

L'économie politique des systèmes semenciers céréaliers en Éthiopie: contrôle de l'État, libéralisation du marché et décentralisation

Introduction

Le présent Point Info examine les processus politiques et économiques régissant les systèmes semenciers céréaliers en Éthiopie. Il analyse à cette fin le contexte politique général, notamment les principaux intérêts qui influencent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques semencières, ainsi que le rôle des différents acteurs publics et privés et les interactions entre eux-ci. Il se penche également sur le lien entre ces intérêts et interactions et l'efficacité du système céréalier sur le terrain.

Cet article analyse trois moteurs économiques et politiques clés du changement au sein du système semencier – le contrôle de l'État, la libéralisation du marché et la décentralisation – en posant une série de questions: comment les politiques semencières et leurs directives de mise en œuvre sont-elles élaborées? Comment les notions de «bonnes» politiques et directives de mise en œuvre évoluent-elles au fil du temps? Quels sont les voix et les avis pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques?

Quels sont les arguments clés pour le choix des mesures? Quels sont les espaces dont disposent les nouveaux acteurs, idées et réseaux et comment les élargir? Et pour terminer, quels sont les processus de la politique semencière et les problématiques urgentes au niveau national/régional, dont il faut tenir compte pour mettre en place un système semencier dynamique en Éthiopie?

Les systèmes semenciers éthiopiens

Les systèmes semenciers officiels et non officiels jouent un rôle majeur dans l'économie éthiopienne. Le secteur agricole représente en effet près de 45% du produit intérieur brut (PIB) ainsi que 85% des recettes d'exportation et il fait vivre quelque 85% de la population (soit +/- 79 millions d'habitants). Les petits agriculteurs éthiopiens dépendent énormément du marché non officiel des semences et des variétés locales (non certifiées): semences conservées par les agriculteurs, échanges de semences entre agriculteurs et multiplication et distribution de semences assurés par des coopératives ou des organisations non gouvernementales (ONG).

Le système officiel repose quant à lui sur la production et la distribution de semences de base par le système de recherche semencière et de semences certifiées par les établissements multiplicateurs agréés (par ex. l'*Ethiopia Seed Enterprise (ESE)*), les entreprises semencières régionales et les entreprises privées.

Les théoriciens éthiopiens de la politique semencière plaident aujourd'hui pour une «modernisation» et un renforcement de l'actuel système semencier officiel et préconisent l'utilisation de nouvelles variétés. La politique semencière est également influencée par des bailleurs de fonds qui souhaitent renforcer le système semencier national par le biais de programmes d'investissement et de soutien technique. Parmi ceux-ci, citons le Programme en faveur du système semencier d'Afrique (*Program for Africa's Seed System, PASS*) de l'AGRA, l'Alliance pour une Révolution verte en Afrique, et le Programme de croissance agricole (PCA/AGP) (Banque mondiale, 2009). À l'échelon régional, l'Éthiopie s'est associée aux efforts de ses voisins visant à promouvoir l'harmonisation de la politique semencière et la résolution des problèmes au travers de l'ASARECA (*Association for Strengthening Agricultural Research in Eastern and Central Africa*, Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique centrale et de l'Est). Cette association représente les Systèmes nationaux de recherche agricole, avec le COMESA, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, qui encourage les échanges et les investissements.

Dans le reste du dossier, nous examinons la dynamique politico-économique qui influence les débats politiques sur le système semencier éthiopien, en nous concentrant sur trois thèmes:

(1) le rôle central du secteur public dans le contrôle du secteur semencier, par le biais d'une coordination et d'initiatives publiques de type «base-sommet»; (2) les conséquences politiques de la libéralisation et de l'ouverture du secteur semencier aux acteurs privés; et (3) les défis et les opportunités de l'administration politique décentralisée et les efforts visant à mettre en place un secteur semencier réellement décentralisé.

Notre analyse repose sur des informations générées à partir de sources secondaires et d'entretiens avec des intervenants primaires clés représentatifs d'un groupe diversifié d'acteurs du système, parmi lesquels des petits agriculteurs, des chercheurs et des experts de l'ESE et d'entreprises semencières régionales, du ministère de l'agriculture et du développement rural (*Agriculture and Rural Development, MoARD*) et du Bureau de l'agriculture et du développement rural (*Bureau of Agriculture and Rural Development, BoARD*).

Le système semencier céréalier éthiopien: stratégies et politique

Le système semencier éthiopien est régi par des politiques établies par des déclarations et des réglementations publiques qui remontent aux années 1990 (Dawit Alemu et al. 2010). La mise en œuvre de ces politiques relève du MoARD à l'échelon fédéral et du BoARD à l'échelon régional. Cette section examine deux initiatives politiques opposées: la première est gérée à l'échelon central par le gouvernement fédéral et la deuxième, gérée à l'échelon local, met l'accent sur de programmes de multiplication semencière au niveau des petits agriculteurs.

