

De la participation des petits exploitants agricoles aux marchés semenciers en faveur des pauvres: l'économie politique des réseaux semenciers commerciaux au Ghana

Introduction

Depuis les années 1980, les systèmes publics de recherche sur la production semencière en Afrique subsaharienne sont de plus en plus soumis à des pressions en faveur de la privatisation. Au Ghana, ce processus de privatisation se révèle toutefois complexe et fragmenté, car les petits exploitants dépendent dans une grande mesure de leurs propres semences et se montrent peu désireux d'acquérir des semences améliorées. Peu de grands investisseurs sont prêts à financer un secteur encore en développement. En effet, le développement des investissements semenciers repose sur la création d'une infrastructure sociale pour l'utilisation de semences améliorées. Une fois opérationnelle, cette infrastructure

créera progressivement une demande chez les agriculteurs, ce qui favorisera leur accès aux marchés des semences améliorées, des intrants et de l'agro-alimentaire.

Cette évolution nécessite la mise en place de réseaux de la société civile et de prestataires de services sociaux qui se lancent dans des activités de coopération afin de développer des «marchés en faveur des pauvres». Les prestataires de services sociaux s'emploient activement à promouvoir l'adoption de semences améliorées par les petits agriculteurs en organisant des formations et en facilitant leur accès au micro-crédit et à de nouveaux débouchés. Ils développent le sens de l'organisation et les compétences entrepreneuriales des petits agriculteurs et veillent à faire appliquer une

bonne gouvernance de la chaîne alimentaire et des nouvelles normes (Ponte et Gibbon 2005; Dolan et Humphrey 2000; Gereffi 1994). Enfin, ces réseaux de la société civile s'appuient sur les postulats et discours politiques existants pour se mobiliser et défendre la supériorité des semences et des intrants modernes fournis par les entreprises commerciales et leur capacité à renforcer le pouvoir des agriculteurs en remédiant à la faim et à la pauvreté et en augmentant leurs revenus.

Mobilisés autour de ces priorités politiques, les bailleurs de fonds, les acteurs de la société civile et les investisseurs privés maintiennent un processus politique qui exclut du débat ceux qui ne partagent pas cette vision universalisante de la domination du secteur agro-industriel. Cette vision dominante repose sur des hypothèses quant aux performances et à la supériorité intrinsèque des variétés semencières modernes. Sachant que moins de 5% des petits agriculteurs ghanéens achètent régulièrement des semences certifiées, l'on peut toutefois craindre que face à une telle évolution, les petits exploitants ne se retrouvent pris dans l'engrenage d'un secteur agro-industriel qui n'a pas encore fait ses preuves.

Ce Point Info de FAC procède à une analyse d'économie politique pour examiner les intérêts politiques dominants dans le secteur semencier. Il applique à cette analyse la théorie de l'acteur-réseau, une approche destinée à examiner attentivement les alliances nouées et les discours utilisés pour induire un changement agricole et la commercialisation des semences. Notre recherche se fonde sur des entretiens réalisés en 2009–2010 auprès d'acteurs de la chaîne de production et d'utilisateurs de semences: petits exploitants, chercheurs,

producteurs de semences, négociants agro-alimentaires et ONG (cf. Amanor 2010).

Des réseaux sociaux pour promouvoir les marchés de semences et les chaînes de valeur agro-industrielles

Le début des années 2000 a vu la création d'un nouveau cadre pour le développement des marchés semencier privés au Ghana. Ce cadre s'articule autour d'un réseau dense associant des ONG et des services et programmes gouvernementaux qui œuvrent en synergie pour faciliter l'émergence de marchés semenciers. Ce programme comprend différents volets:

- Formation des petits agriculteurs aux technologies agricoles
- Offre de formation dans le domaine de l'organisation agro-industrielle
- Mise en place de contrôles et de normes de qualité
- Formation d'autres ONG
- Promotion de l'analyse de la chaîne de valeur
- Intégration des petits agriculteurs dans le secteur agro-alimentaire

Plusieurs acteurs encouragent cette évolution au Ghana, les principaux étant l'Alliance pour la révolution verte en Afrique (AGRA), le *Millennium Change Corporation* (MCC), et le Centre international de développement des engrais (*International Fertilizer Development Center*, IFDC), une organisation internationale publique

à vocation non lucrative étroitement associée au secteur des engrais. Ces organisations fournissent un cadre pour l'expansion des initiatives du secteur privé dans le domaine de la distribution de semences et d'engrais en:

- (i) diminuant les coûts de transaction des systèmes d'approvisionnement en intrants;
- (ii) soutenant la distribution de paquets d'intrants et de semences par le biais de subventions ou de soutien au crédit;
- (iii) facilitant l'expansion des négociants agro-alimentaires dans les zones rurales;
- (iv) soutenant le développement d'entreprises privées de production de semences par l'octroi de subventions
- (v) soutenant le développement de semences hybrides;
- (vi) développant des systèmes et moyens pour former les petits agriculteurs, les formations mettant l'accent sur les contrats agro-alimentaires, les obstacles à l'accès et le contrôle de la qualité; et en
- (vii) facilitant la diffusion de l'information et la formation d'organisations de commercialisation agricole (voir IFDC 2002).

