



**NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

50379
DOCUMENTS OFFICE
FILE COPY
NO TO BE TAKEN OUT

S



Distr.
GENERALE
E/ECA/CM.11/39
Date: février 1985
Original: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Sixième réunion du Comité technique
préparatoire plénier

Addis Abeba, Ethiopie, 15-22 avril 1985

Point 7 (ii) de l'ordre du jour provisoire

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingtième session de la Commission et
onzième réunion de la Conférence des
Ministres

Addis Abeba, Ethiopie, 25-29 avril 1985 *

Point 8 (ii) de l'ordre du jour provisoire

PROPOSITIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DU

SECTEUR ALIMENTAIRE ET AGRICOLE

1986 - 1990

* E/ECA/TPCW.6/1/Rev 1
E/ECA/CM 11/1/Rev 1

TABLE DES MATIERES

	paragraphes
I. GENERALITES	1 - 11
II. MESURES D'URGENCE	12 - 17
III. MESURES PRIORITAIRES DE REPRISE ET DE REDRESSEMENT	18 - 29
IV. STRATEGIES A LONG TERME VISANT A ACCROITRE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE ET AGRICOLE	30 - 66
A. Formation agricole et développement du personnel	37 - 39
B. Recherche-développement et transfert de techniques agricoles appropriées	40 - 45
C. Amélioration des structures matérielles, économiques et sociales	46 - 53
D. Environnement	54 - 59
F. Investissements	60 - 66
V. PROPOSITIONS EN VUE D'UNE APPLICATION PLUS EFFICACE DU PLAN D'ACTION DE LAGOS POUR 1986-1990	67 - 84
A. Système de surveillance décentralisé	71 - 72
B. Aspects essentiels d'un système de surveillance	73 - 83
C. Action proposée	84
VI. SOUTIEN DES INITIATIVES NATIONALES PAR LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE	85 - 87
ANNEXE	page 22

PROPOSITIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR ALIMENTAIRE ET AGRICOLE
1986 - 1990

I. GENERALITES

1. L'adoption du Plan de Lagos (PAL) en 1980 est la décision politique, économique et sociale la plus importante prise par l'Afrique depuis l'établissement de la charte de l'OUA en 1963. Mais, alors que nous marquons une pause pour faire le point de l'évolution de l'économie africaine, notamment du secteur alimentaire et agricole, depuis l'adoption du Plan alimentaire régional pour l'Afrique (AFPLAN) en 1978 et du PAL, nous ne voyons que témoignages décourageants de famine, de dégradation des conditions d'existence dans de nombreux pays, et de misère humaine en général. Dans certains pays, la pauvreté est devenue un mode de vie.

2. Le malaise général et la pauvreté sont directement liés à l'apathie désespérante du secteur alimentaire et agricole, dont le taux de croissance annuel par habitant fléchit régulièrement depuis les années soixante. Les pays africains n'ont pas pu faire face à l'accroissement de la demande et un supplément d'aide et d'importations alimentaires a donc été requis pour maintenir l'apport calorique minimum par habitant qui actuellement n'est pas assuré dans 28 pays.

3. Dans la période 1980-83, la production par habitant a baissé de 2,7 pour cent par an pour l'agriculture et de 2,9 pour cent par an pour le seul sous-secteur alimentaire creusant l'écart entre les disponibilités alimentaires et la population, écart qui pour l'ensemble de l'Afrique s'est accentué de 1,3 pour cent par an entre 1971 et 1980 ¹. Comme il ressort du Tableau 1 du document, The Critical Food Situation in Africa and the Prospects for 1985 and 1986, la production alimentaire et agricole a très sensiblement fléchi dans toutes les sous-régions africaines: la production alimentaire a diminué de 3,1 pour cent et la production agricole de 2,8 pour cent en 1983 par rapport à 1982. Le fléchissement a été particulièrement marqué en Afrique occidentale et australe: 7,2 pour cent et 3,8 pour cent respectivement pour la production agricole et 7,4 pour cent et 4,1 pour cent pour la production vivrière. Il en résulte que 24 pays africains ont souffert de déficits vivriers anormaux de quelque 5,4 millions de tonnes en 1983|84.

4. La FAO a identifié 21 pays se heurtant à des pénuries alimentaires graves en 1984|85 et dont la production céréalière totale sera probablement inférieure de 23 pour cent à la normale. Les objectifs du PAL qui, "au cours de la période 1980|85, devraient être d'obtenir une amélioration immédiate de la situation alimentaire et d'établir une base afin de parvenir à l'autosuffisance en ce qui concerne le céréales et les produits de l'élevage et de la pêche" restent en grande partie inaccomplis.

¹ Alors que la production agricole a augmenté de 1 pour cent par an en 1980-83, la population s'est accrue de 3 pour cent par an, taux qui devrait se maintenir dans la période 1980-2000

5. Pendant la période couverte par L'AFPLAN|PAL, la crise agricole et alimentaire* en Afrique est devenue l'un des problèmes les plus préoccupants de notre époque. Dans cette période (1980|84), rien que la production céréalière par habitant a chuté de 19 pour cent. La détérioration de l'économie globale est spectaculaire et semble inexorable. Le taux de croissance de la production ne cesse de fléchir au fil des ans, et la production diminue régulièrement depuis 1980. L'agriculture n'a pas progressé de 4 pour cent. De fait, il y a un gouffre entre les promesses du PAL et les résultats obtenus.
6. Dans le Plan d'action de Lagos, les chefs d'Etat africains se sont engagés "individuellement et collectivement", à créer des institutions nationales, sous-régionales et régionales qui faciliteront la réalisation de l'objectif d'autosuffisance dans le cadre d'un développement endogène". Ils avaient aussi décidé d'accorder une place importante à tout ce qui touche au développement des ressources, à mettre la science de la technologie au service du développement en renforçant la capacité autonome de leurs pays. Dans le domaine de l'agriculture, l'objectif d'atteindre l'autosuffisance alimentaire en ce qui concerne la production et les approvisionnements était spécialement prioritaire. A cet égard, l'Afrique est engagée et le Plan marque un effort décisif pour tenter de modifier les notions, opinions, politiques, plans, programmes existants.
7. Le démarrage de l'agriculture devait s'opérer au moyen de politiques scientifiques et techniques judicieuses, qui sont indispensables pour un développement industriel soutenu, lui-même étroitement lié au progrès du secteur alimentaire et agricole. A cet égard, le succès des divers projets entrepris dans le cadre de la Décennie du développement industriel de l'Afrique, et de la Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique et d'autres programmes est d'une importance capitale pour lever certains obstacles majeurs au développement agricole et alimentaire du continent.
8. Le Conseil des Ministres de l'OAU, à sa quarantième session ordinaire tenue du 27 février au 5 mars 1984, a adopté 25 résolutions. Aucune ne porte spécialement sur les résultats de la mise en oeuvre du PAL; seule celle concernant la crise économique en Afrique 1 s'y réfère. Le Conseil des Ministres a exhorté tous les Etats Membres à intensifier leurs efforts nationaux et collectifs pour appliquer le PAL, notamment en réajustant leurs plans et leurs programmes et en créant une base solide pour parvenir à l'autosuffisance dans le cadre d'un développement endogène.
9. La réalisation des objectifs du PAL et les engagements pris par les chefs d'Etat africains exigeaient explicitement que les gouvernements modifient radicalement leurs programmes sociaux, économiques et politiques dans l'intérêt de leurs peuples. On espérait surtout que ceux-ci reconnaîtraient la nécessité de réorienter les systèmes économiques et sociaux pour faciliter le développement endogène de l'Afrique. 2
-
- 1 CM Res. 928 (XL).
- 2 En reconnaissance du fait historique qu'aucune société ne s'est développée en dépendant exclusivement d'initiatives extérieures.

