largement oublié ce sujet depuis le départ de Robert Mac Namara de la Banque mondiale dans les années 1970. Il a finalement fallu attendre 2008 pour que cette institution redécouvre à l'occasion de son rapport annuel sur le développement dans le monde, l'importance de ce secteur. Derrière cette réalité surprenante, on trouve en fait de puissantes logiques à la fois politique et technique. Logique technique, en premier lieu, car le développement agricole en Afrique est un processus qui est techniquement très compliqué à cause de la multiplicité des contraintes : l'absence d'infrastructures, en particulier routières, les faibles possibilités en matière d'irrigation à la différence de l'Asie, l'absence d'électrification rurale à la différence de l'Inde et de la Chine, les difficultés d'accès aux intrants, enfin la faiblesse des acquis de la recherche en dehors des cultures d'exportation.

Forte logique technique donc mais aussi forte logique politique. Dans de tels contextes, il est en effet bien plus simple de profiter de la disponibilité de produits alimentaires à bas prix sur le marché mondial pour nourrir au meilleur

prix des populations urbaines qui peuvent faire tomber un régime, que de se soucier d'engager de difficiles et incertains processus de modernisation pour des paysans perdus au fond de la brousse. Ces importations alimentaires permettent aux urbains, qui constitueront en 2030 la moitié de la population du continent, de profiter des prodigieux gains de productivité agricole survenus au Brésil ou aux États-Unis. Elles permettent aussi de bénéficier des exportations de surplus à prix subventionnés. Elles facilitent la négociation de contrats qui enrichissent une classe de grands négociants. Mais elles condamnent aussi les populations rurales, dont l'activité est soumise à la concurrence d'agricultures mécanisées extrêmement performantes, à une économie de subsistance, au bord de la misère.

Le modèle fondé sur l'alimentation des centres urbains par les importations va se gripper

Ce schéma qui fonctionne à la satisfaction des responsables africains depuis les indépendances commence toutefois à poser problème. On a vu récemment, par exemple en septembre au Mozambique, des émeutes liées à la forte augmentation des prix des produits alimentaires. Ces émeutes, certes d'abord provoquées par la dépréciation du métical¹, sont aussi l'un des symptômes des tensions, qui, depuis 2008, se manifestent sur les marchés céréaliers dans le contexte de la prodigieuse croissance des pays émergents et en particulier de la Chine. La population mondiale au cours des quarante prochaines années va augmenter d'environ 2,5 milliards d'habitants, soit l'équivalent de la population mondiale en 1950. Or cette croissance va se conjuguer avec l'enrichissement attendu de plusieurs centaines de millions de nouveaux consommateurs asiatiques pour provoquer un boom colossal de la demande directe et indirecte de céréales².

La population mondiale au cours des quarante prochaines années va augmenter d'environ 2,5 milliards d'habitants, soit l'équivalent de la population mondiale en 1950

Compte tenu de la poursuite de cette prodigieuse croissance démographique, des surfaces agricoles disponibles au plan mondial dont l'extension n'est pas illimitée, de l'évolution prévisible des techniques agricoles, des ambitions de production des agro-carburants, des hésitations concernant les OGM, la baisse tendancielle historique des prix agricoles

1. Monnaie mozambicaine.
2. Rappelons qu'un kilogramme de bœuf exige pour sa production six kilogrammes de céréales et que l'enrichissement des ménages se traduit par un fort accroissement de la consommation de viande.

mondiaux a toutes chances de s'inverser. Or, les tensions auxquelles il faut s'attendre seront accentuées par le comportement prévisible des grands pays exportateurs qui, comme en 2008, et comme à nouveau la Russie cette année, risquent fort d'interdire leurs exportations en cas de risque de pénurie locale, désorganisant ainsi les marchés.