Le Programme accéléré de multiplication semencière (Crash Seed Multiplication Programme, CSMP)

Le CSMP a été lancé au cours de la saison de production 2008/09.

- Principal objectif du CSMP: remédier à la grave pénurie de semences améliorées, en particulier de maïs hybride.
- Caractéristique du CSMP: programme sommet-base, géré à l'échelon central
- Le CSMP est géré par le Comité national de multiplication et de distribution de semences (National Seed Multiplication and Distribution Committee, NSMDC) composé de membres de l'Institut éthiopien de recherche agricole (Ethiopian Institute of Agricultural Research, EIAR), de l'Entreprise semencière éthiopienne (Ethiopian Seed Enterprise, ESE) et de la Direction commercialisation du MoARD.

Toutes les institutions concernées du secteur public (MoARD, EIAR, ESE et exploitations agricoles publiques) se mobilisent pour assurer la multiplication des variétés de maïs hybride. L'objectif de production a été fixé à 730 000 quintaux de semences de maïs hybride certifiées, qui seront distribuées lors de la saison de production 2010 (MoARD, 2009).

Le Centre de recherche agricole de Bako (axé sur la recherche sur le maïs) a pour mission de produire des semences améliorées (semence de souche/de sélection pré-base) et de renforcer les capacités des centres de recherche sur les semences améliorées (à produire des semences de souche/pré-base).

Des exploitations agricoles publiques sont mobilisées pour la multiplication de semences de base et de semences certifiées pendant la saison principale de production mais aussi hors saison.

Au total, la quantité de semences hybrides certifiées est passée d'environ 87 000 quintaux en 2008/09 à 193 000 quintaux (estimations) au cours de la saison de production 2010/11 (MoARD 2005-2010).

Plans de production et de commercialisation de semences axés sur les petits agriculteurs (Farmer-based Seed Production and Marketing Schemes, FBSPMS)

Afin de compléter le CSMP, l'Ethiopian Seed Enterprise et les entreprises semencières régionales mettent en œuvre, en coopération avec le BoARD, la Stratégie éthiopienne de multiplication semencière au niveau des petits agriculteurs (Farmer-based Seed Multiplication Strategy, FBSPMS).

- Caractéristiques du FBSPMS: gestion décentralisée et locale, au niveau des petits agriculteurs.

Objectifs des plans :

- Améliorer les possibilités de production de semences pour des cultures faisant l'objet d'une demande locale mais commercialement moins intéressantes.
- Augmenter les possibilités de production et de commercialisation des semences au sein des communautés, de façon à réduire le coût des semences (Yonas Sahlu et al.2008).
- Les sites de production peuvent également servir de sites de démonstration, et encourager ainsi l'adoption de nouvelles variétés de cultures.

Résultats et impacts des approches FBSM:

- Ces plans jouent un rôle clé dans le système semencier national officiel; ils sont en effet la principale source de semences brutes pour les entreprises semencières publiques.
- Toutes les nouvelles entreprises semencières locales produisent aujourd'hui des variétés à pollinisation libre (Open Pollinated Variety, OPV) dans le cadre de la FBSM.
- La plus grande partie des semences produites dans le cadre de la FBSM sont réutilisées par les agriculteurs au niveau local, d'où des faibles taux de récupération par les entreprises semencières.
- La pérennisation de la stratégie FBSM reste un défi, car le système repose sur le soutien externe et la formation intensive de petits agriculteurs et nécessite une supervision, un contrôle de la qualité et une gestion globale.
- Parmi les autres problèmes, citons la difficulté à faire appliquer les contrats et les risques liés aux fluctuations de prix

Ces deux initiatives représentent deux approches stratégiques totalement opposées: une approche décentralisée locale et une approche centralisée et dirigiste. Elles peuvent toutes deux permettre de remédier aux déficits de la production et à l'offre insuffisante de semences. Elles s'inscrivent dès lors dans une vision éthiopienne de la Révolution verte, basée sur la planification et le soutien de l'État. Mais quels sont alors les facteurs politiques et

économiques sous-jacents qui influencent les choix stratégiques en Éthiopie?

