

# Synthèse

## *I. Contexte et motivation de l'étude*

Après avoir été longtemps négligée, l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest retrouve une place de choix dans les programmes politiques. Les gouvernements de la région et leurs partenaires de développement reconnaissent désormais clairement le rôle essentiel de ce secteur pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Parallèlement, le contexte dans laquelle se trouve le secteur a radicalement changé au cours des trente dernières années. Les sociétés ouest-africaines connaissent de rapides transformations démographiques et socioéconomiques, avec une démographie et une urbanisation croissantes, des revenus en hausse et la mondialisation agissant comme facteurs de changement. Le cadre des politiques Agricoles a aussi évolué de façon spectaculaire ; la démocratisation, la décentralisation et la libéralisation ont aussi accru le nombre d'acteurs qui participent à l'élaboration des mesures ainsi que le nombre d'enjeux dans les concertations politiques. Parallèlement, le secteur agroalimentaire en Afrique de l'Ouest doit faire face au déclin des ressources naturelles, à des catastrophes récurrentes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme, au changement climatique et à l'instabilité politique. Qui plus est, l'intégration régionale s'intensifiant, le rôle des organisations régionales dans l'élaboration des politiques Agricoles s'est accru.

Ces transformations en Afrique de l'Ouest se produisent dans un contexte international en mutation, caractérisé par des conditions climatiques et un marché plus volatiles et des pressions croissantes exercées par la concurrence. Plusieurs tendances internationales se dégagent : (1) l'importance croissante des économies émergentes, en tant que marchés pour les exportations agricoles de l'Afrique de l'Ouest et sources d'importations alimentaires, de technologies et d'investissements ; (2) un secteur agroalimentaire et de distribution de produits alimentaires de plus en plus mondialisé et concentré,

qui accroît à la fois ses sources d'approvisionnement et ses ventes dans les pays en développement ; (3) les marchés agricoles mondiaux qui passent d'une période de surproduction structurelle et de chute des prix à une époque de prix plus élevés et volatiles; (4) des prix énergétiques plus élevés et une intégration accrue des marchés agricole et énergétique mondiaux et (5) l'érosion de la confiance dans la sécurité alimentaire fondée sur les échanges suite aux interdictions d'exporter qui ont frappé les fournisseurs d'aliments de base lors de la flambée des prix alimentaires de 2008, allié à l'impasse, jusqu'à une période récente, des négociations sur le commerce international lors du cycle de Doha.

Ces changements sont porteurs d'opportunités prometteuses mais aussi de défis inquiétants pour les systèmes agroalimentaires de l'Afrique de l'Ouest et complexifient la formulation des politiques Agricoles. Outre la production agricole et la sécurité alimentaire, les problématiques liées à la gestion durable des ressources, l'inclusivité genre, la nutrition, la compétitivité, la création d'emplois et les interdépendances avec d'autres secteurs économiques sont des aspects de plus en plus déterminants de la politique agricole. Il est clair que pour orienter la transformation du secteur agroalimentaire, l'élaboration des politiques Agricoles doit transcender le cadre traditionnel des institutions du secteur agricole traitant principalement de la production au niveau l'exploitation agricole. Les décideurs politique de la région doivent relever le défi consistant à coordonner et mettre en œuvre les politiques agricoles et non-agricoles afin d'orienter la transformation structurelle de la région, contribuant ainsi fortement à plusieurs objectifs clés simultanément. Il s'agit de la croissance économique inclusive, de la création d'emplois, de la réduction de la pauvreté, de la sécurité alimentaire, et de la satisfaction d'une demande accrue des consommateurs pour des aliments pratiques et sains, dans un contexte qui soit écologiquement, économiquement et socialement durable. Relever de tels enjeux

exige de s'attaquer aux obstacles qui s'opposent à l'amélioration de la performance des systèmes agroalimentaires, de la fourniture d'intrants à la livraison du produit final au consommateur. Par conséquent, nous nous référons dans cette étude à l'Agriculture avec un « A » majuscule comme étant l'ensemble du système agroalimentaire, de la fourniture des intrants à la table du consommateur. (L'Agriculture avec un petit « a » dans cette étude se réfère à la production au niveau de l'exploitation agricole réunissant à la fois les cultures et la production animale.)

Au regard des enjeux et potentialités de l'Agriculture ouest-africaine, la Banque africaine de développement (BAD), avec l'appui du gouvernement français, s'est adressée à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et à la CEDEAO en vue de mener une étude analytique conjointe. Cette étude sur la croissance agricole en Afrique de l'Ouest a pour objet : (1) de contribuer à une meilleure compréhension du contexte en mutation de la croissance de l'Agriculture en Afrique de l'Ouest en examinant de plus près les facteurs et tendances qui affectent la demande et l'offre de produits agroalimentaires (2) d'analyser l'aptitude du secteur Agricole à réagir à ces tendances (3) d'examiner l'évolution et la pertinence du cadre politique à répondre à ces transformations et (4) d'en déduire les principales implications sur les orientations futures des politiques. Bien qu'une analyse complète du système agroalimentaire dans sa totalité, « des semences aux déchets » dépasse le champ d'une seule étude, l'étude AGWA<sup>2</sup> porte une attention particulière à certains segments en aval, notamment le secteur agroalimentaire, le commerce, la consommation alimentaire et la vente au détail, ainsi qu'à certaines chaînes de valeur qui revêtent une importance cruciale pour la région.

L'étude AGWA examine ces questions sous l'angle régional des 15 Etats membres de la CEDEAO. Elle complète ainsi de précédentes études de développement agricole à l'échelle nationale, continentale et mondiale. Elle a pour but de réunir des faits avérés et des analyses dispersées et fragmentées sur les divers aspects de la transformation

agroalimentaire ouest-africaine (à savoir production, consommation, flux commerciaux, chaînes de valeur, agro-industrie et commerce de détail) en un seul volume et de mettre celui-ci à disposition d'un vaste public intéressé par les politiques agricoles et les investissements dans la région. Une telle compilation facilite non seulement l'accès, pour toute une gamme de parties prenantes, à cet ensemble de faits et d'analyses sur le sujet, mais souligne aussi les interdépendances, synergies et compromis difficiles entre les divers domaines politiques, condition préalable à l'élaboration de politiques fondées sur les faits et à la coordination au-delà du strict domaine des politiques sectorielles classiques. Cette étude cible donc un vaste public, notamment les décideurs et praticiens des gouvernements nationaux, les organisations régionales et les partenaires de développement, ainsi que les organisations de la société civile et du secteur privé impliqués dans les domaines politiques liés au système agroalimentaire. Les étudiants et les experts de la région et d'ailleurs qui étudient le développement agricole de l'Afrique de l'Ouest pourraient aussi trouver cette étude utile. Vu l'ampleur de son champ d'application et de son thème, elle s'appuie surtout sur des données secondaires et une quantité considérable de documentation spécialisée. Pour procéder à un premier examen de cette documentation et à une analyse de données pour combler les lacunes d'information, l'équipe AGWA a aussi commandé certains documents de référence et réalisé un petit nombre d'études de terrain pour lesquelles l'information secondaire était fortement insuffisante. Ce travail de terrain a essentiellement porté sur l'évolution des comportements des consommateurs, en tant que facteurs de l'évolution rapide de la consommation alimentaire dans les mégapoles émergentes de l'Afrique de l'Ouest, et sur les réponses des entreprises agroalimentaires, supermarchés et restaurants de restauration rapide face à ces changements.

Dans les sections suivantes de cette synthèse sont tout d'abord présentées les principales conclusions de l'étude sur les grandes tendances et facteurs de changement de l'Agriculture en Afrique de l'Ouest. Sont ensuite abordées les réponses du secteur agroalimentaire et des politiques agricoles à ces facteurs et tendances. La synthèse se termine par

<sup>2</sup> Agricultural Growth in West Africa en anglais

une présentation des grandes politiques prioritaires et des principes d'orientation visant à renforcer l'efficacité des politiques Agricoles et aider ainsi l'Afrique de l'Ouest à saisir les opportunités et relever les enjeux mis en lumière dans l'étude AGWA.<sup>3</sup>

## II. Principales tendances et facteurs de changement

Les pays d'Afrique de l'Ouest connaissent une évolution démographique et socioéconomique rapide qui a d'importantes répercussions sur la demande et l'offre de produits agroalimentaires. En dépit de variations à travers la région, les grandes tendances sont claires.

### Grandes tendances démographiques

*La population de l'Afrique de l'Ouest est en rapide expansion.* Au cours des trente dernières années, elle a plus que doublé, son taux de croissance annuel étant de 2,7 %. Les taux de croissance démographique varient d'un pays à l'autre, les pays les plus pauvres connaissant la croissance la plus rapide. Seuls quelques pays ont commencé leur transition vers des taux de natalité moins élevés. Estimée actuellement à 300 millions, la population de la région devrait donc atteindre 388 millions d'ici à 2020 et 490 millions d'ici à 2030.

*La population ouest-africaine est principalement jeune,* 44 % ayant moins de 15 ans. Par conséquent, 80 millions de jeunes âgés actuellement de 5 à 14 ans entreront sur le marché du travail dans la prochaine décennie.

*L'Afrique de l'Ouest s'urbanise rapidement.* La région est déjà la plus urbanisée de l'Afrique subsaharienne, presque la moitié de la population vivant en logement urbain en 2013, comparé à 33 % en 1990. Deux grandes tendances se dessinent : (1) la rapide expansion des zones métropolitaines nationales, qui comptent pour 40% de la population urbaine, et leur primauté par rapport aux villes et petites villes secondaires et (2) la prolifération des petites villes en zone rurale, en périphérie de l'urbanisation, non

loin des grandes villes et le long des grandes routes principales et des couloirs de transport.

*De forts flux migratoires continuent* à l'intérieur des frontières et d'un pays à l'autre, poussés par l'urbanisation, la croissance démographique et la diversité des opportunités économiques à travers la région. La migration intra-régionale se caractérise par des taux élevés de migration des zones rurales vers les villes, des mouvements de population des zones sahéliennes vers les zones soudano-guinéennes et en provenance des pays de l'intérieur, en direction notamment des pays côtiers plus riches.

*En dépit de la migration, les populations rurales continuent de s'accroître en termes absolus.* Qui plus est, la population rurale est concentrée : 16 % de la population rurale vit sur 1 % de l'espace rural et 51 % sur 10 % de l'espace rural. Par conséquent, la croissance démographique rurale exerce des pressions encore plus fortes sur les terres et les ressources naturelles et contribue à la fragmentation des terres, particulièrement dans les zones très peuplées et à fort potentiel qui ont facilement accès au marché. Puisque les réserves de terres non utilisées et appropriées à la production agricole sont limitées en Afrique de l'Ouest, la conversion des forêts ou pâturages est une source d'augmentation des coûts environnementaux et de conflits supplémentaires.

### Grandes tendances socio-économiques

*La performance économique globale s'est nettement améliorée.* À partir de la fin des années 1990, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest sont entrés dans une période prolongée de forte croissance économique, avec toutefois, des niveaux et qualités de croissance variant fortement d'un pays à l'autre. Tandis que le Cap-Vert, le Ghana, le Burkina Faso, le Nigeria et le Mali ont connu une forte croissance du PIB par habitant, soit entre 2 % et 3 % par an ces vingt dernières années, d'autres pays ont stagné ou enregistré une croissance négative en termes de croissance par habitant en raison de conflits, de politiques moins efficace et de mauvaise gouvernance. Qui plus est, la répartition de cette croissance a été inégale. La croissance au Ghana et au Burkina Faso a été diversifiée tandis qu'au Nigeria et au Mali, elle s'est accompagnée d'une répartition des

<sup>3</sup> Agricultural Growth in West Africa en anglais.

revenus plus inégale. En outre, ces quatre pays ont tous connu une croissance inégale en termes géographiques, l'écart se creusant entre le nord et le sud, ce qui devient une source constante de tensions et de préoccupations.

*Les niveaux de pauvreté sont en recul*, mais à des degrés divers. Sur les onze pays pour lesquels des données sont accessibles sur plusieurs années entre 1985 et 2008, la pauvreté mesurée par la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté calculé à 1,25 \$EU<sup>4</sup> par jour a été réduite dans huit<sup>5</sup> d'entre eux, est restée la même dans un pays (la Guinée Bissau) et a augmenté dans deux (au Nigeria et en Côte d'Ivoire). Toutefois, pendant la deuxième moitié des années 2000, plus de la moitié de la population totale de la région vivait encore avec moins de 1,25 \$EU par jour. Les taux de pauvreté sont les plus bas au Cap-Vert, suivi de la Côte d'Ivoire, du Ghana et du Sénégal. Les données se rapportant à la répartition nationale de la pauvreté montrent que la pauvreté reste fortement concentrée dans les zones rurales, les taux de pauvreté y étant deux à trois fois plus élevés que dans les zones urbaines.

*Malgré les crises récurrentes, les niveaux d'insécurité alimentaire ont aussi reculé dans la région*, à la fois en chiffres absolus et en pourcentage de personnes sous-nourries, et les taux de sous-nutrition sont généralement plus bas que dans d'autres parties de l'Afrique subsaharienne. La proportion de personnes souffrant de sous-nutrition par rapport à l'ensemble de la population a diminué de moitié, pour passer de 20% en 1990 à 10% en 2006-2008, le nombre de personnes malnutries passant de 37,3 millions à 28,5 millions pendant la même période. Simultanément, les problèmes de surnutrition (obésité et surpoids) commencent à créer de graves problèmes dans certaines zones urbaines, avec des maladies non contagieuses comme le diabète et les maladies cardiaques.

*Les classes moyennes sont en plein essor*. Du fait de la croissance économique et démographique, les classes moyennes de la région sont en expansion et bénéficient de plus en plus de l'attention des

décideurs et du secteur privé. Puisque le terme de « classe moyenne » est pluridimensionnel, les définitions varient et rares sont les statistiques comparables d'un pays à l'autre. Pour simplifier, si l'on prend une somme de dépenses totale de 2 \$EU par jour par habitant comme plancher, 25 % des Africains de l'Ouest (environ 70 millions d'habitants) appartenaient à la classe moyenne en 2008.<sup>6</sup> Cette moyenne régionale est fortement influencée par le Nigeria où la classe moyenne compte seulement 23 % de la population. La proportion de la classe moyenne était plus élevée au Cap Vert et au Ghana (46 % dans chaque pays), en Côte d'Ivoire (37 %) et au Sénégal (35 %).

Une ventilation supplémentaire des populations non-pauvres montre que le segment le plus important, qui est de 16% (40,9 millions d'habitants), appartenait à la dite « classe flottante », juste au-dessus du seuil de pauvreté, avec des dépenses par habitant et par jour entre 2 et 4 \$EU.<sup>7</sup> Au-dessus de cette classe flottante, 8 % (soit 19,2 millions d'habitants) tombent dans la catégorie de la classe moyenne inférieure, avec des dépenses de 4 à 10 \$EU par jour et par personne, et 4 % supplémentaires (soit 10,9 millions d'habitants) appartenaient à la classe moyenne supérieure, avec des dépenses quotidiennes par personne de 10 à 20 \$EU.

*La transformation structurelle reste incomplète*. L'évolution démographique et socioéconomique que nous venons de décrire s'inscrit dans une transformation structurelle plus large, caractéristique du processus de développement, qui se définit généralement par quatre phénomènes reliés entre eux : (1) la baisse de la part de l'agriculture dans le PIB, (2) l'émergence d'une économie industrielle et de services moderne, (3) l'urbanisation rapide au fur et à mesure que les populations migrent des zones rurales vers les zones urbaines et (4) une transition démographique, avec des taux de natalité et de mortalités en baisse .