Les responsables africains ne peuvent plus faire confiance aux marchés mondiaux pour garantir durablement à l'avenir la sécurité alimentaire du continent

La population de l'Afrique devrait compter 1,8 milliard d'habitants en 2050. Elle dépassera alors celle de la Chine. Or les responsables africains doivent tirer des conclusions des dysfonctionnements récents des marchés céréaliers : ils ne peuvent plus faire confiance aux marchés mondiaux pour garantir durablement à l'avenir la sécurité alimentaire du continent. Ce constat de méfiance détermine déjà le comportement de la Chine, de la Corée du Sud et de certains pays du Golfe, qui pour sécuriser leur approvisionnement négocient des achats ou location de terres en Afrique. Ces projets, pour la plupart déraisonnables, risquent de stériliser à terme des surfaces importantes par destruction de sols fragiles aisément lessivés par la grande culture mécanisée. On frémit si l'achat envisagé par la Chine de milliers d'hectares à Madagascar s'était concrétisé, compte tenu de la fragilité extrême des sols dans ce pays. Or tout ceci s'inscrit dans un contexte où le réchauffement climatique va fragiliser l'agriculture africaine dans les zones qui sont déjà les plus difficiles. L'International Food Policy Research Institute estime ainsi que sur la base des politiques actuelles, la production alimentaire africaine devrait diminuer d'un cinquième d'ici 2050.

Cette fragilisation des agricultures africaines sera particulièrement sensible dans les régions soudano-sahéliennes et sahéliennes, précisément là où l'accroissement de population sera le plus important. Rappelons ici que, si l'on en croit Gilles Pison¹, la population des trois pays sahéliens que sont le Mali, le Niger et le Burkina Faso passera sur cette période de 44 millions d'habitants aujourd'hui à plus de 125 millions. Nous avons ici sur la base des *trends* démographiques et des politiques agricoles actuelles, un drame malthusien de grande ampleur en préparation. Si rien de sérieux n'est fait pour relancer l'agriculture sahélienne, les tensions sur les terres deviendront ingérables tant dans les zones soudano-sahéliennes qu'entre pasteurs et agriculteurs sédentaires dans le Nord Sahel. Dans ces conditions, la descente vers la côte des populations de ces régions en recherche de terres et d'emplois s'accroîtra au point de rendre dramatiques les tensions déjà très vives en Côte d'Ivoire et au Nigeria.

1. Gilles Pison, *Atlas de la Population Mondiale*, Paris, Autrement, 2009.

Le succès du coton prouve que le développement agricole du Sahel n'est nullement une chimère

Contrairement à une opinion courante, relancer les agricultures sahéliennes est parfaitement possible. Nous avons vu sur la période allant des années 1970 au début des années 2000, le succès remarquable du développement de la production cotonnière dans les zones soudano-sahéliennes. Bien que ne portant pas sur le vivrier, ce vaste programme offre de riches enseignements. En quelques années, les rendements cotonniers ont été multipliés par trois. Ce programme a bénéficié du soutien sur plus de trente ans de la coopération française, et a couvert de très vastes régions, du sud-est du Sénégal au sud du Tchad en passant par le Mali, le Burkina et le nord de la Côte d'Ivoire, du Bénin et du Togo. Les exportations de fibres qui étaient inexistantes lors des indépendances ont dépassé 2,5 millions de tonnes dans les années 2000 pour atteindre une valeur approchant les 4 milliards de dollars, faisant de cette région d'Afrique sahélienne francophone le second exportateur mondial de coton après les États-Unis.

