
Chapitre 3

Revue analytique des stratégies nationales d'investissement et de politiques agricoles destinées aux filières de base en Afrique de l'ouest*

Bio Goura SOULE¹

* Référence exacte : Soule, G. (2013), *Revue analytique des stratégies nationales d'investissement et de politiques agricoles en vue de la promotion des filières de base en Afrique de l'ouest*, Dans : *Reconstruire le potentiel alimentaire de l'Afrique de l'Ouest*, A. Elbehri (ed.), FAO/FIDA.

¹ Consultant auprès de LARES (Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale), Cotonou, Bénin.

Table des matières

1. Introduction	93
1.1 Les questions de l'étude	96
1.2 Les objectifs de l'étude	96
1.3 Démarche méthodologique	96
1.4 Les limites de l'étude	97
2. Analyse rétrospective des contraintes et des stratégies de développement du secteur agricole en Afrique de l'Ouest	98
2.1 Les problèmes majeurs de l'agriculture ouest africaine	98
2.2 Background sur les stratégies de développement des filières agricoles en Afrique de l'Ouest	103
3. Les innovations des politiques agricoles récentes	106
3.1 Portée et limites des plans nationaux d'investissement	107
3.2 Portée et limites du Plan Régional d'Investissement	112
4. Quelles stratégies pour promouvoir les filières agricoles en Afrique de l'Ouest	115
4.1 La résolution de l'épineuse question du financement de l'activité agricole	116
4.2 La garantie de l'accès aux ressources de développement agricole : le foncier et l'eau	117
4.3 Le développement des actions collectives	118
4.4 La réforme des politiques commerciales	119
4.5 Une approche sectorielle des investissements agricoles : études de cas	120
5. Conclusion	122
6. Bibliographie	124

1. Introduction

L'agriculture constitue une des bases essentielles de l'économie des États de l'Afrique de l'Ouest. En effet elle contribue pour environ 35% à la formation du Produit intérieur Brut régional, participe pour 15% aux recettes d'exportation avec un niveau qui peut atteindre 30 % si on exclut le Nigeria. Dans certains pays comme la Guinée Bissau, l'agriculture participe pour plus de 60 % à la formation de la richesse nationale (PIB, et recettes d'exportation comprises). La solidité de l'économie de certains pays tient à la vigueur de leur secteur agricole. C'est le cas de la Côte-d'Ivoire qui contribue, à elle seule, pour environ 53% à la formation des recettes d'exportations de produits agricoles de la région.

Le secteur agricole ouest africain demeure le principal pourvoyeur d'emplois au niveau régional. En effet plus de 65 % des actifs de la région travaillent dans le secteur agricole. Plus de la moitié de ces actifs agricoles sont constitués de femmes et plus de deux tiers, de jeunes. Ils évoluent pour l'essentiel dans des exploitations familiales agricoles dont la taille moyenne des emblavures tourne autour d'un hectare et demi. Ces exploitations fournissent plus de 80 % des besoins alimentaires des populations de la région.

Cependant le secteur agricole ouest africain demeure extrêmement vulnérable aux chocs internes et externes. Au titre des chocs internes, on peut mentionner les effets des aléas climatiques (sécheresse, inondation), la faible maîtrise de l'eau, les attaques des prédateurs, l'absence ou l'insuffisance des services techniques, économiques et financiers appropriés aux exploitations agricoles familiales. À ces problèmes récurrents, s'ajoutent le caractère inadapté ou l'incomplétude et les défaillances des politiques publiques.

Les chocs externes portent principalement sur les effets déstructurants des politiques agricoles des pays du Nord, notamment ceux des subventions et autres soutiens à l'agriculture et les pratiques de dumping. A ces facteurs, il faut ajouter ceux relatifs aux règles du commerce international, notamment l'orientation très défavorable aux exploitations agricoles familiales de l'accord sur l'agriculture. En effet comme le soulignait Jadot, 1998, « l'accord sur l'agriculture est, dans son essence, nettement plus " favorable aux agricultures intensives des pays développés ", que pour celles, extensives et paysannes, des États en développement. En dépit du traitement spécial et différencié qu'il incorpore, l'accord sur l'agriculture reste fondamentalement une réactualisation de celui de" Blair House "conclu entre les États-Unis et l'Europe. Il inscrit " les politiques agricoles dans un cadre de disciplines fortement influencées par la pensée libérale. Ainsi, les outils de politique agricole sont appréhendés sous l'angle de leurs effets plus ou moins négatifs sur les échanges internationaux et non sous l'angle des objectifs qu'ils visent à atteindre (sécurité alimentaire, emploi rural, aménagement du territoire) "».²

Cette situation explique très largement les caractéristiques actuelles du secteur agricole régional ouest africain, marqué par une faible productivité. La productivité des actifs est parmi les plus faibles au monde. Les rendements de certaines productions sont parfois dix fois inférieurs au niveau atteint par les pays du Nord. De ce fait les augmentations de production résultent davantage de l'accroissement des superficies que des rendements.

Au cours des 20 à 25 dernières années, les accroissements de production se sont opérés, en tendance générale, sur la base d'une augmentation des surfaces et à rendement quasi constant (excepté quelques cas, notamment celui du riz à l'office du Niger). Dans le cas des céréales, l'augmentation des productions s'explique par le doublement des surfaces cultivées, alors que les rendements ne progressent que de 14 % (FARM, 2008). En ce qui concerne les tubercules, les volumes de production ont été multipliés par 7 entre 1980 et 2000 contre une multiplication des surfaces par 9 au cours de la même période.

² Solagral, 2001, Libéralisation commerciale et sécurité alimentaire, document de travail, 5 pages.

Les variations interannuelles des productions sont parfois considérables et interviennent dans un contexte marqué par la faiblesse, voire l'inadéquation des infrastructures de stockage et de conservation. Il en résulte une des caractéristiques essentielles que véhicule le secteur agricole ouest africain : la très forte variation et volatilité des prix des produits de base en général, et des produits alimentaires en particulier.

La faible productivité et la forte variation et volatilité des prix ont débouché sur des pertes de parts de marché des produits pour lesquels l'Afrique disposait d'un avantage comparatif évident. L'Afrique est concurrencée par les pays émergents d'Asie du Sud Est. Ainsi, au cours des trente dernières années, l'Afrique a vu « sa part de marché mondial de la fève de cacao passer de 80 % à 67 %, celle du café baisser de 26 à 15 % et celle du coton chuter de 30% à 16 % »³. Le même rapport mentionne que la perte des recettes résultant de cette perte de part de marché n'a pas été compensée par les bénéfices enregistrés dans d'autres secteurs. On a plutôt assisté à un phénomène contraire ; « *entre 1965 et 1985, le rapport biens manufacturés/exportations totales est tombé de 7,8 % à 5,9 % en Afrique subsaharienne, alors qu'il est passé de 28,3 à 58,5 % en Asie du Sud* », (OCDE, 2001, op, cit.). La situation s'est détériorée de façon substantielle depuis cette date, comme en témoignent les effets de la crise alimentaire de 2007-2008 en Afrique de l'Ouest : augmentation du nombre de personnes vulnérables et accroissement des importations de biens alimentaires, notamment du riz.

De même, dans le secteur des produits oléicoles, l'Afrique de l'Ouest qui était le leader mondial incontesté de la production et des exportations durant les années 1960 et 1970, se place aujourd'hui loin derrière les pays asiatiques ; elle en est devenue un importateur net. Cette situation contribue à l'aggravation du déficit de la balance commerciale de l'Afrique subsaharienne.

Cette faible performance explique très largement le niveau très élevé de la prévalence de la pauvreté. Celle-ci touche environ 30 % de la population de la région, et frappe plus de 60 % de celle du milieu rural, pour l'essentiel constituée d'agriculteurs. L'insécurité alimentaire touche environ 17 % des 300 millions d'ouest africains. Elle concerne de façon chronique environ 40 millions de personnes, avec des pointes de 45 à 50 millions au cours de certaines années.

Ce piètre niveau de performance du secteur agricole contraste singulièrement avec les potentialités et atouts de ce secteur (importante disponibilité de terres cultivables: moins de 40 % du potentiel régional est exploité par an, moins de 15 % du potentiel de terres irrigables est mis en valeur) et la montée en puissance d'acteurs de mieux en mieux organisés tant au niveau national, que régional.

De même le développement du secteur agricole a toujours occupé une place importante dans les politiques économiques affichées des États de la région. Dans la quasi-totalité des pays, l'agriculture est considérée comme le moteur du développement économique et social. On peut cependant s'interroger sur la portée et l'efficacité des politiques et stratégies déployées. En effet les politiques agricoles régionales ont alterné des stratégies où l'État régentait tout, à des retranchements sévères ou l'action publique dans le secteur agricole est faible (en moyenne 4 % des budgets d'investissements publics sont consacrés au développement agricole dans la région). Il n'est donc pas exagéré de dire que pendant longtemps, l'agriculture n'a pas bénéficié de véritables stratégies de développement, ni d'instruments d'incitation et de régulation soutenus sur le long terme. Il est vrai que la situation varie d'une culture à une autre et d'un pays à l'autre. Si les produits vivriers de base ne semblent pas avoir retenu l'attention de manière soutenue, il n'en est pas de même des cultures d'exportation, notamment du cacao, de

³ OCDE, 2001, la place de l'Afrique dans le monde, document de travail, 34 pages.

Fort heureusement, le début des années 2000 semble marquer un tournant décisif avec le retour à des politiques publiques marquées par un réel sursaut de volonté de transformation du secteur, consécutivement :

- a. À une sorte de mea-culpa de la Banque Mondiale, qui, constatant les limites des politiques libérales conduites au cours des années 80 et 90, a opportunément suggéré dans son rapport sur le développement, (édition de 2007), le retour à des politiques publiques plus engagées pour i) améliorer le fonctionnement des marchés locaux et régionaux, ii) sécuriser le foncier et l'accès à l'eau et iii) développer les actions collectives pour réduire les coûts de production et de transaction au niveau des exploitations familiales.
- b. À l'approfondissement des processus d'intégration régionale, induisant l'harmonisation des politiques sectorielles (adoption de la Politique Agricole de l'Union, la PAU de l'UEMOA en 2001, et de ECOWAP/PDDAA de la CEDEAO en 2005). Toutes ces politiques ont renforcé et structuré les nombreuses stratégies de développement agricole élaborées et mises en chantier par des organisations intergouvernementales comme le Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel et les organismes en charge de la gestion des grands bassins fluviaux (Liptako Gourma, Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal, Autorité du Bassin du Niger, Autorité du bassin du Lac Tchad, etc.).

La politique agricole de la CEDEAO, l'ECOWAP/PDDAA accorde une place importante au développement des exploitations familiales agricoles. Sa vision postule que « *la politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs.* »

Dans sa phase d'opérationnalisation, la politique agricole de la CEDEAO s'est dotée d'un plan régional d'investissement agricole intégrant des instruments de politiques qui, dans leur essence, se fixent comme objectifs de contribuer à *booster* la production agricole régionale, à réguler le fonctionnement du marché et à assurer un meilleur accès des populations vulnérables à l'alimentation. Ces instruments qui seront accompagnés d'un dispositif et de mécanismes de financement sont censés prendre efficacement en compte les goulots d'étranglement des petits producteurs agricoles. Il s'agit de instruments d'incitation à la production, de régulation des marchés et de gestion de la vulnérabilité pour améliorer l'accès des couches vulnérables à l'alimentation.

En support à la mise en œuvre de cette politique, des plans nationaux d'investissement et un plan régional d'investissement agricole ont été élaborés, et adoptés d'un commun accord avec tous les partenaires techniques et financiers et les organisations socioprofessionnelles. Le Plan Régional d'Investissement s'est fixé trois objectifs majeurs. i) la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires (maïs, riz, manioc, animaux et produits animaux), ii) la promotion d'un environnement favorable au développement agricole régional, iii) la réduction de la vulnérabilité et la promotion de l'accès durable des populations à l'alimentation.

Dans le cas de la politique agricole de l'UEMOA, la PAU, il est envisagé la promotion d'un certain nombre de filières agricoles: riz, maïs, bétail et viande, huile végétale et coton. Outre un certain nombre de mesures incitatives que la PAU entend développer: développement de la petite irrigation et assurance récolte, elle se propose aussi de mettre en place des cadres de concertation autour des filières retenues.

La question fondamentale qui est posée est de savoir si ces politiques et ces instruments de politiques sont à même de « favoriser le développement positif des filières favorisant les petits agriculteurs ? ». Ces politiques sont-elles à même d'aider à une restructuration des Organisations professionnelles agricoles, de façon à favoriser des synergies entre leurs initiatives et celles du secteur privé pour surmonter certaines des contraintes endémiques auxquelles sont confrontés les petits agriculteurs tels que l'approvisionnement en intrants et l'accès aux marchés ».

1.1 Les questions de l'étude

Plusieurs questions spécifiques constituent les fondements de cette étude :

- a. « Quelles actions, initiatives et mécanismes sont mis en place par les décideurs économiques pour une meilleure restructuration des coopératives et les groupes d'intérêt commun (GIC) spécialisés dans les filières vivrières (céréales, racines et tubercules) ?
- b. Quelles sont les initiatives prises par les politiques agricoles pour renforcer le partenariat privé-public dans la facilitation d'accès au crédit aux producteurs et transformateurs au niveau des coopératives et au-dessus ?
- c. Que fait, ou que doit faire, l'État pour mieux réguler les filières et les organisations faitières pour leur permettre de mieux remplir leur rôle au sein des filières dans un cadre intégré ?
- d. Quelle assistance doit apporter la politique agricole afin de mieux créer et distribuer l'information nécessaire aux acteurs au sein des filières vivrières » ?

