

Analyse comparée de l'impact de différents scénarios politiques d'ouverture commerciale et de relance de l'agriculture par l'investissement sur le développement économique en Afrique subsaharienne

Après trente ans de désintérêt, l'agriculture redevient un secteur crucial pour le développement des pays les plus pauvres. Face aux menaces de crises alimentaires et économiques, les gouvernements de nombreux Etats sont sommés d'agir et de définir leurs politiques agricoles, dans un contexte où il existe des débats majeurs à la fois sur les mesures à mettre en œuvre et les outils pouvant les guider.

Dans le cadre de ses activités, la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) a souhaité appuyer les réflexions sur les politiques agricoles des pays d'Afrique subsaharienne¹. Depuis février 2009, Mathilde Douillet, chargée d'études sur les politiques agricoles à FARM, réalise une thèse de doctorat sur l'analyse comparée de l'impact de différentes politiques économiques sur l'agriculture et le développement en Afrique subsaharienne. Agronome de formation, inscrite à l'école doctorale de Sciences Po en économie, Mathilde Douillet a entrepris ce travail dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) avec FARM, sous la direction scientifique d'Antoine Bouët, chercheur à l'International Food Policy Research Institute (IFPRI), et avec l'encadrement professionnel du directeur de FARM (Bernard Bachelier, auquel a succédé Jean-Christophe Debar).

L'objectif de cette note est de présenter brièvement la recherche réalisée dans le cadre de la thèse. Celle-ci s'inscrivant dans un champ sujet à controverses, tant en ce qui concerne le rôle de l'agriculture dans le développement que le recours à l'intervention publique pour promouvoir une stratégie de développement, cette note débute par un état des débats, indispensable pour préciser la problématique et justifier le choix de l'outil méthodologique de la thèse. Sont soulignés ensuite les résultats préliminaires obtenus et, en conclusion, les apports de la recherche et ses implications pour la fondation FARM.

L'agriculture au service du développement ?

Les débats sur la place de l'agriculture dans le développement des pays d'Afrique subsaharienne sont explorés à travers l'histoire des politiques mises en œuvre dans cette région et de la pensée économique. Les politiques économiques menées en Afrique subsaharienne n'ont pas permis le développement d'un secteur agricole permettant de lutter efficacement contre la pauvreté et la faim. L'économie politique a attribué cet échec successivement au « biais urbain » des politiques lancées au lendemain des processus d'indépendances (Lipton 1977), taxant l'agriculture vivrière au profit des consommateurs des villes dans le but de développer l'industrie et les cultures d'exportation (Anderson et

Masters 2009); puis à l'incapacité de la dérégulation liée aux politiques d'ajustement structurel à compenser ce biais urbain et à permettre l'émergence d'un secteur privé fournissant les biens et services nécessaires à l'agriculture (Devèze 2008) ; enfin, à la réduction de l'investissement public en agriculture durant les trente dernières années, documentée précisément par l'IFPRI, dans le contexte de la baisse des prix agricoles mondiaux (Fan 2008).

Depuis la fin des politiques d'ajustement structurel et la hausse des prix agricoles mondiaux, la tendance a changé. De nombreux gouvernements africains, appuyés par les bailleurs de fonds internationaux, redéfinissent des politiques interventionnistes pour l'agriculture et l'investissement dans ce secteur. Ce revirement s'explique par les bouleversements importants que vivent ces pays et la reconnaissance du rôle central de l'agriculture pour l'emploi, les recettes publiques et la sécurité alimentaire. En moyenne, en Afrique subsaharienne, soixante-dix pour cent de la population vit de l'agriculture. Celle-ci est à l'origine de trente pour cent du produit intérieur brut (PIB) et de soixante pour cent des recettes d'exportation (Devèze 2008). L'explosion démographique prévue dans le sous-continent à l'horizon 2050 exacerbe la question de l'emploi. Le constat que la population n'a pas été et ne pourra probablement pas être absorbée par l'industrie et les services place le développement des activités rurales au centre des politiques de lutte contre le chômage (FIDA 2011). En termes de sécurité alimentaire, depuis les années 1980, cette région est de plus en plus dépendante des importations. Dans un contexte de prix agricoles mondiaux nettement plus élevés et plus erratiques que par le passé, les Etats craignent que se poursuive le renchérissement des produits alimentaires de base, observé depuis 2008. Enfin, l'agriculture est au cœur de nombreux autres enjeux, énergétiques (production de biocarburants) et climatiques (conséquences du changement climatique sur le potentiel de production agricole, contribution de l'agriculture à la réduction des émissions de gaz à effet de serre).