Or ce développement cotonnier a permis d'enclencher un processus systématique de modernisation générale de l'agriculture. Ainsi, les revenus du coton ont facilité l'usage des intrants modernes (engrais et pesticides), le développement de la culture attelée et de la mécanisation légère. L'association culture/élevage a généralisé la fumure et permis la stabilisation des cultures itinérantes, conduisant à la création de véritables paysages agricoles. Les sous-produits de la graine de coton ont permis l'embouche¹. Paradoxalement, nous avons alors assisté dans la plupart des régions concernées, à un accroissement significatif des productions céréalières et non à la substitution coton/céréales que l'on pouvait craindre. Enfin, les pistes rurales ont été entretenues pour permettre l'évacuation du coton, résolvant ainsi la contrainte transport qui interdit le développement du commerce vivrier. Un artisanat de service s'est développé pour l'entretien et la fabrication de matériel agricole. Des programmes d'alphabétisation ont répondu aux besoins des organisations paysannes gérant la commercialisation du coton. Ces organisations ont pris de l'ampleur et un poids politique. Finalement, la pauvreté s'est sensiblement réduite dans les zones cotonnières, accroissant aussi la demande de produits vivriers. C'est donc toute une dynamique de modernisation agricole qui s'est ainsi alors engagée sur plusieurs décennies en particulier au sud du Mali et au sud-ouest du Burkina Faso.

1. L'embouche est un élevage consistant à nourrir le bétail à l'étable avec du fourrage pour accélérer son engraissement.

Mais les acquis de ce succès sont désormais menacés

Dans le contexte de ces programmes de modernisation réussis, l'essor de la production vivrière n'était à l'évidence plus entravé par des contraintes liées à l'offre de produits vivriers mais par une demande qui était elle-même gênée par les importations céréalières dont les prix baissaient régulièrement. Ce problème a été mis en évidence par les crises de surproductions périodiques de maïs dans les zones cotonnières. Au total, on voit qu'un processus ambitieux de modernisation agricole est possible à très grande échelle dans les zones soudano-sahéliennes, et qu'une véritable révolution verte fondée sur les acquis organisationnels et techniques du développement cotonnier y est finalement à portée de la main.

Toutefois, les acquis de ce remarquable programme dont vivent directement ou indirectement plus de 15 millions de personnes, et qui devraient constituer la base de la révolution verte au Sahel, sont aujourd'hui menacés au point que sa survie est aujourd'hui incertaine. L'enlisement de cette opération relève de plusieurs causes qui se cumulent. La première renvoie aux distorsions provoquées sur le marché mondial par les exportations subventionnées de coton en provenance des États-Unis et d'Europe, et par le comportement de la Chine, tantôt importateur tantôt exportateur de coton en fonction des variations de sa production et de sa consommation. Ces subventions américaines et européennes qui ont au total dépassé 3,5 milliards de dollars certaines années, ne profitent qu'à quelques milliers de producteurs et constituent un réel scandale. Elles provoquent une dépression des cours mondiaux en permettant la mise sur le marché de coton dont la production serait, sans cela, non rentable.

*Un processus ambitieux
de modernisation agricole est possible
à très grande échelle dans les zones
soudano-sahéliennes*

La deuxième cause est la surévaluation persistante du franc CFA, problème récurrent, non réglé malgré la dévaluation de 1994 puisque les mécanismes d'ajustement périodiques prévus lors de cette dévaluation n'ont jamais été mis en œuvre. Ce problème constitue, pour une agriculture restée largement manuelle en concurrence directe avec des agricultures fortement mécanisées, un handicap considérable. La troisième est la dégradation progressive de la gestion de nombreuses sociétés cotonnières dont les missions de service public non financées se sont exagérément étendues, au moment même où ces sociétés devenaient des institutions en proie à la prédation organisée par des cadres indelicats et/ou des réseaux politiques locaux.

La quatrième est enfin le désintérêt des bailleurs : la France, malgré l'engagement de l'Agence française de développement (AFD) et la déclaration de Bamako du Président Chirac en 2003, n'a plus de ressources pour soutenir ce type d'opération en bilatéral¹. Or ni l'Union européenne ni la Banque mondiale ne se sont sérieusement intéressé à ce sujet malgré les demandes françaises.