On devait accroître les ressources allouées à l'agriculture (pour la recherche, les "paquets" techniques, le personnel, etc.) et intensifier les échanges de produits alimentaires et agricoles entre pays africains. Mais, la plupart des objectifs du PAL n'ont pas été atteints. Il est difficile de savoir dans quelle mesure les gouvernements ont délibérément tenu compte de l'AFPLAN et du PAL en établissant leurs plans nationaux. En ce qui concerne le secteur agricole, les ministres de la planification chargés de l'application du PAL ont-ils suffisamment expliqué les objectifs et finalités du PAL à leurs collègues des ministères de l'agriculture et du développement rural et d'autres institutions concernées? Les personnes dont la vie doit être modifiée par le PAL connaissent-elles son contenu? S'il est vrai que certains pays ont pu se servir de l'AFPLAN et du PAL pour définir leurs orientations et priorités, en général, les Etats semblent avoir tenu compte davantage de leurs propres stratégies nationales et de celles des organismes donateurs.

10. Les propositions et recommandations que nous présentons pour 1986-90 ne s'éloignent pas des principes du PAL. Les objectifs demeurent les mêmes: remédier au sous-développement et au retard économique croissants, et réorienter les politiques de développement. En fait, les manifestations et conséquences de la crise actuelle mettent encore plus crûment en lumière les priorités de l'Afrique dans l'avenir immédiat et à long terme. Naturellement, les priorités et stratégies seront différentes d'un pays à l'autre. Dans le présent document, on s'efforce néanmoins d'esquisser, dans le contexte général de l'AFPLAN/PAL, de grandes stratégies prioritaires pour le secteur alimentaire et agricole, en tenant compte des crises ¹ qui frappent la plupart des pays. Pour pouvoir effectivement exécuter le PAL, les pays devront dans les prochaines années choisir des programmes et actions qui visent à améliorer leur préparation aux crises et leur capacité à absorber et amortir les chocs à venir. Cette préparation leur permettra de tirer parti des possibilités futures de développement.

11. Toutefois, surmonter la crise relève d'une stratégie à long terme et la préparation à cette tâche devrait contribuer à réaliser les objectifs à moyen et long terme du PAL, y compris l'établissement d'une base pour la diffusion des nouvelles techniques, agricoles et autres, la formation d'un personnel apte à maîtriser le genre de situations, l'amélioration des institutions et des infrastructures. Les stratégies choisies devront s'attacher spécialement au développement de la petite agriculture, en ce qui concerne notamment les trois groupes de denrées de base (céréales, racines, tubercules et légumineuses, et viande) et les cultures marchandes.

II. MESURES D'URGENCE

12. La crise alimentaire qui frappe la plus grande partie de l'Afrique commande aux gouvernements de prendre des mesures d'urgence, parmi lesquelles: mobilisation d'une assistance financière et technique, achat de fournitures alimentaires pour couvrir les besoins immédiats des victimes de la sécheresse et des personnes déplacées, expansion de la capacité d'entreposage, amélioration des systèmes de distribution des produits alimentaires et de gestion des crises, et accroissement de la production en vue d'éviter la faime.

1) La FAO a distingué quatre aspects de la crise frappant l'agriculture africaine: technique, économique, politique et développement. Voir le document présenté par la FAO à la Conférence CEA/Dalhousie University, sur le Plan d'action de Lagos, Halifax, Nouvelle Ecosse, Canada, 214 novembre 1984, The Persistence of Food and Agricultural Crisis in Africa and the Role of the International Community.

13. La majorité des pays africains se heurtent maintenant à des pénuries alimentaires. Une enquête faite par la FAO sur les perspectives de la production céréalière montre que bon nombre des pays pour lesquels on dispose d'informations ne parviendront pas à couvrir leurs besoins de céréales et d'autres denrées vivrières de base. Le Ghana et la Tunisie, qui pensent pouvoir satisfaire eux-mêmes leur demande intérieure, ont toutefois indiqué qu'ils avaient besoin de disponibilités supplémentaires pour constituer des stocks de réserves stratégiques. Les gouvernements comptent combler leurs déficits par les importations.

14. Une assistance internationale est prévue. A la mi-février 1985, les organismes donateurs avaient promis de fournir 5,1 millions de tonnes aux 21 pays africains désignés par la FAO comme ayant des besoins d'importation de céréales exceptionnellement élevés en 1984-85. Deux millions de tonnes ont déjà été reçus. L'aide promise est inférieure de 2 millions de tonnes au total requis pour couvrir les besoins courants.

15. Alors que les gouvernements élaborent des stratégies et politiques de développement et lancent des programmes visant à atteindre l'autosuffisance alimentaire, ils ont besoin d'une assistance financière et matérielle pour parer aux pénuries. L'aide internationale leur permettra d'atténuer leurs graves difficultés de balance des paiements et d'approvisionnement alimentaire. Il faut empêcher que la situation nutritionnelle, déjà précaire dans les pays les plus touchés, ne s'aggrave. Mais il est encore plus important que les pays africains surmontent eux-mêmes la crise alimentaire. Le bas niveau des prix payés aux producteurs, joint à des taux de change qui favorisent les produits importés à entraîné l'accroissement des importations alimentaires destinées aux consommateurs urbains, au détriment des producteurs locaux.

16. Sans approvisionnement alimentaire adéquat, on ne saurait surmonter la crise africaine. Mais il faut aussi veiller à ce que la capacité d'entreposage soit suffisante et que les services de transport et de distribution soient en mesure d'acheminer les produits dans les régions sinistrées. Pour donner un exemple des difficultés auxquelles se heurtent certains pays dans ce domaine, il suffit de rappeler que le manque de moyens de transport et d'entreposage ont entravé la mise en oeuvre des programmes d'aide alimentaire en Ethiopie et au Tchad. Il convient donc d'accélérer l'exécution de projets d'amélioration de l'entreposage que des gouvernements de la région ont déjà préparés et approuvés et qui, dans certains cas, ont même obtenu un financement par les donateurs.

17. Quand une pénurie alimentaire sévit dans une région, il faut transporter des vivres dans les villages; les routes qui y mènent doivent donc être praticables. C'est pourquoi il faut accorder la priorité aux projets d'amélioration des routes d'accès dans les zones rurales. Les secours alimentaires d'urgence devraient comprendre le transport par camion, remorque et chemin de fer. Les donateurs d'aide alimentaire devraient fournir des véhicules pour livrer les produits. Les opérations d'urgence sont en grande partie administrées par les autorités centrales et locales, appuyées dans la plupart des pays par des agents des offices de commercialisation et d'autres organismes non gouvernementaux. Il est nécessaire de coordonner toutes ces activités et de disposer d'un personnel d'encadrement qualifié.

III. MESURES PRIORITAIRES DE REPRISE ET DE REDRESSEMENT

18. Les mesures de redressement et les politiques et programmes de développement à moyen terme doivent dépasser le court terme. En 1983, la CEA a étudié les orientations possibles du développement de l'Afrique ¹. L'étude établit un scénario normatif comportant des projections du niveau de production et d'intrants requis pour les céréales, les racines et tubercules, la viande et les principales cultures d'exportation, si l'Afrique veut réduire sa dépendance alimentaire et devenir économiquement viable. Ces projections débouchent sur un programme qui devrait servir de base pour parer au déficit de la production dans les pays africains. Dans le tableau suivant, les données de base pour 1978-80 et les projections des taux de croissance sont tirés du rapport de la CEA. On a établi des estimations pour 1985 et 1990 à partir de ces chiffres.

19. On a calculé la demande et la production de cultures vivrières en utilisant les taux de croissance prévus pour la période 1978-2008. Ces estimations indiquent le niveau de production que les pays africains devraient viser pour 1985 et 1990. Si l'on compare la production intérieure des quatre dernières années avec les objectifs visés, on note que l'écart entre la demande et la production a augmenté en 1980-84.