La transformation structurelle en Afrique de l'Ouest est incomplète, les quatre phénomènes

4 \$EU = dollar des États-Unis

5 Burkina Faso, Gambie, Ghana, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Sierra Leone.

6 Se basant sur la parité de pouvoir d'achat en 2005.

7 Le terme de « classe flottante » se réfère à la vulnérabilité de ce segment démographique qui peut facilement retomber dans la pauvreté.

reliés entre eux progressant à des vitesses inégales : l'urbanisation avance rapidement, mais la composition sectorielle de l'économie change peu, et seuls trois pays (Cap-Vert, Côte d'Ivoire et Ghana) progressent rapidement vers des taux de natalité nettement plus bas. Le secteur des services domine l'économie, contribuant à hauteur de 42 % au PIB en moyenne ces dix dernières années, suivi de l'agriculture (35 %) et de l'industrie (23 %). La part du secteur des services est plus élevée que dans d'autres régions en développement et celle de l'agriculture est plus réduite, compte tenu des différences de revenu par habitant. La contribution de l'industrie au PIB n'a augmenté que dans sept des quinze pays entre les années 1980 et la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle. Qui plus est, la croissance industrielle s'est surtout produite dans les industries extractives (les mines et le pétrole) qui sont à forte intensité de capital et créent peu d'emplois. La performance du secteur manufacturier, traditionnellement le principal facteur de croissance et de transformation structurelle dans le reste du monde, est inférieure à la moyenne mondiale en Afrique de l'Ouest.

Une importante caractéristique de la transformation structurelle en Afrique de l'Ouest est le déplacement de la main d'œuvre de l'agriculture dont les performances sont insuffisantes vers l'économie informelle des services en zone rurale et urbaine, caractérisée par de faibles productivité et niveaux de revenus. Les estimations de la contribution de l'économie informelle au PIB varient de 43 % (Côte d'Ivoire) à 77 % (Niger). Une grande partie de l'économie rurale non agricole relève du secteur informel et n'est que partiellement prise en compte dans les statistiques officielles.

### Des différences marquées persistent dans la région

Ces vastes tendances masquent des différences considérables entre pays et sous-régions. L'Afrique de l'Ouest est une région très diversifiée en termes de conditions agro-écologiques, répartition de populations et dimension des économies nationales, et cette diversité a d'importantes répercussions sur la dynamique de l'intégration régionale.

*Les conditions de la production agricole sont très diverses et le changement climatique exacerbera ces différences.* L'Afrique de l'Ouest comprend une grande diversité d'écosystèmes et un nombre tout aussi élevé de systèmes de production. Les activités agricoles vont du pastoralisme dans l'extrême nord aux cultures racines et cultures arbustives dans le sud. Lorsque l'on passe des systèmes agropastoraux du Sahel (environ 240 \$EU/ha) aux cultures arbustives du sud (1 125 \$EU/ha), on constate une multiplication par 5 de la valeur de la production par hectare.

*La population ouest-africaine est inégalement répartie et la migration accentue cette tendance.* Du point de vue démographique, la région est composée d'un pays gigantesque, de six pays de taille moyenne et de huit petits pays. La répartition démographique et les flux migratoires sont fortement influencés par les conditions agro-climatiques, l'accès aux terres et les opportunités économiques des pays de la région. Les trois-quarts de la population d'Afrique de l'Ouest habitent dans les zones humides et subhumides, 20 % dans les zones semi-arides (Sahel) et 5 % en zone aride. En 2006, les villes côtières rassemblaient déjà presque 38 % de la population totale de la région, contre 28 % en 1950. Vu les flux migratoires actuels, d'ici à 2020 une zone urbaine à forte densité de population se sera formée le long de la bande côtière du Golfe de Guinée.

*L'hétérogénéité de la région est encore plus forte en termes économiques.* À lui seul, le Nigeria représentait presque les deux tiers du PIB régional en 2009. La contribution des trois plus grosses économies (Nigeria, Ghana et Côte d'Ivoire) au PIB régional est de 81 %, tandis que leur part de la population régionale totale n'est que de 67 %. Mesurés en termes de PIB par habitant, les niveaux de revenus varient aussi grandement à travers la zone puisque le Cap-Vert, le Nigeria, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Ghana jouissent des niveaux de revenus par habitant les plus élevés.

*Les pays sont à des étapes de transformation structurelle différentes.* C'est le Cap-Vert qui a le plus progressé ; le pays est fortement urbanisé et la structure de la consommation alimentaire a évolué dans le sens d'un régime alimentaire se rapprochant

du style européen. À l'autre extrême, le Niger vient à peine de commencer sa transformation vers une société plus urbaine, diversifiée et à revenus plus élevés. Les pays côtiers sont plus urbanisés et la contribution de l'agriculture à l'économie y est inférieure à celle des pays de l'intérieur. Au regard de ces différences, la transformation structurelle a été plus rapide et prononcée dans les grands pays côtiers qui abritent la majorité de la classe moyenne urbaine de la région.

### III. Implications de ces tendances et facteurs de changement pour la croissance et les politiques agricoles

Ces facteurs et tendances créent des opportunités sans précédent mais aussi de nouveaux défis pour l'Agriculture ouest-africaine et les politiques qui s'y rapportent.

Les opportunités sans précédent pour la croissance de l'Agriculture ont pour origine :

- » *Un marché alimentaire ouest-africain de plus en plus dynamique*, en raison d'un cumul de croissance démographique, de l'urbanisation et des prix à la production plus élevés qui s'est soldé par une expansion rapide des marchés alimentaires nationaux et régionaux. Cette croissance des marchés devrait se poursuivre et s'accélérer dans un avenir proche en raison de la forte élasticité de la plupart des produits alimentaires par rapport aux revenus. Le plus gros potentiel de croissance de marché concerne les produits animaux, suivis du riz, du poisson et des fruits et légumes. La production et la commercialisation de tels produits exigent une main d'œuvre nombreuse et représentent donc un fort potentiel de création d'emplois, à condition de pouvoir satisfaire la demande par la production locale et non par les importations.
- » *Une demande alimentaire de plus en plus diversifiée, poussée par la différenciation socioéconomique, le besoin de commodité et la mondialisation*. Des taux de croissance démographique de 2 à 3 %

dans la plupart des pays continueront à alimenter la simple demande de calories, notamment pour les 75 % de la population qui vivent encore avec moins de 2 \$EU par jour. Parallèlement, l'essor de la classe moyenne accentuera la demande d'aliments de plus grande valeur et à valeur ajoutée. La demande alimentaire se transforme, passant de produits en vrac non différenciés à des aliments caractérisés par leurs différentes qualités. Bien que le prix reste un facteur déterminant de la demande, d'autres attributs de ces produits, tels que les caractéristiques nutritives et sanitaires, la présentation et l'emballage, la durée de conservation, la facilité de préparation et la commodité pèsent de plus en plus sur les préférences des consommateurs et les décisions d'achat. Ces tendances sont alimentées par un accès élargi aux médias, aux aliments importés et à l'arrivée des chaînes internationales de restauration rapide et de supermarchés.

- » *Urbanisation rapide et liens entre zones rurales et urbaines*. Bien que ces changements se produisent plus rapidement dans les vastes zones métropolitaines qui regroupent 40 % de la population urbaine, des tendances similaires suivent progressivement dans les villes intermédiaires et les petites villes. L'analyse des enquêtes budget-consommation révèle que l'élasticité de nombreux produits alimentaires par rapport aux revenus est même plus élevée dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Cela laisse à penser qu'une demande alimentaire supplémentaire suit l'augmentation des revenus ruraux. Néanmoins, l'essentiel du pouvoir d'achat, notamment pour les produits de plus grande valeur, se situe actuellement dans les zones urbaines. Cibler ces marchés présente de vastes possibilités de hausse de revenus pour les producteurs ruraux, ce qui stimulerait ensuite la demande rurale de produits et services locaux.
- » *Une hausse mondiale de la demande de produits Agricoles*, particulièrement dans les économies émergentes à croissance rapide, qui offre des opportunités accrues pour les exportations agricoles traditionnelles et non traditionnelles de l'Afrique de l'Ouest. Les prix des exportations agricoles sont élevés, et l'Afrique de l'Ouest

a le potentiel d'accroître son volume d'exportations et de diversifier la composition de ces exportations, notamment en Europe de l'Est, en Inde et en Chine. Bien que les barrières à l'entrée sur ces marchés soient plus élevées que sur les marchés intérieurs, les exportations offrent l'avantage que les prix plus élevés des cultures d'exportation ne se traduisent pas nécessairement par des coûts plus élevés pour les consommateurs nationaux. Plutôt, le revenu généré par les exportations agricoles se traduit par une demande accrue de services et de produits locaux agricoles et non agricoles, consolidant ainsi les liens favorable à la croissance entre les activités agricoles et non agricoles.<sup>8</sup>

» *Une meilleure politique agricole et un cadre plus incitatif.* Le niveau de taxation des produits agricoles a baissé et la transmission des prix des consommateurs aux producteurs s'est améliorée aux cours des vingt dernières années. En outre, la « redécouverte de l'Agriculture » par les gouvernements nationaux et leurs partenaires de développement au début des années 2000 ainsi que le processus du PDDAA ont renforcé les cadres et mécanismes politiques et rehaussé le profil de l'Agriculture à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

» *L'émergence d'organisations de parties prenantes plus indépendantes et dynamiques qui renforcent les perspectives de croissance.* La démocratisation croissante qui a débuté dans les années 1990 s'est traduite par l'émergence d'organisations Agricoles plus indépendantes, plus proches de la base, y compris les organisations de producteurs et de négociants. Ces organisations contribuent à accélérer la croissance de l'Agriculture au moins de trois façons. Tout d'abord, elles élargissent le champ d'une action collective ; elles offrent des biens et services essentiels à leurs membres tels que le regroupement de produits primaires et les commandes groupées pour

l'achat d'intrants, et dispensent des services consultatifs. Dans le même temps, elles tirent parti des économies d'échelle au profit des membres de plus petite taille. Deuxièmement, elles participent de plus en plus aux concertations et conception des politiques, apportant d'utiles contributions sur la nature des opportunités et des contraintes qui se présentent aux acteurs de l'Agriculture ouest-africaine. Troisièmement, par le truchement de leurs organisations nationales et fédérations régionales, elles servent de contrepoids aux gouvernements en défendant les intérêts de leurs membres et font pression pour que soient appliquées comme convenu les mesures annoncées visant à dynamiser la croissance Agricole.

*Mais ces perspectives s'accompagnent de nouveaux enjeux pour les systèmes agroalimentaires de l'Afrique de l'Ouest ayant pour origine :*

» *Un marché international dans un climat de plus en plus volatile, rendant les projections à long terme de plus en plus difficiles.* Des facteurs tels que le changement climatique et les liens de plus en plus étroits entre les marchés financier, énergétique et agricole ajoutent aux incertitudes des tendances des marchés. Bien que la plupart des analystes s'attendent à une hausse à moyen terme des prix agricoles dans le monde, les perspectives à plus long terme restent incertaines. Parmi d'autres facteurs, l'orientation future dépendra de la question suivante : la production et la dissémination de technologies d'accroissement de la productivité et de pratiques de gestion durable des ressources naturelles gagneront-elles la course contre les effets négatifs du changement climatique et la détérioration des ressources naturelles ?

» *Concurrence accrue sur les marchés de production.* Un certain nombre de grandes économies émergentes comme celle du Brésil ont développé des secteurs Agricoles fortement compétitifs qui interviennent de plus en plus sur les marchés Agricoles mondiaux et de l'Afrique de l'Ouest. Les prix plus élevés des produits agricoles, conjugués à la pénurie attendue de produits alimentaires et de ressources naturelles, ont contribué à la mobilisation d'importants capitaux par des

<sup>8</sup> Bien que la diversification sur les marchés à l'exportation puisse avoir des effets à court terme sur les prix nationaux des denrées alimentaires lorsque les ressources productives passent de la production alimentaire nationale à des sous-secteurs destinés à l'exportation, il arrive aussi fréquemment que la production de cultures d'exportation ait des effets positifs sur la production alimentaire intérieure. Ces effets comprennent un meilleur accès des agriculteurs aux intrants essentiels, tels que les engrais et le matériel agricole, qui peuvent servir à produire des aliments pour la consommation intérieure et l'exportation.

acteurs traditionnels et non traditionnels et à une augmentation des investissements mondiaux à tous les niveaux du système agroalimentaire. À moyen terme, ces investissements mèneront à une production et à une productivité accrues, renforçant ainsi la concurrence sur les marchés agroalimentaires et pour l'accès aux ressources naturelles. Par conséquent, l'Afrique de l'Ouest doit saisir cette occasion historique de prix élevés et de forte demande de la croissance en faisant les investissements nécessaires pour répondre au manque de productivité et aux autres contraintes structurelles qui affaiblissent actuellement sa compétitivité. Les écarts de rendement et l'utilisation limitée de intrants et technologies améliorés témoignent à la fois de la position de faiblesse de la compétitivité de l'Agriculture ouest-africaine mais aussi de l'énorme potentiel d'amélioration de celle-ci.

» *Une concurrence croissante parmi divers acteurs et secteurs pour un ensemble de ressources naturelles de plus en plus sollicitées, ce qui augmente la pression sur le régime foncier et les droits à l'usage de l'eau.* Cette concurrence entraîne des conflits plus fréquents, souvent violents, et décourage les investissements Agricoles dans l'amélioration de la productivité. La concurrence pour les terres agricoles et l'eau se renforce aussi vu le tout nouvel intérêt que de nouveaux acteurs du secteur privé, notamment des investisseurs nationaux, des membres de la diaspora et des entreprises étrangères, manifestent pour des investissements dans l'Agriculture ouest-africaine. L'intérêt croissant du secteur privé pour les investissements dans l'Agriculture ouest-africaine a le potentiel d'apporter de nouveaux capitaux, technologies et compétences humaines au système agroalimentaire de la région. Toutefois, il soulève aussi des problèmes politiques délicats sur la propriété et le contrôle dans le secteur et sur l'accès aux ressources naturelles, notamment les terres (souvent qualifié de « accaparement des terres »). Ce problème peut menacer les moyens de subsistance des populations locales et exacerber les conflits à moins que des mécanismes de gouvernance transparents et des garde-fous adaptés ne soient mis en place.

» *L'alimentation occupe une part constamment élevée des dépenses totales des ménages, ce qui rend la majorité des Africains de l'Ouest très vulnérables aux augmentations des prix des denrées alimentaires.* Par conséquent, le secteur agroalimentaire national et les politiques qui s'y rattachent sont confrontés à un double défi : saisir les opportunités offertes par la croissance des marchés alimentaires urbains pour favoriser une croissance plus large, tout en maintenant des prix peu élevés par des coûts de production et de commercialisation réduits, surtout pour les denrées de base.

» *Un changement dans l'équation politico-économique en faveur des consommateurs, notamment des zones urbaines, en raison des transformations économiques et démographiques.* Conjugué à la part élevée de l'alimentation dans les dépenses des ménages, ce changement implique que réduire les importations alimentaires pour stimuler la production régionale deviendra probablement plus difficile à l'avenir sur le plan politique. Bien que la possible surévaluation du franc CFA puisse justifier quelques protections tarifaires de l'Agriculture dans les pays de l'UEMOA, les négociations prolongées de la CEDEAO sur le Tarif extérieur commun (TEC) ont montré la difficulté de renforcer une telle protection. Puisque les pays d'Afrique de l'Ouest n'ont pas les moyens financiers de subventionner simultanément les consommateurs et les producteurs, les mesures commerciales qui favorisent une moindre volatilité des prix via des mesures de sauvegarde au lieu de protéger en permanence les producteurs par un recours à des tarifs fixes risquent aussi d'être plus faibles.

