

# La politique de secours semencier au Zimbabwe

## Introduction

Au cours d'une grande partie de ces dix dernières années, le gouvernement zimbabwéen et les bailleurs de fonds ont mis en œuvre des programmes de soutien en intrants agricoles qui associent des fournisseurs privés (maisons semencières et fabricants d'engrais), des grossistes et des agro-distributeur ruraux. Ces initiatives ont contourné ainsi la chaîne de commercialisation autrefois dynamique. Le présent article affirme que ces programmes de «secours semencier» ont participé à l'effondrement de la chaîne d'approvisionnement en intrants, accélérant ainsi le déclin de productivité agricole que connaît aujourd'hui le Zimbabwe.

L'important secteur de l'agriculture commerciale contrôlait autrefois la production et la demande de semences, en particulier de semences de maïs hybride de qualité. Mais l'on observe aujourd'hui l'émergence d'un nouveau scénario, avec ses propres défis. L'augmentation considérable du nombre de petits agriculteurs et l'intégration de surfaces cultivées dans de vastes exploitations commerciales autrefois sous-utilisées génèrent en effet une nouvelle demande en céréales semencières. Le présent Point Info de FAC s'interroge sur la capacité du Zimbabwe à reconstruire un système semencier

adapté au contexte de sa post-réforme agraire, et en particulier, sur les fondements politico-économiques inhérents à ce processus. Le document souligne également l'importance des facteurs politico-économiques qui faussent le système des incitations et renforcent les possibilités de recherche de rente, le favoritisme et la domination de marché – aspects qui sont tous profondément influencés par la politique, et non par la seule loi de l'offre et de la demande – dans le contexte des «marchés réels».

## Reconstruire les systèmes semenciers

Après la réforme agraire de 2000, la production semencière locale a subi une rapide transformation. Un nouveau réseau de producteurs de semences a été mis en place sur de petites parcelles, ce qui a fait grimper les coûts de supervision et de contrôle de la qualité. L'on a toutefois constaté l'émergence, grâce à cette approche, d'un système efficace. Avant 2010, la production semencière était à la baisse et le Zimbabwe devait donc importer d'importantes quantités de semences. Au cours de la seule année 2009, entre 15 000 et 20 000 tonnes de semences de maïs ont ainsi été importées via des filières légales, tandis que d'importantes quantités entraient aussi clandestinement dans le pays (Sperling et al.

2009). La stabilisation économique post-2009 a relancé la production de semences de maïs à l'échelon national, laquelle dépasse aujourd'hui les besoins nationaux (~40 000 tonnes).

Le déclin économique de la dernière décennie a aussi provoqué l'effondrement du système de distribution des semences. Ce système reposait sur un vaste réseau d'agro-distributeurs – des détaillants villageois qui vendent des semences, des engrais et des outils – approvisionnés par des sociétés privées. Ce réseau d'agro-distributeurs, très efficace, assurait la fourniture de semences de qualité à des prix compétitifs, même dans les régions rurales éloignées. En 2000, 374 grossistes et 2 057 agro-distributeurs étaient enregistrés auprès du Seed Services du Zimbabwe, contre moins de 100 grossistes et seulement 300 agro-distributeurs en 2010. La majorité des « survivants » travaillaient avec des grands supermarchés et d'autres gros détaillants et étaient établis dans les centres urbains plutôt qu'en zones rurales.

Durant la période d'effondrement du système semencier officiel (2005–2009), la plupart des petits agriculteurs se sont approvisionnés en semences via des systèmes informels. L'on a ainsi observé une augmentation des « économies » de semences et une diminution importante de l'utilisation et des achats annuels de semences hybrides. La réutilisation de semences, en particulier à partir des variétés de maïs à pollinisation libre (open pollinated varieties, OPV), a atteint des niveaux élevés. Au cours de cette période, le taux d'adoption du maïs hybride chez les petits exploitants est passé de 90 à 80 %, tandis que l'utilisation des semences OPV, notamment de millet et de sorgho, distribuées via des systèmes informels, a explosé (Sperling et al. 2009; Langyintuo et al. 2008; Mano 2006).