1.2 Les objectifs de l'étude

L'objectif général de ce travail est de faire une revue des politiques nationales et régionales d'investissement et de leur impact sur les filières de base en Afrique de l'Ouest. De façon spécifique, l'étude vise à :

- (a). Faire un inventaire de l'état de développement des politiques nationales et des stratégies d'investissements dans l'agriculture, déployées par les pays de l'Afrique de l'Ouest, notamment en relation avec le pilier II du processus du PDDAA relatif au développement de la compétitivité des filières agricoles et des accès au marché, et au renforcement de la capacité des organisations professionnelles et paysannes.
- (b). Examiner le rôle que la politique nationale peut jouer pour mieux faciliter une meilleure restructuration des organisations de producteurs, vu la spécificité des filières de produits de base. Quels types de formation et d'assistance paraissent plus aptes à améliorer la capacité économique et technique des coopératives/GICs, y compris une réglementation adaptée des différentes faitières tout au long de la chaîne de valeur (réglementation du cadre déontologique des transformateurs et des agro-industriels) et le support à la commercialisation du surplus de production.
- (c). Analyser à travers des exemples concrets de filières agricoles de base, par quel moyen les politiques, investissements ou initiatives publiques-privées peuvent aider à lever les goulots d'étranglement à un ou plusieurs stades des filières de produits de base, y compris les contraintes de capitalisation, d'accès aux moyens de production et d'écoulement des produits à des prix rémunérateurs.

1.3 Démarche méthodologique

Cette étude s'appuie essentiellement sur une analyse documentaire des politiques et stratégies de développement agricoles des États de l'Afrique de l'Ouest. Ces politiques et stratégies sont non seulement nombreuses, diversifiées dans leur essence, mais aussi très changeantes au gré des conjonctures économiques et politiques auxquelles les États ont fait face. De même la cohérence des politiques de base avec les différents plans d'urgence, à l'instar de ceux adoptés et mis en œuvre à l'occasion de la crise alimentaire résultant de la flambée des prix des produits de base depuis 2007-2008, est rarement réalisée.

Cependant depuis 2003, avec l'engagement des chefs d'État africains de consacrer au moins 10 % des budgets d'investissement de leur pays respectif au secteur agricole, et l'adoption de la politique agricole régionale, l'ECOWAP/PDDAA, en 2005, les stratégies de développement agricole se dotent de contenus plus adaptés aux préoccupations des acteurs du secteur. À la différence des anciennes politiques, les nouvelles :

- a. ont été élaborées selon une approche participative et ont fait l'objet de signature d'un pacte entre les acteurs nationaux (État, secteur privé, Organisations paysannes et société civile) et les partenaires techniques et financiers, assortis d'engagements réciproques de reddition. Elles résultent donc d'un dialogue constructif entre tous les acteurs et prennent en compte les priorités de chacun d'eux.
- b. incorporent une dose de cohérence entre les niveaux national, régional et continental, selon les principes de complémentarité et de subsidiarité. Il existe de ce fait une très forte interdépendance, en matière d'orientation stratégique, entre les plans nationaux d'investissements, quelle que soit leur dénomination, et le plan régional d'investissement agricole.
- c. sont conformes au Plan régional qui prévoit des instruments de politiques incitatives dont la mise en œuvre implique et requiert l'engagement des États, du secteur privé, des organisations paysannes, de la société civile et des partenaires techniques et financiers.

De ce fait la démarche méthodologique de cette étude a consisté à faire :

- a. Une analyse des caractéristiques du secteur agricole ouest africain, en insistant sur les problèmes ayant trait à la production, ainsi qu'à ceux liés à la mise en marché des différents produits, tant au niveau local, régional qu'international
- b. Une étude critique des politiques agricoles nationales et un inventaire des grands axes des politiques nationales d'investissements agricoles telles qu'elles ont été adoptées dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA en Afrique de l'Ouest.
- c. Une analyse critique des instruments de politiques que ces plans intègrent ainsi que de leur capacité à lever les goulots d'étranglements des petits producteurs : amélioration de la productivité et de la compétitivité de leurs produits et accès au marché.
- d. Une analyse des dynamiques des organisations paysannes autour des filières agricoles, les raisons de certains succès et les causes de certaines expériences malheureuses.
- e. Des suggestions de stratégies alternatives pour améliorer et promouvoir les investissements dans le secteur agricole. Ces propositions incorporent également un ensemble de recommandations d'actions publiques spécifiques pour mieux promouvoir l'implication du secteur privé dans le financement et surtout améliorer la synergie entre les actions des Organisations Paysannes et des autres intervenants du secteur agricole.

1.4 Les limites de l'étude

Le simple fait qu'elle soit réalisée à partir d'une étude documentaire ne permet pas, du fait de sa méthodologie, d'avoir une lecture correcte et complète des effets des politiques sur le développement agricole d'une part, et de leur impact sur la structuration des organisations de producteurs d'autre part.

Tous les pays de l'Afrique de l'Ouest n'ont pas encore finalisé leur nouveau plan d'investissement dans le cadre du processus ECOWAP/PDDAA. La Côte d'Ivoire, qui constitue la locomotive agricole de la région n'a pas encore bouclé son plan d'investissement agricole.

Les initiatives de promotion des filières de base sont multiples et intègrent des stratégies très variées. Il serait quasi impossible de toutes les répertorier dans le cadre de ce travail et d'en juger la pertinence. L'analyse essaie de s'appuyer sur un certain nombre d'expériences qui ont contribué à structurer de façon remarquable les Organisations Paysannes tant au niveau local (riz au Mali, au Burkina, au Niger, au Sénégal), oignon au Sénégal et dans une moindre mesure au Niger, pomme de terre en Guinée, qu'au niveau régional (cas du coton et de la filière bétail).

2. Analyse rétrospective des contraintes et des stratégies de développement du secteur agricole en Afrique de l'Ouest

L'agriculture ouest africaine se caractérise par la prévalence de plusieurs produits agricoles dont certains se sont longtemps imposés sur le plan international. L'Afrique de l'Ouest demeure la première région productrice mondiale de cacao avec la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria, de l'igname, et du manioc avec le Nigeria. Elle fournit plus de 75 % de la production mondiale de niébé. Sa production d'hévéa au Libéria, au Nigeria et en Côte d'Ivoire commence à être significative. Elle demeure cependant une naine en ce qui concerne la production des céréales (mil, sorgho, maïs, riz) pour lesquelles la région ne contribue qu'à hauteur de moins d'un pour cent à l'offre mondiale.

Le développement de ces filières n'a, non seulement pas connu la même trajectoire, mais on assiste aussi à un recul des performances et du rang qu'occupe l'agriculture ouest africaine sur l'échiquier mondial. Comme nous l'avons mentionné plus haut, certaines filières pour lesquelles l'Afrique en général et de l'Ouest en particulier dispose d'un avantage comparatif évident, connaissent un recul sensible de leur production. Le cas le plus préoccupant est celui du palmier à huile, culture pour laquelle la région s'est fait damer le pion par les pays asiatiques, la Malaisie en tête.

Les politiques de développement du secteur agricole en général et des filières en particulier ont, dans le passé, consisté en un enchaînement de mesures qui plaçaient les institutions publiques au centre des stratégies : mobilisation des ressources financières, pour l'essentiel externes, constitution à la base des groupements de producteurs en coopératives ou groupements villageois, fourniture d'intrants, conseil agricole, collecte de produits à prix pan-territorial selon deux ou trois catégories de produits et placement des produits sur le marché international par des sociétés et autres offices publics.

L'encadrement des produits agricoles destinées pour l'essentiel à la satisfaction du marché international est assuré soit par des offices publics, soit par des institutions paraétatiques, prolongement des dispositifs et mécanismes de l'économie de traite en vigueur pendant la colonisation. La responsabilisation des producteurs, longtemps cantonnés au rôle d'exécutants, n'interviendra que plus tard. Il est résulte une faible internalisation des stratégies tant par les acteurs étatiques que non étatiques ; les différentes initiatives étant généralement plus perçues comme des moyens de captage de l'aide internationale, que comme de véritables projets répondant aux préoccupations des États et des populations. Il en résulte donc une faible internalisation des projets par les différents acteurs locaux, entraînant leur disparition dès la fin du financement extérieur.

2.1. Les problèmes majeurs de l'agriculture ouest africaine

L'agriculture ouest africaine est incontestablement l'une des plus faibles du monde. Si des progrès ont été enregistrés au cours des trente dernières années, elle reste confrontée à de nombreux défis, notamment ceux :

- i. de nourrir convenablement une population sans cesse croissante et qui s'urbanise de plus en plus. En effet selon les travaux du club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, la région abritera en 2030, environ 450 millions d'âmes dont plus de 60 % résideront en ville,
- ii. de procurer des revenus décents aux actifs agricoles, afin de leur permettre de subvenir convenablement aux cinq besoins vitaux de l'homme : se nourrir, se soigner, se vêtir, se loger et s'éduquer.
- iii. de préserver l'environnement dans un contexte de rareté de plus en plus accentuée des ressources naturelles en général et de celles non renouvelables, la terre en particulier.

Les politiques agricoles conduites au cours des trente dernières années ne semblent pas avoir réussi à faire face avec efficacité aux principaux goulots d'étranglement auxquels l'agriculture ouest africaine est confrontée.

A. Les contraintes techniques

a) *Le faible recours aux innovations technologiques.*

Le niveau d'utilisation des intrants et de la mécanisation demeure encore très faible en Afrique de l'Ouest. Les producteurs ouest africains ont encore très faiblement recours aux facteurs incitatifs de production, maintenant ainsi les systèmes de production dans l'archaïsme. Le niveau d'utilisation des intrants : engrais chimiques, semences améliorées et autres équipements techniques de production est le plus faible au monde.

En ce qui concerne les engrais par exemple, alors que l'Europe de l'Ouest arrive en tête de la consommation avec une moyenne de 236 kg/ha, suivie de l'Asie, l'Afrique au Sud du Sahara arrive en queue du peloton avec en moyenne 9 kilogrammes d'engrais par hectare⁴. La consommation d'engrais par ha en Afrique de l'Ouest tourne autour 10 kilogrammes, selon la FAO. Celle des semences améliorées est du même ordre de grandeur.

L'accès à ces deux facteurs est souvent conditionné par l'adhésion des petits producteurs à un groupement engagé dans la production des cultures de rente : coton, arachide, ou opérant dans les périmètres d'aménagement hydro-agricole autour des productions de riz ou d'oignon. Les produits sont souvent acquis à crédit à des coûts très élevés. Les délais de livraison ne sont pas toujours respectés par les fournisseurs et la qualité des produits est parfois douteuse. De même le système de caution solidaire n'a pas pu empêcher des dérives en matière de gouvernance, situation qui débouche généralement sur un fort endettement des petits producteurs.

La mécanisation, -petite ou grande- se développe très lentement dans la région. Cependant l'usage du tracteur reste marginal, en dépit de l'accroissement sensible du parc des engins au cours des vingt dernières années. Ce dernier aurait plus que doublé entre 1980 et 2003 selon les statistiques de la FAO. De même la région a reçu d'importants dons de la part de la République de Chine Populaire et de l'Inde et a acquis un important lot dans le cadre des plans de relance de la production amorcée en 2008, consécutivement à la crise alimentaire née de la flambée des prix des produits de base.

Trois pays tranchent nettement par l'importance de leur parc. Il s'agit du Mali et du Burkina Faso, qui ont vu le nombre de tracteurs utilisés passer respectivement de 115 à 2 000 et 900 à 2 600 sur la période, et du Nigeria qui concentre à lui seul plus de la moitié des machines agricoles de la CEDEAO. Le mode de gestion allie des formes individuelles (dans les grandes fermes agro-pastorales, notamment au Nigeria) et collectives (Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole). Mais dans l'ensemble, les petits producteurs ruraux doivent souvent se contenter du petit matériel rudimentaire, situation qui limite leur productivité, même si des progrès ont été enregistrés sur ce front grâce à la traction animale.

Le recours à la mécanisation pour *booster* la production agricole est encore sujet à d'intenses débats en lien avec la nature des sols ouest africains, fragiles, constamment soumis à un fort lessivage et à des concrétions liés aux variations climatiques. Pour de nombreux experts, la mécanisation contribuerait à accélérer la dégradation des sols et de la biodiversité. Cependant la pression démographique, la

⁴ Hélène David Benz ; les engrais dans le monde et en Afrique subsaharienne, in acte du colloque des observatoires du riz en Afrique de l'Ouest ; CIRAD, CF, IRAM et al.

compétition de plus en plus forte pour les ressources naturelles, imposent une stratégie d'intensification dont la mécanisation peut constituer un des éléments déterminants.

b) Les problèmes relatifs au financement des activités agricoles

La troisième catégorie de problèmes techniques à laquelle l'agriculture ouest africaine est confrontée est liée à son faible niveau de financement. Le financement des activités agricoles constitue un des talons d'Achille du secteur agricole en Afrique au Sud du Sahara. Les investissements publics dans le secteur agricole sont particulièrement faibles ; seulement 4 % des dépenses publiques des États africains vont à l'agriculture (FAO, 2008) ⁵. Ramené au niveau de l'exploitation, le constat est encore plus consternant. Selon la (FAO, 2007), en Afrique, il faut un minimum d'investissement de 240\$ US par hectare de culture dont environ 1,7\$ vient de l'extérieur. Le démantèlement des banques de développement agricole a privé de nombreux producteurs d'instruments adaptés de financement de leurs activités.