Ces organisations fixent les principaux axes du travail des ONG et des agences gouvernementales et peuvent financer des programmes qui établissent des liens entre agriculteurs, secteur agro-industriel, producteurs de semences commerciales, négociants agro-industriels, distributeurs d'intrants et services financiers intermédiaires. Dans la région du Nord, des ONG américaines, parmi lesquelles ACDI/VOCA (active par le biais

du projet de développement et d'amélioration de la chaîne de valeur agricole ADVANCE - *Agricultural Development and Value Chain Enhancement Project*, subventionné par l'USAID et Technoserve), et la *Ghanaian Association of Church Development Projects* (ACDEP) jouent un rôle majeur en rapprochant les petits agriculteurs du secteur agro-industriel de la transformation. Certaines ONG ont mis en place des filiales spécialisées dans la commercialisation. L'ACDEP, une ONG qui propose à l'origine des services agricoles adaptés aux pauvres des régions rurales (Alebikeya 1993), a ainsi créé *Savanna Farmers Marketing Company Ltd* (SFMC), une société privée qui intègre les petits agriculteurs dans le secteur agro-industriel.

Plusieurs entreprises privées créent également leurs propres associations de petits agriculteurs afin de promouvoir l'utilisation d'intrants et de diminuer les coûts de transaction. Wienco, la première entreprise privée de distribution d'engrais du Ghana, a ainsi mis en place Masara N'Arziki, une association de groupes de petits agriculteurs qui offrent aux groupes participants des paquets de semences et d'intrants mais aussi des conseils. Elle octroie également des crédits et rapproche les petits exploitants du secteur agro-alimentaire et agro-industriel. Ces exemples montrent que les ONG abandonnent clairement les initiatives axées sur la sécurité alimentaire et la génération de revenus à l'échelon communautaire pour se recentrer sur la création de liens avec le secteur agro-industriel. Si ces associations entendent aider les petits agriculteurs en facilitant leur accès au secteur – avec à la clé, de meilleurs prix et une stabilisation des marchés (Dawson 2002) –, elles ont aussi transformé les rapports des agriculteurs à l'égard de la production d'intrants. Les ONG ont revu leurs priorités et au lieu d'aider les agriculteurs à multiplier leurs propres semences en leur proposant des

formations, elles les incitent désormais à utiliser des semences certifiées. Ces ONG contribuent ainsi surtout à mettre en place une infrastructure sociale de services d'entreprise afin de faciliter l'intégration des petits exploitants dans les chaînes de valeur agroindustrielles et les systèmes commerciaux de fourniture d'intrants.

Tensions entre participation et commercialisation des semences

Au sein du système ghanéen de production de semences, il existe des tensions inhérentes entre les réseaux de sélection de variétés à base participative et les réseaux commerciaux de certification et de distribution de semences. La production participative repose sur l'évaluation, par les petits agriculteurs eux-mêmes, de nouvelles variétés sur base des connaissances et préférences locales. Le système public de recherche peut ainsi adapter les nouvelles semences aux conditions; en outre, ce système fondé sur la participation aboutit également à des accords de libre accès qui permettent aux petits agriculteurs de se procurer des variétés expérimentales qu'ils peuvent tester et distribuer par le biais de leurs propres réseaux. Les réseaux commerciaux s'attachent par contre à limiter cette distribution – cette «fuite» – de semences aux agriculteurs (d'où un faible soutien aux semences certifiées) afin que les agriculteurs achètent des semences plutôt que d'en produire et d'en distribuer. Conséquence de cette tension, les politiques et pratiques considèrent les semences davantage comme des produits techniques qui peuvent être acquis et commercialisés que comme des biens publics produits par un processus ouvert et dynamique de recherche conjointe et de coproduction de connaissances.