## La politique des programmes de secours semencier

Au cours de ces dix dernières années, le gouvernement a été un acteur clé de la fourniture d'intrants agricoles, aussi bien dans le cadre de son initiative de réponse à la sécheresse que pour renforcer son Programme accéléré de réforme agraire (*Fast Track Land Reform Programme*, FTLRP) (Rohrbach et al. 2004; Govere et al. 2009; Hanyani-Mlambo and Hobane 2010). Une foule d'initiatives et autres dispositifs ont été mis en œuvre, notamment par des institutions parapubliques, comme le *Grain Marketing Board* (GMB) et le *District Development Fund* (DDF), avec la fourniture gratuite ou fortement subventionnée d'intrants. Le Tableau 1 présente un bref historique de ces programmes gouvernementaux.

Tous ces programmes gouvernementaux ont un point commun: les intrants ont été achetés en gros à des fournisseurs d'intrants locaux ou internationaux pour être distribués par le biais du réseau d'entrepôts du GMB. La filière traditionnelle de distribution d'intrants agricoles via les grossistes et les agro-distributeurs a ainsi été en grande partie contournée.

La plupart des programmes des organisations non gouvernementales (ONG), qui bénéficient du soutien des bailleurs de fonds, se sont également procuré leurs intrants par le biais de fournisseurs locaux ou internationaux, négligeant ainsi la filière nationale de distribution. Le pourcentage de ménages de petits exploitants agricoles bénéficiant du soutien de ces initiatives est passé de 65 % en 2003/04 à 15 % environ en 2007/08. Durant cette période, les ONG ont surtout distribué des semences de maïs à pollinisation libre (OPV) aux ménages bénéficiaires, mais aussi, dans une moindre mesure, d'autres graines. Afin

## Tableau 1. Récents programmes publics de secours semencier

2004:

- La Reserve Bank of Zimbabwe (RBZ) devient un important bailleur de fonds en faveur de programmes de soutien en intrants avec le lancement, dans un premier temps, du Mécanisme pour le secteur productif (Productive Sector Facility, PSF) et, dans un deuxième temps, du Mécanisme d'amélioration de la productivité du secteur agricole (Agricultural Sector Productivity Enhancement, ASPEF)
- Ces deux programmes de soutien à l'agriculture visent à protéger les petits agriculteurs contre la flambée du prix des intrants liée à l'hyperinflation.

2005:

- Lancement d'Operation Maguta/Inala : un programme de soutien aux petits agriculteurs (travail du sol, semences et engrais et mécanisation), dirigé par le pouvoir militaire

Saison 2008/09:

- Lancement du Champion Farmer Programme (qui a succédé à Operation Maguta/Inala), axé sur les petits agriculteurs capables d'obtenir des rendements élevés

Saison 2009/10:

- Mise en œuvre d'un programme de subvention aux intrants agricoles par le Grain Marketing Board (GMB)
- Lancement du Presidential Well-Wishers Programme : distribution de paquets d'intrants (semences de maïs, de sorgho, d'éleusine et de haricots + fumure de fond)

de s'approprier le marché lucratif des ONG, de nombreuses entreprises semencières ont commencé à produire des semences de maïs à pollinisation libre. Dès lors, étant donné que les ONG s'approvisionnaient directement en intrants auprès d'entreprises de production de semences ou d'engrais et utilisaient le système de distribution direct de semences, les grossistes et les agro-distributeur se sont retrouvés considérablement lésés.

Au cours des saisons 2009/10 et 2010/11, des efforts ont été réalisés afin de relancer la production semencière et le réseau rural d'agro-distribution. Toutefois, les agro-distributeur restaient toujours confrontés à la concurrence des programmes de distribution directe de semences de secours. Conscientes de ce problème de conflit d'intérêts, les ONG

ont introduit une série d'initiatives de marché pour les intrants:

- Fourniture d'intrants à crédit aux petits agriculteurs; ceux-ci remettent une partie de leur production au marché, équivalente au soutien reçu.
- Organisation de foires aux semences. Des bons remis par les ONG aux membres vulnérables de la communauté ont été échangés contre des intrants fournis par des sociétés commerciales ou des commerçants informels.
- Remise de bons; à échanger contre des intrants par le biais du système d'agro-distribution rurale.