20. Il ressort du Tableau 1 que les gouvernements doivent redoubler d'efforts et que le secteur alimentaire et agricole en Afrique doit nettement progresser pour éviter une dégradation supplémentaire des systèmes économique et social. Même si l'on procède à des ajustements dans le cadre des contraintes existantes (voir l'évolution historique des taux de croissance) il est à craindre que l'objectif d'autosuffisance en matière de cultures vivrières ne s'éloigne encore et que les importations de céréales augmentent sensiblement. Dans le scénario normatif, les perspectives de l'Afrique s'améliorent franchement au cours de la décennie prochaine. Mais cela, dans l'hypothèse explicite de modifications structurelles de grande ampleur.

21. Les gouvernements africains peuvent relancer le secteur alimentaire et agricole en prenant un certain nombre de mesures parmi lesquelles: mieux utiliser les terres arables, renforcer l'effectif de personnel qualifié dans l'agriculture, appliquer des techniques améliorées, accroître l'utilisation d'intrants et stimuler l'investissement.

22. L'Afrique, répétons-le, est riche en ressources agricoles, mais celles-ci sont encore mal utilisées. A cet égard, une comparaison entre l'Afrique et l'Extrême-Orient est fort instructive. En 1975, environ 20 pour cent des terres arables étaient utilisées pour l'agriculture en Afrique contre 59 pour cent en Extrême-Orient. En 1975, deux pour cent des terres arables étaient irriguées en Afrique contre 25 pour cent en Extrême-Orient. En 1980, on utilisait cinq fois plus d'engrais à l'hectare en Extrême-Orient qu'en Afrique. La productivité des machines est deux fois plus grande en Extrême-Orient qu'en Afrique.

23. Le Tableau 2 renseigne sur les possibilités d'atteindre les objectifs fixés au Tableau 1 car il sonne des indications sur la capacité potentielle de l'Afrique d'accroître ses recettes d'exportation pour financer l'agriculture et le développement rural. L'ampleur des efforts nécessaires exige un engagement sans faille des pays africains. On remarquera en particulier les projections concernant le taux de croissance des principaux minerais. La production de pétrole brut devrait fléchir de 0,3 pour cent par an.

¹ La CEA et le développement de l'Afrique, 1983-2008, avril 1983, Tableau 4, pp.27-28 (texte anglais)
Cette étude prospective se fonde partiellement sur l'analyse effectuée par la FAO pour Agriculture, horizon 2000, 1981.

TABLEAU 1

BILAN DE CERTAINS PRODUITS ALIMENTAIRES EN AFRIQUE
SCENARIO NORMATIF a/

	Millions de tonnes			Taux de croissance annuelle (projections)	
	b/1978-80	Projections		Scenario normatif	Maintien de la tendance c/
		1985	1990		
CEREALES					
Demande	74.8	91.0	110.7	3.99	3.63
Alimentation	59.9	72.2	87.1	3.82	3.55
Autres utilisations d/	14.9	18.7	23.5	4.64	3.95
Production	58.4	72.1	89.1	4.31	3.28
Importations	20.9	22.7	24.8	1.71	3.77
RACINES, TUBERCULES ET LEGUMINEUSES					
Demande	85.1	99.3	115.9	3.14	3.38
Alimentation	64.6	75.3	87.7	3.11	3.40
Autres utilisations d/	20.5	24.0	28.2	3.25	3.34
Production	88.2	102.4	118.9	3.03	3.26
VIANDE					
Demande	4.7	5.7	6.9	3.87	3.87
Production	4.3	5.3	6.5	4.20	4.23

a/ Scénario des tableaux 4 et 14 dans La CEA et le développement de l'Afrique, 1983-2008, avril 1983. Le scénario normatif indique ce que les pays doivent faire pour parvenir à couvrir 85 pour cent de leurs besoins de céréales (contre 71 pour cent en 1978-80), maintenir à 100 pour cent leur taux d'autosuffisance pour les deux catégories de denrées et faire face à un accroissement de 20 pour cent de la consommation de céréales par habitant et de 14 pour cent de la consommation de viande par habitant d'ici 2008. Ce scénario prévoit une augmentation sensible de la demande alimentaire résultant de l'accroissement tant de la population que du revenu et montre que pour satisfaire cette demande il faudra modifier radicalement les systèmes de production agricole (tâche techniquement réalisable).

b/ D'après les chiffres FAO pour 40 pays africains.

c/ Il ne s'agit pas d'une simple projection de tendances, mais d'un calcul de l'évolution probable de la situation en cas de maintien des tendances démographiques, économiques, institutionnelles et technologiques.

d/ Alimentation des animaux et semences, usages industriels et pertes.

TABLEAU 2
PRINCIPALES EXPORTATIONS AFRICAINES
SCENARIO NORMATIF a|

	Valeur (millions de dollars de 1980)			Taux de croissance annuelles (projections)	
	1980	Projections normatives		Scénario normatif	Maintien de la tendance
		1985	1990		
CULTURES VIVIERES					
Café	3 177	3 856	4 682	3.9	3.2
Coton	2 102	2 959	4 166	7.1	5.9
Cacao	1 944	2 263	2 635	3.1	2.3
Thé	458	564	695	4.2	3.6
Tabac	340	416	509	4.1	1.8
MINERAIS					
Cuivre	b/ 2 138	2 389	2 586	1.6	1.6
Bauxite	540	559	579	0.7	1.4
Minerai de fer	461	482	504	0.9	1.2
ENERGIE					
Pétrole brut	b/ 66 067	64 635	63 632	-0.3	-0.3
Gaz naturel	b/ 2 448	3 732	5 044	6.2	5.1

a| Scénario des Tableaux 10 et 20 de: La CEA et le développement de l'Afrique, 1983-2008, avril 1983.

b| En 1978.

24. Selon la stratégie recommandée par la CEA, il faudrait irriguer 3 pour cent des terres arables en 2008 contre 2 pour cent en 1980. L'utilisation d'engrais devrait augmenter de 4,5 pour cent par an, d'où il résulterait une consommation annuelle de 7,9 millions de tonnes de fumure azotée, phosphorique et potassique, en l'an 2008. Les semences améliorées devraient constituer en 2008 38 pour cent de toutes les semences utilisées dans la région, soit 9,6 millions de tonnes par an. Le scénario recommande un taux de croissance annuel de 4,9 pour cent pour les pesticides (non compris les herbicides).

25. On pourrait prendre les mesures suivantes pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre des efforts de redressement à court terme:

26. En premier lieu, le développement du secteur alimentaire et agricole africain est entravé par l'insuffisance des ressources, question qui sera examinée plus loin. Il est donc important d'utiliser à bon escient l'infrastructure existante. Il ne faut pas laisser les routes, les systèmes d'irrigation et d'approvisionnement en eau - pour ne mentionner que quelques éléments de l'infrastructure agricole - se détériorer et devenir inutilisables. Leur remise en état doit être prioritaire dans l'allocation de ressources. Quand le capital est rare, il vaut parfois mieux le consacrer à réparer l'infrastructure existante sous-utilisée qu'à créer une nouvelle tâche qu'on pourra entreprendre quand les installations en place seront exploitées à fond. Il faut veiller aussi à réserver assez de fonds à l'entretien de l'infrastructure existante.

27. Comme on l'a indiqué plus haut, la capacité d'entreposage est insuffisante. Il faut construire des entrepôts à la ferme et dans les centres de services ruraux, au "niveau" national et sous-régional. Les budgets nationaux et l'aide extérieure doivent soutenir l'investissement dans ce domaine.

28. Il faut améliorer les systèmes nationaux de distribution de produits alimentaires. L'agriculteur n'est pas incité à accroître sa production si celle-ci ne peut être directement commercialisée. Il est aussi important pour lui de pouvoir se procurer les biens de consommation essentiels que de commercialiser sa production. L'absence de tels articles sur le marché a un effet profondément décourageant; en effet, le revenu durement acquis par les paysans ne leur est d'aucune utilité s'il n'y a rien à acheter. Or, on sait que dans certains pays d'Afrique les articles de consommation sont quasiment introuvables. Malgré les problèmes de balance des paiements auxquels se heurtent la plupart des pays d'Afrique, les gouvernements devraient adopter des pratiques de planification des importations pour approvisionner le marché intérieur en produits de consommation courante et biens nécessaires à la production agricole.