Pour l'essentiel, les petits exploitants agricoles ont recours au système de micro crédit, en pleine expansion dans de nombreux pays. Ce système constitue un appoint non négligeable au développement de l'activité agricole : financement du secteur aval, notamment des activités de transformation artisanale et de mise en marché des produits. Il a ainsi permis la promotion, non seulement de nouvelles chaînes de valeur, mais surtout de petites activités assurant un accès équitable, selon le genre, à l'emploi en milieu rural. Mais il reste insuffisant pour faire du secteur agricole un véritable instrument de développement. Il manque un maillon entre les micro crédits qui permettent de gérer la précarité et le système bancaire très rigide dans les produits qu'il propose aux usagers du secteur. L'insertion des exploitants agricoles dans le marché a besoin d'un système de financement qui permet de gérer leur vulnérabilité à de multiples chocs : fluctuation des prix des produits agricoles, catastrophes naturelles (sécheresse et inondation, etc.).

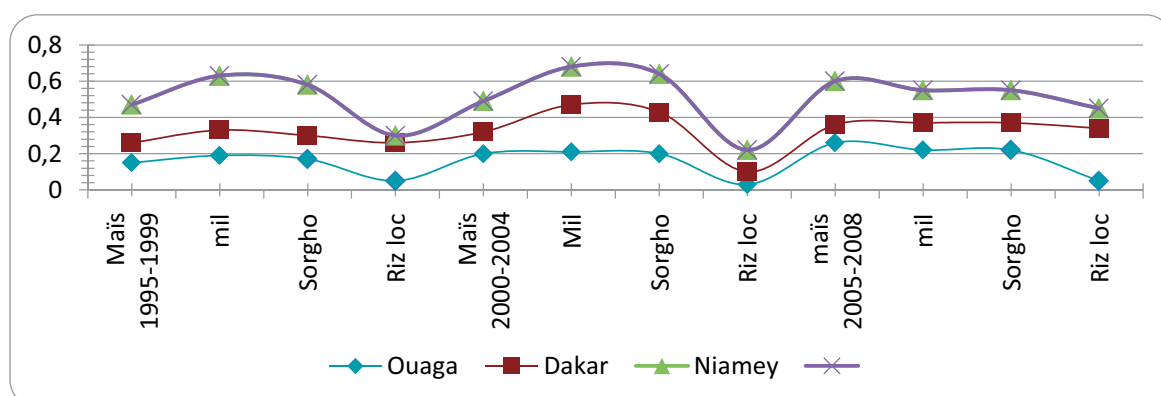
B. L'imperfection du marché des produits agricoles

a) L'instabilité des prix des produits agricoles

L'instabilité des prix constitue une caractéristique structurelle des marchés des produits agricoles ouest africains. Il s'agit d'une double instabilité : intra-annuelle (entre les périodes de récolte et les périodes de soudure) et interannuelle, en fonction notamment du niveau de production. Les variations interannuelles et inter saisonnières peuvent enregistrer des amplitudes qui dépassent parfois 50 % du prix à la récolte dans certains pays et pour certaines céréales.

⁵ En Afrique de l'Ouest, seule une poignée de pays consacrent plus de 10 % de leur budget d'investissement à l'agriculture. Mais dans nombre de cas, les budgets du Ministère de l'agriculture servent plus à payer les fonctionnaires qu'à mettre en place des infrastructures structurantes pour le secteur agricole.

**Graphique 1. Variation de l'indice des prix à la consommation des céréales en Afrique de l'Ouest
Exemples des marchés de Niamey, Dakar et Ouagadougou.**



Source : D'après les données des SIM/CILSS.

Les causes de cette instabilité des prix sont nombreuses. Les analystes en retiennent souvent deux :

- La faible maîtrise des techniques de production, notamment celles de l'irrigation et du stockage. Moins de 15 % des terres cultivables sont irriguées. Il en résulte une très forte exposition des systèmes de cultures aux chocs naturels, inondations, sécheresse, détérioration de la fertilité des sols, qui ne permettent pas en dernier ressort de maîtriser l'offre. À cela s'ajoutent le faible niveau des techniques de conservation et de stockage et les attaques de prédateurs de tout genre. Le niveau des pertes post récolte dépasse parfois les 30 % pour certains produits.
- Les faibles niveaux de transformation, valorisation et normalisation des produits agricoles et alimentaires constituent également une contrainte à leur circulation au niveau régional. La prédominance de l'autoconsommation -plus de 60 % des consommateurs sont des ruraux producteurs- explique pour l'essentiel la faible transformation/valorisation des productions. En dépit de l'émergence d'un artisanat agro-alimentaire en pleine expansion (BRICAS et BROUTIN, 2005), les produits locaux ne font pas encore l'objet d'une transformation à grande échelle selon les standards internationaux. La régularité de la qualité des produits transformés est rarement garantie. De ce fait la circulation des produits sommairement transformés se cantonne à l'exploitation des niches de consommation (locales, régionales ou internationales), souvent ethniques, quand elle ne constitue pas seulement des filets de sécurité alimentaire pour des populations vulnérables. C'est le cas du gari béninois, du bâton camerounais, et cette situation limite l'expansion de leurs transactions.

b) L'incomplétude des marchés domestiques et régionaux

- Les échanges régionaux de produits agricoles et alimentaires, fondateurs d'un marché intégré profitable au développement agricole endogène, sont relativement faibles. Selon les statistiques officielles, le commerce intracommunautaire porte sur environ 15 % de la valeur totale des transactions de la région. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cette faiblesse des transactions locales et régionales des produits agro-alimentaires :
- L'orientation et la structure sectorielle des économies nationales, notamment la forte similitude de l'offre des produits. Tant au niveau local que régional, les productions présentent de très fortes similitudes, à peine nuancées par la saisonnalité de la culture de certains produits⁶. Si l'Afrique de l'Ouest peut se prévaloir

⁶ Les cultures de contre-saison viennent de plus en plus nuancer la monotonie de l'offre agricole dans certains pays : cas de la patate et des pommes de terre dans les pays sahéliers dont la production est essentiellement céréalière.

d'une exception- dans cette région, l'existence de plusieurs zones agro-écologiques détermine une large gamme de productions complémentaires : céréales, tubercules, légumineuses, produits animaux-dans les autres ensembles économiques africains comme la CEMAC, le problème se pose avec acuité. Ainsi en Afrique de l'Ouest, la quasi-totalité des pays de la région sont producteurs de maïs, qui, avec le mil, le sorgho et les animaux sur pied constituent les produits qui circulent le mieux entre les États.

- L'insuffisante information des acteurs, notamment des petits producteurs familiaux sur les opportunités du marché. En dépit de l'explosion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, et du fonctionnement de plusieurs systèmes d'information, la question de l'information sur le fonctionnement du marché se pose à toutes les échelles, tant locale que régionale. Les petits producteurs, générateurs de la majeure partie de l'offre, objet des transactions dans les marchés, en souffrent de façon singulière. Leur faible capacité à satisfaire les exigences du marché, (régularité de l'offre, qualité des produits, mauvaise connaissance du niveau de la demande) est en partie liée à leur sous information.

C. Les défaillances de l'environnement réglementaire

Elles se caractérisent par la prévalence de plusieurs phénomènes qui obèrent la performance des échanges commerciaux tant au niveau local que régional : les carences des services et des infrastructures de transport, la corruption et les tracasseries administratives. Le maillage des territoires et les connexions régionales en infrastructures de transport sont les plus obsolètes du monde en dépit des efforts consentis par les pouvoirs publics au cours des dernières années. Le manque d'entretien a contribué à l'accélération de la dégradation de nombreuses infrastructures, rendant particulièrement onéreux les coûts de transfert des marchandises. De surcroît, des taxes illicites indûment prélevées sur les marchandises, grèvent le prix et le temps de transport (DUPAIGRE et al, 2008). Selon une étude réalisée par la CEDEAO, on dénombrait en 2000 un barrage payant tous les 14 kilomètres sur l'axe Lagos-Abidjan et un barrage tous les 5 km sur le tronçon Cotonou-Lagos (120 km).

Sur ces pratiques anormales, véritables obstacles aux échanges, même à l'intérieur des États, se greffent de nombreuses entraves administratives (taxations abusives, trafic d'influence, tracasseries) et la corruption des agents des services publics, (notamment de la justice et des régies financières) qui renchérissent les coûts des transactions.

Encadré 1. Les coûts du transport en Afrique de l'Ouest

« Il faut compter environ 4 800 US \$ et entre 13 et 22 jours pour déplacer un conteneur d'un navire mouillant l'ancre dans le port de Tema (Ghana) jusqu'à l'importateur situé à Ouagadougou, (Burkina-Faso) », a déclaré le Directeur des Transports du Trade Hub Niels Rasmussen. « Pour déplacer un conteneur aux États-Unis sur une même distance, -par exemple de New-York à Chicago- cela coûtera environ 650\$ et ne prendra que cinq jours. C'est d'autant plus remarquable lorsque l'on sait que les coûts du travail aux États-Unis sont 25 fois plus élevés qu'en Afrique de l'Ouest » (USAID, 2012).

2.2. Background sur les stratégies de développement des filières agricoles en Afrique de l'Ouest

Le développement des filières agricoles constitue une des constantes des politiques agricoles des États de l'Afrique de l'Ouest. Cependant les stratégies qui sous-tendent ces politiques ont évolué au gré des orientations idéologiques et des préoccupations des États. Elles se traduisent par des stratégies différenciées d'orientation des financements, d'encadrement des producteurs, les produits ciblés et les formes et modalités d'allocation des facteurs essentiels de production, notamment les engrais, les semences, le petit matériel et les crédits de campagne. De façon schématique on peut distinguer deux grandes phases d'évolution.

A. La phase post-indépendance

Cette période, qui couvre les décennies 60, 70 et 80, a été marquée par une politique de développement des filières. Elle emprunte des vestiges et des pratiques hérités de l'économie de traite. Cette période coïncide également avec les premières conventions de Yaoundé dans le cadre des relations UE/ACP. Cette convention a été très favorable au développement des produits destinés aux industries européennes, françaises en particulier. Elle a permis le développement de cinq principales filières agricoles : arachide, palmier à huile, café, cacao et coton. Les offices publics, continuum des sociétés coloniales, se sont spécialisés dans l'encadrement de ces produits dans chacun des pays.

Ces sociétés d'intervention organisaient les producteurs en coopératives ou en groupements villageois et avaient structuré les filières de la production autour de la commercialisation et parfois de la transformation primaire des produits. Elles assuraient la fourniture d'intrants à crédit aux producteurs, procédaient à la collecte à des prix administrés, pan-territoriaux et laissant très peu de marges bénéficiaires aux producteurs. Les producteurs jouaient un simple rôle d'exécution encore accru par leur faible organisation et le cantonnement de leurs structures au niveau villageois. Dans ce système, les organisations paysannes n'ont jamais été maîtresses d'ouvrage ou maîtres d'œuvre dans l'exécution des projets, programmes ou sous programmes mis en œuvre au cours de cette période. Cette période aura permis de booster la production de l'arachide (Nigeria et Sénégal), du palmier à huile (Bénin, Ghana et Nigeria) du café et du cacao (Côte-d'Ivoire, Ghana et Nigeria) et du coton (Bénin, Mali, Burkina-Faso).

Dans la pratique, alors que le café et le cacao ont bénéficié d'investissements lourds et de la promotion de grands planteurs, la production des autres produits agricoles de base a été l'apanage des petits exploitants très atomisés. Les cas du cacao et du café en Côte-d'Ivoire, au Nigeria et dans une certaine mesure au Ghana, de l'hévéa au Libéria ont été révélateurs de cette stratégie visant à promouvoir des économies d'échelle au niveau du secteur agricole. On constate que cette stratégie a longtemps occulté le développement de la transformation qui aurait sans nul doute constitué un puissant facteur d'incitation du développement de ces filières.

Par contre la production des autres produits de rente comme l'arachide et le coton a bénéficié d'une stratégie légèrement différente qui a consisté à s'appuyer sur de petites exploitations familiales et de petites et moyennes unités de transformation primaire contrôlées par les firmes internationales. Mais le caractère dérisoire des prix offerts à des producteurs parfois contraints à travailler dans des champs collectifs et à évoluer dans des structures de communautarisation pour mutualiser l'accès à certains facteurs de production n'a pas permis à ces filières de résister aux différents chocs.

Les filières vivrières ont fait l'objet d'une attention moins soutenue, même si de lourds investissements ont été réalisés pour promouvoir certains produits comme le riz. En effet c'est au cours de cette

période que de grands périmètres d'irrigation destinés prioritairement à la production du riz ont été réalisés (reconversion de l'Office du Niger au Mali, initialement destiné à la production du coton, les aménagements de la SAED à Richard Toll au Sénégal, de Jigawa, Kano et de Sokoto au Nigeria, de Malanville au Bénin, de la vallée du Niger au Niger etc).