## Des scénarios alternatifs ?

Dans le cadre de notre recherche, nous avons identifié deux scénarios alternatifs pour la fourniture de semences, qui ont souvent été éclipsés par la domination des programmes publics et le soutien des bailleurs de fonds:

1. Le secteur privé et les systèmes semenciers officiels centrés sur le marché
2. Les petits agriculteurs et les systèmes semenciers informels à l'échelon local

**Scénario 1:** *Le secteur privé et les systèmes semenciers officiels centrés sur le marché: les récentes politiques ont-elles nui à la capacité du secteur privé à produire et à distribuer des semences de qualité?*

### Principaux points à prendre en compte

<ul style="list-style-type: none"><li>• Le redéploiement du système semencier exige une reconstruction durable du secteur privé.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Le secteur privé doit être remodelé selon un nouveau schéma de l'offre et de la demande qui reflète les besoins réels des petits agriculteurs aujourd'hui.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Si les acteurs (agences humanitaires, gouvernement, secteur semencier) reconnaissent la nécessité de reconstruire le secteur semencier, ils subissent aussi de très fortes pressions pour le maintien de l'approche d'urgence pour la fourniture de semences.<ul style="list-style-type: none"><li>– Agences humanitaires: l'aide d'urgence/humanitaire est la principale source de financement au Zimbabwe, une conséquence des conflits politiques et des mesures d'austérité.</li><li>– Gouvernement: une intervention d'urgence exige un mode de distribution de type «sommet-base» et qui met l'accent sur des objectifs de production immédiats plutôt que de tenter de relever le défi du développement à long terme.</li></ul></li></ul>

- Secteur semencier: les «gros chèques» et les marchés garantis sont particulièrement rentables et moins risqués.

**Scénario 2:** *Les petits agriculteurs et les systèmes semenciers informels à l'échelon local: la reconstruction d'un système semencier national approprié et efficace dépend de la reconstruction d'un système semencier local, basé sur les petits agriculteurs.*

### Principaux points à prendre en compte

<ul style="list-style-type: none"><li>• Système particulièrement résistant, en dépit des points faibles et de l'effondrement du système semencier officiel.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Les systèmes semenciers informels sont en mesure de répondre à des besoins différents et offrent donc différents produits (légumes, OPV, petites graines, etc.)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Les agriculteurs ont besoin d'un soutien à la recherche et de liens avec le secteur privé pour la multiplication des semences.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Système encouragé par des acteurs très différents: les petits agriculteurs, les organisations de petits agriculteurs, les ONG et les analystes institutionnels.<ul style="list-style-type: none"><li>– Tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de mobiliser le secteur semencier informel à partir de la base et de renforcer les systèmes semenciers locaux.</li><li>– Tous les acteurs identifient les besoins particuliers et les priorités spécifiques du système informel: l'importance de les reconnaître et de les inclure dans la conception des politiques et des programmes; la nécessité d'étendre la priorité à la production/gestion des récoltes et à l'extension agricole; et la nécessité d'améliorer le rendement et la productivité des races/varieties locales traditionnelles (pour compenser la dégénération liée à la réutilisation régulière ses semences, sans sélection active)</li></ul></li></ul>

## La politique de la politique semencière

Une série de scénarios contradictoires coexistent donc dans le débat politique zimbabwéen actuel, avec, dès lors, autant de suggestions et de pistes différentes pour la reconstruction du système semencier. À côté du discours dominant défendu par le gouvernement et des (nombreux) bailleurs de fonds/ONG – malgré leurs différences politiques souvent extrêmes –, deux alternatives se profilent. Ces alternatives mettent en avant (1) la nécessité de reconstruire le secteur privé et toutes ses structures connexes de distribution des intrants et (2) l'importance de la diversification agricole – les filières «non-maïs» et la nécessité de reconstruire le secteur en partant de la base.