29. La crise alimentaire qui frappe les pays africains en développement souligne la nécessité pour tous les pays de la région d'établir et d'entretenir des systèmes d'alerte rapide. Au niveau international, la FAO a mis au point un système mondial qui vise 1) à surveiller l'approvisionnement mondial et les perspectives de demande de denrées de base et d'engrais et 2) à identifier les pays et les régions exposés à de graves pénuries alimentaires et à évaluer leurs besoins de secours d'urgence. Les produits couverts par le système sont les céréales, la viande, le lait, les racines, tubercules et légumineuses et les engrais. Pour y participer effectivement les Gouvernements des pays africains en développement doivent améliorer leurs systèmes de collecte et de traitement de données sur la production vivrière, les précipitations, les livraisons aux marchés et l'évolution des prix de gros.

1] Voir la CEA et le développement de l'Afrique 1983-2008, p. 62-63 (texte anglais)

IV. STRATÉGIES A LONG TERME VISANT A ACCROITRE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE ET AGRICOLE

30. A court terme, et notamment en cas de crise, les pays n'ont pas d'autre choix que de donner la priorité à la prévention des pertes de vie humaine au moyen des secours alimentaires d'urgence et d'autres opérations. Mais il ne s'agit là que de mesures temporaires visant à parer au plus pressé. Dans les années soixante-dix, l'Afrique a souvent dû appliquer des programmes intensifs de production vivrière qui, de même que l'aide alimentaire d'urgence, n'offrent pas de solution à long terme. Les pays doivent prendre immédiatement après la crise des mesures pour relancer rapidement un secteur dont la base a été affaiblie. Ces mesures seront conditionnées par des contraintes à long terme, mais les décisions de politique générale doivent être prises dès maintenant en fonction des perspectives d'avenir, afin d'éviter le maintien de tendances passées. Des opérations d'urgence et des résultats rapides sont nécessaires mais la gravité de la crise commande que les stratégies s'orientent sur le long terme et préparent le secteur alimentaire et agricole à obtenir des résultats soutenus, améliorant ainsi la capacité à surmonter les crises futures. Les pays africains doivent entièrement repenser le rôle de ce secteur dans la croissance globale et le développement.

31. Pour éviter la répétition des catastrophes il faut adopter des stratégies à long terme visant à alléger les contraintes structurelles et matérielles. Il faut les adopter dès maintenant pour commencer de mobiliser des ressources suffisantes (matérielles, humaines et financières) pour l'agriculture, tâche qui prend beaucoup de temps. La recherche, l'innovation technique et d'autres activités de développement agricole ont une longue période de gestation avant de donner des résultats. Il faut souvent compter dix ans entre l'exécution de dépenses pour la recherche agricole et la valorisation des résultats. De même, la formation et le perfectionnement du personnel sont des processus lents. Surmonter la crise actuelle prendra du temps aussi parce que la réforme radicale et la réorientation des politiques agricoles - y compris la restructuration des systèmes agraires et agricoles - ne s'opèrent pas du jour au lendemain.

32. Les politiques et les plans doivent mettre l'accent sur le redressement, la reconstruction et la revitalisation du secteur agricole en vue non seulement de combattre les conséquences de la sécheresse et d'autres catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, mais aussi de préparer l'agriculture pour l'avenir.

33. L'Afrique aspire désespérément à se libérer de la famine, de la maladie, du chômage, de la pauvreté et de l'instabilité générale; Les responsables politiques de nombreux pays africains se préoccupent de plus en plus de trouver les moyens de relancer le secteur alimentaire et agricole qui stagne ou décline. Le vingtième Sommet de l'OUA fournit à cet égard un bon exemple. Toutefois, les nouvelles politiques visant à faire rattraper son retard à l'Afrique doivent inspirer les stratégies de développement, notamment pour l'agriculture. Le contexte du développement a radicalement changé ces dernières années, principalement à cause des calamités et de la pénurie de ressources à investir. Les pays africains doivent concentrer leurs efforts sur un petit nombre de priorités bien choisies.

34. Quant à nous, nous pensons que les activités prioritaires sont celles qui préparent les pays à une croissance soutenue.

35. L'étude prospective 1983-2008 de la CEA prévoit une situation catastrophique dans 25 ans si l'on ne fait rien pour enrayer les tendances historiques. En l'an 2008 (cinquantenaire de la CEA) la population de l'Afrique devrait atteindre 997 millions d'habitants, contre 440 millions en 1980. Les conséquences de cet accroissement démographique sur le plan de la sécurité alimentaire sont effarantes. On prévoit que le taux d'autosuffisance en céréales qui était de 75 pour cent en 1978-1980 tombera à 71 pour cent en 2008. La demande de céréales sera de 224 millions de tonnes; pour pouvoir y répondre elle-même, l'Afrique devra accroître sa production céréalière de 12 pour cent par an d'ici 2008. La production alimentaire et agricole globale devrait augmenter de 4,3 pour cent par an et celle de racines, tubercules et légumineuses de 9,5 pour cent. L'agriculture continuera d'être le premier secteur fournisseur de nourriture, de devises, de recettes publiques et de moyens de subsistance en général ainsi que d'emplois pour la majorité.

36. Tous les plans de développement doivent être axés sur l'agriculture et notamment sur le secteur traditionnel. Une telle stratégie a besoin d'urgence d'un soutien politique et du développement parallèle des secteurs connexes de l'industrie, de l'énergie, du commerce, des transports et des communications. Elle doit placer la petite agriculture et le petit élevage au centre des politiques, stratégies, programmes et projets nationaux qui tous viseront à moderniser le système de production du secteur. L'élimination des obstacles qui entravent son développement devra s'accompagner d'investissements accrus et soutenus.

A. Formation agricole et développement du personnel

37. L'héritage du colonialisme continue d'exercer une influence indésirable sur les stratégies de développement poursuivies par de nombreux pays africains aujourd'hui; la structure de nombreuses institutions agricoles et les politiques de développement en témoignent. L'insuffisance des ressources allouées au secteur agricole et notamment au développement du capital humain, est révélatrice de la négligence dans laquelle on l'a tenu pendant des décennies. Il en résulte que toutes les institutions, publiques et privées, souffrent de mauvaise gestion et de diverses contraintes, qu'il s'agisse de l'administration, de la planification, de la recherche, de la vulgarisation, de la commercialisation ou d'autres domaines du secteur agricoles ¹. Il y a des carences en matière d'établissement et d'analyse des politiques et programmes et d'exécution et de surveillance des plans. On ne saurait donc trop insister sur l'urgence de créer des programmes de développement du personnel à tous les niveaux. Ceux-ci doivent viser à former des personnes capables de planifier et de gérer efficacement le secteur et les systèmes de recherche, de vulgarisation, de formation et autres. Il faut réduire au minimum le gaspillage et la mauvaise utilisation des ressources humaines. Le secteur de subsistance doit avoir la priorité, non seulement parce qu'il est prédominant dans la plupart des économies mais parce qu'il est généralement un client très peu attrayant pour les institutions financières conventionnelles.

1) Dans la deuxième intervention de la série de conférence de l'Université d'Ibadan (1983|84) Q.B.O. Anthonio indique que l'administration est ce qui laisse le plus à désirer au Nigéria en général, en particulier dans le secteur agricole (p.13). L'idée que les ministères ou les organismes quasi étatiques peuvent directement exécuter des plans de production agricole avec succès et de façon rentable est utopique, elle peut même être antiproductive" (p.15).