Cette situation favorise des discours tendant à faire croire que les semences commerciales

sont la panacée aux problèmes de sécurité alimentaire, avec l'argument suivant: le principal obstacle à l'innovation agricole serait l'incapacité des distributeurs d'intrants agricoles à fournir des semences certifiées aux petits agriculteurs pauvres des zones rurales de l'intérieur du pays. Un tel discours marginalise le rôle public important joué par les agriculteurs qui ont contribué au développement et à la diffusion de variétés certifiées et locales. Il attribue en même temps un rôle imaginaire à un secteur semencier commercial qui n'existe pas encore. En outre, ce discours sert les intérêts du secteur privé et justifie le lancement d'un large éventail d'activités de réseau pour créer un marché qui n'existe pas encore même s'il a été testé avec succès. Il existe en réalité un décalage entre la vision politique d'une supériorité des nouvelles semences et la désillusion des agriculteurs confrontés à de nombreux problèmes de qualité et de performance de ces semences.

D'importantes initiatives d'accès aux semences ont été lancées par le passé par les ONG au départ des banques communautaires de semences. Avant que ces programmes ne mettent l'accent sur la fourniture commerciale d'intrants, de nombreuses ONG avaient essayé de déployer des initiatives communautaires axées sur la formation des petits agriculteurs, afin de développer leurs compétences dans la multiplication de semences de nouvelles variétés améliorées. Elles ont ainsi établi des liens avec des producteurs de semences et des agronomes, afin de faciliter la multiplication de semences de qualité supérieure par des groupes d'agriculteurs. D'un point de vue historique, ces initiatives ont précédé les tentatives de privatisation du secteur semencier. Elles remontent en effet à une époque où l'on considérait normal que les petits agriculteurs produisent leurs propres semences sous la supervision des chercheurs. Ainsi, une quantité

importante des semences améliorées distribuées à l'origine par le projet SG 2000 à des agriculteurs – avant les initiatives de privatisation de la fin des années 1980 – avaient été produites par les petits agriculteurs eux-mêmes. De nombreuses semences diffusées par des centres internationaux de recherche agricole aux instituts nationaux de recherche sur les céréales devaient en outre être produites en quantités suffisantes pour les essais au niveau des exploitations. Ne disposant pas de la capacité logistique nécessaire pour assurer la multiplication des semences en quantités suffisantes, les instituts de recherche travaillaient en coopération avec des groupes d'agriculteurs placés sous leur supervision.

Lorsque les ONG associées à des programmes communautaires de multiplication de semences ont ensuite été intégrées dans les nouveaux réseaux semenciers commerciaux, les bailleurs de fonds misaient sur le fait qu'elles remplacent les semences produites par les agriculteurs par des semences certifiées. Il s'est toutefois avéré que les semences certifiées produites par les cultivateurs de semences étaient de qualité variable et non fiable. Les ONG n'ont donc eu d'autre choix que de trouver d'autres sources d'approvisionnement semencier, d'où un retour aux initiatives de multiplication des semences par les petits agriculteurs. Le problème ne se limite pas à la qualité non fiable des semences certifiées; certaines des nouvelles variétés créées dans le cadre du système public de recherche se révèlent souvent non productives dans les exploitations agricoles. Un exemple pour illustrer ce qui précède. Des ONG associées à la production de sorgho de qualité pour le secteur brassicole avaient distribué aux agriculteurs de la région du Nord la nouvelle variété améliorée du sorgho du Kapala. Or, l'on savait que les têtes compactes de cette variété sont susceptibles de moisir dans les districts plus

humides de la région du Nord. Elles sont également vulnérables à la prédation des oiseaux. Les agriculteurs ont jugé très décevantes les performances de cette nouvelle variété. Dès lors, les ONG qui s'emploient à développer des relations contractuelles entre les brasseries et les agriculteurs tentent à présent d'identifier d'autres variétés, originaires du Nigeria, pour leurs programmes communautaires de multiplication. Ces expériences se sont heurtées à l'hostilité des réseaux commerciaux de la région du Nord du Ghana, et les ont divisés.

La toute grande majorité des agriculteurs ne sont toujours pas convaincus de la supériorité des semences certifiées et continuent dès lors à produire leurs propres stocks de semences, qu'il s'agisse de variétés locales ou de variétés modernes. Une enquête menée en janvier 2010 auprès des petits exploitants agricoles pour le compte de Future Agricultures Consortium (FAC), à Kpalung et Dundon, dans la région du Nord, a montré que 85% des agriculteurs achetaient des engrais de synthèse, ce qui témoigne d'un niveau d'accès élevé aux marchés des intrants. Toutefois, 6% seulement achetaient des semences pour les planter, tandis que 7 autres pour cent en achetaient de petites quantités qu'ils multipliaient pour les planter. Dans le même temps, 85% des agriculteurs utilisaient leurs «propres semences» – lesquelles incluaient en fait un large assortiment de variétés, parmi lesquelles des variétés certifiées, des variétés progressivement abandonnées et les dernières variétés expérimentales n'ayant pas encore été officiellement approuvées mais distribuées aux agriculteurs pour être évaluées à titre expérimental au niveau des exploitations (cf. Amanor 2010).