Pourquoi ce discours dominant fondé sur le secours semencier l'emporte-t-il, alors que les alternatives sont passées sous silence ou ignorées? Il faut savoir que les fondamentaux économiques (fourniture de crédit, garanties, financement, confiance des investisseurs, sécurité foncière) se sont gravement détériorés au cours de ces dix dernières années. Ce contexte rend la reconstruction du système semencier – reposant sur le secteur privé – très difficile et l'approche «secours semencier» est dès lors plus facile à mettre en œuvre.

La fourniture de semences contrôlée par le gouvernement/les bailleurs de fonds/les ONG rend possibles le contrôle et le favoritisme («nos semences, nos populations») et permet de s'assurer l'allégeance par le biais du «développement». Les Nations unies, les bailleurs de fonds, les ONG et le gouvernement – souvent dans des programmes distincts et parallèles – utilisent l'argument de la «crise» et de l'«urgence» pour promouvoir des programmes de fourniture de semences. Or, pour certains, il s'agit d'un simple «dumping

de semences» qui ne résout pas le problème d'un approvisionnement tout à fait insuffisant. Cette approche alimente le favoritisme, étant donné que certaines personnes/organisations ont un intérêt à promouvoir une «urgence perpétuelle» qui justifie des flux de financement et des activités de terrain. D'autres acteurs, qui travaillent officiellement dans le domaine politique, peuvent détenir des intérêts financiers dans le secteur semencier et tirer ainsi directement profit de ces activités. On voit qu'il est ainsi possible de «tirer des bénéfices d'une crise».

Le Zimbabwe dispose de peu d'organes de suivi pour contrôler le respect des dispositions du *Seed Act* et d'autres textes législatifs. Même si cela ne découle pas de manquements du cadre juridique officiel – ce cadre est bien développé au Zimbabwe – des défaillances réglementaires subsistent. Celles-ci empêchent le développement d'un système semencier efficace, notamment dans les situations d'urgence ou lorsque la distribution de semences s'inscrit dans le cadre d'un programme politique. Dans un tel contexte, des semences de qualité médiocre risquent d'être distribuées tandis qu'un marché connexe ou des activités théoriquement illégales peuvent être encouragés.

Les petits agriculteurs, le secteur privé et d'autres acteurs ne participent pas au débat politique actuel. Ils ne font en effet pas partie des structures dominantes qui relèvent du gouvernement ou d'ONG. Les petits agriculteurs ne sont pas en mesure d'exprimer leurs idées et points de vue à l'échelon politique et ils ne sont donc pas associés aux processus d'élaboration des politiques. Mentionnons toutefois que d'une manière générale, le débat politique est peu développé au Zimbabwe, et que de nombreuses politiques «parallèles» sont ainsi élaborées en privé ou dans les diverses coulisses du pouvoir.

## Conclusion

La politique des processus politiques a de nombreuses conséquences pour les systèmes semenciers actuels au Zimbabwe:

*Contraintes pour les agro-distributeurs.* Des interviews et des réunions ont fait apparaître que les agro-distributeurs peuvent être contraints de cesser leurs activités ou être incapables de les poursuivre à certains moments de l'année, lors du démarrage des programmes publics/de bailleurs de fonds ou d'ONG<sup>1</sup>. D'une manière générale, le nombre d'agro-distributeurs a diminué – alors qu'ils étaient environ 2 000 à la fin des années 1990, ils ne sont plus que 300 environ à être encore enregistrés aujourd'hui (et ils sont le plus souvent concentrés dans les grands magasins/chaînes et dans les centres urbains). Les nouveaux programmes orientés sur le marché qui sont apparus à partir de 2010 ont amélioré la situation, mais des distorsions subsistent et la priorité donnée au soutien des grossistes aboutit à une concentration de pouvoir sur le marché.