» *Une augmentation du nombre de jeunes entrant sur le marché du travail chaque année.* À l'ère de la mondialisation, les jeunes ruraux sont de plus en plus exposés aux médias numériques ; ils sont plus ambitieux et mobiles, ce qui a d'importantes répercussions sur la création d'emplois et l'offre de main d'œuvre agricole. Vu l'idée répandue que l'agriculture est pénible et offre peu de possibilités de sortir de la pauvreté, un pourcentage plus important de jeunes ruraux préfère migrer dans les grandes

et petites villes à la recherche d'emplois dans le secteur informel des services. Bien que le développement du secteur agroalimentaire dans son ensemble offre de réelles possibilités de création d'emplois productifs, tirer parti de ce potentiel ne se réalisera qu'avec une réforme des systèmes éducatifs qui doteront les jeunes des compétences nécessaires à réussir dans une économie agricole dynamique, moderne et mue par le secteur privé. En conséquence, les politiques agricoles doivent être étroitement coordonnées avec celles qui affectent l'éducation et l'acquisition de compétences, mais aussi avec des politiques économiques plus larges comprenant l'industrialisation et le développement des petites et moyennes entreprises (PME).

» *Une agglomération de population et de pouvoir d'achat le long des côtes qui exacerbe les déséquilibres intra-régionaux* et éloigne les consommateurs encore plus loin des aliments traditionnels de base et des bassins de production de bétail dans l'arrière-pays. Tandis que cette dynamique de la demande a entraîné une intensification de l'agriculture et l'augmentation du nombre de PME dans la transformation, le stockage, le commerce et la logistique dans les zones périurbaines et urbaines, les agriculteurs des zones rurales et des régions de l'intérieur sont moins à même de répondre à cette demande accrue, notamment pour les produits en vrac et périssables, vu l'insuffisance des infrastructures et des réseaux de transport, et une information inadaptée. De même, la proximité des ports et des grandes plaques tournantes de transport international donne aux importations un avantage concurrentiel par rapport aux productions nationales de l'intérieur. Ainsi, l'état des infrastructures de liaisons (routes, réseaux de transport, installations de commercialisation et information), conjugué à une meilleure gouvernance routière et à la levée des barrières non tarifaires pour le commerce intra-régional, devient décisif pour la compétitivité de la production nationale face aux importations. Par conséquent, le lien entre politiques agricoles, politiques des infrastructures et de transport, politiques d'aménagement des surfaces et politiques commerciales (tout particulièrement

concernant l'intégration régionale) prend une importance grandissante.

» *Un schéma de croissance économique surtout mû par les ressources naturelles et les industries extractives rend la région vulnérable aux fluctuations internationales des prix des denrées alimentaires.* Ces dernières années, la capacité fortement renforcée de la région à compter sur les importations pour répondre à la demande alimentaire régionale en plein essor repose dans une grande mesure sur l'exploitation de ressources non renouvelables et pourrait donc ne pas être durable si les prix mondiaux de ces matières premières chutaient. Les politiques doivent donc trouver les moyens d'investir les revenus issus de ces ressources non renouvelables pour accroître la productivité de l'économie, notamment du secteur agroalimentaire, au lieu de simplement les utiliser pour financer des importations alimentaires croissantes. Persistent vulnerability to natural and human-made disasters.

» *Vulnérabilité persistante aux catastrophes naturelles et causées par l'homme.* Au cours des cinquante dernières années, l'Afrique de l'Ouest a été déchirée par des catastrophes naturelles et des crises causées par l'homme qui ont entraîné de graves pénuries alimentaires et la destruction de la capacité de production dans divers pays. A titre d'exemple, la guerre civile en Côte d'Ivoire a détruit une grande partie des infrastructures de production de bétail du pays et fortement perturbé les économies du Burkina Faso et du Mali, qui dépendaient beaucoup du marché ivoirien pour leurs exportations régionales et du port d'Abidjan pour leur commerce extérieur. Plus récemment, les attentats terroristes au Mali et au Nord du Nigeria et l'épidémie d'Ebola dans quelques pays ont de même perturbé la production agricole et les échanges régionaux. Ces risques et incertitudes sont exacerbés par le changement climatique, la volatilité des prix et l'instabilité politique. Ainsi, le programme de croissance de l'Agriculture doit être très étroitement lié au programme de résilience. La CEDEAO et l'Union africaine pourraient occuper une place importante dans la création d'un environnement plus stable pour la croissance

agricole de la région, non seulement par leur appui du PDDAA mais aussi par leurs rôles dans l'instauration et le maintien de la paix et dans l'aide d'urgence.

#### *IV. Comment le système agroalimentaire a-t-il réagi à l'évolution de la demande et des tendances du marché ?*

##### La réponse des consommateurs

*Dans l'ensemble, les régimes alimentaires des consommateurs sont de plus en plus diversifiés à l'échelle nationale mais ils convergent dans l'ensemble de la région.* L'analyse des données issues des bilans alimentaires de ces trente dernières années montre que si les différences persistent entre les modèles de consommation par pays, les modèles de consommation alimentaire à l'échelle nationale sont de plus en plus diversifiés. La tendance à la diversification du régime alimentaire est particulièrement marquée dans les pays côtiers et les zones urbaines mais s'étend aussi aux pays enclavés, aux petites villes et aux zones rurales. Les facteurs qui déterminent cette tendance comprennent la migration, l'essor du commerce international et régional, les transformations des modèles de production locale dus au changement climatique et les investissements directs étrangers dans l'agroalimentaire et le commerce de détail, qui ont pour effet d'améliorer l'accès à une plus grande gamme de produits alimentaires. Les tendances convergentes dans la région comprennent : (1) une consommation accrue de riz et de produits à base de blé se substituant aux céréales traditionnelles comme le mil et le sorgho ; (2) une forte augmentation de consommation de racines et tubercules qui s'étend progressivement aux pays du Sahel ; (3) une consommation accrue de légumineuses, particulièrement de niébé, dans plusieurs pays dont le Nigeria ; (4) une forte augmentation de la consommation d'huile végétale par habitant et (5) la hausse de la consommation de fruits et de légumes. Des tendances à la hausse similaires s'appliquent à la consommation de poisson, de volaille, de produits laitiers, de viande rouge et de boissons.

*Le besoin de commodité dans la préparation et la consommation des aliments est un facteur essentiel qui sous-tend l'évolution des tendances de consommation des aliments.* Le besoin de commodité est alimenté par la congestion urbaine et les longs trajets ainsi que par l'emploi accru des femmes à l'extérieur du foyer, ce qui réduit le temps disponible pour l'achat, la préparation et la consommation des aliments. Ce besoin de commodité se manifeste par une demande accrue de repas pris à l'extérieur du foyer sous diverses formes allant des aliments achetés dans la rue à la fréquentation de petits restaurants informels (les « gargotes ») et de restaurants modernes de restauration rapide. Bien que les plats préparés soient à base de produits importés (nouilles, pâtes, pain et biscuits et surtout riz), il existe aussi des plats préparés à base de manioc tels que le gari et l'attiéké. Toutefois, la rapide expansion d'aliments frits et préparés dans les grandes villes côtières comme Accra et Lagos posent des problèmes de nutrition et de santé.

*Une seconde grande tendance est la demande de plus en forte d'aliments de qualité.* Cette tendance s'explique par la hausse des salaires, des niveaux d'instruction accrus et un meilleur accès à l'information. La qualité revêt plusieurs formes :

» *Qualité nutritionnelle et diversité du régime alimentaire.* Avec la hausse des salaires, la demande de produits alimentaires de plus grande valeur comme la viande, les produits laitiers, le poisson et les jus de fruit progresse. La demande de produits sains s'accroît également, comme par exemple les fruits, les légumes et les huiles végétales aux acides gras insaturés.

» *Homogénéité des produits, fraîcheur, durée de conservation, emballage et présentation.* Dans le cas du riz par exemple, l'homogénéité du produit et l'absence de matières étrangères sont des caractéristiques essentielles de qualité. Dans le cas de la volaille, le goût et la fraîcheur sont des critères importants qui différencient la volaille produite sur place des produits importés surgelés. Dans chaque cas, certains consommateurs sont prêts à payer plus cher pour des produits de qualité.

» *Sécurité sanitaire des aliments*, souvent associée à la qualité nutritive dans l'esprit des consommateurs. Comme pour les autres formes de qualité, la demande solvable de sécurité sanitaire des aliments s'accroît avec le revenu disponible mais aussi avec des niveaux d'instruction plus élevés et un meilleur accès à l'information sur les problèmes de sécurité sanitaire des aliments. Les consommateurs se préoccupent de plus en plus de la sécurité sanitaire des aliments qu'ils consomment mais disposent de peu d'information à ce sujet. Les normes publiques de sécurité sanitaire des produits alimentaires sont à peine en train d'émerger et leur application est inégale, les consommateurs ne s'y fient donc pas beaucoup. Les produits de marque étrangère sont souvent perçus comme étant plus sûrs, ce qui leur confère un avantage par rapport aux produits locaux.

La demande d'aliments sains et nourrissants est souvent surpassée par le besoin de commodité et l'attrance pour le mode de vie moderne ou à l'occidentale. Pour preuve, surtout chez les jeunes de la classe moyenne urbaine et aspirant-consommateurs, la préférence va aux produits alimentaires de marque en emballage et aux restaurants de restauration rapide à l'occidentale servant du poulet frit, des frites et des hamburgers. Le budget publicitaire conséquent des grands fabricants de produits alimentaires et des chaînes de restauration rapide renforce ces tendances et place les petits producteurs locaux en situation désavantageuse.

### La réponse du secteur du commerce de détail

La réponse des détaillants à l'évolution de la demande varie selon les segments du secteur du commerce de détail des produits alimentaires. Le commerce de détail en Afrique de l'Ouest est encore dominé par les moyens de commercialisation traditionnels, notamment les marchés en plein air, les grossistes traditionnels, les magasins de quartier et les vendeurs d'aliments du secteur informel. Mais ces dernières années, les commerces modernes (supermarchés et détaillants modernes de restauration rapide) se sont développés en zone urbaine. Vu que le secteur moderne du détail est mal connu, l'étude AGWA a mis un accent

particulier sur sa structure, la façon dont il a réagi à la structure changeante de la demande, ses perspectives de croissance et leurs implications pour l'ensemble du système agroalimentaire.

*Le secteur traditionnel du commerce de détail a réagi à l'évolution de la demande en augmentant le nombre de détaillants et l'étendue de leurs activités.* Plus frappante encore est l'expansion rapide des vendeurs de nourriture dans la rue qui satisfait la demande de repas rapides et pratiques émanant des travailleurs urbains à bas revenus. Les détaillants ont aussi élargi la vente d'aliments transformés et de produits alimentaires importés en conserve et séchées. Les marchés en plein air traditionnels peinent à rivaliser avec ce nouvel essor de la demande et se caractérisent souvent par leur encombrement et leur manque d'hygiène. La congestion urbaine, la faiblesse des réseaux de transport publics et l'irrégularité des services d'électricité (qui empêche l'usage répandu des réfrigérateurs et force donc les consommateurs à acheter fréquemment des produits périssables) ont aidé les commerces traditionnels de quartier à garder une part importante du marché.

*Des signes d'accélération de la croissance des magasins d'alimentation modernes sont visibles, mais son rythme est difficile à prévoir.* Malgré le récent essor des supermarchés et des chaînes et points de vente de restauration rapide dans les grandes zones urbaines, le secteur du commerce moderne de détail des produits alimentaires reste sous-développé par rapport à la dimension du marché, au niveau d'urbanisation et au dynamisme économique de ces pays. Les acteurs nationaux, régionaux et internationaux sont de plus en plus sensibles à ces marchés potentiels et peuvent avoir des projets de croissance ambitieux. Certains signes indiquent que l'expansion des points de vente modernes de produits alimentaires pourrait s'accélérer considérablement au regard des dynamiques accrues du secteur ces cinq dernières années et de l'arrivée récente d'acteurs régionaux et internationaux dans les secteurs de l'épicerie moderne et des services d'alimentation, particulièrement au Nigeria, au Ghana, en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Le rythme de croissance et d'expansion dépendra du dynamisme économique global de la région mais aussi de l'aptitude des investisseurs à

surmonter les difficultés liées au climat des affaires et à l'environnement opérationnel, tel que l'accès au financement et à l'immobilier, le manque de fiabilité de l'électricité et le développement insuffisant des chaînes d'approvisionnement nationales. Même dans le cas d'une croissance modeste, le développement des chaînes d'approvisionnement nationales pourrait permettre aux producteurs nationaux d'accéder aux segments du marché de plus grande valeur.

### La réponse des entreprises agroalimentaires

*En raison de leur diverses dimensions et structures organisationnelles, les entreprises agroalimentaires ont réagi de diverses façons à l'évolution de la consommation et aux tendances du marché.* La région reste caractérisée par une dichotomie entre un grand nombre d'entreprises agroalimentaires artisanales et informelles et un plus petit nombre d'entreprises agroalimentaires de taille industrielle. Le secteur artisanal fait partie d'une économie de réseau social qui facilite l'entrée dans le secteur et renforce sa résilience, mais il fait aussi obstacle à la croissance et à la formalisation des entreprises. Toutefois, le secteur représente une partie importante de l'économie rurale non agricole, crée des emplois et engendre des revenus, notamment pour les femmes. Il est aussi un important utilisateur de produits agricoles locaux et produit des aliments bon marché pour le segment des revenus les plus modestes. À l'autre extrême, le secteur formel à grande échelle, souvent constitué d'entreprises qui appartiennent à des multinationales ou à des conglomérats nationaux, s'appuie souvent sur des intrants importés tels que le blé et la poudre de lait pour fabriquer toute une série de produits pour le marché de masse et la classe moyenne grandissante. Il existe également quelques entreprises agroalimentaires à grande échelle qui transforment les cultures d'exportation et industrielles, surtout le cacao. À l'instar de la majorité des industries en Afrique subsaharienne, les petites et moyennes entreprises agroalimentaires sont peu nombreuses dans le secteur formel, un phénomène auquel on se réfère par le terme de « chaînon manquant ».

*Les grosses entreprises agroalimentaires ciblant le marché national ont réagi à la demande croissante de produits alimentaires plus commodes en développant*

*toute une série de produits emballés et prêts à consommer*, comme par exemple les nouilles instantanées et les céréales pour le petit déjeuner, qui attirent une population manquant de temps et mobile. Elles répondent aussi à la demande grandissante de produits alimentaires de plus grande qualité et plus variés, comme les yaourts aux fruits, les jus de fruit et les boissons non-alcoolisées. Vu leur réputation et l'utilisation de marques connues, les grandes entreprises agroalimentaires nationales et internationales sont mieux positionnées pour inspirer la confiance des consommateurs dans la qualité et la sécurité sanitaire de leurs produits. Tandis qu'au départ elles se sont surtout intéressées aux segments moyen et supérieur du marché, la situation a progressivement évolué et l'utilisation d'emballages de plus petite taille et de vastes réseaux de distribution a mis leurs produits à la disposition des marchés de masse à plus bas revenus.

