

Agriculture, Croissance et Réduction de la Pauvreté en Éthiopie : Elaboration des Politiques Autour du Nouveau DSRP (PASDEP)

Les arbitrages à réaliser entre croissance et réduction de la pauvreté et la définition du rôle de l'agriculture sont des enjeux majeurs dans les débats contemporains sur l'avenir des agricultures en Afrique. Ce débat a cours depuis longtemps en Éthiopie, mais il a récemment gagné en intensité suite aux discussions portant sur le deuxième DSRP (Document de stratégie de réduction de la pauvreté), à savoir le Plan de développement accéléré et durable pour mettre fin à la pauvreté (PASDEP / Plan for Accelerated and Sustainable Development to End Poverty). La présente note de synthèse explore les processus politiques engagés autour du PASDEP, ainsi que leurs implications plus larges pour la politique agricole et le développement rural.

Nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté : les processus politiques

Au niveau national, le processus d'élaboration des politiques a été coordonné par le ministère des Finances et du Développement économique (MoFED). Des comités de pilotage et comités techniques ont été établis, rassemblant des

membres issus de différentes instances gouvernementales mais étant présidés par le directeur de la planification économique au MoFED. Les réseaux de la société civile, les ONG, les Bureaux de l'Agriculture et d'autres organismes compétents étaient par ailleurs censés mener un travail de consultation au niveau local, cela afin d'alimenter le processus en points de vue et réflexions. Ces consultations ont cependant été limitées. De fait, le processus est aujourd'hui essentiellement considéré comme une affaire à traiter au niveau national (peut-être même encore plus que cela n'était déjà le cas pour son prédécesseur), étant élaboré à Addis-Abeba par un cercle relativement restreint de décideurs (et centré sur le MoFED), et étroitement surveillé et supervisé par le bureau du Premier ministre et les conseillers et grands donateurs lui étant associés, au premier chef desquels la Banque mondiale. Sans surprise, la version provisoire du PASDEP, publiée en décembre 2005, reflète une grande partie des idées de ce cercle restreint. Cette version met en particulier l'accent sur la nécessité d'une continuité avec l'orientation stratégique générale poursuivie dans le cadre du précédent DSRP (le Programme

de développement durable et de lutte contre la pauvreté, PRPDD/SDPRP), concernant notamment le développement humain, le développement rural, la sécurité alimentaire et le renforcement des capacités. On voit cependant émerger dans ce nouveau document des orientations politiques radicalement nouvelles. Un accent majeur est ainsi placé sur l'instauration d'une croissance économique essentiellement fondée sur le renforcement de la commercialisation de l'agriculture. Cela est considéré comme un axe prioritaire qui doit permettre d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015.

Quel rôle pour l'agriculture?

L'agriculture est donc au cœur de la stratégie de croissance envisagée, dans le cadre de laquelle le secteur privé doit jouer un rôle de tout premier plan. Il est en effet proposé de déployer un « effort massif pour accélérer la croissance » sous l'effet, d'une part, d'une commercialisation agricole à grande échelle, avec une focalisation forte sur l'exportation (et une diversification au-delà du café), et d'autre part, de la recherche de marchés de niche à forte valeur pour les secteurs à fort potentiel : la floriculture bénéficie à cet égard actuellement d'un grand intérêt, mais l'on peut également citer d'autres domaines tels que le tourisme, la production d'épices, l'horticulture et l'exploitation minière.

Le PASDEP prévoit un retrait progressif du gouvernement sur le plan de l'intervention dans le secteur agricole, même si des investissements et actions publics sont jugés nécessaires pour amorcer le développement du secteur privé. Les domaines d'intervention publique identifiés sont les suivants : développement des infrastructures rurales (routes de desserte et systèmes d'irrigation) ; réformes du secteur financier et développement des marchés du crédit agricole ; services d'extension spécialisés ; mesures visant à améliorer la disponibilité des

semences et engrais ; mesures visant à renforcer la sécurité foncière et à rendre des terres disponibles pour une agriculture commerciale à grande échelle ; et stabilisation macroéconomique visant à instaurer un taux de change stable et une inflation faible.