38. Il faudra offrir des bourses de formation et de recherche en Afrique et à l'extérieur pour améliorer ou développer les capacités locales dans le domaine agricole, y compris les capacités d'absorption de l'aide financière et technique. Outre le renforcement des capacités locales de gestion de la planification et d'exécution des politiques et programmes de développement, il faut former du personnel pour parer aux situations d'urgence et à la préparation aux crises. La capacité de planification, et notamment l'établissement et la surveillance de programmes, doit être considérée comme un facteur clé de la réalisation du PAL.

39. La formation des paysans, des artisans et entrepreneurs ruraux est un objectif connexe de cette stratégie. Cela revient à reconnaître que la ville ne peut offrir des emplois pour tous. Il faut en créer à la campagne, dans le secteur alimentaire et vivrier et dans celui des petites entreprises industrielles.

B. Recherche-développement et transfert de techniques agricoles appropriées.

40. Jusqu'à présent, l'extension des superficies cultivées a été le principal moyen d'accroître la production alimentaire et agricole dans la région. La recherche et les techniques d'augmentation des rendements comptent peu, les gouvernements devront encore leur accorder la priorité voulue. C'est notamment le cas pour les cultures vivrières et l'élevage, en ce qui concerne particulièrement les techniques mécaniques, agrochimiques et biologiques. Le développement forestier continue de dépendre des techniques importées: des essences adaptées naturellement (ou améliorées) ailleurs sont importées dans un environnement souvent très différent.

41. La stratégie dans ce domaine devrait donc consister à planifier le développement et renforcer la capacité de recherche fondamentale et appliquée. A cet égard, ainsi qu'on l'a mentionné plus haut, les pays doivent étoffer leur effectif de chercheurs capables de mettre au point des techniques appropriées pour l'Afrique et d'adapter et de modifier les techniques importées. La technologie nouvelle doit servir en priorité à relever la productivité agricole: il faut intensifier les recherches sur les systèmes agricoles traditionnels, sur l'eau et la terre, y compris l'expansion des terres agricoles et l'utilisation des terres marginales, mettre au point de "paquets" technologiques peu coûteux, introduire des espèces et variétés végétales et des races animales résistant à la sécheresse et à la maladie, et des cultures précoces pour accroître l'intensité des récoltes.

42. La modernisation du secteur traditionnel exigera du temps et des efforts. De fait, "la sélection, l'emprunt et l'adaptation des connaissances, techniques et scientifiques, demandent essentiellement les mêmes capacités que l'invention de nouvelles techniques. Les connaissances en sciences biologiques fondamentales sont au moins aussi importantes que les connaissances en sciences appliquées" ¹¹. Les Etats-Membres doivent donc dès aujourd'hui développer leur capacité scientifique et technique, s'ils ne l'ont déjà fait.

11 R. Evenson, "Cycles in Research Productivity in Sugarcane, Wheat and Rice".
in Research Allocation and Productivity in National and International Agricultural Research by Thomas Arndt, Dana Dalrymple and Vernon Ruttan, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977.

43. Le premier pas dans cette direction consistera à élaborer et adopter des politiques de développement et de diffusion des techniques agricoles au moyen de systèmes efficaces de services et d'incitations.

44. La recherche devra s'intéresser aussi à d'autres domaines de l'alimentation et de l'agriculture, et notamment aux politiques et stratégies de développement des gouvernements et des donateurs et à l'établissement de petites industries rurales basées sur l'agriculture.

45. Pour faire une percée décisive et utiliser au maximum le personnel scientifique existant et autres ressources rares, il convient de renforcer la coopération technique entre pays africains d'une part et entre pays africains et autres PMA, de l'autre.

C. Amélioration des structures matérielles, économiques et sociales.

46. C'est en particulier vers l'amélioration des structures matérielles, économiques et sociales que doit porter l'effort des gouvernements en faveur du développement agricole. Le réseau routier, les ouvrages d'irrigation, les installations d'entreposage, les usines de transformation et les institutions de commercialisation et de crédit ont une influence directe sur les activités productives du secteur agricole. L'infrastructure sociale - santé, éducation, logement, eau - est importante car elle permet de répondre aux besoins essentiels de la population rurale.

47. En Afrique, le réseau routier est insuffisant. Les routes servent à acheminer les facteurs de production vers la ferme et les produits de la ferme vers les marchés. Les difficultés rencontrées actuellement pour faire parvenir l'aide d'urgence dans les zones rurales où sévissent des disettes montrent combien les transports sont insuffisants. Il faudrait développer le réseau routier des zones rurales pour les relier aux centres de services et aux agglomérations. Ces derniers servent de marché aux zones rurales et leur fournissent des facteurs de production. Les transports et les communications entre zones rurales et urbaines ont donc une importance vitale. On pourrait développer une partie du réseau routier par des programmes de construction à forte intensité de main-d'oeuvre, créateurs d'emplois et de revenus. Les routes sont indispensables pour le développement du secteur agricole.

48. Comme nous l'avons vu plus haut, l'agriculture africaine est excessivement tributaire des précipitations. Les pertes de récoltes et de bétail sont dues aux aléas climatiques. Pour limiter l'influence du climat il faudrait privilégier l'irrigation en investissant suffisamment pour qu'en l'an 2008 trois pour cent des superficies cultivables d'Afrique soient irriguées.

49. Il faudrait améliorer le potentiel d'entreposage à la ferme, dans les centres de services locaux et dans les entrepôts nationaux. Cette décentralisation éviterait aux gouvernements de devoir garder des organisations monolithiques et coûteuses comme celles qui ont été créées pour l'entreposage des céréales. Etant donné que les pertes sont importantes pendant l'entreposage, il faudrait trouver le moyen de les éviter dès le départ. Il faudrait encourager la collaboration dans ce domaine, surtout au niveau sous-régional, sur tout le continent africain.

50. IL faudrait étendre les institutions de crédit agricole à tous les petits exploitants. Pour pouvoir utiliser des semences améliorées, des engrais, des insecticides et des outils appropriés, les agriculteurs doivent avoir accès au crédit à court et long termes. Il faut également que ces fonds soient effectivement utilisés pour l'usage prévu afin d'assurer un excédent commercialisable qui servira à leur remboursement.

51. IL existe dans la région de nombreuses organisations et divers systèmes de commercialisation et de transformation des produits agricoles. Pourtant la plupart d'entre eux fonctionnent mal. Certains constituent même une entrave au développement agricole. Une bonne commercialisation des produits est indispensable pour le développement de la production. Les agriculteurs doivent être payés rapidement pour leurs livraisons car les délais de paiement prolongés les découragent de produire.

52. De nombreux pays africains estiment qu'il est important de fixer des prix à la production pour les denrées de base et les autres produits agricoles. Les gouvernements qui fixent les prix à la production doivent le faire suffisamment à l'avance pour que les agriculteurs puissent décider de l'utilisation de leurs ressources. Il faut en outre tenir compte de l'intérêt des agriculteurs. Les prix doivent être fixés à des niveaux qui permettent de les rémunérer pour leur travail et les ressources qu'ils ont engagées. On a tendance à fixer les prix en fonction des consommateurs sans tenir compte des producteurs, ce qui est une cause de baisse de production. En effet, dans ces conditions, l'agriculteur n'est pas motivé pour produire.

53. La majorité des africains vit en zone rurale, soit 65 pour cent de la population environ. Bien que la croissance démographique soit plus forte en ville qu'à la campagne, on prévoit que dans les années à venir la population continuera à être concentrée surtout dans les zones rurales. Les efforts de développement doivent donc viser à améliorer les conditions de vie en zone rurale: logement, santé, éducation et approvisionnement en eau. L'action des gouvernements dans ce domaine doit être à la hauteur de l'objectif.