*Le secteur artisanal et des petites entreprises agroalimentaires s'est montré dynamique car il a produit une vaste gamme de produits peu cher de qualités et niveaux de sécurité sanitaire divers pour les populations à faibles revenus.* Il s'agit d'aliments préparés tels que le gari et l'attiéké. Les PME de l'agro-industrie du secteur formel ciblent principalement les clients à revenus faibles et moyens. Certaines ont réussi à créer de nouveaux produits alimentaires répondant à la demande grandissante de commodité, de meilleure hygiène et de santé. Un grand nombre de ces produits, notamment le gari en paquet, les farines de haricot et de maïs, les ignames écrasées et le fofou instantané, sont à base de matières premières provenant du marché intérieur. Toutefois, comparées aux grandes entreprises agroalimentaires, les PME sont confrontées à des difficultés plus sérieuses d'accès au financement, à la technologie, à la commercialisation, aux réseaux de distribution et aux compétences en gestion. Leur principal avantage comparatif est leur meilleure connaissance des marchés locaux et des cultures alimentaires, et leur grande souplesse et aptitude à créer des marchés de niche localisés. Toutefois, pour consolider et étendre leurs positions sur le marché, elles doivent absolument améliorer la présentation et l'emballage des produits et inspirer la confiance du consommateur dans la qualité et la sécurité sanitaire des produits.

## Réponse de la production et des chaînes de valeur

### *La performance de la production agricole de l'Afrique de l'Ouest ces trente dernières années est mitigée.*

En général, la production d'aliments de base est celle qui s'est le plus accrue par habitant. Certaines cultures et produits de l'élevage dont les marchés sont les plus dynamiques, comme la viande, les produits laitiers, le riz et les huiles végétales, se sont beaucoup moins développés et n'ont pas réussi à satisfaire une demande grandissante. Le maïs, les ignames, le manioc et le niébé ont enregistré la plus forte croissance (3 % par an par habitant et plus), suivis des cultures d'oléagineux et de légumes à des taux de croissance annuels par habitant de 1 à 2 %. La production de mil, sorgho, riz et fruits a augmenté de moins de 1 % par an dans l'ensemble de la région, tandis que celle de la viande, du lait et de la canne à sucre a en fait reculé ces trente dernières années. En ce qui concerne les produits de l'élevage, la viande de porc est celle qui connaît la plus forte croissance annuelle par habitant avec 2 %, suivie de la viande de mouton et de chèvre dont la moyenne est de 1,6 % d'augmentation. Par contre, la production de bœuf et de lait par habitant a baissé.

*La croissance du secteur agricole se situait généralement bien en-dessous de la cible du PDDAA, établie à 6 %.* Malgré une forte augmentation de la production, les taux de croissance du secteur agricole n'ont pas été suffisamment rapides pour permettre aux pays d'Afrique de l'Ouest d'atteindre leurs objectifs de réduction de la pauvreté. La valeur ajoutée de l'agriculture n'a augmenté que de 3 % par an en moyenne de 1990 à 1995, suivie depuis lors d'un taux de croissance moyen annuel de 4 à 5 %. Bien que 7 des 15 pays de la CEDEAO aient atteint la cible du PDDAA de 6 % de taux de croissance agricole en 2009, seuls quatre ont pu maintenir ce taux en 2010. Et pourtant, pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté du PDDAA, le taux de croissance agricole doit dépasser 6 % chaque année, tandis que la plupart des pays ouest-africains se caractérisent par de fortes variations du taux de croissance d'une année à l'autre, en partie en raison des aléas climatiques.

### *La productivité s'est accrue faiblement et de façon peu régulière.*

La croissance agricole dans la région est essentiellement mue par l'expansion des superficies cultivées, tandis que les hausses de productivité des terres et de main d'œuvre sont modestes, les rendements restant bien en-deçà des seuils de références mondiales. C'est là un contraste marqué par rapport aux autres régions du monde où les augmentations de rendement sont les principaux déterminants des gains de production. Par exemple, la superficie plantée en céréales s'est étendue de 3,9 % par an tandis que le rendement n'a augmenté que de moins de 1 % par an entre 1980 et 2009. À l'exception du maïs pour lequel les rendements annuels ont progressé de 2, 2 % entre 1980 et 2009, les rendements des autres cultures n'ont que modestement augmenté ou ont même stagné. Les performances des sous-secteurs des bovins et des volailles sont encore pire ces dernières trente années, la production moyenne par animale reculant pour le bœuf (-0,9 % par an) et stagnant pour les secteurs de la volaille et des produits laitiers. Néanmoins, au cours de la période la plus récente (2008-2012), de modestes hausses de rendement ont été constatées dans l'ensemble de la région, notamment pour certaines cultures de base. Ces hausses peuvent être le reflet d'un accès accru des agriculteurs aux engrais et semences améliorées, résultat des grandes initiatives d'intensification agricole lancées en réponse à la montée en flèche des prix alimentaires mondiaux et des incitations de prix plus favorables pendant cette période.

*Ces moyennes régionales masquent de vastes écarts entre les pays.* Cela est vrai des niveaux comme des tendances de productivité. Pour certaines cultures, les rendements moyens peuvent varier d'un pays à l'autre par un facteur allant jusqu'à 5, reflet des grandes différences dans les systèmes de production, l'accès aux intrants, les variétés et les incitations aux agriculteurs. Ces disparités entre pays laissent à penser qu'il existe toute une gamme de possibilités d'amélioration des rendements dans les zones peu performantes en s'informant sur les approches réussies des pays avoisinants. D'importantes différences en termes de tendances de productivité peuvent être observées d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, tandis que les rendements du riz ont reculé au Nigeria et en Guinée entre 1980 et

2009, les rendements moyens du riz paddy dans les autres grands pays producteurs de riz (Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal et Sierra Leone) ont tous fortement augmenté. Ces chiffres sont peu révélateurs des réussites encore plus prononcées dans certaines zones irriguées de ces pays (par exemple l'Office du Niger au Mali et la vallée du fleuve Sénégal au Sénégal). De même, les rendements de manioc ont progressé bien plus fortement au Nigeria et au Ghana ces vingt dernières années (en réponse à la diffusion de variétés améliorées développées par IITA) que dans d'autres pays côtiers comme la Sierra Leone et le Liberia. Et jusque vers les années 2005, la performance du secteur du coton en Afrique de l'Ouest francophone était bien meilleure que dans les pays anglophones.

*Malgré des performances globalement modestes, on constate aussi quelques excellentes réussites de production et de réponses des chaînes de valeur.* Les exemples portent sur le secteur ghanéen du cacao, la performance du secteur du coton dans les pays francophones des années 1950 aux années 1990, et les fortes hausses de productivité dans les racines et tubercules, notamment le manioc. Qui plus est, de récentes initiatives d'amélioration des chaînes de valeur nationales du riz au Sénégal grâce aux initiatives coordonnées d'organisations agricoles, du secteur privé et des gouvernements sont aussi prometteuses.

### Réponses du commerce international et régional

Les tendances de production sont également confirmées par les données commerciales qui reflètent la compétitivité de l'Agriculture ouest-africaine et de son aptitude à réagir aux tendances de la demande sur le marché intérieur comme sur les marchés à l'exportation.

*Les balances commerciales agricoles et alimentaires de la région de la CEDEAO sont devenues négatives depuis le début du millénaire.* Tandis que les exportations agricoles et alimentaires ont rapidement progressé, les importations ont enregistré une hausse encore plus rapide. En conséquence, seuls cinq pays ouest-africains sont restés exportateurs agricoles nets et/ou exportateurs alimentaires nets pendant la période 2006-2010. La Côte d'Ivoire

est de loin l'exportateur agricole net le plus important de la région. Le déficit commercial net du secteur alimentaire de toute la région s'est établi en moyenne à 4 milliards de \$EU en 2006-10, comparé au déficit commercial net de tous les produits agricoles de 2,7 milliards de \$EU. Le Nigeria accusait le plus gros déficit commercial agricole et alimentaire, devant le Sénégal. Cette tendance à l'augmentation des importations alimentaires a coïncidé avec une période de forte croissance des exportations de marchandises, ce qui a renforcé la capacité d'importation de nombreux pays. Néanmoins, certains s'inquiètent de la pérennité de cette capacité d'importation car elle s'appuie fortement sur l'exportation de ressources non renouvelables.

*Un nombre limité d'aliments de base contribue à l'essentiel de l'aggravation du déficit commercial de produits alimentaires.* Les céréales, notamment le riz et le blé, sont de loin les produits les plus importants, car ils représentent 41 % de la valeur des importations alimentaires lors de la période 2006-10, suivis par les huiles végétales (13 %), le poisson (11 %), les produits laitiers (9 %) et le sucre (9 %). Ensemble, ces cinq groupes de denrées alimentaires représentent 83 % de la valeur des produits alimentaires importées par la région. Les importations d'huile végétale ont connu une augmentation particulièrement rapide, s'élevant de la 7<sup>e</sup> place en 1986-1990 (4 % des importations alimentaires) à la 2<sup>e</sup> place en 2006-2010 (13 % des importations alimentaires).

*Malgré la hausse des importations, les taux d'autosuffisance de nombreux aliments de base n'ont accusé qu'un modeste recul.* En dépit de la progression rapide des importations de céréales, la dépendance de la région vis à vis du marché mondial de céréales n'est passée que de 12 % pendant la seconde moitié des années 1980 à 20 % pendant la période 2006-2010. Cette dépendance accrue vis à vis des importations est surtout due à la demande croissante de riz et de blé, tandis que la région est restée autosuffisante en céréales sèches (mil, sorgho et maïs). Le taux d'autosuffisance a reculé pour d'autres denrées alimentaires de base, notamment le lait, l'huile de palme, la viande de volaille et le sucre. Concernant le blé, le lait et le sucre, la région a toujours dépendu des importations pour satisfaire

une grande partie de ses besoins, mais ces dernières années les taux d'autosuffisance ont encore baissé avec la hausse de consommation de ces denrées par habitant. Comme dans le cas des céréales, le degré de dépendance vis à vis des importations de ces autres aliments de base varie beaucoup d'un pays à l'autre.

*Les exportations agricoles de l'Afrique de l'Ouest ont fortement progressé mais moins que celles du reste du monde.* Les exportations agricoles de la région ont progressé de 6,2 % par an en moyenne pendant la période 1996-2000 à 2006-10, soit environ 20 % de moins que le taux de croissance des exportations dans le monde (7,7 %). Pour un certain nombre de denrées, les exportations ouest-africaines ont progressé plus rapidement que celles du reste du monde<sup>9</sup>, tandis que celles d'autres produits importants comme le poisson et la fibre de coton ont chuté ou stagné pendant cette période. Le cacao est un exemple de réussite remarquable, et la région a gardé sa part dominante du marché mondial. Par contre, un grand défi consistera à tenter de relancer certaines chaînes de valeur d'exportation de la région dont les performances sont poussives depuis quelques années, comme le coton et le café. Intégrer une plus grande valeur ajoutée aux exportations est aussi un défi. Si cela a réussi pour le cacao, ce n'est pas le cas de nombreuses autres exportations, à l'exception de quelques cultures horticoles à plus forte valeur.

*Les exportations agricoles restent fortement concentrées dans un petit nombre de pays et de produits.* Les produits d'exportation liés au cacao constituent à eux seuls plus de la moitié des exportations agricoles de la région en termes de valeur et, si on y ajoute les fibres textiles et le caoutchouc naturel, la part progresse pour atteindre plus des deux-tiers. Toutefois, la concentration des exportations dans ces trois groupes de denrées était encore plus prononcée dans le passé, car au fil du temps, la région s'est légèrement diversifiée. Une poignée de pays représente presque l'ensemble des principales exportations, la Côte d'Ivoire étant de loin le chef de file des exportateurs avec plusieurs denrées comme

les produits du cacao, le caoutchouc naturel, le café, les noix de cajou, l'huile de palme et les bananes. Là encore, on constate une légère tendance à la diversification géographique des exportations, les plantations de cacao et de caoutchouc étant actuellement en expansion dans un certain nombre de pays côtiers. Les grandes exportations produites par un plus grand nombre de pays sont la fibre de coton, le poisson et le tabac. La région bénéficie également de quelques remarquables réussites, ayant fait son entrée sur des marchés de niche à plus forte valeur, comme par exemple les haricots verts, le karité, les noix de cajou et les fruits.

*Malgré des barrières persistantes, les flux des échanges intra-régionaux se sont accrus.* Les flux commerciaux sur de longues distances, comme par exemple entre les pays du Sahel et les pays côtiers, existent depuis bien longtemps et prennent souvent leur origine dans des réseaux sociaux et ethniques. Le bétail, les céréales et le niébé sont exportés du Sahel vers la côte ; certaines céréales vont aussi des pays côtiers vers le nord ; et les tubercules, fruits et légumes de la savane guinéenne sont acheminés vers les villes du littoral et des pays du Sahel. Ces flux commerciaux se sont beaucoup accrus ces dernières décennies, poussés par l'urbanisation et la migration. Cependant, la véritable ampleur de ces échanges est inconnue, puisque les données commerciales officielles ne représentent qu'une partie des flux commerciaux réels. Les principaux obstacles à une expansion accrue sont les suivants : insuffisance des infrastructures routières, règles qui freinent la concurrence dans les transports routiers, obstacles administratifs, difficultés et risque de transfert de fonds d'un pays à l'autre avec des systèmes monétaires différents, insécurité croissante et recherche de rente par les policiers et agents aux frontières.

## V. Pourquoi la réponse de l'offre est-elle en retard sur la hausse de la demande ?

La performance mitigée de l'Agriculture ouest-africaine en termes de production et de productivité et la perte de compétitivité sont dues à une série de problèmes structurels, dont beaucoup sont encore aggravés par des politiques inadéquates. Outre les effets dissuasifs des politiques et

<sup>9</sup> Citons par exemple la pâte de cacao, la poudre et le tourteau de cacao, la noix de cajou, les graines de sésame, les noix de la karité, le caoutchouc naturel, les mangues, les bananes, les papayes, le sorgho et les produits du manioc.

interventions gouvernementales incohérentes, les problèmes structurels liés à l'accès aux marchés, aux risques et incertitudes et à l'accès aux intrants, aux services et technologies, n'incitent pas vraiment à faire des investissements susceptibles d'augmenter la productivité de l'agriculture et des segments correspondants, en amont et en aval. Bien que de nombreuses difficultés et solutions éventuelles soient spécifiques par chaînes de valeur, des obstacles génériques existent dans la plupart des chaînes de valeur agricoles.

### Instabilité des politiques et absence d'investissement dans les biens collectifs essentiels

Bien que les réformes macro et sectorielles mises en œuvre lors de l'ajustement structurel se soient en général traduites par une hausse des prix agricoles à la production, ces réformes se sont accompagnées d'un recul des investissements dans les biens collectifs essentiels (recherche, enseignement en milieu rural et formation professionnelle) et d'un recul de l'Agriculture par la communauté des donateurs. Vu l'état de délabrement des infrastructures rurales, un climat d'affaires généralement peu porteur et une rentabilité incertaine, le secteur privé a souvent tardé à reprendre les services de soutien tels que la commercialisation, la fourniture d'intrants et le financement dont le secteur public s'était désengagé lors de l'ajustement structurel. En outre, les politiques des gouvernements ont souvent été imprévisibles, caractérisées par des interventions ponctuelles sur le marché via des restrictions commerciales, des subventions ou des Initiatives présidentielles de courte durée visant certaines chaînes de valeur particulières. Cette volatilité politique, conjuguée à une mise en œuvre insatisfaisante des politiques et programmes annoncés et à de fréquents revirements de politiques, exacerbée par un ensemble de réglementations peu favorables aux affaires, a renforcé les incertitudes du marché et découragé les investissements du secteur privé, y compris les agriculteurs. En retour, la réponse lente et inégale du secteur privé a nourri la méfiance latente des pouvoirs publics à l'égard de la volonté et de la capacité du secteur privé de s'engager, suscitant ainsi de nouvelles séries d'interventions gouvernementales.