*Dépendance à l'égard des subventions publiques et des bailleurs.* Le secteur privé dépend de plus en plus de la générosité du gouvernement/des bailleurs/des ONG. Avec l'effondrement du système d'approvisionnement/de fourniture depuis 1997, lié à la crise économique, la mise en place d'un modèle commercial axé sur les programmes d'aide d'urgence/programmes gouvernementaux est devenue une nécessité. L'élaboration d'une stratégie commerciale à long terme pour la reconstruction des réseaux d'agro-distributeurs est ainsi abandonnée. De même, l'accent est mis sur les produits qui peuvent être distribués dans le cadre de commandes en gros et non pas sur une stratégie de développement de produits plus différenciée et axée sur les consommateurs. Une fois encore, les choses pourraient avoir changé à partir de 2010 vu

l'extension de la fourniture de semences et la diminution de la dépendance à l'égard des contrats d'assistance. Toutefois, ces efforts centralisés continuent de fausser les priorités du secteur.

*L'augmentation de la recherche de la maximalisation des bénéfices et de l'accaparement des ressources par les élites.* Des programmes de grande envergure, avec de gros contrats et un système de distribution insuffisamment réglementé et très diffus ouvrent davantage la voie à la corruption, à la recherche de la maximalisation des bénéfices et à la spéculation. On observe ainsi par exemple, lorsque les prix s'envolent, des comportements de mise en réserve et la commercialisation de produits de qualité médiocre. La participation de hauts fonctionnaires à ces pratiques, souvent en contact avec la nouvelle élite agricole, commerciale et politique a été épinglée comme faisant partie du problème. Les organismes d'aide, les ONG et d'autres organisations ne sont pas à l'abri de ces pratiques de corruption sur le terrain. L'accaparement de la fourniture de semences par les élites au niveau local est pratiquement inévitable, certains hauts responsables, chefs traditionnels et autres acteurs locaux étant chargés de « cibler » la fourniture de semences.

*Une aide humanitaire mal conçue.* De nombreux éléments indiquent l'existence d'une réelle demande pour des semences de qualité, malgré les difficultés financières des marchés zimbabwéens. Les agriculteurs sont certainement prêts à mettre le prix pour acquérir des semences améliorées et de qualité, ils sont bien plus nombreux à pouvoir le faire qu'on ne le pense. Même si certains sont incontestablement trop pauvres pour se procurer des intrants de ce type et qu'ils sont donc à juste titre les bénéficiaires de l'assistance et des efforts humanitaires, donner exclusivement la priorité aux semences et aux engrais ne constitue

peut-être pas la forme de protection sociale la plus appropriée pour ce type d'acteurs, vu les risques agronomiques et financiers. Rendre ces avantages conditionnels, par exemple à l'agriculture de conservation, complique davantage les choses à l'échelon local, avec beaucoup de dispersions d'efforts et d'énergie.

*Distorsions politiques et de marché.* Les programmes gouvernementaux/humanitaires à grande échelle perturbent le bon fonctionnement des marchés et diminuent ainsi la compétitivité des vendeurs/agro-distributeurs locaux de semences. De par leur nature même, ces programmes manquent souvent leurs objectifs. On observe donc souvent un approvisionnement massif en intrants dans les sites/village/districts préférés du gouvernement ou des ONG (l'influence de la politique étant souvent ici plus forte que celle de la demande) alors qu'à proximité, l'approvisionnement peut être insuffisant ou absent. L'émergence de marchés secondaires ne favorise sans doute pas l'efficacité des flux de distribution. La priorité donnée par les bailleurs de fonds aux zones communales et la priorité donnée par le gouvernement aux zones de réimplantation créent par ailleurs des déséquilibres géographiques. L'expérimentation de mécanismes en harmonie avec le marché est aussi souvent à l'origine de distorsions.

En résumé, même s'il est utile que le gouvernement et les agences d'aide humanitaire mettent en œuvre des programmes, basés sur le marché, pour revitaliser la chaîne d'approvisionnement en intrants agricoles, l'efficacité de ces programmes se heurte au chevauchement d'objectifs, à une coordination limitée et à la défiance des principales parties prenantes.