Les agriculteurs distribuent rapidement les nouvelles variétés par le biais de leurs réseaux sociaux. L'accès à un vaste réservoir génétique,

disponible gratuitement à des fins d'expérimentation, sous-tend aujourd'hui la philosophie d'adaptation des petits agriculteurs. Même si ces derniers jugent souvent décevants la qualité des semences certifiées et les résultats des nombreuses variétés modernes, ils continuent à identifier des variétés qui leur conviennent. Leur adaptation est ainsi possible grâce à la sélection de variétés par les petits agriculteurs dans le contexte local.

Les champs et les terres des petits exploitants deviennent dès lors une véritable mine pour la préservation de la diversité des espèces locales et de celles issues du système public de recherche, avec un mélange considérable de variétés. Cependant, le système national de recherche et les producteurs commerciaux de semences ne disposent que d'une capacité réduite pour assurer la production d'une grande variété de matériel génétique. Alors que ces variétés sont abandonnées au profit des variétés les plus récentes, elles continuent d'être conservées sur les terres des agriculteurs et s'ajoutent aux variétés locales, contribuant ainsi à la diversité génétique dans le cadre des activités d'expérimentation et d'adaptation des agriculteurs.

Conclusion

Malgré les nombreux problèmes de qualité des semences produites dans le cadre du système public ghanéen de recherche, ce système a dans l'ensemble largement contribué à l'accès des agriculteurs au matériel génétique semencier. En combinaison avec les efforts publics de recherche, la participation des agriculteurs au processus d'évaluation collaboratif a ouvert de nouvelles possibilités et renforcé la capacité des agriculteurs à faire des choix et à se lancer dans un processus de sélection progressive lorsqu'ils ne sont pas

satisfaites des caractéristiques intrinsèques de certaines variétés.

Les efforts de commercialisation de semences et de promotion de l'achat de semences par les petits agriculteurs relèguent l'importance du processus participatif de sélection progressive à l'arrière-plan, l'objectif étant de mettre en avant la valeur d'une variété spécifique appartenant à telle ou telle entreprise commerciale. Le libre-échange de ressources génétiques semencières s'apparente alors à une violation du droit de propriété commerciale, même si les petits agriculteurs ont gratuitement contribué au développement de certaines caractéristiques de la variété en participant à des essais sur leur exploitation ou en mettant à disposition gratuitement leurs propres variétés à des fins de sélection adaptative. Ces droits de propriété sur les semences commerciales dévalorisent les savoirs des petits agriculteurs et leur contribution à la mise au point de variétés modernes. Inversement, ils surestiment la capacité de variétés commerciales spécifiques à transformer la production agricole. En outre, ce système sous-estime également l'importance capitale de l'agro-biodiversité à l'agriculture durable par la conservation sur le terrain de la diversité génétique et les possibilités futures de sélection à l'échelon local (Altieri 2002).

La mobilisation de réseaux public-privé influents en faveur de la promotion de semences certifiées a été rendue possible par des discours mettant en avant la supériorité des variétés commerciales et la possibilité qu'elles offrent de stimuler le développement agricole en faveur des pauvres. Une telle rhétorique dévalorise les initiatives participatives axées sur la production de variétés grâce aux apprentissages, aux connaissances et à l'expérimentation des agriculteurs dans un contexte de libre accès et sur la fertilisation croisée des connaissances des

chercheurs publics et des agriculteurs (Richards 2009, Ashby 2009, Roling 1988). En outre, ces discours passent sous silence les défauts de nombreuses variétés modernes et la difficulté à produire des «semences miracles» adaptées à des contextes divers.

Les processus et hypothèses qui ont soutenu la sélection de végétaux pendant plusieurs dizaines d'années, en particulier dans des environnements complexes et à risque, se heurtent aujourd'hui à une série d'obstacles:

- Les tentatives de remplacer les variétés utilisées par les petits agriculteurs par des semences commerciales et l'absence de soutien et de reconnaissance officiels de leurs expériences et efforts d'adaptation semencière. Cette évolution aboutit à la mise en place d'agendas politiques qui manipulent les crédits et les technologies offerts aux agriculteurs afin de faire pression sur eux et de les inciter à adopter de nouvelles variétés.
- Le déplacement des critères de réussite de la sélection, ceux-ci n'étant plus déterminés par les évaluations et l'adoption par les petits agriculteurs mais influencés par les intérêts du secteur agro-industriel, qui privilégie les variétés nouvelles.
- L'élaboration d'une législation et de réglementations favorisant les droits de propriété intellectuelle des producteurs semenciers commerciaux, aux dépens de ceux des agriculteurs.
- La menace posée par la commercialisation des variétés à la diffusion, en accès public et gratuit, de nouvelles variétés, en vue de leur évaluation et de leur utilisation par les petits agriculteurs.