### Accès au marché et difficultés liées aux infrastructures

*Les réseaux routiers et de transport sous-développés restent un obstacle majeur à l'accès au marché.* Les producteurs sont aussi dissuadés d'augmenter leur production et d'adopter des technologies entraînant des gains de productivité car les prix élevés des transports affectent directement le prix auquel ils vendent leur production et achètent leurs intrants. Les coûts d'accès au marché sont élevés en raison des distances géographiques, de la dispersion territoriale des producteurs, des volumes réduits d'excédents commercialisables et du mauvais état des routes en zone rurale. Les politiques qui freinent la concurrence dans les transports routiers font que les prix des transports en Afrique de l'Ouest sont bien plus élevés que dans d'autres régions en développement et limitent considérablement la compétitivité Agricole. Ces contraintes affectent les agriculteurs et les négociants mais aussi les entreprises agroalimentaires (en augmentant les coûts de regroupement des matières premières) et les prestataires de services comme la finance, la vulgarisation et la médecine vétérinaire. En zone urbaine, la congestion et le développement insuffisant des transports publics limitent l'expansion des détaillants modernes à grande échelle.

*Malgré les améliorations apportées aux grands axes routiers, les communautés rurales sont celles qui, de loin, ont encore l'accès le plus réduit aux routes praticables en toutes saisons dans le monde en développement.* La qualité des services de transport en Afrique de l'Ouest, mesurée par l'Indice de performance logistique, est inférieure à celle d'autres régions africaines et au reste du monde. Bien que des investissements majeurs aient été faits ces dernières années, notamment dans les grands couloirs routiers internationaux et les principaux axes routiers, la densité des routes en Afrique de l'Ouest reste basse comparée à celle d'autres régions en développement.

*L'infrastructure du marché et la vente en gros ont du mal à faire face à la hausse de la demande.* L'état de l'infrastructure physique du marché réduit l'efficacité des principales fonctions du système de commercialisation, à savoir regroupement des produits, stockage, tri et classification des produits

agricoles en fonction des divers segments de marché, ainsi que l'élimination des eaux usées et des déchets. Ce constat s'applique à l'infrastructure du marché de gros et de détail, aux abattoirs, au stockage (notamment les chaînes de froids) et au matériel utilisé dans d'autres opérations post-récoltes telles que nettoyage, séchage et conditionnement, au sein de l'exploitation et en dehors. La détérioration de la qualité et des aliments le long du système de commercialisation est un grave problème supplémentaire, notamment des produits périssables tels que les fruits, les légumes et les produits d'origine animale. Qui plus est, les mauvaises conditions d'hygiène sur les marchés peuvent mettre en danger la santé humaine et l'environnement. Cette insuffisance d'infrastructure et le sous-développement que cela implique dans le secteur de la vente en gros présentent une difficulté majeure pour les entreprises agroalimentaires et les détaillants. Ces derniers sont confrontés à des coûts de transaction élevés pour le regroupement des produits, le contrôle qualité et le tri en lots de qualité homogène. En fait, le plus gros problème des entreprises agroalimentaires est de s'assurer d'une offre fiable de produits agricoles locaux, notamment les denrées de base, de qualité et de quantité constantes. Les industriels de l'agroalimentaire qui ciblent le marché national et ayant le mieux réussi sont ceux qui se sont approvisionnés en intrants importés, comme le blé, la poudre de lait et les concentrés de fruits utilisés pour produire des jus.

*Un approvisionnement en électricité peu fiable (problème particulièrement grave au Nigeria) empêche les entreprises agroalimentaires de faire fonctionner leurs usines à pleine capacité, les obligeant souvent à investir dans des groupes électrogènes très coûteux qui augmentent leurs coûts de production. De même, les petites entreprises agroalimentaires doivent utiliser des décortiqueuses fonctionnant au diesel ou à l'essence qui coûtent plus cher que les décortiqueuses électriques. Un réseau électrique peu fiable freine aussi le développement des chaînes de froid, limitant ainsi la commercialisation des produits périssables. La demande de ces produits augmentant rapidement, leurs chaînes de valeur ont le potentiel de générer un nombre d'emplois conséquent.*

*De nombreuses chaînes de valeur sont fragmentées, avec une coordination verticale et horizontale limitée parmi les divers acteurs, y compris des liens peu solides avec les prestataires de service. Des chaînes de valeur mal coordonnées se caractérisent souvent par une mauvaise communication des incitatifs des consommateurs et industriels agroalimentaires aux agriculteurs concernant l'exigence de qualités particulières de produits, notamment la propreté, la sécurité sanitaire et la constance de l'offre. La mauvaise transmission de l'information concernant la volonté des consommateurs et des industriels de payer pour différents niveaux de qualité de produit est due à :*

- » Un manque de normes et de standards reflétant la nature de la demande sur le marché.
- » Un bas volume d'excédents commercialisés par exploitation, ce qui rend le tri des produits par qualité coûteux pour les négociants ; en conséquence, les produits de qualités diverses sont souvent regroupés dans le système de commercialisation, ce qui réduit toute incitation à récompenser les producteurs de produits de qualité supérieure.
- » Satisfaire les attentes du marché en termes de qualité, de quantité et de constance de l'offre exige souvent des investissements spécialisés et des compétences qui ne sont pas à la portée des petits agriculteurs et négociants.

### Risques élevés et incertitudes

*L'ensemble des acteurs du système agroalimentaire ouest-africain sont confrontés à des risques élevés de production et de marché. Ces risques viennent des aléas climatiques, des ravageurs et des maladies ainsi que de la volatilité des prix et des politiques. Les fortes fluctuations de production, conjuguées à une faible intégration géographique des marchés et de faibles volumes de production commercialisée contribuent à la forte fluctuation des prix selon les saisons et les années. Les interventions imprévisibles des gouvernements et les retombées de la fluctuation internationale des prix compliquent encore la situation. L'incertitude des disponibilités, la rapidité d'obtention et la qualité des intrants, les services-conseil*

et le financement ajoutent des risques supplémentaires. Ensemble, ces risques et incertitudes découragent fortement les agriculteurs d'investir dans des technologies génératrices de gains de productivité et dissuadent les autres acteurs privés à investir dans la fourniture d'intrants, les services de soutien, la commercialisation et l'agroalimentaire.

*Les agriculteurs ouest-africains et les autres acteurs des chaînes de valeur manquent généralement d'accès aux produits et aux services de gestion des risques.* Citons par exemple l'assurance agricole, les contrats à terme et la couverture des risques. Même des technologies plus simples de stabilisation des rendements, comme par exemple l'amélioration du sol et la gestion de l'eau, l'irrigation, les semences améliorées, les phytoprotecteurs et les médicaments vétérinaires, ne sont à la portée que d'une minorité d'exploitants. En l'absence de tels produits et services, la principale réponse des agriculteurs au regard des divers risques et incertitudes consiste à diversifier leurs ressources limitées dans des activités variées et nombreuses. En conséquence, les exploitations sont souvent trop petites pour adopter des technologies améliorées et les coûts unitaires de commercialisation s'accroissent. En réponse à l'irrégularité de l'offre intérieure, les entreprises agroalimentaires et les détaillants recourent à nouveau aux importations.

Les programmes de sous-traitance avec des petits agriculteurs peuvent atténuer certains risques cités plus haut au niveau de l'exploitation agricole, mais le secteur des entreprises agroalimentaire a besoin de meilleurs outils pour gérer les risques liées aux fluctuations des prix et des rendements. En outre, les risques associés à l'exécution des contrats limitent la volonté des entreprises agroalimentaires et leur aptitude à développer des programmes de sous-traitance avec des petits agriculteurs, surtout des programmes fournissant des intrants.

*La propriété foncière et les droits à l'usage de l'eau non sécurisés nuisent aux incitations à investir dans l'amélioration de la terre et l'irrigation et à attirer les capitaux extérieurs dans l'agriculture.* Qui plus est, les conflits liés à la terre et l'eau détruisent le capital social et peuvent empirer l'inégalité de genre, notam-

ment dans les zones où existe le plus fort potentiel de production et de débouchés. La croissance démographique entraîne la fragmentation des terres et la prolifération de fermes minuscules, incapables de nourrir les familles qui les exploitent, a fortiori de commercialiser leurs produits. De plus, l'absence de titres fonciers fiables empêche les autorités locales d'instaurer les impôts fonciers susceptibles de fournir l'assiette fiscale nécessaire à la prestation des nombreux services de soutien essentiels dont ont besoin les communautés rurales, tels que l'enseignement primaire, la santé et la vulgarisation agricole. En zone urbaine, l'agro-industrie et les détaillants modernes indiquent que les difficultés à se procurer un titre foncier explicite ont souvent freiné leur expansion.

### Faible accès aux intrants améliorés, technologies et services de soutien

*L'inégal accès aux intrants, technologies et services de soutien qui existe entre les hommes et les femmes freine la croissance de la productivité.* L'aspect genre est un facteur transversal qui touche tous les éléments discutés ci-dessous qui limitent la croissance de la productivité Agricole ouest-africaine. Les conventions sociales dans de nombreux pays restreignent l'accès des femmes aux facteurs de production et des services tels que les terres aménagées et le crédit qui sont essentiels pour accroître la productivité. Les services de vulgarisation sont souvent occupés majoritairement par des hommes, et les messages de vulgarisation ne sont pas toujours orientés vers les préoccupations des femmes. Ces restrictions non seulement éloignent les bénéfices de la croissance des femmes; elles diminuent aussi la croissance globale de la productivité en limitant aux femmes, qui représentent une grande partie des acteurs du système agroalimentaire, la disponibilité des ressources favorisant cette croissance.

*Une utilisation peu importante et irrégulière d'intrants améliorés tels que les semences, engrais, pesticides et médicaments vétérinaires restent la cause la plus directe de la basse productivité en Afrique de l'Ouest.* Dans l'ensemble, l'utilisation de semences améliorées reste marginale, l'emploi moyen d'engrais par hectare est extrêmement faible, même comparé à d'autres régions d'Afrique, et l'utilisation

de la puissance agricole, notamment la mécanisation, en agriculture et dans les activités post-récoltes, est très limitée.

*Les contraintes du côté de la demande comme de l'offre entravent le développement des marchés d'intrants.* La demande est limitée par l'incertitude sur la rentabilité due aux risques de production et de marché, aux soucis de qualité et de prix élevés des intrants et au manque de financement. En outre, les connaissances insuffisantes des agriculteurs concernant l'utilisation correcte des intrants tels que les engrais, les pesticides et les médicaments vétérinaires, réduisent l'efficacité de ces derniers. Une demande faible et irrégulière ralentit le développement des chaînes d'approvisionnement d'intrants du secteur privé qui sont encore plus limitées par les coûts de distribution, l'accès insuffisant au financement et dans certains cas, les interventions des gouvernements.

*Les engrais et les équipements sont surtout importés et les prix à la production sont élevés en raison des coûts de transport et de distribution élevés, des petits volumes et parfois des politiques d'appel d'offres inefficaces.* Les économies d'échelle dans la production et l'approvisionnement de ces intrants sont énormes ce qui, vu la dimension réduite des marchés dans la plupart des pays membres de la CEDEAO, a limité le nombre d'importateurs sur chaque marché, freinant de fait la concurrence. Une harmonisation régionale effective des réglementations pourrait renforcer la concurrence et réduire les coûts. Bien que les subventions d'intrants puissent offrir une aide temporaire, les coûts fiscaux se sont avérés élevés, et les dispositifs ont connu d'importantes fuites et des coûts d'exploitation élevés et ont parfois nuit aux réseaux privés d'approvisionnement en intrants.

*Les systèmes de recherche agricole sont souvent fragmentés.* La recherche agricole est déterminante pour la production de nouvelles technologies qui améliorent et stabilisent les rendements tout en utilisant un minimum d'intrants et de ressources naturelles avec la plus grande efficacité et durabilité possibles. Vu le besoin d'adaptation aux conditions locales agro-écologiques et du sol, l'importation de technologies fonctionne moins bien en agriculture que dans de nombreux autres secteurs. Le nombre comparativement important de cultures de base,

la diversité des systèmes agricoles et la dimension réduite des marchés nationaux rendent le développement technologique plus difficile en Afrique de l'Ouest que dans d'autres régions. Bien que de nombreuses études aient apporté la preuve du rendement élevé des investissements dans la recherche et développement agricole (R & D), en Afrique de l'Ouest la R & D est gravement sous-financée depuis des décennies et les niveaux de financement ne redémarrent que lentement. De plus, les systèmes de recherche d'Afrique de l'Ouest sont limités par un certain nombre de contraintes structurelles, notamment un ensemble de chercheurs vieillissants et des difficultés à attirer de nouvelles ressources humaines de qualité et à les garder. Qui plus est, les économies d'échelle sont importantes dans la recherche et développement, ce qui limite l'efficacité de systèmes de recherche fragmentés et de taille réduite, notamment dans les petits pays.

*Les systèmes de vulgarisation et les services de conseils techniques sont fréquemment inopérants.* La vulgarisation et les conseils aux entreprises constituent un lien essentiel entre les concepteurs et les utilisateurs de recherche et de technologie. Suite à l'ajustement structurel et aux désillusions suscitées par l'approche de Vulgarisation de Formation et Visite, le financement de la vulgarisation a reculé dans la région. Depuis lors, les pays ont fait l'expérience d'approches diverses, mais aucun large consensus ne s'est dégagé quant à la méthode la plus performante. Outre les systèmes publics de vulgarisation sous-financés, les services-conseils sont offerts par un certain nombre d'acteurs, ONG comprises, des projets financés par des donateurs et, dans certains cas, des entreprises agroalimentaires et de fournisseurs d'intrants du secteur privé. La coordination des programmes parmi les acteurs est rare. L'ampleur des activités des divers prestataires de services-conseils varie énormément. Les prestataires non-étatiques ont en général un petit nombre d'agents mais disposent de fonds de fonctionnement par agent plus importants, tandis que les services publics sont plus vastes mais disposent souvent de peu de ressources de fonctionnement. L'efficacité du système de vulgarisation est de plus réduite par le nombre limité des activités de recherche dans la région (et donc, un nombre limité de nouvelles technologies à

vulgariser), la médiocrité des infrastructures rurales et le faible niveau de formation d'un grand nombre d'agents. Les services de conseil aux entreprises et les formations sur la maîtrise des financements sont encore plus rares.

*La faiblesse des systèmes d'enseignement Agricole handicape aussi fortement tout le système agroalimentaire.* Ces systèmes affaiblis affectent l'aptitude des agriculteurs et des PME à adopter des technologies, innover et saisir les opportunités du marché. Ils sapent également les performances et l'efficacité des services et organismes de soutien, qu'ils soient publics, privés ou de la société civile. La faiblesse du capital humain va du bas niveau d'alphabétisation des agriculteurs à l'insuffisance d'effectifs bien formés et compétents dans des domaines tels que la science et la technologie alimentaire, l'emballage et la commercialisation. La rareté des employés dotés de ces compétences a été une contrainte importante à l'expansion du secteur agroalimentaire.