Le PASDEP renouvelle par ailleurs l'engagement de soutien aux petites exploitations agricoles. Ce dernier volet constituait, on le sait, la pièce maîtresse du précédent DSRP, qui prévoyait le déploiement d'un grand programme de vulgarisation technologique, focalisé sur l'utilisation des semences et engrais, et appuyé par une amélioration du crédit et un travail de démonstration sur le terrain. Le PASDEP envisage quant à lui une combinaison d'interventions ciblées, notamment : intensification du travail de vulgarisation au niveau local ; création d'un réseau de centres de démonstration ; développement des services vétérinaires élémentaires ; soutien à l'irrigation à petite échelle et amélioration de l'utilisation des nappes phréatiques ; et initiatives visant à instaurer un filet de sécurité productif et à développer les revenus « hors-ferme », soutenues dans le cadre du Programme de sécurité alimentaire en cours.

Une approche différenciée

Contrairement aux approches antérieures, qui suggéraient bien souvent une solution « à taille unique », le PASDEP reconnaît la nécessité d'une approche différenciée sur le plan agro-écologique, avec notamment la reconnaissance des difficultés spécifiques aux régions pastorales. Les discussions organisées par le Future Agricultures Consortium à Awassa, en Éthiopie, ont souligné à quel point une telle approche différenciée était essentielle dans la réflexion sur l'avenir de l'agriculture. Trois grands volets ont été identifiés, avec différents choix envisageables pour la politique conduite (cf. encadré 1).

De la politique à la mise en œuvre

L'élaboration des politiques sur le papier est une chose (dont on ne manque d'ailleurs assurément pas en Éthiopie...), la mise en application des cadres politiques est bien souvent une toute autre affaire. La capacité d'exécution est d'ailleurs une question que se pose le gouvernement depuis le tout premier DSRP. Cela a conduit au lancement d'un programme massif de

décentralisation, de renforcement des capacités et de réforme des services civils, qui constituait le cœur du PRPDD. Le PASDEP suggère-t-il un nouveau départ, délaissant cette approche décentralisée qui privilégie l'action au niveau local et met l'accent sur les petits exploitants et la réduction de la pauvreté ? Quelle est la part d'innovation véritable dans la nouvelle orientation du PASDEP ? La plupart des nouvelles idées

Encadré 1. Options pour l'agriculture : le cas de la région SNNPR

Zones à haute densité de population (zones montagneuses essentiellement)

Dans la plupart de ces zones, les principales contraintes sont la taille et la fragmentation des terres, et la difficulté de dégager de l'exploitation agricole un revenu suffisant pour assurer une subsistance. Pour l'avenir, la poursuite des programmes de vulgarisation habituels dans ces environnements agricoles particulièrement difficiles ne constitue probablement pas une utilisation optimale des ressources. Les migrations vers d'autres zones plus propices au développement de moyens de subsistance alternatifs seront fondamentales. Ces migrations doivent cependant être motivées par l'attractivité (« pull ») des nouvelles opportunités, plutôt que par des programmes classiques d'incitation (« push ») à la relocalisation des populations.

Zones forestières humides

Les principales difficultés résident actuellement dans les liaisons d'infrastructure (routes et autres communications) et l'accès aux marchés. La promotion des investissements dans des niches commerciales, en particulier dans certaines cultures et leur traitement (en allant au-delà du café avec notamment la production de bambou, d'épices et de miel à une échelle commerciale), constitue un scénario possible pour l'avenir. L'attraction des investissements extérieurs, l'instauration de liens entre nouvelles entreprises et nouveaux marchés, l'amélioration de la base d'infrastructures, ainsi que la supervision du travail d'évaluation des impacts environnementaux, ont été considérées comme des éléments importants pour les efforts du gouvernement et des donateurs.