Le développement des autres filières vivrières par le biais de la recherche variétale et surtout la promotion des offices de régulation des marchés (stockage, commercialisation à prix administrés) a pris une dimension importante, à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt, consécutivement aux crises de famine qui ont secoué la partie sahélienne de l'Afrique de l'Ouest. Cette stratégie a surtout permis d'amorcer une stratégie d'implication des organisations de producteurs à la commercialisation de certains produits de base, avec la naissance et le fonctionnement des banques de céréales et autres opérations de collecte et de vente de produits. L'envergure de ces unités locales de commercialisation était cependant trop petite pour jouer efficacement le rôle et la fonction que les pouvoirs publics leur conféraient, à savoir, réguler le marché. Elles ont par endroit permis d'atténuer l'acuité des soudures alimentaires.

De la stratégie de développement de cette période se dégagent quelques enseignements majeurs, qui tiennent à l'inefficacité et l'inefficience des politiques déployées.

- a. Les stratégies de développement des filières n'ont pas permis d'améliorer de façon significative la productivité des cultures, qui demeure parmi les plus faibles du monde.
- b. Elles n'ont pas pu améliorer la position des produits ouest africains sur le marché international. Pire, il en est résulté une détérioration des termes des échanges qui ont contribué, non seulement à l'appauvrissement des producteurs, mais aussi à la marginalisation croissante de la sous région sur l'échiquier international. La région ne contribue que pour environ 0,2 % aux transactions commerciales mondiales.
- c. Elles n'ont jamais réussi à transformer ou à promouvoir des organisations paysannes de façon à en faire des interlocuteurs ou partenaires à part entière des autres acteurs du secteur agricole. Elles les ont plutôt cantonnées dans un simple rôle de faire valoir et d'exécutants à la base.
- d. Enfin, elles n'ont pas réussi à faire jouer pleinement à l'agriculture sa fonction première, celle de garantir la sécurité alimentaire des populations. L'Afrique de l'ouest est devenue une importatrice nette de produits alimentaires au rang desquels les céréales et les abats, denrées pour lesquelles la région dispose d'importantes potentialités inexploitées.
- e. Cependant, ces stratégies ont montré à quel point les volontés politiques sont indispensables pour promouvoir le développement agricole en général, et les filières en particulier. Les filières qui ont bénéficié d'incitations diverses ont engrangé des gains appréciables de productivité.

B. Le tournant des années 1990 et 2000

L'agriculture ouest africaine a particulièrement souffert des réformes structurelles engagées au cours des années 90, consécutivement à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel. Loin de fonder les réformes sur la promotion de ce secteur qui mobilise près des deux tiers des actifs de la région, et fournit plus du tiers des richesses, elles ont plutôt supprimé les maigres subsides que les États accordaient à l'agriculture à travers des services visant à desserrer les goulots d'étranglement.

Les réformes se sont traduites, entre autres spécificités, par le transfert d'un certain nombre de fonctions jadis assumées par l'État au secteur privé et aux organisations paysannes : approvisionnement et distribution des intrants, conseil agricole et vulgarisation, gestion de la collecte primaire et de la commercialisation des produits agricoles, etc... Les fonctions régaliennes dévolues à l'État (orientation, réglementation et contrôle) sont mal assurées, faute de ressources financières et humaines conséquentes.

Le désengagement de l'État s'est doublé de la libéralisation des politiques commerciales : (i) libéralisation interne d'une part, avec la suppression des monopoles publics de commercialisation, la reconnaissance des opérateurs privés, l'abandon des prix administrés et pan-territoriaux et, (ii) libéralisation externe d'autre part, avec la baisse, voire la suppression, des protections douanières pour de nombreux produits, au niveau de certains ensembles économiques régionaux comme l'UEMOA.

Le bilan de cette période de réformes en profondeur des politiques agricoles et commerciales est pour le moins mitigé et contrasté. Pour les filières les plus encadrées par l'État, généralement destinées à l'exportation (café, cacao, coton), le transfert des compétences vers le secteur privé et les OP a été restreint. Compte tenu des enjeux économiques de ces filières (pouvoyeuses de devises), l'État a préservé quelques fonctions pour marquer sa présence.

- a. Une gestion partagée avec le secteur privé et les OP du système d'approvisionnement et de distribution des engrais et des semences améliorées. Des structures d'intermédiation et de concertation, notamment des interprofessions, ont été instituées pour promouvoir le dialogue entre les différents acteurs. Ces structures ont aussi permis de mettre efficacement en œuvre des mécanismes de prélèvement dont une partie est destinée à la gestion des fonctions dites critiques des filières : entretien des routes et pistes, vulgarisation agricole, recherche, etc... La gestion de la filière coton au Bénin, au Mali, et au Burkina-Faso, répond globalement à cette démarche.
- b. Une régulation du marché, marquée par l'encadrement de la collecte et du placement sur les marchés internationaux de la production, avec une fixation des prix de cession des intrants aux producteurs et ceux de collecte des produits de base. Les prix indexés sur les prix internationaux pondérés par les coûts de production et autres charges faisaient l'objet de négociation entre les différents acteurs de l'interprofession.

Les politiques publiques ont ainsi fait place à des logiques de projets et à une mosaïque d'initiatives, émanant la plupart du temps des bailleurs de fonds, des institutions internationales et des Organisations Non Gouvernementales. Sans instruments de politiques incitatifs clairement mis en œuvre tant au niveau de la production que de la mise en marché, les cultures vivrières ont été délaissées, accentuant ainsi la dépendance alimentaire de la région aux approvisionnements extérieurs (aides alimentaires et importations). Les importations de céréales représentaient pour la période 2004-2006 (avant la hausse des prix sur les marchés internationaux) une facture annuelle de 2,8 milliards de dollars pour l'espace CEDEAO soit 39 % des importations agro-alimentaires. Sur les dix dernières années, cette facture s'est accrue de 230 %.

Cependant, cette quasi-démission de l'État de la sphère agricole a libéré les initiatives non seulement du secteur privé, mais surtout des Organisations Paysannes. Les OP ne se sont pas cantonnées au simple rôle de « partenaires » des nombreuses initiatives des États et des bailleurs de fonds, mais se sont également investies dans des activités multiples qui ont fait d'elles de véritables promoteurs du développement. Elles ont surtout poussé leurs adhérents, à inventer de nouvelles façons de produire et de commercialiser avec, d'une façon générale, un très faible appui extérieur.

Ces initiatives portent sur des actions collectives pour lever les goulots d'étranglement du secteur agricole : i) sécurisation de la production à travers des actions visant à assurer un meilleur accès des producteurs aux facteurs de production, ii) tentative de régulation des marchés locaux à travers des opérations de collecte, de stockage et de vente groupées pour atténuer les effets de variation et de volatilité des prix, très préjudiciables à la stabilisation des revenus des producteurs.

Dans le cas du premier point ci-dessus, dans plusieurs pays, des organisations ont tenté de promouvoir des mécanismes autonomes d'approvisionnement et de distribution des intrants agricoles, notamment des engrais. La Fédération des organisations des producteurs du Bénin a créé une Coopérative d'approvisionnement et de

gestion des intrants agricoles. Cette initiative devait permettre de garantir un accès aux intrants de bonne qualité et en temps voulu aux producteurs agricoles à des prix défiant toute concurrence. Malheureusement l'initiative a été cantonnée à la fourniture des intrants destinés au coton, au détriment des autres filières qui mobilisent plus d'acteurs, mais dont le marché était loin d'être garanti. La forte implication de l'État et le jeu souvent peu transparent des opérateurs économiques ont compromis le succès de cette initiative.

En ce qui concerne les initiatives de régulation des marchés, elles n'ont pas eu une envergure nationale, encore moins régionale, se limitant au stade zonal, au niveau des groupements et autres coopératives. Ces organisations, paysannes à la base, ont profité de la libéralisation du marché pour coupler les initiatives de quête de sécurité alimentaire avec celle de maximisation des revenus des producteurs. La collecte, le stockage et les opérations de vente se développèrent notamment dans les pays sahéliens. Il s'y opéra une mutation des banques de céréales et autres greniers villageois en coopératives de vente et autres systèmes en expansion comme le *warrantage*. L'ampleur de ces initiatives reste trop faible pour influencer le marché des produits agricoles, de celui des céréales en particulier.

Sans suppléer ou se substituer aux instruments de politiques, ces initiatives constituent des expériences sur lesquelles les politiques actuelles devraient capitaliser pour assurer une amélioration de la productivité et de la compétitivité des filières agricoles.

En définitive cette période n'a pas profondément modifié le statut général du secteur agricole, secteur qui bénéficie des plus faibles pourcentages d'investissements publics. Au contraire, elle marque un recul important des efforts de financement, caractérisé par un affaiblissement des ressources publiques, une faible intervention des acteurs privés, sauf à l'aval dans quelques unités de transformation et un afflux insignifiant des investissements directs étrangers.

3. Les innovations des politiques agricoles récentes

Depuis 2010, l'Afrique de l'Ouest a entrepris la définition de politiques sectorielles majeures. Au niveau national, certains pays comme le Sénégal et le Mali, ont franchi le cap des stratégies majeures, pour se doter de lois d'orientation agro-sylvo-pastorale. Au niveau régional, deux politiques agricoles prévalent : la Politique Agricole de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine, la PAU et la politique agricole de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, l'ECOWAP. Cette dernière couvre non seulement l'ensemble des quinze pays de la communauté, mais prend en compte les orientations, les objectifs et les axes d'intervention de la PAU.

En effet dans le cadre de la mise en œuvre du volet agricole du Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD), c'est-à-dire le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA), l'Afrique de l'Ouest a défini et adopté sa politique agricole en Janvier 2005 : l'ECOWAP /PDDAA.

L'opérationnalisation de cette politique amorcée dès 2006 avec l'élaboration du premier plan d'action s'est poursuivie avec la définition des programmes nationaux et régionaux d'investissement. Les programmes Régionaux d'investissement ont été conçus à travers six axes qui combinent les trois axes⁷

⁷ Les trois axes de l'ECOWAP portent sur, i) l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture, essentiellement de l'agriculture familiale. ii) la mise en œuvre du régime commercial intracommunautaire fondé sur une zone de libre échange, iii) l'adaptation du régime commercial extérieur en fonction des conditions spécifiques du secteur agricole.

de l'ECOWAP et les quatre piliers du PDDAA⁸. Les six axes concernent:

- **L'amélioration de la gestion de l'eau**, comprenant : i) l'amélioration de l'irrigation ; (ii) la gestion intégrée des végétaux aquatiques envahissants ; (iii) le renforcement des capacités des organisations de bassins transfrontaliers.
- **La gestion améliorée des autres ressources naturelles partagées**, intégrant : (i) l'organisation de la transhumance et l'aménagement des parcours ; (ii) la gestion durable des ressources forestières ; (iii) la gestion durable des ressources halieutiques ;
- **Le développement durable des exploitations agricoles**, prenant en compte : (i) la gestion intégrée de la fertilité des sols ; (ii) le renforcement des services de support aux producteurs ; (iii) la dissémination de technologies améliorées ;
- **Le développement des filières agricoles et la promotion des marchés**, comprenant : (i) le développement des différentes filières (cultures vivrières, agriculture périurbaine, cultures d'exportation, élevage à cycle court, produits agro-forestiers alimentaires, pêche artisanale et aquaculture) ; (ii) le développement de la transformation des produits ; (iii) le renforcement des services de support aux opérateurs ; (iv) la promotion du commerce national, régional et international ;
- **La prévention et la gestion des crises alimentaires et autres calamités naturelles**, focalisée sur : (i) la promotion de systèmes d'alerte précoce ; (ii) le développement de systèmes de gestion des crises ; (iii) l'appui à la réhabilitation des zones après les crises ; (iv) le développement de mécanismes de compensations/assurances contre les calamités ;
- **Le renforcement institutionnel**, comprenant : (i) l'intégration de l'approche genre ; (ii) l'appui à l'amélioration des capacités de formulation des politiques et stratégies agricoles et rurales ; (iii) le financement durable de l'agriculture ; (iv) la communication ; (v) le renforcement des capacités de pilotage et de coordination ; (vi) le renforcement des capacités de suivi et d'évaluation.

3.1 Portée et limites des plans nationaux d'investissement

Plusieurs pays ouest africains ont achevé leurs plans nationaux d'investissement agricole dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA. Ces plans qui découlent des programmes nationaux d'investissement sont censés refléter les priorités de développement agricole de chacun des pays. Ils sont conçus de manière à *booster* la production agricole d'au moins 6 % en taux de croissance annuelle, taux jugé suffisant pour contribuer à réduire la pauvreté de moitié d'ici à l'horizon 2015.

Les programmes d'investissement ont le mérite de couvrir toutes les dimensions du secteur agricole au sens large du terme. Bien que reprenant les six axes d'intervention de l'ECOWAP/PDDAA, les programmes nationaux d'investissement ont pris en compte aussi bien l'agriculture, l'élevage, la pêche, la sylviculture et la foresterie et parfois l'environnement. Les aspects transversaux indispensables au développement agricole, i) infrastructures rurales, infrastructures commerciales, financement, renforcement des capacités des acteurs, coordination des actions des différentes institutions, recherche etc., figurent souvent en bonne position dans les propositions d'actions prioritaires.