*L'accès limité aux financements et leurs coûts élevés ralentissent les investissements et l'adoption de la technologie.* Les contraintes ci-dessus liées à l'accès au marché et aux infrastructures, aux risques de production et de prix, aux technologies et aux compétences rendent l'offre de services financiers aux agriculteurs et autres acteurs des chaînes de valeur agricoles risquée et coûteuse. La disponibilité limitée d'instruments de gestion des risques, les vastes contraintes collatérales, les problèmes d'exécution des contrats et une culture de remboursement de prêts peu développée réduisent encore l'envie du secteur financier de s'aventurer dans le financement de l'agriculture. Les initiatives visant à contourner les problèmes structurels sous-jacents par l'intermédiaire des banques publiques de développement agricole et d'emprunts subventionnés se sont avérées trop coûteuses sur la durée et inefficaces. Certains réseaux financiers décentralisés et dynamiques de la région ont réussi à octroyer des financements aux agriculteurs et autres parties prenantes des chaînes de valeur, bien qu'ils n'aient satisfait qu'une fraction de la demande. Les entreprises agroalimentaires, les commerçants et les fournisseurs d'intrants jouent aussi un rôle croissant dans le financement des chaînes de valeur, soit en

octroyant des financements directement aux agriculteurs ou aux agents chargés des achats, soit en facilitant les prêts bancaires via l'établissement de contrats fermes d'achat. Dans le passé, le financement de l'agriculture a eu plus de succès dans les chaînes de valeur d'exportation organisées comme le coton. Dans un environnement libéralisé, la vente hors contrat est une menace constante et plus facile à contrôler lorsque les caractéristiques du produit, comme par exemple pour les denrées volumineuses ou périssables, réduisent les options de vente hors contrat ou lorsque les acheteurs desservent des marchés de niche. D'autres instruments de financement des chaînes de valeur tels que le nantissement des stocks, le financement par créances clients et le crédit-bail prennent une importance grandissante. Des services financiers supplémentaires comme les services d'épargne et de règlement sont d'une importance décisive, et leur croissance future pourrait être facilitée par le potentiel d'expansion rapide de services bancaires et de virement basés sur la téléphonie mobile dans la région.

## *VI. Evolution des politiques Agricoles nationales et régionales*

### *De l'extraction des ressources au moteur de croissance*

*Les politiques agricoles ont radicalement changé ces cinquante dernières années.* En réponse à l'évolution des circonstances rencontrées par ce secteur et des objectifs politiques des pays ouest-africains, les politiques agricoles ont radicalement changé. Les politiques immédiatement après l'indépendance ont surtout porté sur l'extraction des ressources du secteur agricole (notamment l'agriculture d'exportation) pour financer les investissements dans d'autres secteurs. À partir de la moitié des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990, lorsque les pays sont passés par l'ajustement structurel, la taxation explicite et implicite de l'agriculture a été généralement réduite et une politique commerciale plus neutre a été adoptée à l'égard des cultures d'exportation par rapport aux aliments de substitution des importations. Par contre, l'austérité budgétaire qui a accompagné les programmes d'ajustement structurel a réduit les investissements dans les biens

publics essentiels comme les infrastructures rurales et la recherche agricole.

*La « redécouverte » de l'Agriculture et l'émergence du PDDAA depuis le début des années 2000 ont rehaussé l'importance des politiques Agricoles sur les plans national comme régional.* Ce n'est qu'au début du 21<sup>e</sup> siècle que les gouvernements africains et leurs partenaires de développement ont « redécouvert » l'agriculture, ce qu'illustrent parfaitement le lancement en 2003 du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et la reprise progressive d'affectations de fonds publics et d'aide officielle au développement au bénéfice de l'agriculture. Plusieurs pays ont préparé de nouvelles stratégies ou lois d'orientation agricoles et, pour la première fois, des politiques agricoles régionales ont été préparées par l'UEMOA (en 2001) et la CEDEAO (en 2005). La tendance générale a été de favoriser les approches sectorielles visant une planification et mise en œuvre des politiques agricoles et des investissements plus cohérentes.

### Conception et mise en œuvre du PDDAA

*La crise alimentaire de 2008 a fortement influencé la conception des programmes de la CEDEAO/PDDAA.* Bien que lancé en Afrique de l'Ouest en 2005, le processus du PDDAA n'a pris son essor dans la région qu'après la flambée des prix des aliments de 2008. Cette crise a eu des répercussions positives et négatives sur le programme politique agricole. Du côté positif, elle a été un puissant rappel de l'importance des investissements dans l'Agriculture et a mené à l'élaboration rapide des programmes nationaux du PDDAA. En conséquence, les 15 pays de la CEDEAO ont signé leur accord avec le PDDAA entre 2009 et 2011 et deux tiers d'entre eux avait préparé leur Plan national d'investissement agricole (PNIA) dès la fin 2011.

Du côté négatif, de nombreux gouvernements ont réagi de façon ponctuelle et non coordonnée à la flambée des prix alimentaires et certaines mesures adoptées ne cadraient pas avec les objectifs à plus long terme d'avancement de l'intégration régionale et de résolution des problèmes structurels sur la durée. Plusieurs pays visaient l'autosuffisance

céréalière, notamment le riz, contrairement à l'objectif de la CEDEAO promouvant la souveraineté alimentaire à l'échelle régionale. Les interdictions d'exporter et les exemptions temporaires de tarifs douaniers et de taxes à l'importation, destinées à protéger les consommateurs urbains, ont nui aux mesures incitatives dont bénéficiaient les producteurs et aux efforts d'intégration du commerce régional et de coordination des politiques. Coté production, les gouvernements ont conçu des programmes d'urgence pour relever rapidement la production des céréales et les niveaux d'autosuffisance nationale. Ces programmes ont fortement porté sur la production au niveau de l'exploitation, avec une faible intégration des segments de chaînes de valeur en aval et en amont et une forte dépendance vis-à-vis des subventions aux intrants.

*Le processus du PDDAA a eu plusieurs résultats positifs et apporté d'importantes contributions à des mécanismes politiques améliorés, plus cohérents et inclusifs.*

- » Elles sont parvenues à donner au développement agricole une plus grande visibilité sur le calendrier politique de nombre de pays et ont amené ces derniers à adopter des politiques agricoles et des programmes de développement plus cohérents sur les plans sectoriel et régional.
- » Elles ont contribué à mobiliser et à coordonner le soutien de nombreux donateurs autour d'un ensemble d'objectifs communs tels qu'ils figurent dans les plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) et le Plan régional d'investissement agricole de la CEDEAO. Le programme régional de la CEDEAO (ECOWAP) et la Politique agricole de l'Union (PAU) de l'UEMOA illustrent aussi les importants efforts déployés à l'égard de problèmes susceptibles d'être réglés plus efficacement à l'échelle régionale que nationale.
- » L'ECOWAP constitue aussi une étape importante dans l'harmonisation des actions de diverses organisations intergouvernementales de la région caractérisées par une prolifération de politiques et de programmes faisant double emploi.

- » Dans de nombreux cas, les activités PDDAA/CEDEAO réunissaient des groupes de parties prenantes plus vastes que ceux qui avaient participé auparavant à la formulation des politiques et programmes agricoles.
- » En réunissant fréquemment les équipes nationales du PDDAA dans des ateliers conjoints à l'occasion de l'élaboration des PNIA, la Commission de la CEDEAO a contribué à créer une communauté de pratiques dans les pays qui ont partagé cette expérience et fait un apprentissage mutuel. Cela a permis d'améliorer la conception de chaque PNIA et de jeter les bases d'un constant apprentissage mutuel lors de la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux.

*Le processus du PDDAA a aussi été confronté à des contraintes et à des difficultés majeures*

*De nombreux PNIA ont été construits autour de programmes de production alimentaire d'urgence.* Les PNIA sont hétérogènes vu les priorités relatives données aux divers sous-secteurs, activités et segments de chaînes de valeur. En général, ils concernent principalement les produits pour lesquels la demande progresse rapidement, même si le bétail reçoit comparativement des ressources moins importantes. Toutefois, le choix du moment où ils ont été conçus, juste après la flambée des prix alimentaires, se manifeste dans leur structure et dans l'importance relative des différents volets de programme. Dans plusieurs cas, les PNIA ont donc dû être élaborés autour de programmes d'urgence lancés en réponse à la flambée des prix alimentaires qui a absorbé d'importantes ressources financières, institutionnelles et humaines, devenues par conséquent indisponibles pour des investissements et des réformes politiques à plus long terme.

*Les PNIA concernent surtout la production au niveau de l'exploitation.* Bien que la plupart des PNIA mentionnent qu'il faut développer la chaîne de valeur entière, la plupart d'entre eux consacrent la grande majorité de leur financement aux activités au niveau de l'exploitation, surtout au travers de subventions d'intrants et du développement de l'irrigation. Les investissements engagés dans la

commercialisation (particulièrement le développement de meilleurs systèmes de vente en gros) et la transformation, la sécurité sanitaire des aliments, la recherche, la vulgarisation et le développement du capital humain, tous devenant de plus en plus décisifs pour la transformation structurelle réussie du système alimentaire, sont relativement peu mis en avant. De nombreux PNIA mettent l'accent sur le besoin de développement des capacités, et tout particulièrement sur les organisations d'agriculteurs et les interprofessions, mais consacrent moins de ressources aux besoins de renforcement des capacités d'autres parties prenantes des systèmes agroalimentaires tels que les PME agroalimentaire et les petits commerces. La même chose s'applique, à quelques exceptions près, aux institutions gouvernementales chargées de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi de programme. Il y a aussi relativement peu d'articulation explicite, à l'échelle nationale comme régionale, entre les programmes d'investissement agricole et les programmes d'investissement industriel, qui donnent généralement un place importante à l'agro-industrie, ou encore avec les programmes d'amélioration de l'électrification rurale. Tandis que la plupart des PNIA reconnaissent aussi que procurer un régime foncier et des droits à l'usage de l'eau plus fiables stimule la croissance durable et équitable de l'Agriculture, dans la plupart des cas les liens entre programmes d'investissement et initiatives de renforcement du régime foncier et des droits à l'usage de l'eau ne sont pas clairement expliqués.

*La plupart des PNIA fixent des objectifs de production extrêmement ambitieux.* Bien que les taux de croissance agricole aient clairement progressé ces dernières années, les cibles de taux de croissance moyens du PDDAA se démarquent très fortement des modèles historiques. Fixer des cibles ambitieuses peut faire partie d'une stratégie de mobilisation d'efforts supplémentaires en vue de stimuler la production mais procéder ainsi est risqué et peut créer des attentes irréalistes parmi les gouvernements africains, les donateurs et le grand public. Lorsqu'elles ne sont pas satisfaites, les attentes peuvent à leur tour faire douter d'un programme de développement mû par l'agriculture, et engendrer encore une autre série de mesures contraires. Qui plus est, la détermination de ces

cibles de production extrêmement ambitieuses a eu d'importantes répercussions sur la structure des dépenses agricoles publiques, donnant la préférence à des mesures de stimulation rapide de la production aux dépens d'investissements à plus long terme portant sur des problèmes structurels.

*Les grands déficits de financement du PDDAA posent la question de savoir à qui est le maître d'ouvrage de ces programmes.* Bien que le PDDAA soit présenté comme une initiative dirigée par les Africains et aux mains des Africains, les plans d'investissement proposés pour l'Afrique de l'Ouest accusent tous de grands déficits de financement que les pays et la CEDEAO demandent aux donateurs extérieurs de combler. Il faut alors se demander si les programmes proposés ont une chance d'être mis en œuvre à l'échelle où ils ont été planifiés et si cela est réaliste. Même financé, lorsque de 60 à 90 % d'un programme est financé par des non-Africains, il est raisonnable de se demander qui est le véritable maître d'ouvrage de ce programme. Le ROPPA s'est plaint que le programme du PDDAA était de plus en plus sous l'emprise des étrangers, mais c'est peut-être là une conséquence inévitable de propositions de programmes trop ambitieux dépendant fortement de financements extérieurs.

*La mise en œuvre des politiques et des programmes reste le principal enjeu.* En fin de compte, les politiques Agricoles ne sont efficaces que lorsqu'elles peuvent être mises en œuvre et l'Afrique de l'Ouest éprouve d'énormes difficultés à renforcer les capacités et les incitations des personnes et des institutions chargées de mettre ces politiques en œuvre. Les données disponibles sur le niveau des dépenses agricoles laissent à penser que seule une minorité de pays atteint la cible de 10 % du budget figurant dans la Déclaration de Maputo. En outre, pour de nombreux pays, il n'y a pas de preuve concrète que la part du budget consacrée à l'agriculture augmente progressivement avec le temps. Pour ce qui est des 12 pays de la CEDEAO pour lesquels des données de la période de 2003 à 2009 sont disponibles, la part du budget consacrée à l'agriculture a augmenté dans cinq pays et chuté dans sept pendant cette période. De plus, certains pays du Sahel consacraient des parts bien plus élevées de leur

budget à l'agriculture avant le PDDAA qu'après ce dernier. Donc, l'attention théorique portée à l'Agriculture après 2000, période du PDDAA comprise, ne s'est traduite par une progression de la part relative de budget allouée à l'agriculture que dans une minorité de pays de la CEDEAO.

*Améliorer la qualité des dépenses est primordial.* Souvent, la répartition réelle des dépenses dans les sous-programmes et par objectif est bien différente des affectations de fonds réservés aux budgets sectoriels et aux PNIA. Malheureusement, pour évaluer les dépenses réelles, seuls quelques pays disposent d'études des dépenses publiques dans l'agriculture. Par exemple, tandis que le Burkina Faso et le Mali ont généralement dépassé la cible de 10 % du budget pendant toute la durée des années 2000, ils n'ont alloué au maximum que 5 % de la totalité de leurs dépenses publiques agricoles à la recherche agricole et moins de 2 % à la vulgarisation en 2009. Les versements aux producteurs (essentiellement des subventions en capitaux et subventions des intrants saisonniers) ont absorbé la plus grosse partie des postes budgétaires agricoles (33 % au Mali et 27 % au Burkina Faso). Bien que les investissements en capitaux au niveau des exploitations contribuent assurément à la croissance, on peut se demander si l'affectation relative de ressources et de subventions aux agriculteurs plutôt qu'à la recherche et à la vulgarisation est susceptible de mener aux taux de croissance agricole durables à long terme et à la transformation structurelle du système agroalimentaire préconisés par les PNIA.

*L'importance de la coordination des politiques intra-sectorielles et intersectorielles est reconnue mais la mise en œuvre reste difficile.* Le Plan régional d'investissement agricole (PRIA) et certains PNIA reconnaissent que le développement Agricole transcende le domaine des ministères de l'agriculture et exige donc une coordination des politiques et des investissements entre les secteurs. Les mécanismes de coordination auxquels participent divers organes gouvernementaux et acteurs non gouvernementaux font en général partie de la structure de mise en œuvre des plans. Dans la pratique, l'efficacité de ces mécanismes reste à prouver. Parallèlement, outre le PDDAA, la crise des prix des denrées alimentaires a entraîné la prolifération d'initiatives

supplémentaires visant des domaines considérés comme sous-estimés ou manquant dans les accords du PDDAA et les PNIA, comme la nutrition, le secteur agroalimentaire et la résilience. L'impulsion qui sous-tend la plupart de ces initiatives provient de parties prenantes extérieures ayant leurs propres objectifs, leurs partisans et leurs sources de financement. Bien qu'elles soient en principe alignées sur le PDDAA, en pratique la coordination et l'alignement s'avèrent difficiles, vu les ressources humaines et institutionnelles et la capacité de mise en œuvre limitées.

### *VII. Evolution des politiques commerciales*

*L'UEMOA et la CEDEAO ont déployé d'importants efforts de promotion d'une plus grande intégration régionale de l'Agriculture.* Le programme d'intégration de la CEDEAO privilégie la création d'une union douanière, ce qui implique (1) la création d'une zone de libre-échange au sein de la Communauté (via le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO, ou SLEC) et (2) une interface commerciale commune avec le reste du monde à travers un tarif extérieur commun (TEC) et les mesures de sauvegarde qui l'accompagnent. La CEDEAO envisage aussi de devenir une union économique à part entière dotée d'une monnaie ouest-africaine commune d'ici à 2020.