D. Environnement

54. L'amélioration de la qualité de l'environnement est sans nul doute un élément important des stratégies de développement national. La dégradation de l'environnement est due à plusieurs facteurs imputables à l'agriculture: érosion du sol, déboisement, surpâturage, cultures itinérantes et gaspillage de l'eau. Les gouvernements devraient prendre des mesures; il faudrait qu'ils aident les agriculteurs à adopter des pratiques culturales qui permettent d'éviter l'érosion du sol. Il faudrait déterminer la capacité de charge des terres et fixer la taille des troupeaux en conséquence. Il faudrait adopter des programmes de reboisement dans les zones forestières et dans les petites exploitations. Le bois étant une source d'énergie importante dans l'économie rurale de la plupart des pays d'Afrique, il faudrait encourager les petits exploitants à planter des arbres.

55. Les activités industrielles liées à l'agriculture - raffinage du sucre, transformation du café, fabrication de la pâte à papier - sont une cause de pollution de l'air et de l'eau. Il faudrait imposer à ces industries des normes de traitement des déchets.

56. IL faut s'efforcer de recueillir et de conserver les eaux de pluie. L'Afrique est en grande partie semi-aride avec des pluies saisonnières séparées par de longs intervalles de sécheresse. Pendant les quelques mois de pluie, des excédents précieux sont perdus. Il faudrait donc intégrer aux activités de développement des programmes de recueil et de conservation de l'eau de pluie.

E. Collaboration entre les régions et entre les pays d'Afrique

57. L'interdépendance régionale dans le secteur agricole est évidente dans des domaines tels que les échanges internationaux, la sécurité et l'aide alimentaires, l'assistance financière et technique, la recherche et le transfert des techniques. L'Afrique doit commercer avec tous les pays du monde, développés et en développement. L'aide fournie par les pays développés continuera à représenter une part importante des disponibilités alimentaires de l'Afrique pendant quelque temps encore. Dans le domaine de la sécurité alimentaire la collaboration et l'assistance sont essentielles surtout l'aide que les pays développés accordent aux pays d'Afrique pour créer et maintenir des réserves alimentaires stratégiques. La pénurie de capitaux d'investissement incite à favoriser la fourniture de biens d'équipement des pays développés vers les pays en développement. L'importance de la recherche et du transfert des techniques nécessite de renforcer au maximum la coopération internationale dans ce domaine. Pourtant la collaboration entre pays d'Afrique reste prioritaire.

58. Les principaux domaines de collaboration interafricaine aux niveaux sous-régional et régional sont: la recherche, le personnel, le commerce, les agro-industries et l'entreposage et la gestion des ressources communes.

59. Etant donné que les conditions écologiques et les pratiques agricoles de certains pays situés dans diverses sous-régions sont similaires, ceux-ci devraient entreprendre des programmes communs de recherche en ce qui concerne l'agriculture et l'élevage et la formation de personnel de gestion qualifié. Il faudrait des programmes conjoints pour l'exploitation des lacs, des fleuves et des forêts naturelles, qui sont des ressources communes à plusieurs pays. Il faudrait en outre encourager les opérations conjointes dans le domaine agro-industriel et promouvoir les échanges de produits agricoles entre pays africains comme cela est expliqué dans le document E|ECA|CM.11|37.

F. Investissements

60. Il ne fait aucun doute que le secteur alimentaire et agricole devrait progresser de manière plus satisfaisante qu'au cours des dix dernières années, s'il bénéficie des ressources nécessaires. Les ressources nationales, publiques et privées, et l'aide extérieure, doivent servir à financer les activités productives des agriculteurs, la vulgarisation, la commercialisation, et à développer l'infrastructure, la recherche et la technologie. Le document E|ECA|CM.11|37 indique clairement que le secteur alimentaire et agricole n'a pas bénéficié de la part d'investissements qui lui est due. Le Plan d'action de Lagos recommande des niveaux d'investissements publics de 4,4 milliards de dollars par an. Les ressources nationales devraient permettre d'assurer au moins la moitié de ce montant. Au cours des cinq dernières années, les dépenses du secteur public en matière d'alimentation et d'agriculture sont restées faibles. Comme les niveaux de croissance dans ce domaine sont tributaires des investissements, il est indispensable que les gouvernements concrétisent leur engagement en faveur du Plan par un accroissement de leurs investissements dans le secteur alimentaire et agricole.

61. Malgré les difficultés économiques qu'ils connaissent depuis l'adoption du PAL il y a quatre ans, les pays d'Afrique disposent de ressources qu'ils peuvent consacrer au développement de l'alimentation et de l'agriculture, et d'autres activités. Pour développer le secteur agricole il faut: i) mobiliser des ressources, ii) éliminer le gaspillage et l'inéfficacité dans le secteur public et iii) répartir équitablement les bénéfices et les responsabilités du développement.

62. Les gouvernements africains doivent s'engager à mobiliser les ressources nationales pour soutenir l'objectif d'autosuffisance alimentaire qu'ils se sont fixé. Il leur faut pour cela renforcer les structures financières des zones rurales. Le potentiel d'épargne de la population, surtout rurale, n'est pas suffisamment exploité. L'implantation de banques commerciales en zone rurale dans certains pays a donné des résultats encourageants. Il faudrait promouvoir l'épargne, par des exemptions d'impôt sur l'épargne et des taux d'intérêt avantageux. Les pays qui ont pris des mesures dans ce sens ont vu le volume de leur épargne tripler et même quadrupler. On voit donc que les ressources fiscales peuvent être augmentées même si l'assiette de l'impôt est étroite et peu élastique. On peut accroître les taxes sur l'essence, le tabac, les boissons alcooliques, la bière et les articles de luxe. On peut en outre transférer une partie des ressources des classes les plus aisées en taxant la fortune personnelle, les gains en capital, les cadeaux, la propriété et les héritages, tous revenus qui ne sont pas le fruit d'un travail. En prenant des mesures appropriées les gouvernements disposeraient des ressources nécessaires pour développer le secteur agricole.

63. Les organismes d'Etat que de nombreux pays d'Afrique ont créés pour fournir des services sont souvent une source de gaspillage des maigres ressources nationales. Beaucoup fonctionnent mal et certains survivent inutilement à leur finalité initiale. Nombre d'entre eux, non contents d'avoir malutilisé les ressources investies au départ, pèsent encore aujourd'hui sur le budget national par les subsides qui leur sont accordés pour leur financement. Une réforme des organismes d'Etat du secteur agricole permettrait de dégager des ressources qui seraient investies utilement pour le développement de l'agriculture. De nombreux gouvernements ont déjà pris des mesures dans ce sens mais il reste encore beaucoup à faire.

64. Les pays africains pourraient consacrer davantage de ressources à l'agriculture s'ils appliquaient des politiques monétaires favorisant les investissements dans ce secteur. Citons à cet égard l'exemple d'un pays qui a imposé aux institutions financières et bancaires d'utiliser un tiers au moins des dépôts du secteur rural pour soutenir le crédit agricole. On a pu constater alors un accroissement du volume des ressources consacrées au développement agricole. Certains gouvernements ont quant à eux créé ou renforcé des institutions financières chargées de promouvoir les programmes agricoles et les activités connexes en zones rurales.

65. Si les politiques et les programmes de mobilisation des ressources envisagées dans les paragraphes précédents étaient appliquées, les niveaux assignés par le PAL pour les ressources nationales à investir en agriculture pourraient être atteints. Ces ressources devraient être complétées par une aide extérieure multilatérale et bilatérale.

66. Le document E|ECA|CM.11|37 traite des graves problèmes de balance des paiements et de la récession que connaissent les pays en développement d'Afrique ainsi que de l'incidence des difficultés économiques sur le secteur de l'alimentation et de l'agriculture. La crise économique dans cette région incite la communauté internationale à accroître son aide. Si en valeur absolue le volume des ressources extérieures consacrées à l'agriculture ces dernières années s'est accru, en valeur réelle il décline depuis 1980. Entre 1976 et 1982, le taux de croissance de l'aide extérieure à l'agriculture en Afrique a été de 16,6 pour cent par an et par habitant. Il faut signaler cependant que la part de cette assistance consacrée à l'agriculture est tombée de 60 pour cent en 1980 à 47 pour cent en 1982. Comme cette aide extérieure est nécessaire en grandes quantités, il faut absolument éviter certains écueils de gestion habituels. En particulier, il ne faut pas que les donateurs dictent les conditions d'utilisation de l'aide qu'ils fournissent, en imposant par exemple des politiques qui ne sont pas appropriées aux conditions du pays bénéficiaire et en faisant trop largement appel aux cadres gouvernementaux dont le temps est compté.