Cette large couverture tient à la démarche participative qui a caractérisé le processus d'élaboration des programmes. Tous les acteurs impliqués dans le développement agricole : OP, secteur privé, partenaires techniques et financiers ont été associés à des degrés divers à l'élaboration des programmes nationaux.

⁸ Les quatre piliers du PDDAA portent sur : i) accroître de façon durable les superficies cultivées et desservies par des systèmes fiables de maîtrise de l'eau, ii) améliorer les infrastructures rurales et les capacités commerciales pour faciliter l'accès aux marchés, iii) augmenter les approvisionnements alimentaires, réduire la faim et améliorer les réponses en cas d'urgence alimentaire, iv) améliorer la recherche, la diffusion et l'adoption des technologies.

Les programmes accordent une importante place au développement des filières agricoles. Outre les actions agronomiques envisagées pour améliorer la productivité et la compétitivité des filières, l'accent est mis sur la structuration des filières. À travers la structuration des filières agricoles, les programmes envisagent principalement :

- a. Le développement de l'offre des services de proximité aux producteurs, adaptés à leurs besoins, (approvisionnement en intrants : engrais et semences améliorées, accès à un financement adapté, notamment à des crédits de campagne, conseil agricole et autres besoins logistiques, etc.),
- b. Le renforcement de la structuration et du rôle des organisations de producteurs et des organisations paysannes, via la professionnalisation des agriculteurs,
- c. La mise en place de cadres de concertation multi-acteurs autour des filières stratégiques, en suivant soit le modèle des interprofessions, soit celui des « tables filières »
- d. La création de nouvelles chaînes de valeur (transformation, normalisation et standardisation et mise en place des instruments de traçabilité) pour mieux exploiter les opportunités du marché régional et international.
- e. La promotion du partenariat public-privé, à travers la mise en place de contrats multipartites : organisations de producteurs, institutions de financement, transformateurs, distributeurs de crédits et autres prestataires en milieu rural.

Cependant au-delà des avancées générales et spécifiques que présentent les PNIA, tant sur le plan de leur conception, que de la manière dont les problèmes de développement agricole sont abordés, beaucoup d'analystes doutent de leur capacité à transformer en profondeur l'agriculture ouest africaine. Pour certains, notamment les partenaires techniques et financiers pour le développement, les objectifs des programmes sont trop ambitieux, compte tenu des capacités humaines, institutionnelles, et financières des États de la région.

Cependant à l'actif des pays, on peut s'interroger sur la pertinence des hypothèses de départ : quelles sont les options de développement agricole que le pays devra mettre en œuvre pour engranger au moins 6 % de taux de croissance du secteur pour envisager une réduction de moitié de la pauvreté à l'horizon 2015 ?

Dans ce contexte, les exercices de définition des programmes ont cherché à déterminer, non pas quels types d'actions les pays sont capables de mettre en œuvre, mais plutôt quel niveau d'investissement est indispensable pour atteindre l'objectif de croissance d'au moins 6 %, seuil requis pour espérer une réduction de moitié de l'incidence de la pauvreté à l'horizon 2015.

Au-delà de cette limite fondamentale, il est également mis au passif des Programmes nationaux d'investissements, la faiblesse des propositions d'actions pour promouvoir les filières agricoles. Les propositions soulèvent de nombreuses critiques.

- a. La première est relative à la faible hiérarchisation des filières à promouvoir. Très peu de pays ont réussi à hiérarchiser les filières qui sont considérées comme stratégiques au regard des critères qu'ils auront préalablement établis : économique, social, financier, sécurité alimentaire, etc. Ainsi, on retrouve tous les produits du système agraire de chaque pays dans les listes nationales des filières à promouvoir. Dans le cas du Bénin par exemple, treize filières de produits ont été choisies, avec une concentration des investissements sur trois d'entre elles : le riz et le maïs, à travers le programme d'urgence de sécurité alimentaire et le coton, qui bénéficie d'un encadrement plus ou moins bien suivi. Certains pays comme la Côte d'Ivoire ont fait un effort visant à distinguer des actions spécifiques à l'endroit des filières d'exportation par rapport à celles destinées à la satisfaction des besoins alimentaires locaux. D'autres, comme le Ghana, envisagent de promouvoir deux nouvelles filières par région et par an sur les cinq années que couvre le programme.

- b. Le second problème concerne la faible coordination des choix entre les pays, qui, engagés dans un même espace d'intégration économique, se sont très peu préoccupés des questions de complémentarité fondées sur les avantages comparatifs que possède chaque pays ou bassin de production. Le riz et le maïs par exemple font l'objet de programmes spéciaux dans tous les pays de la région : programmes qui, le plus souvent, projettent des niveaux de production largement supérieurs aux besoins nationaux. Le risque d'arriver à une saturation du marché régional à moyen terme n'est pas exclu. Les options d'une intégration du marché de certaines filières comme celles du coton, pourtant portées par des institutions prestigieuses comme la Banque ouest africaine de développement ne sont pas intégrées dans les stratégies d'investissement national.
- c. Le troisième problème est relatif à la faiblesse des stratégies prévues pour envisager le décollage d'une véritable politique de promotion des filières agricoles. Les stratégies sont très peu lisibles sur les mesures incitatives à mettre en œuvre pour *booster* les productions et faciliter le placement des produits sur les marchés locaux, régionaux et internationaux.
- d. Sur les instruments d'incitation de la production des différents produits, les mesures empruntent les méthodes et démarches classiques de la révolution verte : subvention des intrants (engrais, semences améliorées) financement des aménagements sommaires et du petit matériel agricole. Cette démarche s'est révélée presque inopérante, comme l'ont montré les expériences des mesures d'urgence de 2008. Les importateurs et les distributeurs d'intrants se sont partagé les marges résultant des subventions de 50 % des intrants que les États avaient accordées aux petits producteurs. Non seulement la mesure a été limitée à un petit nombre de producteurs, mais ces derniers n'ont pas eu le bénéfice entier de celle-ci. Sur cette mauvaise gouvernance se sont greffés de multiples autres problèmes, notamment le retard dans la mise en place des produits, la qualité douteuse des intrants, etc.
- e. Pire, aucun programme n'a évalué le coût que représenterait un éventuel élargissement de la mesure de subvention des intrants à tous les producteurs et à tous les produits retenus. Sur les aspects relatifs au financement, les programmes prévoient la mise en place de mécanismes et dispositifs d'allocation de crédit adaptés aux besoins des producteurs, sans spécifier le niveau et les modalités de fonctionnement des différents guichets dédiés à ces fonctions. Le problème est d'autant plus grand qu'aucune définition claire des catégories d'exploitations devant bénéficier des nouveaux instruments n'est clairement spécifiée.
- f. Sur les aspects relatifs au fonctionnement des marchés, les propositions des programmes nationaux d'investissement se cantonnent pour l'essentiel aux mesures de facilitation des échanges : infrastructures routières et de communication et promotion des activités de services de proximité en milieu rural. S'il est vrai que le domaine de la réglementation des échanges relève de la compétence des instances régionales de la CEDEAO et de l'UEMOA, il n'en demeure pas moins que les États se devaient de préciser dans leur programme, les formes et niveaux de protection du marché national souhaités, pour sécuriser les investissements engagés ou prévus.

Tableau 1. Récapitulatif des axes d'intervention des Programmes Nationaux d'Investissement Agricole

Pays	Grands axes d'investissements	Filières de base prioritaires	Instruments d'incitation/stratégies	Coût estimatif
Togo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestion durable des ressources naturelles 2. Infrastructures rurales 3. Développement des filières vivrières 4. Développement des filières d'exportation 	Céréales, racines et tubercules, légumineuses, coton, café et cacao et produits animaux	<ul style="list-style-type: none"> • Production et distribution de semences améliorées, • Mécanisation, • Promotion de PME/A • Appui à l'approvisionnement des aliments et produits vétérinaires 	570 milliards de FCFA sur cinq ans
Benin	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développement de l'agriculture 2. Développement de l'élevage 3. Développement de la pêche et de l'aquaculture 4. Administration et gestion du secteur 	Maïs, riz, manioc, igname, coton, ananas, anacardes, palmier à huile, cultures maraîchères, viandes, œufs, poisson et crevettes	<ul style="list-style-type: none"> • Semences, engrais de qualité, financement adapté disponibles, • Mécanisation adaptée, • Accès aux connaissances et professionnalisation, • Sécurisation et gestion foncière, marché accessibles 	436 milliards de FCFA sur cinq ans
Nigeria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Élaboration d'une politique agricole et système de réglementation 2. Marché des matières premières agricoles 3. Augmentation des revenus agricoles avec l'environnement durable 4. Maximiser les revenus agricoles dans les entreprises clés 5. Eau, aquaculture et gestion des ressources de l'environnement 	Le riz, le coton, l'horticulture, le manioc, le cacao, le blé, l'huile de palme, le bétail, le maïs et le sorgho	<ul style="list-style-type: none"> • Réhabiliter et compléter les projets d'irrigation existants • Faciliter l'acquisition de terres agricoles et l'obtention des titres de la production agricole • Assurer un niveau élevé d'adoption des techniques de production et l'utilisation de technologies appropriées • Créer une nouvelle génération d'agriculteurs 	13 milliards de nairas sur trois ans
Ghambi Ghana	<ol style="list-style-type: none"> 1. La sécurité alimentaire et la protection civile 2. Améliorer la croissance des revenus et la réduire la variabilité du revenu 3. Accroître la compétitivité et assurer une meilleure intégration dans les marchés nationaux et internationaux 4. Gestion durable des terres et de l'eau 5. La science et la technologie appliquée au développement de l'alimentation et de l'agriculture 6. Renforcement de la coordination institutionnelle 	Le cacao, l'huile de palme, le coton, le manioc, le sorgho, le riz, le maïs, le mil, l'igname, le taro	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer un niveau élevé d'adoption et de l'utilisation de technologies appropriées • Créer une nouvelle génération d'agriculteurs • Le développement des chaînes de valeur pilotes pour deux produits sélectionnés dans chaque zone écologique 	416,1 millions de dollars US sur cinq ans
Mali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développement des filières végétales 2. Développement de l'agriculture irriguée 3. Développement de l'élevage et des filières animales 4. Développement de la pêche et de l'aquaculture 5. Préservation et gestion décentralisée des ressources naturelles et de la faune sauvage 6. Mesures d'accompagnement et de soutien 	Riz, maïs, blé, sorgho, mil et fonio, coton, mangue, pomme de terre, oignon		1 614,7 milliards de FCFA sur cinq ans

Tableau 1. Récapitulatif des axes d'intervention des Programmes Nationaux d'Investissement Agricole (Suite)

Pays	Grands axes d'investissements	Filières de base prioritaires	Instruments d'incitation/stratégies	Coût estimatif
Niger	<ol style="list-style-type: none"> 1. Favoriser l'accès des ruraux aux opportunités économiques pour créer les conditions d'une croissance économique durable en milieu rural 2. Prévenir les risques, améliorer la sécurité alimentaire et gérer durablement les ressources naturelles pour sécuriser les conditions de vie des populations 3. Renforcer les capacités des institutions publiques et des organisations rurales pour améliorer la gestion du secteur rural 	Élevage, mil, sorgho, niébé, riz, oignon, souchet	<ul style="list-style-type: none"> • Structuration des filières agricoles, • Sécurisation des revenus • Approvisionnement en intrants agricoles et produits 	1 944,4 milliards de Francs CFA sur neuf ans
Côte d'Ivoire	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amélioration de l'accessibilité et de l'utilisation des intrants agricoles et vétérinaires 2. Promotion de la mécanisation des exploitations agricoles et des petites unités de transformation agricoles 3. Renforcement des services de conseil agricole, recherche-développement et formation 4. Renforcement du potentiel de production des produits d'exportation 5. Redynamisation des productions alimentaires végétales, animales et halieutiques 6. Développement de la transformation et la conservation des produits agricoles, halieutiques et d'origine animale 	Café, cacao, riz, maïs, coton, banane, ananas et manioc, hévéa	<ul style="list-style-type: none"> • Professionnalisation des acteurs, • Fourniture d'intrants de bonne qualité • Structuration des filières et de chaînes de valeur, 	897 milliards de francs CFA sur cinq années
Libéria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terres et des eaux de développement 2. La sécurité alimentaire et la nutrition 3. Les chaînes de valeur et les liens avec le marché Compétitive 4. Le développement institutionnel 	Riz, caoutchouc	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer un niveau élevé d'adoption et de l'utilisation de technologies appropriées • Créer une nouvelle génération d'agriculteurs 	227,5 millions de dollars sur cinq ans
Sierra Leone	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intensification de la petite agriculture, diversification de la valeur ajoutée et la commercialisation 2. Développement de l'irrigation à petite échelle 3. Accès au marché 4. Services financiers ruraux 5. Protection sociale pour les petits agriculteurs en vue d'améliorer les moyens de subsistance 6. Planification du secteur agricole, coordination, gestion, suivi et évaluation 	Le riz, le maïs, le manioc	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer un niveau élevé d'adoption et de l'utilisation de technologies appropriées • Créer une nouvelle génération d'agriculteurs 	403 millions de dollars US sur cinq ans
Sénégal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développement de l'agriculture, 2. Développement de l'élevage 3. Développement de la pêche 4. Protection de l'environnement 5. Programmes transversaux 6. Coordination, suivi et évaluation 	mil/sorgho, maïs, riz, légumes, fruits, coton, arachide, blé, pomme de terre, oignon	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités des acteurs, • Structuration des acteurs, • Fourniture d'intrants de qualité, • Assurance agricole 	1632 milliards de francs CFA
Région CEDEAO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaire 2. Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole 3. Réduction de la vulnérabilité et promotion de l'accès durable des populations à l'alimentation 	Riz, maïs, manioc et bétail, viandes et produits dérivés	<ul style="list-style-type: none"> • Co-Subvention des intrants et du matériel agricole • Diffusion des technologies de la petite irrigation • Régulation des marchés 	900 millions de dollars US sur cinq ans, dont 150 millions sur fonds propres et la Commission.