*L'adoption du tarif agricole commun de la CE-DEAO est une avancée importante.* L'adoption du TEC en 2013 est une réussite importante même s'il ne doit pas entrer en vigueur avant 2015. Le TEC de la CEDEAO représente une expansion du TEC de l'UEMOA devant inclure une cinquième bande tarifaire (à 35 %), comparée au tarif douanier plafonné à 20 % dans la structure de l'UEMOA. Parvenir à un accord sur le TEC a été long et litigieux car certains Etats membres comme le Nigeria voulaient que la 5<sup>e</sup> bande soit à un taux plus élevé (50 %) et inclue un plus grand nombre de produits (comme le riz). Les taux tarifaires du riz, du sucre et de l'huile de palme ont fait l'objet de débats particulièrement intenses, reflet des points de vue divergents parmi les Etats membres et les autres parties prenantes quant au moyen de concilier les intérêts des agri-

culteurs, des entreprises agroalimentaires et des consommateurs. En fin de compte, la 5<sup>e</sup> bande couvre 2 % de la totalité des lignes tarifaires et se concentre fortement sur les viandes (volaille comprise), quelques produits horticoles frais et transformés, les produits transformés de cacao, les principales huiles végétales et produits dérivés (surtout les savons) et les tissus. A l'instar de la plupart des barèmes de tarifs, le TEC offre généralement une plus grande protection aux produits semi-transformés et transformés qu'aux matières premières, à l'exception de quelques produits sensibles comme les viandes.

*L'impact d'un Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne est incertain.* En 2014, après 12 ans de négociations, la CEDEAO et l'Union Européenne ont signé un APE couvrant toute l'Afrique de l'Ouest. L'accord ouvrira, sur une période de 20 années, 75 % du marché de l'Afrique de l'Ouest à l'importation en franchise de droits des biens et services d'origine européenne. En contrepartie, il permet immédiatement à 100 % l'accès en franchise de droits des biens et services ouest africains aux marchés de l'UE s'ils répondent aux normes de qualité de l'Union. L'impact de cet accord sur l'agriculture ouest-africaine dépendra, entre autres : (a) de la façon dont les produits ouest-africains seront en mesure de répondre aux normes de qualité de l'UE ; (b) dans quelle mesure les produits agricoles de l'UE bénéficiant de subventions à la production obtiendront un accès en franchise de droits au marché ouest africain ; et (c) de la structure des coûts de agroindustriels ouest africains par rapport à leurs homologues de l'UE.

*Les mesures approuvées par l'état, la recherche de rentes et les contraintes structurelles entravent encore la concrétisation de l'intégration régionale.* Malgré des avancées importantes sur la voie d'une meilleure intégration régionale depuis 1975, la mise en œuvre réelle des politiques commerciales agricoles régionales reste encore un grand défi. A ce jour, les avancées sur le SLEC sont lentes et incomplètes et le TEC a été adopté en octobre 2013 seulement, 17 ans après que les Etats membres ont décidé de l'instaurer. Parmi les contraintes de mise en œuvre du SLEC, citons des mesures approuvées par

quelques gouvernements (par exemple, interdictions à l'exportation ou à l'importation), la recherche de rente (par exemple, barrages sur les routes) et les caractéristiques structurelles de l'économie telles que les réglementations du transport routier qui freinent la concurrence.

*Le manque d'harmonisation des normes et standards, les mesures concernant la TVA et les taux de change limitent également le commerce régional. Les avancées quant à l'harmonisation dans ces domaines (étapes importantes pour la création d'un marché régional bien organisé) sont lentes, particulièrement entre les pays de l'UEMOA et ceux hors de l'UEMOA. Le cheminement envisagé vers une union monétaire de la CEDEAO a été bloqué par le manque de progrès des pays hors de l'UEMOA qui ne sont pas parvenus au moindre alignement des taux de change. La persistance dans la région de multiples taux de change fluctuant de façon indépendante complique la mise en œuvre de quelques mesures de protection planifiées. Toutefois, une monnaie unique ouest-africaine ne serait sans doute pas liée à l'euro, et un tel découplage des pays de l'UEMOA exigerait un ajustement macroéconomique substantiel de leur part.*

*Mettre en œuvre les mesures de protection proposées par la CEDEAO ne sera pas tâche aisée. Le TEC doit s'accompagner de mesures de sauvegarde contre la volatilité des prix et les afflux massifs d'importations. Toutes ces mesures sont assorties de mécanismes de déclenchement automatiques fondés sur des mesures objectives ; elles sont destinées à éviter la nature ponctuelle et imprévisible des nombreuses mesures de politique commerciale adoptées par le passé par les pays d'Afrique de l'Ouest. Mais ces mécanismes sont complexes et une telle complexité met en danger l'application de ce programme. Qui plus est, la TEC devrait s'appliquer à la région mais les mesures de protection seront déclenchées par les conditions spécifiques à chaque pays, ce qui pourrait entraîner des niveaux de protection différents parmi les Etats membres et inciterait donc à la contrebande.*

*Harmoniser les incitations parmi les Etats membres sera décisif pour la mise en œuvre réelle des mesures*

*commerciales de la CEDEAO. Comme avec d'autres mesures, l'efficacité des politiques commerciales régionales dépend de leur bonne mise en œuvre. Le bilan inégal de l'application des dispositions et protocoles clés de la Communauté fait douter de la capacité de mise en œuvre mais aussi du degré d'engagement politique des divers Etats membres envers ces accords régionaux. Dans la pratique, de tels accords régionaux ont été appliqués dans la mesure où ils étaient alignés sur les priorités nationales et les impératifs politiques à court terme. Notamment depuis 2008, les réponses des pays à la crise des prix alimentaires ne sont pas coordonnées et sont surtout mues par des objectifs nationaux à court terme.*

### *VIII. L'avenir : de grands principes directeurs pour des politiques Agricoles plus performantes*

#### **Six principes doivent guider la conception des politiques agricoles de la région :**

1. La diversité des systèmes agroalimentaires ouest-africains exige un ensemble de mesures différenciées. Une approche politique passe-partout échouera probablement. Uniformiser les règles du jeu entre tous les acteurs dans le système agroalimentaire et un soutien particulier aux femmes et aux jeunes sont des priorités transversales pour les politiques. En même temps, il est important de ne pas rejeter à priori les possibilités de renforcer des liens avec des acteurs plus grands ayant un potentiel de transformation du système agroalimentaire.
2. Les interventions des systèmes agroalimentaires doivent se fonder sur une conscience aiguë de l'évolution rapide de la demande des consommateurs afin d'identifier les opportunités d'investissement pour les différents intervenants du système alimentaire et de guider les priorités pour soutenir les politiques et investissements publics.
3. Les gains de productivité dans l'ensemble du système agroalimentaire sont le seul moyen durable de satisfaire simultanément les besoins des consommateurs et des producteurs. Plutôt

qu'une simple répliation d'une « révolution verte », il est nécessaire de favoriser une combinaison de l'intensification durable, l'agriculture intelligente face au climat et le développement des chaînes de valeur inclusives.

4. Renforcer la création de valeur ajoutée sous ses diverses formes est indispensable pour conquérir des marchés plus lucratifs et relever les revenus dans le système agroalimentaire. Cela nécessite un environnement propice à l'investissement, l'amélioration des marchés et les infrastructures de transport, et le renforcement des organisations des parties prenantes, allant des agriculteurs jusqu'aux consommateurs.
5. L'Agriculture ouest-africaine ne peut être compétitive sur le marché mondial dans toute une gamme de produits que si l'intégration régionale est plus avancée.
6. Les gains de productivité agricole doivent être complétés par des mesures de renforcement de la résilience vu l'environnement à haut risque de l'Afrique de l'Ouest.

### 1) Elaboration de mesures différenciés pour un secteur diversifié

À presque tous les niveaux, le système agroalimentaire ouest-africain présente une grande diversité. Pour ce qui est des consommateurs, les trois quarts de la population gagne moins de 2 \$EU par jour et se soucie principalement d'avoir un meilleur accès à des calories et à des protéines bon marché, tandis que le quart restant de la population représente une classe moyenne en expansion qui améliore et diversifie la qualité de son régime alimentaire.

Une diversification du même ordre existe dans l'agroalimentaire et, dans une moindre mesure, chez les détaillants, avec un mélange d'unités d'exploitation de grande et petite dimension, souvent avec un petit nombre d'entreprises de taille moyenne dans le secteur formel. Même les exploitations agricoles se diversifient de plus en plus. Les politiques et les investissements doivent réagir et tenir compte de la diversité de chaque segment du système agroalimentaire, et les interventions doivent s'adapter en

conséquence. En général, soutenir les entrepreneurs micro, petits et moyens le long de la chaîne de valeur pour égaliser les chances devrait être la principale priorité politique, mais il ne faut pas ignorer le potentiel de relations positives et de retombées venant des grosses entreprises. Un soutien particulier aux femmes et aux jeunes est une priorité transversale.

Dans le cas *du secteur agroalimentaire*, une approche politique différenciée devrait partir des considérations suivantes :

» Bien qu'elles puissent fortement contribuer à la création de valeur ajoutée et d'emplois, les petites et moyennes entreprises agroalimentaires du secteur formel ont de plus grosses difficultés que leurs homologues de plus grande taille à accéder aux réseaux de financement, technologie, commercialisation et distribution, aux compétences techniques et de gestion, et à garder une main d'œuvre qualifiée. Les PME sont aussi plus vulnérables à un mauvais climat des affaires et éprouvent plus de difficultés à constamment améliorer la qualité, la sécurité sanitaire et la présentation des produits pour gagner la confiance des consommateurs, notamment dans les segments de marché des revenus moyens et supérieurs. D'autre part, vu leurs obligations fiscales et diverses obligations liées à leur appartenance au secteur formel, elles ont des coûts plus élevés que leurs concurrents du secteur informel. Les politiques et programmes destinés à ce segment devraient se concentrer sur le développement des compétences commerciales et techniques, renforcer la sécurité sanitaire et l'hygiène, améliorer la qualité des produits et de la commercialisation et faciliter l'accès au financement, à l'électricité et aux matières premières.

» Bien que seule une minorité d'entreprises du secteur artisanal soit capable de se moderniser et de faire la transition vers des entreprises formelles, il est possible d'améliorer la productivité ainsi que la qualité et la sécurité sanitaire des produits. Elles représentent un ensemble de microentreprises dont certaines pourraient se moderniser et cibler des segments de marché de plus grande valeur, notamment les mar-

chés d'exportation de produits du commerce équitable. Les appuis à ce segment devraient comporter des mesures semblables à celles du segment des PME mais être adapté aux conditions particulières et aux capacités des petites entreprises informelles. Parmi ces entreprises, celles qui sont plus orientées sur la croissance ont aussi besoin d'assistance pour faire la transition vers le secteur formel.

» Les grosses entreprises agroalimentaires contribuent à la transformation du système alimentaire car elles introduisent des compétences, des technologies et des produits nouveaux, ouvrent de nouveaux segments de marché de consommateurs et créent éventuellement de nouveaux débouchés sur le marché pour les agriculteurs locaux et les entreprises primaires de l'agroalimentaire. Ces avantages directs et indirects des investissements des grosses entreprises agroalimentaires devraient être exploités, par exemple en soutenant la modernisation de la vente en gros et sous-traiter pour s'attaquer aux problèmes d'agrégation des matières premières qui sont le fléau des grosses entreprises agroalimentaire et des détaillants modernes.

À l'échelle de la production primaire les petites exploitations familiales ont une importance économique et sociale primordiale dans la région et naturellement, elles sont le groupe ciblé en premier par les politiques agricoles. L'efficacité des exploitations familiales et leur aptitude à réagir à la demande du marché et à adopter de nouvelles techniques sont amplement documentées dans la région et ailleurs. Bien que pour la plupart des cultures il n'y ait pas clairement d'économie d'échelle dans la production, les petites exploitations sont fortement désavantagées par leur taille pour ce qui est de leur accès au marché, aux intrants et aux services de soutien en raison des coûts de transactions élevés. En outre, l'agriculture commerciale est de plus en plus mue par la connaissance, à l'instar des techniques d'intensification plus durables pour l'environnement, tandis que la majorité des micro-agriculteurs ont des niveaux peu élevés d'alphabétisation fonctionnelle et de connaissances techniques. Le renforcement des capacités, l'action collective, le renforcement

des organisations d'agriculteurs, l'innovation institutionnelle dans la prestation de services sont tous nécessaires pour compenser dans une certaine mesure cette absence d'économies d'échelle et devraient constituer une orientation politique majeure.

Bien que l'évolution des structures agricoles ne soit pas le principal objet de l'étude AGWA, de nombreuses autres études ont montré que même parmi les petits agriculteurs qui dominent l'agriculture ouest-africaine, la diversité est extraordinaire, et un tiers d'entre eux produit le gros de l'excédent commercialisé. Un second tiers est constitué de ménages acheteurs nets de denrées qui, en général, ne disposent pas des ressources suffisantes pour sortir de la pauvreté grâce à l'agriculture, tandis que le dernier tiers pourrait aller dans un sens ou dans l'autre, tout dépend de son accès aux marchés, aux services de soutien et de la politique agricole ambiante. Au-dessus de cette strate de petits agriculteurs, on trouve un groupe restreint, mais susceptible de s'agrandir, d'exploitations agricoles de plus grande envergure souvent liées aux entreprises agroalimentaires.

Permettre au plus grand nombre d'exploitations familiales d'accroître et de stabiliser leurs rendements et revenus devrait être une mesure prioritaire vu les divers effets multiplicateurs de l'essor des petits exploitants. Parallèlement, puisque les agriculteurs actuels ne seront pas tous capables ou désireux de sortir de la pauvreté en pratiquant cette activité, il est possible d'envisager des mesures offrant différentes voies menant à la prospérité pour les trois sous-groupes décrits plus haut :

» *Une voie commerciale pour les petits exploitants*, construite sur des entreprises agricoles familiales compétitives et orientées sur le marché et les chaînes de valeur associées. Cette voie, ouverte principalement aux petits agriculteurs mieux lotis, situés dans des zones à fort potentiel et bénéficiant d'un bon accès au marché, privilégie l'amélioration de l'activité commerciale agricole grâce à une hausse de productivité totale des facteurs en agriculture, un meilleur accès aux marchés de produits de plus grande valeur et aux marchés de

facteurs et une meilleure gestion des ressources naturelles. Les petits exploitants pratiquant l'agriculture commerciale sont aussi plus susceptibles de conclure avec succès des accords de sous-traitance avec des entreprises agroalimentaires et des commerces de détail.

» *Une voie de transition renforcée*, qui se concentre sur (1) la stabilisation de la production des ménages agricoles plus marginaux réservée à leur propre consommation via des technologies de stabilisation de rendement, une meilleure productivité (particulièrement de leur petit bétail), la diversification pour renforcer la disponibilité d'aliments nutritifs et une meilleure gestion des ressources naturelles ; (2) assistance aux plus aisés d'entre eux pour accroître les excédents commercialisables et faire la transition vers une production plus commerciale et (3) accès plus facile aux marchés du travail et aux opportunités non agricoles pour ceux qui ont besoin de compléter leurs revenus agricoles et, avec le temps, de faire la transition en vue d'abandonner l'agriculture. Cette solution privilégie aussi un plus grand accès à l'éducation (qui facilite la transition de la génération suivante hors de l'activité agricole) et des filets de sécurité protégeant contre les pertes de biens dus à des chocs comme la sécheresse, la maladie ou le décès d'un membre de la famille. Pour les ménages sans terres, l'accent est mis sur l'accès au marché du travail, migration comprise.