La conception d'une agriculture qui offrirait un surplus à exploiter, en particulier en matière de main d'œuvre, longtemps dominante dans la théorie économique, a légitimé des politiques défavorables au secteur agricole. Cette conception résulte du passage d'un simple fait stylisé : la transformation structurelle des économies (à savoir, la concomitance de la croissance économique et de la baisse de la part du secteur agricole dans le PIB et l'emploi), en un objectif à atteindre. Si des études économétriques (Timmer and Akkus 2008) confirment la régularité de ce phénomène pour de nombreux pays développés et émergents, la plupart des Etats d'Afrique subsaharienne se démarquent par une diminution drastique de la part de la main d'œuvre dans l'agriculture depuis cinquante ans, rarement accompagnée de croissance. Ainsi, ces pays auraient manqué leur transformation structurelle (de Janvry et Sadoulet 2008). L'érection de ce fait stylisé en paradigme fait débat en économie du

¹ Les pays d'Afrique subsaharienne comprennent les 48 pays situés au sud du Sahara, y compris Madagascar et les îles de l'Océan indien, sauf la Réunion et Mayotte, territoires français.

développement. Le constat, dans plusieurs pays d'Asie, d'une industrialisation rurale et du maintien du nombre d'actifs dans l'agriculture coïncidant avec une croissance économique (Losch 2008) remet en cause son statut normatif.

Le développement récent de la modélisation et de l'économétrie a marqué un tournant dans l'analyse des impacts de la croissance agricole. Il a permis d'identifier et de quantifier son effet mécanique – dû à l'importance de ce secteur dans l'économie de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne – et surtout son effet multiplicateur, opérant via les prix et les externalités positives (Delgado et al. 1994, Haggblade 2007, Self et Grabowski 2007, Cervantes-Godoy et Dewbre 2010). Tout en insistant sur la diversité des situations des pays du sous-continent africain, et la spécificité de leur contexte, l'intérêt de l'agriculture comme moteur de croissance de l'économie dans cette région fait de nouveau l'objet d'un consensus (Banque mondiale 2008). Néanmoins, la quantification exacte des effets de la croissance agricole dans un contexte de marchés mondialisés fait toujours l'objet de débats (Christiaensen, Demery et Kuhl 2011).

Le premier choix de la démarche de la thèse est donc de ne pas se concentrer uniquement sur le secteur agricole, ce qui reviendrait à partir de l'hypothèse que tout développement de l'agriculture serait nécessairement positif. Au contraire, l'approche privilégie l'analyse de l'impact des politiques menées dans ce secteur sur l'ensemble de l'économie, tant au niveau macroéconomique qu'à l'échelon sectoriel et, dans la mesure du possible, sur le plan social, en termes de pauvreté et d'insécurité alimentaire.

Quelles politiques économiques ?

L'analyse de la littérature économique permet de classer les recommandations de politique économique visant à mettre l'agriculture au service du développement, en Afrique subsaharienne, en deux courants de pensée idéologiquement opposés. Un courant préconise des politiques agricoles protectionnistes et interventionnistes, du type de celles menées dans la période postcoloniale, justifiées par le caractère de bien public de l'agriculture et l'existence de nombreuses défaillances de marché dans ce secteur. Un courant inverse prône au contraire des politiques libérales dans le cadre d'une intégration commerciale multilatérale, à l'image de celles négociées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette dernière approche est légitimée par la théorie du commerce international et renforcée par les dernières évolutions théoriques de l'économie publique, selon lesquelles les inefficacités liées aux interventions publiques seraient plus grandes que les imperfections de marché. Les interprétations normatives et idéologiques les plus extrêmes conduisent certains économistes à considérer que les politiques commerciales sont un outil suffisant pour le développement (Dollar et Kraay 2004).