Les perspectives sont préoccupantes

Le modèle de développement d'une agriculture intensive sur la base de la production cotonnière s'est ainsi grippé. Les contraintes précédemment listées n'ont pas trouvé de solution. Les responsables se refusent à prendre les mesures de privatisation indispensables à la remise en ordre des sociétés cotonnières, mesures certes techniquement difficiles mais surtout politiquement gênantes car ces sociétés financent les réseaux au pouvoir. Les privés hésitent à s'engager dans un secteur très politisé, dont la rentabilité est affectée par la parité monétaire, les subventions américaines, européennes et le comportement imprévisible de la Chine. Les prix aux producteurs ne couvrent souvent plus les charges. Les rendements agricoles plafonnent ou diminuent. La gestion du crédit se dégrade. Les crises se succèdent et exigent des injections périodiques de capitaux. L'ensemble du secteur est actuellement fragilisé. Au Mali, ce sont désormais les régions qui exportent des hommes et non celles qui exportent du coton qui l'emportent en termes de richesse relative...

Il est inadmissible de laisser ces programmes dériver alors que les solutions, qui ont fait l'objet de multiples analyses, sont connues. Il faut en premier lieu assainir la gestion de la plupart des sociétés cotonnières, injecter des montants significatifs pour moderniser les filières, apurer certains passifs et améliorer une productivité qui a encore des marges significatives de gain. Sur ce plan, le Burkina Faso a fait de grands progrès et montre la voie. Mais des ressources d'aide, sous forme de subvention, seraient ici essentielles, ne serait-ce que pour compenser l'effet des distorsions de prix sur le marché mondial provoquées par les subventions des pays occidentaux, le temps que les gains de productivité se matérialisent dans les pays africains ; or de telles subventions ont malheureusement disparu de la palette des instruments de l'aide française, alors que l'aide européenne qui bénéficie de ressources considérables, d'ailleurs en bonne partie apportées par la France, se refuse à comprendre les enjeux en ce domaine.

1. La France a transféré aux organismes multilatéraux ses ressources en subvention qu'elle gérait autrefois directement sans que cette question ait fait l'objet du débat politique que cette décision aurait justifié.

Si le développement agricole des régions soudano-sahéliennes bénéficiant du meilleur potentiel en termes de pluviométrie et de sols est aujourd'hui, malgré son potentiel, fragilisé, qu'en est-il des zones moins favorisées au nord du Sahel et des franges subsahariennes? La situation y devient en fait dramatique. Les alternances de sécheresses et d'années favorables conduisent dans un contexte de démographie galopante à des tentatives d'extension agricoles dans des zones pastorales, provoquant une multiplication des tensions entre nomades et sédentaires. Chaque sécheresse provoque ensuite un reflux agricole et une réduction des stocks pastoraux, entraînant leur cortège de misère. Dans les régions subsahariennes, la démographie, qui reste forte dans des contextes environnementaux très dégradés et à faible potentiel, mène à des impasses locales de type malthusiennes¹. Il n'y a plus de perspectives d'emploi agricole pour les jeunes. Mais il n'y a pas non plus d'alternative locale hormis la participation aux trafics transsahariens divers (drogue, voitures etc.). L'effondrement de l'économie touareg, l'ostracisme dont souffrent ces populations dans certains pays, la circulation des armes, des brigands, les trafics qui se multiplient dans ces régions de tout temps mal contrôlées par les pouvoirs centraux, se cumulent pour en faire des zones de non droit.

La marginalisation de populations rurales misérables est source de grave instabilité

Dans un tel environnement la présence de plus en plus marquée des extrémistes de Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI) qui offrent à des jeunes découragés et désorientés une idéologie séduisante, des revenus et des perspectives d'ascension sociale, n'arrange rien. La fin du rallye Paris-Dakar, l'assassinat récent d'un otage français, l'enlèvement de sept expatriés à Arlit au Niger, la récente recommandation du ministère français des Affaires étrangères déconseillant formellement les déplacements dans toutes ces régions du Nord Sahel et du Sud Sahara prouvent s'il en était besoin, la dégradation de la situation globale. Faut-il désespérer de ces régions?