Les moteurs économiques et politiques du système semencier céréaliier éthiopien

Une combinaison de trois facteurs politico-économiques oriente la politique semencière éthiopienne dans des directions différentes, influençant ainsi considérablement les efforts nationaux sur la voie d'une Révolution verte pour l'Éthiopie. Il s'agit des trois «moteurs» suivants: (1) l'influence des initiatives publiques (ou centralisées) de type «sommet-base»; (2) les attitudes vis-à-vis de la libéralisation du secteur de l'agriculture; et (3) la dynamique de la décentralisation politico-administrative en Éthiopie.

Initiatives publiques centralisées

La production agricole et la sécurité alimentaire sont aujourd'hui les priorités politiques du pays et les systèmes semenciers éthiopiens sont donc influencés par des stratégies politiques qui visent à consolider la croissance durable du secteur agricole. Une série d'initiatives gérées à l'échelon central en ont résulté, témoignant de l'importance du changement technique et institutionnel – et du rôle central que jouent ici les semences améliorées.

La gestion de l'initiative nationale de «renforcement des meilleures pratiques» dans le secteur de l'agriculture est assurée via un leadership politique fort et direct (au niveau fédéral, des régions et des zones et des *woreda* et *kebele*), ces responsables veillant à ce que les technologies améliorées (en particulier les

semences et les engrais) parviennent bien aux petits agriculteurs.

Ces initiatives reposent sur la diffusion à grande échelle des technologies agricoles disponibles (essentiellement des variétés améliorées et des engrais), la promotion de la participation du secteur privé et le renforcement de la coopération entre les bailleurs de fonds et les partenaires du développement.

Les initiatives publiques centralisées intègrent les différences régionales dans un système de planification géré à l'échelon central. Ces initiatives renforcent le contrôle de l'État sur le système agricole, et même si elles sont documentées par l'expertise technique, cet aspect peut être négligé en raison des impératifs politiques, créant des tensions entre la technocratie et le système politique.

Attitudes vis-à-vis de la libéralisation de l'agriculture et du secteur privé.

L'attitude de l'État éthiopien par rapport à la libéralisation économique et au secteur privé est ambivalente. Ainsi, malgré l'engagement à libéraliser l'économie et à attirer les investissements, le contrôle direct de l'État est manifeste et la procédure de transition prudente. Le gouvernement a mis en place des incitants publics pour soutenir l'investissement agricole privé, notamment: un accès préférentiel aux terres, l'importation libre de droit des biens d'équipement; et des délais de remboursement pouvant aller jusqu'à cinq ans pour le paiement des rentes foncières ainsi que des exonérations fiscales (Motl 2007).

Le gouvernement soutient l'organisation de sociétés semencières privées par le biais de l'Association éthiopienne des producteurs et des transformateurs de semences (*Ethiopian*

Seed Growers and Processor's Association). Bien qu'encore peu développée, l'association améliore l'intégration et la participation des nouvelles entreprises semencières privées dans le système. Malgré sa croissance, le secteur privé est encore peu intégré dans le système national de production et de distribution de semences.

Dans le système actuel, les entreprises nationales privées dépendent de l'approvisionnement public en semences sources (semences de base) et elles sont tenues de s'aligner sur le système public de distribution. Autant de facteurs qui découragent l'investissement dans les filières de distribution et les débouchés ainsi que la création et la mise en place de sociétés privées d'agro-distribution.

Dans l'ensemble, le secteur privé reste peu développé et fragmenté, alors que les intérêts de l'État continuent de dominer le secteur semencier officiel, d'où des tensions entre l'État et le secteur privé émergent.

Le système politico-administratif décentralisé

Conformément au cadre de politique nationale générale et à la décentralisation politico-administrative prévue dans la Constitution, les efforts de développement agricole et rural relèvent de la compétence des États régionaux. Suite à la création des premiers Instituts régionaux de recherche agricole (*Regional Agricultural Research Institutes, RARI*), à la fin des années 1990, et des Entreprises semencières régionales (*Regional Seed Enterprises, RSE*), en 2009 – qui a mis fin au monopole de l'ESE, qui était jusque - là la seule entreprise semencière publique – l'Éthiopie a lancé un processus de décentralisation du système semencier officiel

Si elle offre des opportunités, la décentralisation du système semencier officiel pose aussi une série de problèmes:

- **Opportunités:** meilleure couverture des agro-écologies par la recherche; renforcement des possibilités de développement de la production et de la commercialisation des semences pour toutes les cultures; amélioration des capacités physiques et humaines à l'échelon régional; amélioration de la production des variétés demandées au niveau local; et commercialisation des semences à plus faible coût grâce à la diminution des frais de transport.
- **Défis et problèmes:** la nécessité d'un renforcement de la coordination nationale de la recherche et du développement agricoles et des activités de production et de commercialisation des semences; la lutte contre toute concurrence inutile pour les ressources entre les trois entreprises semencières régionales nouvellement crééesⁱ; et la redéfinition du rôle de l'ESE en tant qu'entreprise semencière nationale.