3.2. Portée et limites du Plan Régional d'Investissement

Le programme régional d'investissement agricole tranche par sa spécificité quand on le compare aux programmes et plans nationaux d'investissement. Il vise à apporter des réponses aux principaux obstacles qui entravent la croissance agricole et la sécurité alimentaire, en abordant simultanément les enjeux de production, les enjeux commerciaux et l'environnement global du secteur agricole, et enfin les enjeux liés à l'accès à l'alimentation.

Il se distingue nettement des autres programmes majeurs initiés antérieurement dans la région, par le fait qu'il :

- « fédère dans une vision commune les priorités nationales et régionales : les PNIA comportent des programmes prioritaires qui intègrent des dimensions régionales qui dépassent les prérogatives des institutions nationales et que le Plan d'investissement régional prend en charge.
- fédère et articule l'approche par les investissements et l'approche par les instruments de politique publique (réglementations, incitations, etc.) ;
- fédère autour de questions-clés communes les approches développées dans les différents sous-programmes du PRIA. ».

Le plan régional d'investissement agricole est articulé autour de trois objectifs :

- a. **La promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire.** Le plan donne la priorité à trois filières alimentaires considérées comme stratégiques au regard des préoccupations de sécurité et de souveraineté alimentaires en Afrique de l'ouest : le riz, le maïs et le manioc d'une part, le bétail-viandes et produits dérivés d'autre part et enfin les produits halieutiques.
- b. **La promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional.** Cet objectif spécifique vise la construction d'un *environnement commercial, physique, informationnel et institutionnel* favorable à une transformation massive des systèmes de production et des filières agricoles en Afrique de l'Ouest.
- c. **La réduction de la vulnérabilité et la promotion de l'accès durable des populations à l'alimentation.** Cet objectif se fixe pour ambition de contribuer à « *assurer la couverture des besoins alimentaires des populations vulnérables et à réduire la vulnérabilité structurelle des populations tant en milieu rural qu'en milieu urbain* »

A. Les instruments de politiques agricoles initiés : intensification

La politique agricole est renforcée par la définition de trois catégories d'instruments qui visent à créer les conditions incitatives indispensables au développement agricole. Deux de ces instruments concernent particulièrement la promotion des filières agricoles : i) les instruments d'intensification de la production, ii) les instruments de régulation des marchés des produits agricoles.

Ils visent à assurer de façon durable la disponibilité d'intrants et de petits matériels innovants à des prix incitatifs pour les producteurs, ce qui suppose, entre autres, un accès facilité au crédit. Pour ce faire, le plan envisage, entre autres mesures incitatives, la mise en œuvre d'un mécanisme de cofinancement de la subvention des intrants et des petits matériels agricoles, dans le cadre d'un partenariat tripartite entre les États, le Fonds de développement agricole de la CEDEAO, via les institutions financières retenues dans chaque pays et les organisations de producteurs agricoles.

Il s'agit d'une action facultative, donc laissée à l'appréciation des États, avec une possibilité de modulation large par chaque État, mais selon des conditions de conception et de mise en œuvre définies au niveau communautaire.

- Les possibilités de modulation nationale portent sur le :
 - Choix du taux de subvention par le pays dans la limite d'un plafond communautaire. Chaque État qui décide de retenir cette mesure serait libre de fixer le taux de subvention qu'il souhaite, dans la limite du plafond communautaire fixé par la CEDEAO.
 - Choix du ciblage. Chaque pays serait également libre de cibler cette mesure sur telle ou telle catégorie de producteurs, en fonction par exemple de la taille de l'exploitation, des zones agro-écologiques ou sur certaines cultures particulières.
- Les conditions communautaires sont :
 - Un système de *coupons*. Conformément à la stratégie engrais adoptée par la CEDEAO en 2006, le programme de subvention devrait passer obligatoirement par un système de coupons distribués aux agriculteurs.
 - Un taux de subvention *plafond*. Le taux de subvention admissible devrait être plafonné (par exemple à 50 %), pour limiter le coût de la mesure, et éviter une utilisation antiéconomique des engrais et des distorsions de concurrence entre États sur les marchés des produits agricoles. Le niveau de subvention pourrait être modifié en cas de forte variation des cours internationaux.
 - La gestion par une *banque*. Le système des coupons devra être obligatoirement géré par une banque (auprès de laquelle le distributeur se ferait rembourser les coupons qu'il reçoit des agriculteurs),
 - Des distributeurs *agréés*. Seuls les distributeurs agréés seront habilités à participer au programme et à se faire rembourser les coupons qu'ils reçoivent.
 - Un plafond des quantités de coupons par exploitant. Les quantités de coupons distribués devraient être plafonnées par exploitation (à titre d'exemple : 100 kg), de sorte à éviter que le programme profite plus aux gros agriculteurs qu'aux petits. Ce plafond pourrait varier selon les pays, étant donné la variabilité de la taille des exploitations agricoles ».

Cet instrument paraît intéressant et important, du fait qu'il permet de coordonner les instruments de politiques agricoles, entre le niveau régional et national. Il permet aussi de cibler les filières et les types d'exploitation en fonction des priorités des États. Son coût est estimé à 100 millions de dollars sur les cinq années du plan régional d'investissement. Mais il se pose la question de sa faisabilité, en lien avec :

- a. La non-prise en compte de cette dynamique dans les plans nationaux d'investissement. En effet, définis au même moment que le plan régional d'investissement, les plans nationaux n'ont pas pu intégrer cette proposition dans leurs axes, activités et actions à conduire dans les pays au cours des cinq prochaines années.
- b. La faible préparation des acteurs locaux, notamment les organisations de producteurs à la gestion d'un tel dispositif. La gestion de telles expériences suggère un niveau d'organisation, de mobilisation et de gouvernance, que ni les États, ni les OP n'ont encore totalement internalisé. La gestion des expériences analogues en cours en Afrique australe, notamment au Malawi, et qui, par ailleurs, n'impliquent pas le niveau régional, se révèle très ardue. Elle demande une capacité d'organisation assez poussée des structures paysannes tant à la base, qu'au niveau national et régional.

B. Les instruments de politiques agricoles initiés : régulation des marchés

Trois catégories d'instruments de régulation du marché régional des produits agricoles sont envisagés par la CEDEAO ; i) les instruments aux frontières, ii) les instruments de stockage (public et privé) et iii) ceux relatifs à la standardisation et aux interprofessions.

Les instruments aux frontières. Ils sont considérés comme les plus adaptés pour réguler les fluctuations interannuelles et inter-saisonnières des prix des produits et limiter la transmission des imperfections du marché international sur le marché national ou régional. Les prix des produits locaux peuvent aussi être indirectement régulés par les instruments aux frontières dans la mesure où il s'agit de biens échangeables, c'est-à-dire pouvant se substituer aux importations et dont le prix dépend de celui des importations (riz local / riz importé par exemple).

Pour ce faire, il est envisagé la mise en place d'une politique tarifaire commune unique dans l'espace CEDEAO. Le chantier de cette politique est très avancé. En février 2009, les États ont convenu de l'introduction d'une 5ème bande tarifaire au taux de 35 %, portant ainsi la protection maximum pour les pays de la région à 35 %. L'enjeu est donc principalement d'identifier les produits à classer dans la 5ème bande tarifaire et les produits changeant de catégorie à l'intérieur des quatre premières bandes tarifaires du Tarif Extérieur Commun.

Il est aussi envisagé la mise en place d'autres mesures de défense commerciale, notamment des mesures de sauvegarde qui permettent de faire face aux fluctuations et imperfections du marché international. Une taxe de sauvegarde à l'importation a été proposée par des experts à la CEDEAO (TSI) en 2006. Il est cependant important de noter que ces mesures sont quelque peu en décalage par rapport à celles que suggèrent les Organisations de producteurs qui recommandent l'utilisation des prélèvements variables, type de protection agricole de très loin le plus efficace. Mieux, les organisations paysannes exigent au préalable la détermination de droits de douanes consolidés communs pour l'ensemble de la région afin de ne pas figer les produits dans des bandes de droits de douanes appliqués. Tout cela doit être accompagné de l'enregistrement de l'Union Douanière de la CEDEAO comme personnalité juridique de l'OMC, pour négocier au nom de ses 15 États membres.

Les instruments de stockage. Ils constituent un important moyen de régulation, de stabilisation des prix sur les marchés domestiques. Ils conviennent mieux aux produits locaux non périssables tels que le mil / sorgho, les racines et tubercules, généralement considérés comme non échangeables. Les stocks permettent également de réguler les variations intra-annuelles des prix. Cette stratégie vise à dynamiser et renforcer les différentes initiatives en cours tant au niveau des offices de gestion des stocks de sécurité alimentaire (RESOGEST), des organisations de producteurs (vente groupée, *warrantage*, coopérative de gestion, mini bourse de produits vivriers, etc.), que des opérateurs privés. Il peut s'agir de stocks physiques, ou virtuels, notamment financiers.

Au titre des autres instruments, il est prévu :

- a. D'amorcer le processus de standardisation. Il consiste à définir les caractéristiques techniques des produits (calibre, taux d'impuretés, forme, taux de brisures pour le riz par exemple...), mais aussi à homogénéiser les systèmes de mesures qui ont cours sur les marchés périodiques traditionnels. Elle peut contribuer à réduire les variations de prix et à améliorer l'utilisation de certains outils comme le stockage. La standardisation favorise le développement du stockage commercial et l'intervention d'institutions de crédit car elle fournit une base transparente d'évaluation de la valeur des stocks d'un produit.
- b. La dynamisation des dispositifs interprofessionnels. Ces derniers constituent un des plus anciens

instruments de régulation des marchés, expérimentés en Afrique de l'Ouest. Toutes les filières qui ont constitué les fleurons de l'agriculture ouest africaine ont été gérées par des interprofessions : cacao, café, coton. Les formes varient d'un pays à un autre. Elles vont des organisations interprofessionnelles apparentées à des sortes d'agence, par exemple l' « Agence de régulation des marchés agricoles » du Sénégal, aux « Boards » du cacao du Ghana et du Nigeria en passant par les tables filières axées sur la concertation que l'on retrouve au Burkina-Faso autour du karité, et du lait.

- c. Ces dernières années, des produits vivriers locaux autour desquels, il y a de grands enjeux économiques et alimentaires comme le riz, ont vu leur gestion être régie progressivement par les interprofessions. Les interprofessions visent à promouvoir des actions collectives pour lever les goulots d'étranglement qui freinent le développement des filières agricoles : accès aux intrants et aux facteurs de production, infrastructures commerciales (routes et infrastructures de stockage), collecte primaire, niveau des prix etc.
- d. Les choix de politiques publiques engagées pour la promotion de l'agriculture en général et des filières spécifiques recouvrent toutes les dimensions. Mais force est de constater qu'elles ont été relativement plus efficaces pour les filières d'exportation pour lesquelles l'Afrique de l'Ouest occupe une place de choix au plan mondial. C'est le cas du cacao et du coton. La majeure partie des incitations publiques a été concentrée sur ces filières, sources de devises extérieures pour les États.
- e. Par contre, pour les filières traditionnelles, les contraintes à leur promotion demeurent très nombreuses. Au-delà des difficultés d'accès aux intrants et à un financement adapté, les filières vivrières doivent faire face aux problèmes d'accès au marché local, régional et international. L'environnement institutionnel et réglementaire des filières est marqué par de nombreuses défaillances qui ont contribué à les maintenir dans un état de sous-production préjudiciable à l'amélioration des conditions de vie des actifs en général et des petits producteurs en particulier.

4. Quelles stratégies pour promouvoir les filières agricoles en Afrique de l'Ouest

La majeure partie des politiques et stratégies de développement agricole mises en œuvre au cours des vingt-cinq dernières années a été pour l'essentiel calquée sur la gestion des urgences. Celles des années 80 et 90, ont été largement influencées par les Programmes d'ajustement structurel et ont consacré le quasi désengagement de l'État. Elles n'ont pas permis de déployer un certain nombre de stratégies et de mesures permettant d'exploiter au mieux le potentiel de croissance et d'emplois dont regorge le secteur agricole. Elles ont finalement débouché sur la cohabitation de deux systèmes de gestion aux orientations stratégiques contradictoires : un encadrement administratif, voire une « tutellisation » de certaines filières (fourniture d'intrants, prix administrés et pan-territoriaux des produits, collecte des produits, cas du coton en Afrique de l'Ouest) et une libéralisation quasi-totale des filières vivrières marchandes.