Au sein de ces débats, les politiques d'intégration régionale font l'objet de moins d'oppositions. Elles sont considérées soit comme un moyen de définir à une échelle supranationale des politiques agricoles interventionnistes cohérentes, comme dans le cas de la politique agricole régionale que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est en train d'élaborer,

soit comme un moyen de mettre en cohérence des politiques régionales d'ouverture aux échanges, étape intermédiaire avant une libéralisation multilatérale.

L'état des lieux de l'intégration commerciale en Afrique subsaharienne révèle qu'il existe de réelles perspectives de croissance des exportations agricoles, tant au niveau régional, c'est-à-dire au sein du sous-continent, que vers le reste du monde. Les États de cette région sont parmi les plus protectionnistes du monde, surtout en ce qui concerne leurs échanges mutuels. Malgré le processus d'intégration régionale, le continent africain est caractérisé par la faiblesse de son commerce interrégional, qui constitue moins de dix pour cent des échanges contre vingt à cinquante pour cent pour les autres régions (CNUCED 2009). En dépit des nombreuses mesures préférentielles dont elle bénéficie, l'Afrique subsaharienne a été marginalisée dans le commerce mondial, même dans son secteur d'exportation phare, l'agriculture. Ses exportations sont particulièrement concentrées sur les produits primaires, y compris les produits agricoles bruts. Or la demande est aujourd'hui majoritairement tournée vers des produits transformés, qui permettent aux pays producteurs de capturer une plus grande part de la valeur ajoutée (IAASTD 2008). Ainsi, l'analyse économique doit être particulièrement attentive à la question de la transformation des produits agricoles.

La thèse se place volontairement hors de tout parti pris normatif sur le type de politique économique souhaitable. Elle se fonde plutôt sur la comparaison des impacts de différentes orientations : libéralisation multilatérale, intégration régionale ou réinvestissement dans l'agriculture.

Approche méthodologique : simulations en équilibre général calculable

Partant du constat récent que la théorie économique ne suffit pas à prédire l'impact des politiques économiques dans toute leur complexité (Harrison et al. 2010), en particulier en ce qui concerne les effets distributifs entre secteurs et ménages (Winters, McCulloch, et McKay 2004), la thèse a recours à une modélisation empirique pour l'évaluation ex-ante de différentes politiques économiques.

L'outil méthodologique le plus approprié est l'équilibre général calculable (EGC), cadre d'analyse global qui permet de quantifier ex-ante les divers impacts d'un choix de politique sectorielle sur l'ensemble de l'économie, ainsi que ses effets distributifs. Particulièrement adapté à la modélisation des pays en développement, l'EGC est couramment utilisé, au point que le poids des modèles sur les décisions politiques est loin d'être négligeable (Devarajan et Robinson 2002). Néanmoins, leurs résultats donnent lieu à d'intenses débats. En effet, le choix du cadre théorique, les hypothèses sur le fonctionnement de l'économie, l'étendue de la désagrégation régionale et sectorielle influencent grandement ces résultats et leur domaine d'applicabilité (Bouët 2008, Francois 2000, Piermartini et The 2005). La fiabilité des données, surtout dans les pays en développement², est un facteur particulièrement limitant. C'est pourquoi la thèse s'attache

² Les problèmes de données sont documentés sur le site de GTAP : https://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v7/v7_data_issues.asp

à bien expliciter les hypothèses impliquées par l'outil utilisé et les données disponibles, ainsi que leurs conséquences sur les résultats et leur interprétation.

Comme les résultats des simulations existantes sont difficilement comparables (Bouët 2008), des analyses comparatives sont effectuées avec différents modèles. Un premier modèle, à l'échelle mondiale, replace l'Afrique subsaharienne dans le contexte des négociations commerciales internationales. Etant donné les limites de cet outil pour obtenir des résultats détaillés par secteur et par ménage, un second modèle, à l'échelle nationale, étudie plus précisément le cas d'un pays ayant réinvesti massivement en agriculture, le Malawi.