La politique semencière ghanéenne favorise un discours hégémonique qui «piège» les agriculteurs dans des accords agroindustriels stricts et des marchés des intrants peu accessibles. Les semences certifiées deviennent donc un élément d'un train de mesures monopolistiques. Dans un tel contexte, l'accès aux avantages de la modernisation agricole est subordonné à l'adoption de variétés commerciales et de la philosophie qui les soutient. Au Ghana, nous sommes donc en présence d'une voie de développement agricole dominante, fondée sur une vision prédéterminée de la révolution verte africaine plutôt que d'une approche participative d'apprentissage social et d'innovation participant à une vision alternative de l'avenir alimentaire du pays.

Références:

Alebikiya, M. (1993) 'The Association of Church Development Projects (ACDEP) in Northern Ghana', in K. Wellard and J. Copestake (eds), *Non-Governmental Organizations and the State in Africa: Rethinking Roles in Agricultural Development*, London: Routledge: 195–201

Altieri, M. A. (2002) 'Agroecology: The Science of Natural Resource Management for Poor Farmers in Marginal Environments', *Agriculture, Ecosystems, and Environment*, 93.1:1–24 <http://agroeco.org/wp-content/uploads/2010/11/NRMfinal.pdf>

Amanor, K.S. (2010) *Participation, Commercialisation and Actor Networks: The Political Economy of Cereal Seed Production Systems in Ghana*, Future Agricultures Working Paper 16, Brighton, UK: Future Agricultures Consortium http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1044&Itemid=510

Ashby, J. A. (2009) 'Fostering Farmer First Methodological Innovation: Organizational Learning and Change in International Agricultural Research', in I. Scoones and J. Thompson (eds), *Farmer First Revisited: Innovation for Agricultural Research and Development*, Rugby: Practical Action Publishing: 39–45

Breth, S. and Downswell, C.R. (2003) *Sasakawa Africa Association, Annual Report 2002–2003*, Tokyo: Nippon Foundation

Dawson, J. (2002) 'Empowering Ghana's Cereal Producers in the Marketplace', in S. Kapila and D. Mead (eds), *Building Businesses with Small Producers: Successful Business Development Services in Africa, Asia and Latin America*, Ottawa: International Development Research Centre: 94–120

Dolan, C. and Humphrey, J. (2000) 'Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry', *Journal of Development Studies* 37.2: 147–76 http://www.colorado.edu/geography/class_homepages/geog_3662_s06/uk.pdf

Gereffi, G. (1994) 'The Organization of Buyerdriven Global Commodity Chains: How U.S. Shapes Overseas Production Networks', in G. Gereffi and M. Korzeniewicz (eds), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport CT: Praeger: 95–122

IFDC (2002) *An Action Plan for Developing Agricultural Input Markets in Ghana*, Muscle Shoals AL: International Fertilizer Development Center http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACR787.pdf

Ponte, S. and Gibbon, P. (2005) 'Quality Standards, Conventions

and the Governance of Global Value Chains', *Economy and Society* 34.1: 1–31 <http://www.qeh.ox.ac.uk/dissemination/conference-papers/gibbon.pdf>

Richards, P. (2009) 'Knowledge Networks and Farmer Seed Systems', in I. Scoones and J. Thompson (eds), *Farmer First Revisited: Innovation for Agricultural Research and Development*, Rugby: Practical Action Publishing: 233–37

Röling, N. (1988) *Extension Science: Information Systems in Agricultural Development*, Cambridge: Cambridge University Press

Ce document s'appuie sur les conclusions du projet de Future Agricultures Consortium (FAC) sur «l'Économie politique des systèmes semenciers céréaliers en Afrique». Il se base sur un document de travail de FAC et sur un article du même auteur publié dans l'IDS Bulletin (juillet 2011, Vol. 42, No. 4) sur la «politique semencière dans la révolution verte africaine», intitulé: «De la participation des petits exploitants agricoles aux marchés semenciers en faveur des pauvres: l'économie politique des réseaux semenciers commerciaux au Ghana».

Remerciements:

Ce Point Info a été rédigé par **Kojo Sebastian Amanor** de Future Agricultures Consortium. **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-agricultures.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

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.