Le renforcement de la dualité entre les filières dites de rente et celles dites vivrières marchandes a accentué les dysfonctionnements majeurs au sein du secteur agricole, notamment sa faible capacité à répondre aux incitations de la demande des consommateurs locaux et régionaux. Il n'a surtout pas permis de promouvoir à grande échelle tant en milieu rural qu'urbain le développement des petites entreprises génératrices de valeur ajoutée et d'emplois. Or ces entreprises constituent les supports essentiels d'un partenariat entre le secteur

privé émergent et les organisations paysannes dont le niveau de structuration souffre parfois des ambiguïtés des politiques à leur endroit et de leur très forte dépendance à l'assistance financière et technique extérieure.

Le retour à des politiques publiques plus adaptées devient urgent pour accompagner les mutations actuelles et favoriser l'amélioration de la productivité et la compétitivité de l'ensemble des filières agricoles, de l'élevage et de la pêche. Il s'agit de créer les conditions d'épanouissement des exploitations familiales agricoles, garantes d'emplois moins avilissants et aliénants pour la jeunesse. Ce retour doit en principe consister à mettre en œuvre des mesures incitatives, et à lever les principaux goulots d'étranglement.

4.1 La résolution de l'épineuse question du financement de l'activité agricole

L'Afrique de l'Ouest débourse en moyenne 8 milliards de dollars US pour ses importations alimentaires, soit environ 18 % de la valeur totale des importations tous biens confondus. Mais les États ne consacrent qu'environ 5 % de leur budget aux investissements destinés au développement du secteur agricole. En dépit⁹ de l'engagement ferme que les chefs d'État ont pris en 2003 à Maputo de consacrer au moins 10 % de leur budget d'investissement à l'agriculture, le but est loin d'être atteint.

De toute évidence si la région est capable chaque année de déboursé quelque 8 milliards de dollars pour acquérir des biens alimentaires (CEA, 2008), elle devrait pouvoir mobiliser au moins 4 à 5 milliards de dollars pour constituer des bases de production durables, garantes de sa sécurité alimentaire et du bon fonctionnement de son marché intérieur. Le coût du programme régional d'investissement est estimé à 900 millions de dollars US sur cinq ans. Il y a là un manque de volonté politique que les hausses continues des prix des produits alimentaires (riz, blé, sucre et lait) sur le marché international devraient contribuer à lever.

Cependant, plus que la mobilisation des ressources, c'est leur destination qui pose aussi beaucoup de problèmes. Les plus importants investissements ont jusqu'ici ciblé, non seulement les grandes exploitations agricoles, mais aussi les filières d'exportation. Il est urgent d'élargir l'offre de financement à travers le recours au secteur privé et à des mécanismes qui contribuent à mitiger les nombreux risques qui caractérisent le secteur agricole en général, et les filières traditionnelles en particulier, notamment celles qui portent sur les produits peu ou non échangeables sur le marché international.

Cette stratégie implique la mise en œuvre de guichets de financement dédiés :

- a. À un fonds de garantie pour la couverture partielle des risques liés aux opérations de production (accès aux intrants), à la transformation et à la commercialisation des produits,
- b. À une bonification des taux d'intérêt pour les opérations agricoles et alimentaires,
- c. Aux subventions directes pour améliorer l'accès à des équipements et aux facteurs de production.

Le fonds de développement agricole de la CEDEAO qui sera logé à la BIDC à Lomé prévoit un ensemble de mécanismes de financement qui ont besoin d'être affinés et surtout relayés au niveau des États et des acteurs impliqués dans le développement du secteur agricole. Pour ce faire un travail important incombe aux organisations paysannes, notamment :

- Une meilleure caractérisation et catégorisation des exploitations agricoles dans chaque pays. Il s'agit

⁹ Une bonne partie de cet investissement va surtout au paiement des salaires d'un personnel parfois inadéquat aux besoins du secteur. Des pans entiers d'activités susceptibles de constituer des supports indispensables au développement du secteur sont mal gérés, c'est par exemple le cas de la vulgarisation des innovations techniques, de l'encadrement des producteurs et du conseil agricole.

d'arriver à une définition de la taille optimale (surface par actif selon les zones et production) permettant d'atteindre les objectifs essentiels de la politique agricole régionale : garantie de la sécurité et souveraineté alimentaires, réduction des déséquilibres entre les territoires et garantie de « revenus décents » aux actifs agricoles. Cette caractérisation de l'exploitation familiale permettra de différencier de façon judicieuse les appuis publics indispensables.

- Une meilleure structuration des organisations paysannes actuellement partagées entre les OP filières, plus porteuses de dimension économique, les OP généralistes, très orientées vers les plaidoyers, les OP syndicalistes, très revendicatrices et les OP dites de développement. Il s'agit de clarifier les statuts de toutes ces organisations et leur positionnement dans l'intermédiation avec les autres acteurs, notamment les pouvoirs publics et les institutions partenaires.
- Un renforcement des capacités de gestion des OP dans des domaines où elles ont eu des fortunes diverses ces dernières années : ceux des activités économiques. En effet la gestion du mécanisme de subvention, de bonification requiert un niveau de gouvernance qu'il faut promouvoir à tous les niveaux y compris au niveau des OP.

4.2 La garantie de l'accès aux ressources de développement agricole : le foncier et l'eau

La garantie de l'accès aux ressources de développement agricole, le foncier et l'eau, soulève, au delà de leur aspect institutionnel et juridictionnel, l'épineuse question de la gestion de la transition démographique du continent. Le débat sur le foncier se pose en termes de la viabilité et de l'efficacité des exploitations agricoles familiales : rentabilisation des investissements, capacité à suivre l'évolution de la demande, et de leur survie face à la manière dont les ressources en terres cultivables sont gérées actuellement, notamment leur morcellement successif suite aux partages lors d'héritages. Les besoins en remembrement des terres, qui se profilent à l'horizon, consécutivement aux préoccupations de promotion de la production de biocarburant et le regain d'intérêt pour la mécanisation pour accroître la productivité, soulèvent une question essentielle : vers quels secteurs se fera le transfert de la main-d'œuvre agricole ? (Blein et al, 2008).

La réussite des réformes foncières actuelles, ou plus exactement les stratégies de sécurisation foncière, conduites dans de nombreux pays, pour attirer les investissements productifs dans l'agriculture, passe par une gestion correcte de la transition démographique du continent. Comme le soulignaient Bloom D. et Willam, (en 1998), selon le principe de créneau démographique, « toute transition démographique, en s'accompagnant d'une hausse du taux d'activité, engendre un surplus de croissance économique. Le miracle économique asiatique et la forte croissance des pays d'Asie du sud sont liés à une telle stratégie ». L'Afrique de l'Ouest n'échappera pas, de toute évidence, à cette situation, le système de culture extensive, actuellement dominant, n'est pas soutenable à long terme.

En ce qui concerne les ressources en eau, non seulement de surface, mais aussi souterraines, il reste encore d'importants efforts à faire pour exploiter les énormes potentialités de l'Afrique. Il s'agit pour l'essentiel de développer les infrastructures hydrauliques, les systèmes de retenue d'eau et de maîtrise de la petite irrigation à la portée des exploitations familiales. Les résultats intéressants obtenus autour de certains périmètres (office du Niger au Mali à propos du riz, de Kano et Gigawa au Nigeria en ce qui concerne la tomate, la pomme de terre et l'oignon), militent en faveur de la mise en place de telles incitations. La maîtrise de l'eau permettra de sécuriser les différentes filières tant celles d'exportation que celles destinées aux marchés locaux et régionaux.

Pour ce faire, la généralisation des expériences de partenariat entre pouvoirs publics, société civile et autres usagers de l'eau, sanctionnée par une charte de l'eau, s'impose. Elle permettra, non seulement un usage rationnel de l'eau, mais aussi le développement d'un système de maîtrise de l'eau adapté à tous les usages.

Dans de nombreux pays sahéliens, des expériences de maîtrise de l'eau à petite échelle permettent de développer les cultures de contre-saison et de promouvoir des filières courtes de produits maraîchers. On doit l'expansion de la production de la tomate au Sud du Burkina et au Nord du Ghana à ces retenues d'eau qui facilitent l'irrigation. De la même manière, la gestion rationnelle des bas-fonds a permis de donner un coup de pouce à la production du riz par les femmes dans de nombreux pays.

4.3 Le développement des actions collectives

Le développement des actions collectives peut constituer un puissant facteur de promotion des filières agricoles en Afrique de l'Ouest. En effet les actions collectives peuvent contribuer par la mutualisation des moyens, à la réduction substantielle des coûts de production et de transaction et faciliter la connexion des producteurs aux marchés locaux, régionaux et internationaux. Il s'agit de promouvoir un ensemble d'actions au sein des filières agricoles marchandes, permettant de fournir des services de proximité pour atténuer les effets des multiples contraintes au développement des filières agricoles : approvisionnement en intrants, conseil agricole, maîtrise de l'eau, et dotation en infrastructures de stockage et commerciales.

Les actions collectives portent également sur les mécanismes et autres dispositifs mis en œuvre pour faciliter l'accès des producteurs au financement et leur insertion dans le marché. Elles devront également viser la promotion de nouvelles chaînes de valeur dans le cadre de la diversification des activités et de la valorisation des produits : développement des unités agro-alimentaires et de l'artisanat en milieu rural.

Le développement des actions collectives constitue également un puissant facteur de structuration des organisations paysannes et des filières d'une part, et de mise en place d'un partenariat entre les différents acteurs intervenant dans le secteur agricole d'autre part. Il peut être considéré comme un levier d'organisation des producteurs et un instrument de leur efficacité.

Cependant le développement des actions collectives n'est possible que si les producteurs bénéficient d'un environnement réglementaire favorable : cadre institutionnel assaini et transparent, efficacité de l'administration publique et un minimum d'attention soutenue des pouvoirs publics pour les productions nationales. En effet les nouvelles filières émergentes en Afrique de l'Ouest doivent leur relatif succès à l'existence de conditions spécifiques incitatives, notamment :

- Un partenariat impliquant au moins quatre catégories d'acteurs : i) Les organisations paysannes, moteurs du développement de la production et se trouvant au centre du dispositif, ii) les institutions de crédit et autres institutions de prestation de services de proximité, iii) l'État pour garantir un environnement institutionnel réglementaire adapté au développement des activités économiques et sociales, iv) Les acteurs institutionnels garants de l'acquisition d'une partie des productions des petits producteurs à des prix rémunérateurs pour stabiliser leurs revenus

Le développement de la filière, maïs, mil et sorgho dans la boucle du Moun au Burkina-Faso résulte de ce type de partenariat entre l'UGC-PA et certaines institutions. L'UGC-PA fédère une dizaine de milliers de producteurs à qui elle assure la fourniture des intrants et autres matériels agricoles grâce au financement mobilisé auprès des institutions de crédit. Elle assure la collecte des produits qu'elle revend à des institutions publiques (SONAGES), caritatives (PAM) et autres. Elle commercialise ainsi entre 8 000 et 10 000 tonnes de céréales par an. L'existence d'un débouché garanti par les institutions officielles constitue sans nul doute une des clés de réussite de cette action collective que gère l'UGC-PA.

La structuration de certaines filières, requiert des actions collectives incluant des politiques spécifiques de protection. C'est le cas des filières oignon et pomme de terre respectivement au Sénégal et en Guinée, qui ne doivent leur expansion qu'à la mise en place de mesures de sauvegarde ou plus précisément de défense commerciale comme le contingentement des importations en provenance du marché international. La limitation du volume des importations de ces deux produits à certaines périodes de l'année a permis d'augmenter la production nationale, mais a aussi contribué à structurer les producteurs organisés autour de ces filières.

Le développement des actions collectives qui repose sur une bonne organisation des producteurs et la mise en place de politiques incitatives adéquates permet aux producteurs d'exploiter au mieux les opportunités qu'offrent les marchés domestiques et régionaux dont les estimations les plus optimistes évaluent le volume à environ 150 milliards de dollars à l'horizon 2030. C'est la condition essentielle pour améliorer les revenus des producteurs.

4.4 La réforme des politiques commerciales

A. La promotion du marché régional

Le marché régional fort de quelque 300 millions de consommateurs actuellement et de près de 500 millions à l'horizon 2050 offre une immense opportunité de développement des filières agricoles, tous produits confondus, et pour les filières vivrières en particulier. Actuellement moins de 15 % de la demande de ce marché est satisfaite par les productions régionales. Il s'agit d'inverser cette tendance en mettant en place une politique commerciale qui permet de promouvoir la préférence communautaire. En effet le développement des filières des produits de base n'est possible que si le marché régional bénéficie d'un niveau suffisant de protection qui le sécurise :

- a. La rentabilité et le retour rapide sur les investissements productifs pour les différents acteurs, notamment les investissements directs étrangers ou ceux d'opérateurs privés locaux.
- b. Un débouché sûr, permanent et sécurisé, à l'abri de la concurrence parfois déloyale des importations d'origine étrangère.

La création en cours de l'union douanière de la CEDEAO offre une occasion particulièrement intéressante de mettre en place cette politique commerciale plus en phase avec les préoccupations de développement de l'agriculture dans un environnement régional « sécurisé ».

Le débat actuel sur le riz, produit pour lequel la région dispose de potentialités agronomiques nécessaires pour produire les quantités dont a besoin le marché régional, est révélateur de la nécessité d'une telle politique. La région se trouve dans une sorte de cercle vicieux qui la maintient dans une forme de dépendance croissante du marché mondial en ce qui concerne le riz. « De peur des manifestations de rue, qui peuvent conduire à la remise en cause de la légitimité des régimes en place, les gouvernements se refusent à instaurer un niveau de protection du marché qui encourage fortement les investissements productifs dans la production du riz et permet d'espérer réduire à terme la dépendance vis-à-vis du marché international ».