Résultats préliminaires

Les premières simulations, basées sur le modèle *Modeling International Relationships in Applied General Equilibrium* (MIRAGE), ont été réalisées grâce à l'appui de l'équipe de modélisation de la division Markets, Trade and Institutions de l'IFPRI et du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), entre mai 2010 et juillet 2011 (Douillet 2011a).

Ce volet de l'étude fournit un nouvel éclairage sur les conséquences de différents scénarios d'intégration commerciale. Il va au-delà d'une simple comparaison macroéconomique et évalue dans quelle mesure chaque type d'intégration commerciale favorise une augmentation de la part de la production et des exportations agricoles transformée dans le pays d'origine.

- Même si un accord multilatéral préférentiel « sans droit ni quota » (*Duty Free Quota Free*, DFQF) permettait de rééquilibrer les gains d'un accord dans le cycle de Doha à l'OMC en faveur de l'Afrique subsaharienne, ce sont les pays développés qui gagneraient le plus à une intégration commerciale multilatérale.
- Le résultat le plus important est qu'au niveau macroéconomique, une intégration régionale entre les pays d'Afrique subsaharienne apporterait des gains du même ordre de grandeur qu'une intégration multilatérale, même si celle-ci comprenait des mesures préférentielles.
- Un autre intérêt de l'intégration régionale est qu'elle favoriserait la transformation des produits agricoles, alors que l'intégration multilatérale intensifierait la spécialisation de l'Afrique subsaharienne dans la production et l'exportation de produits agricoles bruts. Ces différences s'expliquent par la structure initiale des exportations (composées majoritairement de produits agricoles transformés pour les ventes vers l'Afrique subsaharienne et de produits agricoles bruts pour les exportations vers le reste du monde) et par la compétitivité relative des autres exportateurs à qui est accordé le même accès au marché. Il apparaît que les pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne ne sont pas compétitifs, en particulier, avec les pays les moins avancés situés en Asie pour la production et l'exportation de produits agricoles transformés.
- Le sous-continent africain est affecté de manière très hétérogène par les différents scénarios d'intégration commerciale. Davantage de pays subiraient une diminution de leur revenu réel avec l'intégration régionale

ou l'accord de Doha qu'avec un accord préférentiel de type DFQF. En particulier, les pertes de recettes tarifaires auraient un impact très négatif sur certains pays en cas d'intégration régionale. Une compensation de ces pertes pourrait inciter les pays à être plus favorables à l'intégration régionale.

- Au niveau méthodologique, cette étude souligne la nécessité, pour les utilisateurs de la base de données GTAP7, de faire preuve de prudence lorsqu'ils simulent des scénarios d'ouverture commerciale drastique. Certains problèmes de données, pourtant bien documentés, provoquent en effet un biais qui conduit à surestimer les avantages potentiels de l'intégration multilatérale.

Le second projet de modélisation (Douillet 2011b) est en cours de réalisation depuis Novembre 2010 en partenariat avec les équipes du Development Strategy and Governance de l'IFPRI au Malawi et d'un institut de recherche des Nations Unies (UNU-WIDER). Basé sur l'analyse des opportunités commerciales pour le Malawi (modélisé dans la première partie de la thèse) décrit dans Douillet et Pauw (à paraître), il examine comment les différentes réformes des politiques commerciales au Malawi et dans le reste du monde auraient un impact sur la pauvreté au Malawi. Ce projet repose en particulier sur la construction d'une nouvelle matrice de comptabilité sociale pour le Malawi pour 2007 (Douillet, Pauw, Thurlow, à venir), et l'utilisation d'un modèle EGC national du Malawi incluant une représentation plus détaillée des secteurs agricoles et des ménages, offrant ainsi plus de flexibilité que le modèle mondial pour étudier les impacts sur la pauvreté.