Au plan technique, une relance du développement agricole et pastoral est possible dans les zones arides du nord du Sahel. Il faut tout d'abord centrer les efforts autour des grands fleuves, qui peuvent devenir les greniers de ces pays, et pour cela valoriser ces bassins hydriques, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire. En dehors de ces bassins, dans les zones denses, il faut expérimenter les propositions de Michel Griffon², le directeur adjoint de l'Agence

1. Le même phénomène est à l'œuvre dans nombre de vallées reculées en Afghanistan.

2. Michel Griffon, *Pour des agricultures écologiquement intensives*, Paris, éditions de l'Aube, 2010.

nationale de la recherche qui nous rappelle que la reconstruction des fonctionnalités écologiques de base est parfaitement envisageable dans les régions arides, en organisant le retour de l'eau par la canalisation patiente des flux hydriques par divers travaux tels que la construction de terrasses et le reboisement. Certes ces travaux ne peuvent être conduits sur l'ensemble des vastes régions semi-désertiques, mais en focalisant les efforts sur les lits des cours d'eau temporaires et les bas-fonds, ils peuvent offrir des solutions locales. Les coûts de tels programmes représentent essentiellement de la main d'œuvre qui est localement abondante et leur réalisation peut être étalée dans le temps tout en créant des emplois.

La reconstruction des fonctionnalités écologiques de base est parfaitement envisageable dans les régions arides

Enfin, dans les zones semi-désertiques, l'effondrement de l'économie touareg est un véritable défi qui exige la mise en œuvre de programmes de sauvetage des oasis qui sont extrêmement fragiles au plan environnemental. Ces oasis ont fait l'objet de multiples travaux de recherche depuis un demi-siècle et les propositions ne manquent pas pour améliorer, ne serait-ce qu'à la marge, les situations actuelles. Le temps presse car la réponse à la dégradation sécuritaire est actuellement uniquement militaire. Or on sait, et le désastre dans les campagnes afghanes est là pour le rappeler¹, les limites et les dangers de l'oubli des actions de développement lorsque la sécurité commence à se dégrader. Les actions qu'il faudrait conduire en ces régions se heurtent aux contraintes énormes provoquées par l'immensité du territoire et les ressources très limitées que les budgets nationaux et les bailleurs sont disposés à consacrer à ces sujets.

Au-delà des soucis alimentaires, la réhabilitation de l'agriculture est indispensable pour la stabilité sociale

En fait, la marginalisation de populations rurales misérables vivant au bord de la subsistance conduit, dans un contexte de forte démographie, à des risques sociaux et politiques considérables. Ainsi, la relance du développement agricole doit devenir une réelle priorité pour des raisons non seulement de sécurité alimentaire à long terme mais aussi de stabilité sociale et politique de la sous-région. Or il n'y aura pas, à terme, au Sahel, d'agriculture viable capable de nourrir la population, de lui apporter des revenus et de freiner un exode sans cela

1. Serge Michailof, Alexis Bonnel, *Notre maison brûle au sud, que peut faire l'aide au développement ?*, Paris, Fayard, collection Commentaires, 2010.

inéluçtable, sans la mise en œuvre d'un plan cohérent d'ensemble. Un tel plan implique des changements de politique globale tant au niveau des gouvernants locaux que des grands bailleurs. Il exige en première urgence des programmes d'investissements en infrastructures routières pour relier toutes les zones à potentiel agricole aux centres urbains, afin de « reconnecter » les villes à leur hinterland rural. Il implique la relance des programmes cotonniers associés aux vivriers dans la zone soudano-sahélienne. Il suppose aussi des opérations spécifiques visant à accroître la productivité agricole alliant crédit, appui à la culture attelée, la petite mécanisation et l'électrification rurale. Dans les zones denses plus arides où existent des possibilités d'irrigation et d'aménagements de lits de rivières et de bas-fonds, elle exige en plus des investissements fonciers que seule l'aide publique au développement pourra financer.