V. PROPOSITIONS EN VUE D'UNE APPLICATION PLUS EFFICACE DU PLAN D'ACTION DE LAGOS POUR 1986-1990

67. Les mesures proposées à divers horizons - dans l'immédiat, à moyen ou long termes - pour mettre en oeuvre le PAL, devront nécessairement tenir compte des caractéristiques particulières de chaque pays en ce qui concerne les ressources naturelles, la main-d'oeuvre et les priorités nationales. Ce qui est commun à tous les pays c'est la nécessité d'un examen critique des stratégies, des plans, des politiques et des programmes de développement existants, en vue de rassembler les ressources des projets marginaux pour une application efficace des stratégies proposées. Il faudra en outre effectuer régulièrement des enquêtes pour surveiller l'évolution des domaines prioritaires (production, pertes de produits alimentaires, etc.) qui contribuent le plus à accroître l'autosuffisance alimentaire.

68. Il faudra en outre prendre des mesures au plan national pour coordonner les rôles de toutes les institutions concernées par l'alimentation et l'agriculture: ministères, organismes semi-publics, offices et autres organes, ainsi que les activités des donateurs et des organismes d'aide.

69. Les mécanismes de contrôle envisagés au paragraphe 48 du PAL sont essentiels à la mise en oeuvre du Plan. Il est dit dans ce paragraphe que "Les états membres devraient se fixer des objectifs annuels dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture et créer des mécanismes effectifs aux niveaux national et régional afin de contrôler les progrès effectués en vue de la réalisation de ces objectifs".

70. A la 13ème Conférence régionale de la FAO pour l'Afrique, tenue à Harare en juillet 1984, les ministres africains de l'agriculture ont recommandé de mettre en application les dispositions du Plan d'action de Lagos en matière de surveillance et d'exécution, en reconnaissance du fait que la surveillance est nécessaire pour contrôler les événements à tous les niveaux depuis l'orientation politique jusqu'à l'exécution technique. Ils étaient guidés par l'assurance que, dans l'application de plans orientés vers l'action comme le PAL, une surveillance responsable et crédible sert à motiver la volonté politique nécessaire à l'exécution des programmes, à entretenir le dynamisme et à raviver la confiance du ou des pays intéressés ainsi que celle des donateurs. Les ministres ont reconnu en outre qu'alors que s'achève la première phase de la partie agricole du Plan dans un climat de crise alimentaire et agricole persistante et même croissante - cause même de la création du Plan - les informations et les données que permettraient de recueillir des systèmes de surveillance nationale et régionale systématique seraient extrêmement utiles pour fixer ou confirmer les objectifs des cinq années à venir et au-delà.

A. Système de surveillance décentralisé

71. Tout au long du Chapitre agricole du PAL, l'accent est mis sur l'action nationale en matière de planification et d'exécution. De plus, les problèmes d'exécution sont aussi variés et les combinaisons aussi diverses que peuvent l'être les politiques et les plans nationaux. Vu l'énorme diversité des pays de la région - superficie, population, climat et conditions écologiques, organisation politique et économique, structures sociales et coutumes, ressources humaines et culturelles, etc. il n'est pas conseillé de prôner un système uniformisé. L'absence de données permettant d'effectuer une analyse technique et économique est un autre handicap. Il n'est donc pas réaliste de vouloir appliquer un système de surveillance supranational stéréotypé, la surveillance devant commencer par une autosurveillance nationale. Il serait toutefois plus judicieux d'insérer le système de surveillance nationale dans un cadre régional souple et cohérent.

72. Ce cadre permettrait d'examiner plus aisément quatre points essentiels: i) les objectifs sont-ils réalistes; ii) les moyens mis en oeuvre pour leur exécution sont-ils appropriés; iii) les ressources sont-elles suffisantes, et enfin iv) quelles sont les causes des difficultés éventuellement rencontrées?

B. Aspects essentiels d'un système de surveillance

73. Il faut tout d'abord que les gouvernements africains réaffirment leur engagement à formuler des politiques et des plans conformes aux priorités du chapitre agricole du PAL et en particulier qu'ils fixent "des objectifs annuels dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture et créent des mécanismes effectifs au niveau national afin de contrôler les progrès effectués en vue de la réalisation de ces objectifs".

74. Les aspects techniques essentiels d'un système de surveillance sont les suivants: sélection et mise au point d'indicateurs socio-économiques appropriés pour surveiller des éléments particuliers des plans et objectifs nationaux; établissement de repères (de préférence sur la base de l'année 1984) pour ces indicateurs; recueil systématique et régulier de données quantitatives pertinentes; définition de techniques d'analyse qualitative et quantitative simples; recours le cas échéant à des études spéciales.

75. La responsabilité de la surveillance de la partie agricole du PAL au niveau national, doit être confiée à une unité compétente. Les responsabilités doivent être définies clairement pour que les analyses périodiques soient revues au niveau de la prise de décision.

76. Il est essentiel que la surveillance se fasse aux deux niveaux - national et régional - et qu'elle soit conçue de façon à ce qu'il y ait complémentarité et non chevauchement des efforts.

1. Système national

Le système national doit:

- i) correspondre aux possibilités techniques et budgétaires du gouvernement concerné;
- ii) prendre comme point de départ les services statistiques et administratifs existants;
- iii) répondre aux besoins du pays en matière d'agriculture, de pêches et de forêts et aux politiques, plans et objectifs qu'il a mis au point pour l'exécution de la partie agricole du PAL;
- iv) être conçu de façon à assurer un flux régulier (et non sporadique) d'informations concernant le point iii);
- v) servir pour une synthèse régionale de l'exécution du chapitre agricole du PAL.

77. Vu la diversité du Continent African, les points i) à iii) donneront lieu à toute une série de rapports de surveillance différents tant par le contenu que par la forme technique. Certains objectifs du chapitre agricole peuvent ne pas correspondre aux besoins nationaux. D'autres ne peuvent faire l'objet d'une analyse statistique, mais doivent néanmoins être couverts par le système national. Ainsi, l'établissement de systèmes de prévision et d'alerte rapide et la réorientation des efforts de recherche, nécessiteront une explication théorique plutôt que des données statistiques. L'essentiel sera de fixer des tendances de réalisation des objectifs nationaux dans le cadre des plans nationaux, en fonction des dispositions du chapitre agricole du PAL. La surveillance doit porter également sur les efforts pour motiver les agriculteurs à la base ainsi que sur leur réaction.

78. Il faudrait pour cela établir une catégorisation de l'information sous forme d'une série d'indicateurs socio-économiques communs, correspondant aux catégories de recommandations du PAL; Une liste d'indicateurs est proposée en annexe. Pour ne pas trop surcharger les services de surveillance, pour éviter le double emploi et pour tirer le meilleur parti des arrangements existants, on s'est inspiré au maximum des indicateurs recommandés dans le Programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. La surveillance nationale concerne les politiques, les plans et les objectifs nationaux. Les rapports de surveillance nationaux, qui pourraient être publiés tous les deux ans, seraient les matériaux de base des études de surveillance régionales.