Le Malawi, pays d'Afrique australe enclavé, très dépendant de l'agriculture - notamment d'un produit d'exportation, le tabac, et d'un produit vivrier, le maïs -, est devenu un cas emblématique de relance de l'agriculture, grâce à son programme de subvention des intrants (FISP), lancé en 2005. Les études d'évaluation mettent en avant les succès rencontrés en ce qui concerne l'augmentation de la production, mais les impacts sont plus mitigés en matière de sécurité alimentaire et de pauvreté (Douillet 2011c).

L'opinion selon laquelle les réformes commerciales seraient les politiques les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté semble gagner du terrain, malgré le succès de certaines politiques de subvention de l'agriculture locale, comme au Malawi. C'est ce constat qui motive ce second projet. En effet, la réduction des distorsions de la production et des échanges agricoles existantes au niveau mondial est parfois considérée comme une priorité pour la lutte contre la pauvreté (Anderson, Cockburn et Martin, 2010). Mais malgré le développement d'une littérature foisonnante liant les échelles macro et micro-économiques, force est de constater que l'impact des politiques commerciales mondiales et nationales ne sont que rarement, voire jamais, comparés à ceux des politiques de développement. Pourtant, tout un pan de la littérature économique converge sur le fait que « toute croissance n'est pas également favorable aux pauvres » (Thurlow et Wobst 2006) puisque l'ensemble de la population n'est pas en mesure de saisir de la même manière les opportunités qui se présentent.

La méthode choisie ici repose sur la transmission des chocs des réformes commerciales mondiales, telles que simulées précédemment avec le modèle EGC mondial MIRAGE, au modèle EGC national du Malawi puis aux ménages. Les effets de la croissance agricole due au FISP et d'une politique agricole encore plus ambitieuse sont comparés avec ceux de l'intégration régionale et multilatérale. Malgré les limitations techniques empêchant une comparaison rigoureuse des effets de la croissance, même les réformes des politiques commerciales censée favoriser les pays pauvres, comme le DFQF, apparaissent beaucoup moins efficaces pour la réduction de la pauvreté des plus pauvres que l'intensification et la diversification de l'agriculture. Par conséquent, même si les réformes politiques générant une croissance de l'ensemble de l'économie peuvent avoir des effets positifs sur la pauvreté en général, toutes les réformes politiques ne sont pas aussi favorables aux plus pauvres. Ainsi les politiques commerciales et les politiques agricoles ne sont pas des substituts l'une de l'autre : elles pourraient être complémentaires.

Apports espérés et perspectives pour FARM

La thèse de Mathilde Douillet renforce le pôle think-tank de FARM sur les politiques publiques, à plusieurs

niveaux. Par ses résultats appliqués, elle permet à la fondation d'être force de proposition auprès des pouvoirs publics et des agences de coopération. Dans un contexte de blocage des négociations commerciales multilatérales dans le cycle de Doha et de regain d'initiatives politiques régionales en Afrique, elle éclaire les avantages et les inconvénients de l'intégration régionale. De plus, grâce à une meilleure compréhension des outils économiques d'évaluation des politiques et à leur application pratique, les résultats obtenus viennent appuyer directement les acteurs dans leurs analyses et leurs choix. Ainsi, le volet de la thèse sur le Malawi a été en partie défini après consultation avec les ministères de l'Agriculture et du Commerce du Malawi.

Enfin, la production et la dissémination de connaissances permet à la FARM de susciter des débats sur des sujets d'actualité et de jouer un rôle de relais auprès des acteurs. La publication d'une étude bibliographique en français, décrivant les avantages et les limites de la politique agricole du Malawi, a été saluée par les partenaires francophones de la fondation.