Basses terres pastorales

En raison des cycles de sécheresse récurrents, de nombreux éleveurs ne sont plus en mesure de préserver leur mode de vie pastoral « traditionnel ». Pour ceux qui possèdent des animaux, l'accent doit être mis sur le développement des marchés et l'obtention des meilleurs prix possibles pour les produits issus de leur bétail. Cela implique une amélioration des infrastructures (principalement des routes) et des mesures visant à assurer le fonctionnement efficace et transparent du système marchand. Étant donné le degré de risque du système d'élevage et sa vulnérabilité accrue aux effets de la sécheresse, des systèmes de « gestion du cycle de la sécheresse » doivent être mis en place. Pour les laissés-pour-compte du secteur pastoral, les opportunités alternatives de génération de revenu sont très rares. Une sédentarisation en vue d'une activité agricole est une option envisageable, mais l'élimination des zones riveraines en vue d'une exploitation agricole dans les zones pastorales pourrait également avoir un impact négatif. D'autres options de diversification économique sont nécessaires dans ces zones, avec notamment le développement de la pêche et du tourisme. Il ne sera toutefois sans doute pas possible d'assurer des moyens de subsistance raisonnables pour tous dans les basses terres, et une migration de populations hors de ces zones vers des « pôles de croissance » bien conçus, de manière à permettre l'émergence de moyens de subsistance alternatifs, sera essentielle.

et orientations politiques présentées dans le PASDEP figuraient depuis un certain temps déjà dans les débats, mais elles avaient jusqu'à présent été dans une large mesure ignorées par le gouvernement. Les observateurs se demandent par conséquent pourquoi « l'effort de croissance » et la commercialisation de l'agriculture sont aujourd'hui considérés comme les clés de la résolution des problèmes de l'Éthiopie ? Pour certains, le PASDEP représente en fait un « abandon discret » de la Politique d'industrialisation pilotée par le développement agricole (ADLI), qui était pourtant la pierre angulaire de la précédente politique. Le document exprime la question en ces termes :

[Le PASDEP] continuera également à poursuivre la stratégie engagée par la Politique d'industrialisation pilotée par le développement agricole (ADLI), mais avec des améliorations importantes visant à capter l'initiative privée des agriculteurs et à soutenir la transition vers la diversification et la commercialisation de l'agriculture. Un consensus a toutefois émergé autour de l'idée selon laquelle la croissance est le moteur fondamental ; c'est à ce titre que la stratégie de croissance accélérée est à la base même du PASDEP.

Les modalités exactes de mise en pratique du PASDEP dépendront bien évidemment, dans une large mesure, de la façon dont les budgets

effectifs seront alloués et de la capacité des administrations régionales à mettre en œuvre les plans financés. En dépit des visions quelque peu grandiloquentes exprimées dans ces documents, peu de choses changeront si les ambitions ne sont pas déclinées en des activités réalistes et financées. Le PASDEP constitue bien sûr, à cet égard, plutôt un document de vision et d'orientation stratégique ; c'est pourquoi les prochaines étapes, dans le cadre desquelles des fonds seront alloués et les projets et programmes seront élaborés, constitueront un test clé pour l'ensemble du processus. Les parties prenantes seront alors différentes. Le réseau d'élaboration des politiques, centré sur le MoFED à Addis, pourra, certes, prodiguer conseils et directives, mais la phase de mise en œuvre sera un processus beaucoup plus circonspect et conditionnel, compte tenu en particulier du contexte fédéral de l'Éthiopie. Un défi majeur à relever aujourd'hui consiste par conséquent à porter ces débats, qui sont jusqu'à présent restés relativement généraux et abstraits, vers les réalités du terrain et la diversité des conditions de l'Éthiopie rurale. L'action envisagée par le Consortium Future Agricultures en Éthiopie se focalise précisément sur l'encouragement d'un dialogue portant sur les voies futures du développement agricole, prenant en compte les spécificités des différents environnements.

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Amdissa Teshome** du **Future Agricultures Consortium**. Le rédacteur en chef de la série est David Hughes. Pour de plus amples informations concernant cette série de notes de synthèse, veuillez consulter notre site à l'adresse : www.future-agricultures.org

Le Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter des débats critiques et d'encourager le dialogue sur les politiques à conduire pour assurer l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre divers organismes de recherche basés en Afrique et au Royaume-Uni. Future Agricultures Consortium Secretariat, University of Sussex, Brighton BN1 9RE - UK T +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Les lecteurs sont encouragés à citer ou reproduire des sections des notes de synthèse Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Future Agricultures demande simplement à ce que sa contribution soit mentionnée et à recevoir une copie de la publication.

Le FAC bénéficie du soutien du Département britannique du développement international.