## Notes

j Débats lors d'une Réunion des acteurs nationaux des systèmes semenciers, à Harare, le 4 février 2010.

Ce document s'appuie sur les conclusions du projet de Future Agricultures Consortium sur l'Économie politique des systèmes semenciers céréaliers en Afrique. Il se base sur un document de travail de FAC et sur un article des mêmes auteurs publié dans l'IDS Bulletin (juillet 2011, Vol. 42, No. 4) sur la politique semencière dans la révolution verte africaine, intitulé: «La politique de secours semencier au Zimbabwe».

## References

Govere J.; Foti R.; Mutandwa E.; Mashingaidze A.B. and Bhebhe E. (2009) 'Policy Perspectives on the Role of Government in the Distribution of Agricultural Inputs to Farmers: Lessons from Zimbabwe', *International NGO Journal* 4.10: 470-9

Hanyani-Mlambo B.T. and Hobane A.P (2011), *Market-Based Input Assistance Programmes: Desk Study Report*, commissioned by the Food and Agriculture Organization, Harare, Zimbabwe

Langyintuo, A.S.; Mwangi, W.; Diallo, A.O.; MacRobert, J.; Dixon, J. and Bänziger, M. (2008) *An Analysis of the Bottlenecks Affecting the Production and Deployment of Maize Seed in Eastern and Southern Africa*, Harare, Zimbabwe: International Maize and Wheat Improvement Center

Mano, R. (2006) *Zimbabwe Smallholder Agriculture Performance and Recurrent Food Security Crisis: Causes and Consequences*, paper prepared for the Centre of Applied Social Sciences, Harare: University of Zimbabwe

Moyo, S. (2011) 'Three Decades of Agrarian Reform in Zimbabwe: How Redistributive?', *Journal of Peasant Studies*, June

Mutonodzo-Davies C. (2010) *The Political Economy of Cereal Seed Systems in Zimbabwe: Rebuilding the Seed System in a Post-Crisis Economy*, Working Paper 015, Brighton: Future Agricultures Consortium

Rohrbach D.; Charters R. and Nyagweta J. (2004) *Guidelines for Emergency Relief Projects in Zimbabwe: Seed and Fertiliser Relief*, Bulawayo, Zimbabwe: ICRISAT; and Rome, Italy: FAO

Scoones, I.; Marongwe, N.; Mavedzenge, B.; Mahenehene, J.; Murimbarimba, F. and Sukume, C. (2010) *Zimbabwe's Land Reform: Myths and Realities*, Harare, Zimbabwe: James Currey and Oxford: Weaver Press

Sperling, L.; CIAT; CRS; World Vision; Care; AGRITEX and CIMMYT (2009) *Seed System Security Assessment, Zimbabwe*, an assessment funded by the United States Agency for International Development/Office of Foreign Disaster Assistance, Washington DC



© CIMMYT

**La production semencière locale au Zimbabwe a subi une rapide transformation suite à la réforme agraire de 2000.**

## Remerciements :

Ce Point Info a été rédigé par **Charity Mutonodzo-Davies et Douglas Magunda de Future Beatrice Ouma et Elaine Mercer** sont les rédactrices en chef. Pour en savoir plus au sujet de cette série de Points Infos, visitez [www.future-agriculture.org](http://www.future-agriculture.org)

Future Agricultures Consortium vise à encourager un débat critique et un dialogue politique sur l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre plusieurs organisations africaines et anglaises axées sur la recherche. Secrétariat de Future Agricultures Consortium, Université du Sussex, Brighton BN1 9RE, Royaume-Uni.

**T +44 (0) 1273 915670 E [info@future-agricultures.org](mailto:info@future-agricultures.org)**

*Future Agricultures invite les lecteurs à citer ou à reproduire ses documents dans leurs propres publications. En échange, Future Agricultures Consortium demande d'être cité en référence et de recevoir une copie de ladite publication.*

Funded By



Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.