Mathilde Douillet
mathilde.douillet@fondation-farm.org
Décembre 2011

Références

- Anderson, K., et Masters, W., 2009. Distortions to Agricultural Incentives in Africa. Washington, DC: World Bank.
- Bouët A. 2008. *The Expected Benefits from Trade Liberalization—Opening the Black Box of Global Trade Modeling*. IFPRI Food Policy Review 8. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Cervantes-Godoy D. et J. Dewbre. 2010. *Economic Importance of Agriculture for Poverty Reduction*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, no. 23. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Christiaensen, L., L. Demery, et J. Kuhl. 2011. "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction—An empirical perspective," *Journal of Development Economics*, 96(2): 239-254.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement). 2009. *Le développement économique en Afrique. Rapport 2009*. Genève : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement.
- de Janvry A., et E. Sadoulet. 2010. "Agriculture for Development in Africa: Business-as-Usual or New Departures?" *Journal of African Economics* 19 (S2) : S7–S39.
- Delgado C., Hazell P., Hopkins J., et V. Kelly. 1994. "Promoting Intersectoral Growth Linkages in Rural Africa through Agricultural Technology and Policy Reform." *American Journal of Agricultural Economics* 76(December) : 1166-1171.
- Devarajan S. et S. Robinson. 2002. *The influence of computable general equilibrium models on policy*. IFPRI TMD discussion paper n°98. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Deveze J.C. 2008. Dans *Défis agricoles africains*. Sous la direction de J.C. Deveze. Paris : éd. Karthala-Agence Française de Développement.
- Dollar D. et A. Kraay, 2004, "Trade, Growth, and Poverty". *Economic Journal* 114 (293) : F22-F49.
- Douillet M. 2011a. *Which trade integration scheme can best help SSA develop and export more processed agricultural goods?* IFPRI Discussion Paper 1119. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Douillet M. 2011b. *Trade and agricultural policies in Malawi: Not all policy reform is equally good for the poor*. unpublished
- Douillet M. 2011c. *La relance de la production agricole au Malawi : succès et limites*. FARM. Paris : Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde.
- Douillet M., K. Pauw, Forthcoming. *Trade Integration in Sub-Saharan Africa: Lessons for Malawian Trade Policy*. MaSSP n°10. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Douillet M., K. Pauw and J. Thurlow. Forthcoming. *A Social Accounting Matrix for Malawi in 2007*. unpublished
- IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development). 2008. *Agriculture at a Crossroads, Full Report*. Washington, DC: Center for Resource Economics.
- Fan (ed). 2008, *Public expenditures, growth, and poverty in developing countries, Lessons from developing countries*. IFPRI discussion paper 51. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- FIDA (Fonds international de développement agricole). 2011. *Le Rapport sur la pauvreté rurale 2011*. Rome : Fonds international de développement agricole.
- Francois J., 2000, *Assessing the Results of General Equilibrium Studies of Multilateral Trade Negotiations*, Policy Issues in International Trade and Commodities, United Nations Conference on Trade and Development.
- Haggblade, S., P. Hazell, et T. Reardon. (Eds) 2007. *Sectoral Growth Linkages between Agriculture and the Rural Nonfarm Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Harrison, A., J. McLaren, et M. S. McMillan. 2010. *Recent Findings on Trade and Inequality*. NBER Working Paper no. 16425. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Losch B. 2008. Dans *Défis agricoles africains*. Sous la direction de J.C. Deveze. Paris : éd. Karthala-Agence Française de Développement.
- Piermatini R. et R. The. 2005. *Demystifying Modeling Methods for Trade Policy*. WTO Discussion Paper 10. Geneva: World Trade Organization.
- Lipton M. 1977. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias and World Development*. Cambridge, U.S.A.: Harvard University Press.
- Timmer, P., and Akkus S. 2008. *The Structural Transformation as a Pathway out of Poverty: Analytics, Empirics and Politics*. Working Paper Number 150. Washington DC: Center for Global Development.
- Thurlow J. and P. Wobst. 2006. "Not All Growth is Equally Good for the Poor: The Case of Zambia," *Journal of African Economies*, Oxford University Press: 15(4) 603-625
- Winters L. A., N. McCulloch, et A. McKay. 2004. Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far. *Journal of Economic Literature*, 42(1): 72-115.
- World Bank. 2008. *Agriculture for Development, Development Report 2008*. Washington, DC: World Bank.