Cette stratégie est d'autant plus difficile à comprendre, que l'évolution des cours mondiaux de cette céréale marque une tendance à la hausse depuis trois ans. De même la tendance baissière de la production en Chine, qui à terme va transformer ce sous-continent en importateur net, milite en faveur d'une politique régionale plus volontariste de développement de cette céréale.

B. La réforme du régime commercial international

Si on peut concéder à certains analystes que la piètre performance des filières agricoles ouest africaines est tributaire « des carences politiques et institutionnelles des États », on ne peut pas perdre de vue qu'elle résulte surtout pour une large part des imperfections et défaillances du marché international. Les chocs résultant des règles et du fonctionnement du marché international sont préjudiciables au développement de l'agriculture en général et des filières africaines en particulier.

Le régime du commerce est très défavorable aux petits exploitants agricoles africains, qui faute de soutien affrontent à armes inégales leurs concurrents des pays développés sur leur propre marché. Les négociations en cours tant au niveau de l'OMC que de l'Accord de Partenariat Économique entre l'UE et les pays ACP peuvent constituer une énorme opportunité pour redéfinir les contours du marché international et desserrer l'étau autour des marchés africains et leur garantir un meilleur espace de manœuvre.

Ces négociations devront cependant déboucher sur une véritable libéralisation du commerce mondial : suppression de toutes les formes de soutien, des barrières tarifaires et non tarifaires, des *dumpings*, pour constituer une véritable opportunité pour les agriculteurs de l'Afrique de l'ouest et du centre. Le débat est d'autant plus important que le schéma de libéralisation, notamment celui que propose actuellement l'Union Européenne aux différentes régions d'Afrique à travers son offre d'accès au marché dans le cadre de l'APE ne manque pas de soulever quelques problèmes : les questions relatives aux normes ne sont suffisamment prises en compte.

Cependant, il importe à la CEDEAO de hâter la construction du marché régional, notamment la mise en œuvre d'une union douanière et des mesures commerciales de précaution adaptables à l'évolution du marché international. Les orientations de la politique agricole donnent des indications claires dans ce domaine.

4.5 Une approche sectorielle des investissements agricoles : études de cas¹⁰

A. Le cas du Bénin

Au Bénin, le projet GIPD (Projet Gestion Intégrée de La Production et des prédateurs) est axé sur les politiques publiques mises en œuvre au Bénin à l'appui du développement des filières alimentaires. Depuis l'indépendance, le Bénin s'est appuyé sur le coton pour son développement économique dont le niveau de production était tombée à cause des prix bas. À une certaine époque les exportations de coton ont représenté 40 % des recettes d'exportation du pays. Mais depuis l'effondrement du marché du coton, le pays a été contraint de diversifier son secteur agricole afin de réduire la dépendance du pays par rapport au coton. En application de cet objectif, le Bénin a adopté sa stratégie pour la relance du secteur agricole, qui a porté sur quatre produits agricoles, à savoir l'arachide, l'ananas, le riz et la volaille.

La chaîne de valeur du riz a été considérée comme hautement prioritaire en raison de son importance dans la stratégie du pays pour assurer la sécurité alimentaire et aussi parce qu'il avait démontré le plus de succès. La production locale de riz a été en deçà des besoins de consommation, tandis qu'un coup de fouet à la production de riz pourrait même ouvrir des possibilités d'exportation vers les pays voisins du Niger et du Nigeria. L'objectif du Plan stratégique pour le développement agricole était donc de promouvoir la production

¹⁰ Cette section est reprise par l'auteur des actes de l'atelier régional organisé par la FAO et le FIDA à Accra, Ghana le Juillet 4-5, 2012 sur le thème: « Reconstruire le Potentiel Alimentaire de l'Afrique de l'Ouest : Leçons des études de filières, politiques nationales et initiatives privées pour la promotion des filières alimentaires de base compétitives et favorables aux petits producteurs ».

de riz et de minimiser les pertes post-récolte par les marchés de renforcement. L'objectif spécifique du secteur agricole du Plan stratégique a été, entre autres, d'accroître la production de riz paddy de 72 960 tonnes en 2007 à 385 000 tonnes en 2015. Parmi les résultats attendus, un meilleur accès des agriculteurs au programme amélioré d'engrais et de produits phytosanitaires, la transformation et l'amélioration du stockage du riz et de l'ouverture des zones de production de riz pour un accès facile aux marchés.

Le programme sera intégré dans le plan d'investissement agricole nationale dans les structures juridiques et institutionnelles existantes et offrant un environnement global nécessaire.

B. Le cas du Nigeria

L'agriculture du Nigeria a été architecturée sur trois piliers, à savoir la Stratégie Nationale pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, la Vision 2020 du Plan Nigérien de transformation économique et le Plan national d'investissement agricole (PDDAA).

Parmi les objectifs du secteur agricole et ses priorités on peut citer : réaliser un développement de filières axée sur le marché, du stockage commercial à la ferme, ainsi que réduire les pertes après récolte de la production agricole d'une moyenne 50 %, accroître les revenus de l'état en devises provenant des exportations et réduire le niveau actuel des importations alimentaires de 50 % en 2015.

Plus important encore, le Nigeria a lancé un système pour faciliter les liens entre les distributeurs d'intrants agricoles et les établissements de finance et de crédit. Il y a aussi des efforts pour intégrer la commercialisation des produits et la commercialisation des intrants, y compris la mise en place d'un service plus efficient d'information sur la commercialisation des aliments afin d'améliorer la transparence du marché et l'efficacité opérationnelle (Échanges de produits pour les marchés à terme). L'objectif est de transformer l'agriculture du Nigeria en un secteur marchand mettant l'accent sur la transformation agro-industrielle des aliments, la promotion des aliments produits localement, et la création de nouveaux emplois.

Les contraintes au développement des filières sont notamment l'insuffisance des infrastructures physiques et financières, de faibles rendements sur les investissements, un climat d'investissement défavorable, et le besoin de se doter de politiques cohérentes pouvant à la fois favoriser la croissance, combattre le changement climatique et promouvoir la gestion des risques. En ce qui concerne la gestion des risques, la Banque centrale du Nigeria a mis en place un nouveau mécanisme visant à atténuer les risques financiers agricoles, à encourager les prêts bancaires privés, et à fournir un soutien financier aux agriculteurs. Le Nigeria a également ciblé un ensemble de zones et des produits prioritaires (manioc, sorgho, etc) pour l'investissement agricole.

C. Le cas du Ghana

Le Ghana a élaboré le Plan d'Investissement Sectoriel Agricole à Moyen Terme (METASIP) dans le cadre de la participation du Ghana aux initiatives sur l'agriculture au sein de la région de la CEDEAO, notamment le programme ECOWAP de l'Afrique de l'Ouest et le programme PDDAA du NEPAD, mais aussi pour mettre en œuvre la politique alimentaire et développement du secteur agricole (FASDEP II). METASIP contient six programmes dont les objectifs étaient généralement d'améliorer la chaîne d'approvisionnement d'aliments de base comme le manioc, le maïs et le riz, ainsi que la commercialisation de l'agriculture pour la génération de revenus plus importants, notamment en puisant dans le potentiel du marché des cultures de rente traditionnelles comme les mangues, les agrumes, l'huile de palme et le caoutchouc. Une caractéristique importante de ce plan était son approche sectorielle impliquant tous les organismes

et acteurs dans les consultations relatives à la conception et à leur participation dans la supervision et de la mise en œuvre de ces activités. À cet égard, le plan a mis en place un comité directeur composé de membres de tous les principaux acteurs, y compris les agences gouvernementales concernées, les ministres, et les organisations (OP). L'un des domaines prioritaires du Comité de pilotage a donc été de renforcer le développement des OP afin de les transformer en unités économiques viables, de renforcer de leur pouvoir de négociation, et leur permettre d'établir des liens avec les groupes régionaux.

Le comité directeur fonctionne comme une plate-forme multi-acteurs où les membres peuvent soulever, discuter et résoudre les problèmes et apporter des commentaires et les communiquer à leur membres. Le Comité de Pilotage est également soutenu par SAKSS (analyse stratégique et systèmes de support du savoir), dont les membres sont des représentants des institutions politiques et des institutions de recherche, les organisations de la société civile (OSC), et le secteur privé. SAKSS est également liée à la plateforme régionale de ReSAKSS (analyse stratégique régionale et systèmes de support du savoir) au niveau de l'Afrique de l'Ouest. Un secrétariat et un dialogue politique sont également mis en place pour soutenir le comité de pilotage. Ce dernier a travaillé à la formulation d'une stratégie de communication afin de rendre le programme METASIP plus prioritaire et de l'intégrer dans les plans et budgets des acteurs étatiques et non étatiques.

Comme de nombreux autres programmes récents, METASIP a également adopté une approche de filière en vue d'intégrer tous les opérateurs et leurs activités dans les chaînes de valeur agricoles pour améliorer l'efficacité, la compétitivité et l'inclusion des petits agriculteurs, leur donnant une orientation plus commerciale et moderne. Cela a exigé le développement des stratégies nécessaires et des approches appropriées pour intégrer les petits agriculteurs dans les filières et de développer leurs organisations (OP). Ces stratégies consistaient notamment à encourager l'évolution des OP à la base et l'intensification des systèmes de contractualisation avec les producteurs. Le gouvernement du Ghana a également développé une politique visant à fournir un cadre pour les partenariats public-privé (PPP) et, avec l'appui des bailleurs de fonds, le gouvernement a mis en place le Projet Agricole Commercial du Ghana dont les objectifs sont d'améliorer le climat d'investissement pour l'agro-industrie et le développement de partenariats public-privé intégrant la participation des petits agriculteurs. Un défi majeur à la mise en œuvre de METASIP comprend la mobilisation de fonds pour permettre aux organisations de la société civile de participer activement et de jouer leur rôle attendu dans le processus METASIP.

5. Conclusion

Les politiques d'investissement, spécifiquement destinées à la promotion des filières agricoles en Afrique de l'Ouest restent très sélectives, voire discriminatoires. Autant les filières d'exportation des produits de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche bénéficient d'une attention soutenue, autant les filières traditionnelles, pourtant essentielles pour la sécurité alimentaire des populations et l'intégration du marché régional continuent d'être marginalisées.

L'essentiel des politiques incitatives est allé aux cultures de rente, perpétuant ainsi l'économie de traite qui a promu ces filières qui sont orientées vers le marché international. En dépit des évolutions récentes résultant des réformes engagées tant au niveau national que régional, les filières agricoles sont encore mal préparées à capter les énormes opportunités que leur offrent les marchés domestiques et régionaux.

Les stratégies et les instruments de politiques mis en œuvre semblent en net décalage avec les tendances lourdes de l'agriculture ouest africaine et l'évolution du contexte international. Elles ont tendance à reproduire les recettes, qui bien qu'ayant contribué à propulser les agricultures asiatiques, semblent moins adaptées actuellement.

Il manque cruellement en Afrique de l'Ouest, non seulement du recul pour effectuer des réflexions stratégiques en direction de l'agriculture, mais aussi la volonté politique pour mettre en œuvre des politiques spécifiques au développement des filières. La complexité du secteur agricole ouest africain, ses relations avec les autres secteurs d'activité, la nature et le niveau d'organisation des acteurs qui l'animent, sa très forte exposition aux chocs internes et externes exigent la mise en œuvre des stratégies d'investissement qui permettent de :

- a. Minimiser les risques liés aux activités agricoles, i) accès facilité aux facteurs de production et aux ressources productives, ii) développement des actions collectives via une meilleure structuration des filières et organisations des acteurs.
- b. Un meilleur ciblage des filières qui permettent de garantir la sécurité et la souveraineté alimentaires, des revenus décents aux actifs agricoles, et un aménagement équilibré des territoires. Ce ciblage doit permettre de mettre en place les incitations publiques indispensables au développement agricole.
- c. Le développement des partenariats mutuellement avantageux entre tous les acteurs impliqués dans le développement rural, en général, et le développement agricole en particulier,
- d. La promotion d'un environnement réglementaire favorable au développement agricole, i) promotion du marché régional, ii) politique incitative (défiscalisation) d'investissement,
- e. La promotion du marché régional pour en faire un des facteurs essentiels de développement de l'agriculture, et des productions des petites exploitations familiales,
- f. La réforme du régime du commerce international qui reste très défavorable aux exploitations familiales.

6. Bibliographie

DAVID-BENZ H., LIAGRE L., DUGUE M.J. (2008), Le réseau des observatoires du riz en Afrique de l'Ouest . *In*: Atelier International agricultures et défis globaux. Expertise collective pour un observatoire des agricultures du monde, 22 au 24 avril 2008, Montpellier. s.l. : s.n., 1 p. Atelier International Agricultures et défis globaux, 2008-04-22/2008-04-28, Montpellier, France.

OCDE (2001), La place de l'Afrique dans le monde, OCDE, Paris. 34 pages.

Solagral (2001), Libéralisation commerciale et sécurité alimentaire. 5 pages.

USAID (2012), Transport and Logistics costs on the Lome-Ouagadougou corridor. USAID West Africa Trade Hub (<http://www.watradehub.com>).