2. Système régional

79. La surveillance régionale doit cristalliser la surveillance nationale et celle des objectifs spécifiquement sous-régionaux ou interpays. C'est pourquoi une caractérisation des indicateurs socio-économiques communs peut faciliter la tâche. Les principales mesures régionales prônées dans le chapitre agricole du PAL sont les suivantes:

- arrangements de sécurité alimentaire sous-régionaux pour une autosuffisance collective;
- création d'organismes régionaux d'échange et de distribution des produits alimentaires (en vue d'une action par la FAO|CEA en collaboration avec les organisations régionales et sous-régionales);
- centres et ateliers de formation sous-régionaux sur la production animale, les méthodes d'abattage, le développement de l'élevage des volailles et du petit bétail, et les forêts;
- lutte régionale et sous-régionale contre les maladies animales et les ennemis des cultures (trypanosomiase, peste bovine, quarantaines régionales, fièvre aphteuse et criquet pèlerin);
- distribution de la pêche sur le continent africain (commerce et infrastructure);
- collaboration sous-régionale pour l'évaluation du potentiel halieutique et l'exploitation des stocks communs (océans, lacs internationaux et bassins des fleuves);
- mise en valeur régionale des industries forestières;

- renforcement des organismes forestiers régionaux existants;
- collaboration interpays en matière de commerce, de prix et d'arrangements financiers;
- programmes de recherche coopérative interpays;
- ressources et financement extérieurs;
- formation régionale à la préparation, l'exécution, la surveillance et l'évaluation des projets de développement agricole.

80. La surveillance régionale doit permettre d'évaluer tous les deux ans les progrès réalisés dans l'application du PAL selon les termes et les catégories du chapitre agricole. Il faut déterminer: i) le degré de réalisation des objectifs spécifiques, ii) le degré d'exécution des recommandations du chapitre ne pouvant faire l'objet d'études quantitatives régulières. Pour le premier point, le matériel de base serait les rapports nationaux compilés en une synthèse régionale. Les aspects de la surveillance régionale résumés ci-dessus nécessitent davantage des explications descriptives que des données statistiques.

81. Il y a encore beaucoup à faire pour persuader les donateurs d'adopter les objectifs, les priorités et les catégories du chapitre agricole du PAL en matière de ressources dans leur dialogue avec les bénéficiaires, dans la planification de leur aide et dans la surveillance des résultats de leurs propres politiques et procédures dans ce domaine.

82. Compte tenu de la nature et de l'origine de la partie agricole du PAL et des responsabilités qu'en découlent, la surveillance doit comporter une étroite coordination inter-institutions, surtout entre la FAO, l'OAU et la CEA. L'établissement du rapport de surveillance régionale biennal pourrait aisément être partagé entre diverses institutions. On aurait besoin pour cela d'une sorte de mécanisme officiel ou semi-officiel:

- i) point central pour le rassemblement des rapports nationaux et le collationnement avec d'autres données;
- ii) mécanisme pour l'établissement d'un rapport régional;
- iii) arrangements en vue de l'examen des rapports au niveau intergouvernemental.

83. La Division conjointe de l'agriculture CEA|FAO serait indiquée comme point central. Les représentants de la FAO dans les pays pourraient le cas échéant aider à obtenir des données sur les indicateurs, au moyen de questionnaires, de rapports sur les pays et de rapports de missions. L'établissement du rapport biennal et son étude au niveau intergouvernemental pourraient incomber simultanément à la Division conjointe CEA|FAO et au Bureau régional de la FAO qui utiliseraient les ressources de financement et de personnel disponibles. Les ministres de l'agriculture africains ont estimé que la Conférence régionale pour l'Afrique de la FAO serait un forum intergouvernemental approprié et qu'elle pourrait inscrire définitivement ce point à son ordre du jour. Rien n'empêcherait l'OAU et la CEA de faire éventuellement de même au sein de leurs organes directeurs.

C. Action proposée

84. La Conférence est invitée à se joindre aux ministères africains de l'agriculture pour recommander:

- i) d'établir un système de surveillance approprié, comme décrit plus haut, pour évaluer les progrès dans la réalisation de ces objectifs;
- ii) d'adopter la liste d'indicateurs socio-économiques figurant en annexe pour surveiller la mise en oeuvre du Chapitre agricole du Plan d'action de Lagos afin que les Etats Membres puissent choisir ceux qui leur permettront le mieux de surveiller l'exécution des plans et objectifs nationaux dans ce domaine;
- iii) de demander à l'OAU, à la FAO et à la CEA, en collaboration avec les autres institutions intéressées, d'aider à établir le système de surveillance proposé et de contribuer par des avis et une formation au renforcement des systèmes de surveillance nationaux et régionaux.

VI. SOUTIEN DES INITIATIVES NATIONALES PAR LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

85. Les stratégies proposées nécessitent des réformes fondamentales et des ajustements essentiels dans les pays d'Afrique avec tous les problèmes de financement que cela implique. La crise et la baisse des recettes extérieures et du produit de l'impôt dans le secteur agricole, empêchent les pays d'Afrique de trouver les ressources nationales nécessaires au développement ainsi qu'au financement des ajustements et des réformes qui s'imposent. Un grand nombre d'entre eux ont d'ailleurs laissé de côté tous leurs programmes de développement.

86. Il faudra donc que la communauté internationale s'engage elle aussi à exécuter les stratégies prioritaires qui ont été définies; elle devra ajuster ses politiques pour fournir un soutien accru et continu, tant financier que technique, conformément aux principes et aux priorités du PAL. Bien que l'aide extérieure accordée aux pays africains pour leur agriculture ait augmenté, les ressources engagées restent bien loin des montants effectivement investis dans ce secteur ainsi que de l'objectif minimal jugé nécessaire par le PAL. L'apport net de capitaux aux pays d'Afrique au sud du Sahara devrait tomber d'environ 10 milliards 800 millions de dollars E.-U. en 1980-82 à 5 milliards de dollars E.-U. par an en 1985-87 si la communauté des donateurs ne prend pas des mesures draconiennes pour reverser cette tendance. ^{1|} Face à la baisse de l'assistance ordinaire à moyen et long termes, il y a eu une augmentation positive de l'aide d'urgence et des secours en cas de catastrophes.

^{1|} Adebayo Adedeji, La stratégie de Monrovia et le Plan d'action de Lagos pour le développement de l'Afrique - Cinq ans après. Document présenté à la Conférence CEA|Université Dalhousie sur le Plan d'action de Lagos, Halifax, Nouvelle Ecosse, Canada, 2-4 novembre 1984.

87. L'aide extérieure actuelle et future pourrait être utilisée de façon plus rentable s'il y avait une meilleure harmonisation et une coordination au sein des gouvernements, parmi les donateurs et les organismes d'aide et entre les gouvernements africains et les organismes donateurs. Trop souvent il n'y a qu'une profusion de projets et programmes non coordonnés qui en fin de compte ne servent même pas à soutenir le secteur agricole et rural. La communauté internationale peut aider utilement les pays africains à s'aider eux mêmes. Elle devrait pour cela renforcer l'assistance qu'elle accorde pour combler les lacunes techniques, administratives et financières qui freinent la production alimentaire et agricole en Afrique. Elle doit également prendre des mesures appropriées et adapter ses politiques pour régler les problèmes de nutrition et de sécurité alimentaire et faire face aux changements structurels du commerce agricole international.

AnnexeListe d'indicateurs pour la surveillance de l'exécution du
Chapitre agricole du Plan d'action de Lagos

Les pays ont généralement une base de données statistiques courantes qui pourraient être utiles pour la surveillance de l'exécution du Chapitre agricole du PAL. Ces statistiques associées entre elles et à d'autres données, constituent des indicateurs analytiques dont les indices de tendance sont particulièrement utiles. Les principales sont:

Population

Produit national brut et produit intérieur brut

Climat, par zone climatique

Utilisation des terres

Sécurité alimentaire: niveau des réserves alimentaires stratégiques

Production agricole intérieure a) brute/nette par habitant
b) par principale culture, par type de bétail, etc.

Production alimentaire intérieure a) brute/nette par habitant
b) par principale culture, par type de bétail, etc.

Pertes après récolte

Importations|exportations agricoles

Importations|exportations alimentaires

Captures de poisson et quantités débarquées

Production et exploitation forestières

Mouvement des ressources vers et à partir du secteur agricole (capitaux et personnel)