Mais il sera certainement tout aussi difficile de conduire sur le long terme les politiques permettant d'assurer aux producteurs ruraux des prix suffisants pour leur permettre de moderniser leurs systèmes de production dans des environnements qui seront fragilisés par le réchauffement climatique. La bonne nouvelle est ici paradoxalement constituée par les hausses des prix agricoles mondiaux auxquelles il faut s'attendre. Ce sera certes un drame pour les pauvres des villes, mais peut-être une chance pour les agricultures sahéliennes. Pourtant, en ce domaine, les jeux ne sont pas faits. Si la tendance générale sera vraisemblablement à la hausse des prix mondiaux céréaliers, la forte volatilité de ces prix posera problème, car la construction d'une agriculture paysanne performante et moderne est une œuvre de longue haleine, comme l'a montré le programme cotonnier. Les gains engendrés par quelques années de hauts prix agricoles peuvent être balayés par deux années de prix déprimés.

La relance du développement agricole doit devenir une réelle priorité pour des raisons de sécurité alimentaire mais aussi de stabilité sociale et politique

Il faudra envisager, à l'occasion de ces hausses des cours mondiaux, la mise en place et le maintien sur longue période d'une protection des agricultures vivrières, l'application d'un effet de cliquet pour tenter de lisser les prix agricoles à la hausse. Or, dans un contexte idéologique peu porteur en matière d'instauration de protections, et face aux pressions des consommateurs urbains, on voit mal la faisabilité d'une telle politique sans une forte prise de conscience par les élites africaines de la nécessité de sauver et développer les agricultures locales. Cela permettrait à la fois de sécuriser l'approvisionnement alimentaire de ces pays malgré les fortes incertitudes sur le bon fonctionnement des marchés mondiaux céréaliers, et de fixer leurs populations en attendant l'achèvement de la transition démographique qui exigera encore une génération dans ces pays.

Tout ceci nécessitera une forte volonté et un leadership assuré sur plusieurs décennies. On ne voit pas encore émerger ce type de prise de conscience. La fragmentation politique implique en outre une gestion régionale de ces questions. Ici encore, le choix de confort fait par les responsables africains du maintien d'une parité monétaire du franc CFA, qui certes réduit la facture énergétique et le prix des importations agricoles mais qui ne permet pas à l'agriculture locale de se développer, pose problème. Cette parité est inadaptée si l'on veut protéger ces agricultures vivrières et leur permettre de reconquérir leurs marchés urbains. Enfin, les intérêts des pays pétroliers d'Afrique centrale, dont les préoccupations sont manifestement ailleurs, et ceux d'Afrique de l'Ouest et du Sahel divergeant sur ce point, c'est aussi l'unité de la zone franc qui sera en question. Une vision à long terme de la stabilité géopolitique du Sahel est ici nécessaire dans un monde dominé par les considérations de court, voire de très court terme.



Le simple examen des données démographiques montre à l'évidence la montée des périls dans ces régions dont une partie de la jeunesse va s'installer dans nos banlieues. Le quotidien algérien *El Watan* écrivait : « Il est clair, aujourd'hui et plus que jamais, que la situation du Sahel est dangereuse voire explosive. Elle appelle à une réaction urgente des États de la région avant que d'autres n'en fassent un deuxième Afghanistan »¹. Il ne s'agit plus ici, nous le voyons par l'ampleur des enjeux, de charité et de compassion, mais d'équilibres géopolitiques et de prévention des conflits dans une région instable. La situation du nord du Sahel rappelle aujourd'hui, toutes proportions gardées, l'Afghanistan du début des années 2000, où l'effondrement des systèmes de production agricoles et l'absence de l'État dans les zones rurales fragiles a nourri l'insécurité. Tout comme en Afghanistan, ce ne sont pas des interventions militaires externes qui suffiront à régler le problème. ■

1. Salima Tlemçani, « Sahel, vers "l'afghanisation" de la région ? », *El Watan*, 20 septembre 2010.