Depuis 2008, les approches centralisées se heurtent au système politico-administratif décentralisé et au système décentralisé de production semencière; des efforts parallèles pourraient émerger, avec la coexistence d'initiatives fédérales et régionales au niveau de l'État. Ces trois moteurs – (i) les initiatives publiques centralisées; (ii) la suspicion à l'égard de la libéralisation de l'agriculture et du secteur privé; et (iii) la dynamique de décentralisation politico-administrative en Éthiopie – interagissent donc, créant un cadre politico-économique unique pour l'élaboration de politiques semencières et de développement agricole dans le pays. Il en résulte une forme très particulière de la Révolution verte, qui diffère, à de nombreux égards, de celle à l'œuvre dans

d'autres pays de la région. Le rôle de l'État reste prépondérant, et le secteur privé, dans le contexte du système politico-administratif décentralisé, se libéralise et prend son essor conformément aux grands objectifs fixés par le gouvernement fédéral.

Conclusion

Un réel leadership politique central fort, déterminé à promouvoir la croissance en améliorant la productivité agricole, a favorisé une vision de l'innovation technologique générée des initiatives publiques et soutenue, de façon soigneusement contrôlée, par un secteur privé en partie libéralisé. D'aucuns font valoir que ce *modus vivendi* est la façon la plus efficace de stimuler une Révolution verte en Éthiopie et de promouvoir une croissance à grande échelle, entraînée par le secteur agricole. (MoFED 2006).

Comme l'a montré ce document, cette vision éthiopienne unique d'une Révolution verte se heurte à une série de limites:

- Des marchés peu favorables
- Une pénurie de technologies agricoles améliorées (en particulier de semences)
- Une coordination et des liens insuffisants entre les acteurs du système pour le développement, la multiplication et la distribution efficaces des semences.

À l'heure actuelle, il n'existe aucun plan d'action viable pour le développement du secteur semencier en Éthiopie. Le système de contrôle de la qualité des semences, ainsi que la distribution de semences par le biais du Système national de recherche agricole ne fait l'objet d'aucune coordination. En outre, le système public national ne promeut

pas et ne popularise pas suffisamment les nouvelles variétés de céréales. Les contrats sont difficilement appliqués au sein du système, en particulier les accords contractuels entre les entreprises du secteur public et celles du secteur privé, l'ESE et les agriculteurs producteurs de semences, et les entreprises semencières et les sites de multiplication semencière. Ces problèmes sont encore aggravés par la faible capacité de production et de stockage des entreprises semencières publiques et les résultats insuffisants des entreprises privées. La conservation de restants de semences certifiées par certaines entreprises privées et la vente de semences au marché noir, rendues possibles par la sous-déclaration des quantités produites, font également obstacle à la réalisation des objectifs politiques.

Les approches centralisées se heurtent également au système politico-administratif centralisé qui cherche à promouvoir un système semencier décentralisé, en partie en raison de la coexistence et du chevauchement d'initiatives publiques à l'échelon fédéral et à l'échelon régional. Cela a donné lieu à des efforts redondants, au gaspillage de ressources limitées et à des conflits de compétences inutiles. Enfin, des tensions existent entre l'État et le secteur privé émergent, l'État continuant à contrôler strictement le marché tout en s'efforçant de libéraliser le secteur. Face à cette vision singulière, soutenue par une forte coalition de bailleurs de fonds nationaux et externes et les intérêts des investisseurs, l'on peut craindre un rétrécissement des priorités qui pourraient se trouver réduites à une petite série de solutions technologiques-managériales au service de certains intérêts seulement.

Alors qu'une politique prend forme dans ce domaine, il convient de ne pas oublier le rôle clé de la politique économique de la faim et de

la pauvreté en Éthiopie. Les efforts continuent donc de se concentrer sur l'amélioration de la croissance agricole et de la sécurité alimentaire par le biais d'une amélioration de la productivité agricole, les semences jouant ici un rôle majeur. Il ne s'agit donc pas d'un programme purement technique – axé sur de nouvelles semences et modes de distribution – mais bien d'un système fondamentalement lié à des questions d'économie politique nationale et qui mérite dès lors un débat dépassant le cadre étroit des évaluations économiques.

Note

i The Oromiya Seed Enterprise (OSE), the Amhara Seed Enterprise (ASE), and the South Seed Enterprise (SSE).

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: «L'économie politique des systèmes semenciers céréaliers en Éthiopie: contrôle de l'État, libéralisation du marché et décentralisation».

References

Beyene Tadesse (2008) *Applying Historical Precedent to New Conventional Wisdom on Public Sector Roles in Agriculture and Rural Development in Ethiopia*, sponsored by FAO, Rome

Bishaw, Z., Sahlu, Y. and Simane, B. (2008) 'The Farmer-based Seed Production and Marketing Schemes: Lessons Learnt', in Thijssen, M., Bishaw, Z., Beshir, A and W. de Boef (eds), *Farmers, Seeds, and Varieties: Supporting Informal Seed Supply in Ethiopia*, Wageningen: Wageningen International: 33–46 http://www.wur.nl/NR/rdonlyres/EF09A9DA-EB08-479F-9799-2D86CD5384C7/71901/TOC_Intro.pdf

Bishaw, Z., Sahlu, Y. and Simane, B. (2008) 'The Status of the Ethiopian Seed Industry', in Thijssen, M., Bishaw, Z., Beshir, A and W. de Boef (eds), *Farmers, Seeds, and Varieties: Supporting Informal Seed Supply in Ethiopia*, Wageningen: Wageningen International: 23–33 77 http://www.wur.nl/NR/rdonlyres/EF09A9DA-EB08-479F-9799-2D86CD5384C7/71901/TOC_Intro.pdf

Byerlee, D., Spielman, D., Dawit Alemu and Gautam, M. (2007)

Policies to Promote Cereal Intensification in Ethiopia: A Review of Evidence and Experience, IFPRI Discussion Paper 707, Washington DC: International Food Policy Research Institute <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifripd00707.pdf>

CSA (2009) 'Report on Area and Production of Crops (Private Peasant Holdings, Meher Season), Agricultural Sample Survey 2008/2009 (2001 E.C.)', Central Statistical Agency, *Statistical Bulletin* 446.1 http://www.csa.gov.et/surveys/Agricultural_sample_survey/Agricultural_sample_survey_2008/survey0/data/Docs/area%2and%2production%20report%202008-2009.pdf

Dawit Alemu and Spielman, D.J. (2006) 'The Ethiopian Seed System: Regulations, Institutions and Stakeholders', paper presented at the ESSP Policy Conference 2006, Bridging, Balancing, and Scaling up: Advancing the Rural Growth Agenda in Ethiopia, 6–8 June 2006, Addis Ababa, Ethiopia: Ethiopia Strategy Support Program (ESSP)/IFPRI

Dawit Alemu and Tripp, R. (2010) *Seed System Potential in Ethiopia: Constraints and Opportunities for Enhancing Production*, IFPRI Working Paper, Washington DC: International Food Policy Research Institute http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ethiopianagsectorwp_seeds.pdf

Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J. and Poulton, C. (2005) 'Institutions, Markets and Economic Coordination: Linking Development Policy to Theory and Praxis', *Development and Change* 36.1

FAO/WFP (2008) *Integrating the Crop and Food Supply and the Emergency Food Security Assessments*, special report of

FAO/WFP crop and food security assessment mission to Ethiopia <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp174279.pdf>

Ministry of Agriculture and Rural Development (MoARD) (2009) *The Five Year Seed Plan (2009–2014)*, Addis Ababa, Ethiopia: Ministry of Agriculture and Rural Development

MoARD (2005–2010) Annual Reports of the Ministry of Agriculture and Rural Development, Addis Ababa, Ethiopia Ministry of Finance and Economic Development (MoFED) (2006) *Ethiopia: Building on Progress: A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (2005/06–2009/10)*, Addis Ababa: Ministry of Finance and Economic Development, Federal Democratic Republic of Ethiopia

Ministry of Trade and Industry (MoTI) (2007) *Export and Investment Incentives Available for Exporters and Investors in Ethiopia*, Addis Ababa, Ethiopia: Export Promotion Department, Ministry of Trade and Industry

National Seed Production and Distribution Committee (NSPDC) (2009) *Improving Seed Supply and Future Interventions*, Ethiopian Institute of Agricultural Research (Amharic version)

Spielman, D., Byerlee, D., Dawit Alemu and Dawit Kelemwork (2010) 'Policies to Promote Cereal Intensification in Ethiopia: The Search for Appropriate Public and Private Roles', *Food Policy* 35: 185–94

World Bank (2009) *Assessment of the Formal Seed System in Ethiopia*, report prepared for the Agricultural Growth Program preparation for Ethiopia



© A. Davey on Flickr

Les petits agriculteurs éthiopiens dépendent beaucoup de la fourniture informelle de semences et des variétés locales.

Remerciements :

Ce Point Info a été rédigé par **Dawit Alemu 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.



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