» *Une voie des avantages indirects largement partagés*, qui touche tous les groupes mais est surtout importante pour les agriculteurs marginaux, les sans-terres et les consommateurs urbains. Cette solution exploite les opportunités ayant pour origine : (1) l'emploi induit par la demande, stimulé par la croissance dans le secteur des petites exploitations et la baisse des prix alimentaires qui augmentent les revenus réels et créent des emplois dans les secteurs non-agricoles et (2) la demande grandissante d'aliments transformés et plus pratiques par la population urbaine qui s'accroît et d'exportations à valeur ajoutée qui améliorent les possibilités d'emploi dans les segments non-agricoles du système agroalimentaire.

Aucune de ces solutions ne peut être adoptée indépendamment des autres. À titre d'exemple, les actions déterminantes de la voie de transition renforcée, tel que le fait d'investir dans l'éducation et d'apporter des améliorations au marché du travail, dépendent de l'obtention et du réinvestissement d'une partie des excédents agricoles générés par le biais d'une voie commerciale au petit exploitant. Une agriculture commerciale productive et croissante s'avère indispensable au développement de l'assiette fiscale des administrations locales, à qui l'on demande de plus en plus de prendre en charge l'éducation et les services de santé qui permettront à la génération suivante de sortir de l'agriculture de pauvreté.

2) Au sein de chaînes de valeur de plus en plus influencées par les acheteurs, les interventions dans le système alimentaire devraient partir du consommateur

*Mieux comprendre les forces motrices de la demande des consommateurs est indispensable si l'on veut que le système alimentaire réagisse et soit compétitif face aux importations.* Les consommateurs sont les ultimes agents de financement du système agroalimentaire ; ainsi, mieux comprendre leurs préférences et ce qui motive leurs décisions d'achats est primordial pour les parties prenantes du système agroalimentaire, des détaillants aux agriculteurs en passant par les entreprises agroalimentaires. Comme nous l'avons préalablement souligné, la demande alimentaire évolue, des denrées en vrac non différenciés aux produits dotés d'attributs spécifiques. Tout producteur capable de commercialiser un produit doté d'un certain nombre d'attributs répondant à l'évolution des besoins changeants des consommateurs (niveau de revenu, temps disponible, meilleure connaissance de la santé et de la nutrition, etc.) disposera d'un avantage compétitif. Ce fait est d'une grande importance car les denrées importées et les produits des multinationales présentes dans la région sont en train de servir de référence pour ce qui est des prix, de la régularité de l'offre et des divers attributs de qualité des produits.

Ce besoin d'être à l'écoute des exigences des consommateurs s'applique particulièrement aux

segments de marché des revenus supérieurs plus dynamiques et où les consommateurs sont plus conscients de la qualité, mais ceci est également vrai des segments de marché des revenus inférieurs pour des attributs tels que la commodité. Pour preuve, nous constatons la forte hausse de consommation du riz et des produits à base de blé, quel que soit le segment de revenu, en zone urbaine comme rurale, mais aussi la pénétration sur les marchés des revenus inférieurs de produits alimentaires secs et transformés dans des emballages de petite dimension que même les consommateurs pauvres ont les moyens d'acheter.

Les données fiables sur les tendances de la consommation alimentaire sont très restreintes et ne concernent généralement que les denrées de base en vrac. Réaliser des études de marché coûte cher et les PME agricoles et du secteur agroalimentaire n'en ont généralement pas les moyens. Une fonction utile de soutien du secteur public consisterait à mettre à la disposition des parties prenantes du système agroalimentaire une meilleure information et une analyse des tendances de consommation alimentaire et de commercialisation. Cela éclairerait la conception des stratégies des sous-secteurs et des chaînes de valeur et aiderait les agriculteurs et les entreprises agroalimentaires dans leurs décisions d'investissement. De plus, le secteur public pourrait aider des associations de petits exploitants ou des PME du secteur agroalimentaire, les conseils des chaînes de valeur et les organes interprofessionnels à réaliser des études de marché, tester des produits et élaborer des stratégies de marque sur la base d'un partage des coûts.

### 3) Accroître la productivité et l'efficacité du marché est primordial

*Saisir les opportunités offertes par le marché et faire face à une plus grande concurrence exigent des gains de productivité dans l'ensemble du système agroalimentaire, un marché plus efficace et la coordination des chaînes de valeur.* Renforcer la productivité pour faire baisser les coûts unitaires dans tout le système agroalimentaire est le seul moyen économiquement viable de relever les revenus des producteurs et renforcer la compétitivité tout en favorisant des

aliments moins chers pour les consommateurs. Une utilisation plus productive de la terre, de l'eau et autres ressources naturelles réduit également les pressions exercées sur l'environnement par l'expansion de la production dans des zones fragiles. Les gains de productivité de la main d'œuvre accroissent les revenus des travailleurs, ce qui rend l'agriculture plus attirante pour les jeunes et contribue à éviter la pénurie de main d'œuvre dans les étapes cruciales du cycle de culture. L'efficacité accrue du marché et la coordination des chaînes de valeur font baisser les coûts de commercialisation, ce qui est bénéfique pour les agriculteurs aussi bien que pour les consommateurs.

Les gains de productivité demandent un ensemble de nouvelles technologies, d'intrants et de services de soutien et l'amélioration de l'accès à ceux-ci par les femmes ainsi que les hommes ; de meilleures infrastructures et un accès élargi au marché ; des systèmes de commercialisation plus compétitifs et des innovations institutionnelles qui réduisent les risques et les coûts de transaction de la spécialisation et du commerce.

*À l'échelle des exploitations agricoles, l'intensification durable devrait être la principale voie menant à une productivité accrue.* S'attaquer aux problèmes de la dégradation des ressources agricoles et du recul de productivité des terres en Afrique de l'Ouest demande une approche plus sophistiquée que celle qui consisterait simplement à s'efforcer de reproduire le modèle de la Révolution verte en Asie, fondée sur les semences améliorées, l'expansion de l'irrigation et l'utilisation fortement accrue des engrais minéraux. Il faudra adapter des solutions aux systèmes agricoles locaux, mettre l'accent non sur l'utilisation accrue des engrais minéraux mais plutôt sur la santé des sols, accorder une plus grande priorité à la gestion des sols et de l'eau qu'à l'expansion seule de l'irrigation. Il faudra développer des variétés améliorées et adaptées aux conditions locales par diverses techniques de sélection et enfin, des méthodes intégrées de lutte contre les ravageurs. Ces méthodes exigent une gestion et des connaissances plus intensives que les techniques agricoles classiques, ce qui implique la nécessité de leur introduction progressive, conjuguée à un investissement substantiel dans le renforcement de compétences

des agriculteurs, négociants en intrants, personnel de vulgarisation et personnel de recherche.

*Dans les maillons en aval de la chaîne de valeur*, accroître la productivité des activités post-récoltes, de transformation et de commercialisation exige (1) des investissements dans des infrastructures et des équipements (transport, stockage, électricité et communications), (2) des réformes des règles qui freinent la concurrence (exemple, le secteur des transports routiers), et (3) des systèmes de commercialisation et des chaînes de valeur mieux gérés et plus efficaces. Ces mesures nécessaires permettront aux producteurs ouest-africains de mieux répondre aux exigences croissantes de qualité, de compétitivité des coûts et de régularité de l'offre, et d'éviter d'être évincés de marchés en expansion, notamment des segments les plus lucratifs.

En amont, un cadre juridique, réglementaire et politique favorable est essentiel au développement des chaînes de valeur d'intrants dans le secteur privé. Un tel environnement favorable devrait encourager l'innovation et la réduction des coûts via la concurrence et les économies d'échelle dans les achats et la distribution (par exemple, par la création de marchés régionaux d'intrants efficaces), tout en assurant la qualité et la protection des consommateurs.

Partout, le développement des capacités par l'éducation, la formation professionnelle, la recherche et le renforcement institutionnel est essentiel.

#### 4) Renforcer la création de valeur ajoutée pour saisir de plus grosses parts de marché

L'analyse des données relatives à la production et aux échanges montre que les producteurs nationaux perdent des parts de marché sur les marchés des produits alimentaires de plus grande valeur et à valeur ajoutée, marchés qui connaissent une expansion rapide. En conséquence, les occasions de mieux pénétrer ces segments de marchés en expansion devraient être recherchées plus activement.

La création de valeur ajoutée peut prendre des formes diverses, notamment la transformation, le tri, le classement, le nettoyage, le stockage, l'emballage et la présentation. La stratégie adaptée est

fonction des ressources existantes, de la capacité de production et autres facteurs spécifiques au lieu, face aux débouchés commerciaux identifiés et aux conditions d'accès au marché. Exemples de possibilités :

» Expansion de la production et de la commercialisation de catégories d'aliments de plus grande valeur, avec la perspective d'une forte demande sur les marchés nationaux, comme les produits animaux, les fruits et les légumes, les graisses et les huiles. Sur les marchés d'exportation, la demande de produits comme les noix de cajou, la poudre de cacao et le beurre de karité augmente rapidement lorsqu'ils répondent aux normes de qualité, traçabilité et respect des bonnes pratiques environnementales et de travail.

» Rendre les produits offerts aux consommateurs plus pratiques, en termes de temps, d'espace et d'utilité de forme —par exemple, produits tels que les nouilles instantanées ou le gari pouvant être préparés par ceux qui n'ont pas accès aux installations requises pour cuisiner. L'aspect pratique peut se décliner de façons diverses, comme placer les produits dans des lieux plus commodes (par exemple le long des trajets maison-travail), avec toute une gamme de portions diverses et des instructions claires de préparation, et sous forme d'aliments prêts à consommer.

» Développer des produits plus différenciés dans une catégorie d'aliments donnée—par exemple, un ensemble de riz et de viandes de qualités plus différenciées et une plus grande sélection de fruits et de légumes, des jus de fruits contenant des proportions diverses de fruit naturel et (sur le marché d'exportation) des dérivés du cacao produits et commercialisés avec des attributs plus variés que la seule poudre de cacao en vrac (biologique, commerce équitable, etc.). L'emballage, la préservation, la fraîcheur et la durée de conservation sont des moyens supplémentaires de valoriser le produit en différenciant les qualités.

Toutefois, avant d'investir dans une quelconque stratégie de création de valeur ajoutée, il faut absolument s'assurer que cela répond à une demande réelle sur le marché et que les acheteurs sont prêts à payer un prix suffisamment élevé qui compensera les coûts supplémentaires et générera un bénéfice. Sinon, créer de la valeur ajoutée pour les consommateurs peut se traduire par une perte de revenu pour les producteurs.

Le secteur public pourrait jouer un rôle important en soutenant cette évolution vers une plus grande création de valeur ajoutée tout en équilibrant les intérêts et des producteurs et ceux des consommateurs. Il pourrait :

- » Renforcer la sensibilisation sur la valeur nutritive, les incidences sur la santé et les problèmes de sécurité sanitaire des divers produits frais et préparés pour permettre aux consommateurs de tous niveaux de revenus de prendre des décisions d'achat plus éclairées.
- » Renforcer les systèmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments pour les rendre plus fiables et renforcer la confiance des consommateurs dans ces systèmes ; ces derniers n'auraient plus à se fier à des normes privées ou à des marques internationales perçues comme garantes de niveaux de sécurité sanitaire plus élevés.
- » Appuyer les producteurs nationaux le long de la chaîne de valeur pour qu'ils adoptent de meilleures normes d'hygiène et sanitaires en organisant des campagnes de sensibilisation et de développement des capacités et en facilitant l'accès aux technologies de transformation améliorées. Améliorer la commercialisation des produits frais, notamment les fruits et légumes, la viande et le poisson à travers les infrastructures du marché, les transports et les chaînes de froid ; réduire ainsi la détérioration et les pertes et augmenter la disponibilité, la sécurité sanitaire et la qualité de ces produits dans les zones urbaines et donc contribuer à un régime alimentaire plus équilibré.
- » Encourager le développement et la modernisation du secteur des grossistes de l'industrie

alimentaire qui, en Asie, a joué un rôle essentiel en mettant en contact les petits producteurs avec les entreprises agroalimentaires et les détaillants via la différenciation de qualité et la transformation des volumes.

### 5) Une intégration régionale efficace est essentielle pour atteindre les nombreux gains de productivité nécessaires

*Pour être compétitive face aux grands acteurs mondiaux tels que le Brésil, la Chine et l'Inde, l'Agriculture en l'Afrique de l'Ouest doit réaliser certaines économies d'échelle dont ces pays bénéficient.* Pour y parvenir, l'Afrique de l'Ouest a besoin de normes et de standards d'intrants et de produits agricoles mieux harmonisées, de procédures communes d'approbation et de mise sur le marché de variétés de semences améliorées, de systèmes de recherche agricole et d'enseignement supérieur coordonnés à l'échelle régionale, de réformes des règles qui freinent la concurrence dans les services de transport de la région et de lever les restrictions qui empêchent les entreprises agroalimentaires de s'approvisionner en produits agricoles au-delà de leurs frontières. De telles mesures sont aussi capitales pour une augmentation des investissements privés, car vendre sur un marché régional de plus de 300 millions de clients est infiniment plus attirant que d'essayer de monter des entreprises dans quinze pays différents qui, pour la plupart ont une clientèle réduite.

*Toutefois, l'avenir de l'intégration régionale dépend surtout du comportement des grands acteurs, notamment le Nigeria.* En termes de production, d'exportations, d'importations et de demande solvable, le marché de l'Agriculture ouest-africaine est dominée par quatre grands acteurs— le Nigeria, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Ces pays représentent deux tiers de la population, plus de 80 % du PIB, trois quarts des importations agricoles et plus de 80 % des exportations agricoles. Ces pays servent aussi de grandes sources de demande pour leurs voisins et sont bénéficiaires de grands flux de main-d'œuvre intra-régionale. Les décisions politiques de ces quatre pays—et notamment le Nigeria—conditionneront l'avenir de l'ECOWAP. Toutefois le Nigeria, comme la plupart des pays de la région, a adopté dans le passé des politiques agricoles pour

la plupart indépendamment de ses voisins—par exemple, en imposant l'interdiction du commerce de certains produits, même avec les pays voisins de la CEDEAO. Sa participation à la conception de la CEDEAO a été réduite, ce qui est surprenant vu l'importance du Nigeria sur le marché régional, et le Programme de transformation agricole du pays semble avoir été conçu sans grande référence à l'ECOWAP. De même, les décisions du Ghana et de la Côte d'Ivoire de parapher des APE provisoires avec l'Union européenne en 2007, bien que nécessaires pour conserver leur accès préférentiel au marché de l'UE en tant que non PMA, compliquait l'achèvement d'un APE pour toute l'Afrique de l'Ouest. Un enjeu décisif pour l'avenir de la CEDEAO consistera à mettre l'accent sur les domaines de grand intérêt mutuel parmi, d'une part, les « quatre grands »—particulièrement le Nigeria—et d'autre part, les autres membres de la Communauté. Sans ce genre d'alignement, la politique régionale pourrait bien finir par être surtout un outil aidant les plus petits pays à s'adapter aux politiques élaborées de façon indépendante par le Nigeria, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

#### 6) La hausse de productivité agricole doit être complétée par des mesures qui renforcent la résilience dans un environnement à haut risque

La volonté des acteurs d'adopter des innovations améliorant la productivité dans l'ensemble du système agroalimentaire dépend de leur aptitude à gérer les risques dans un environnement sujet à des chocs récurrents. En l'absence de meilleurs outils de gestion de ces risques, les investissements visant à améliorer la productivité ne se réaliseront pas ou seront dirigés vers les acteurs les plus aisés, plus aptes à supporter les risques, avec pour résultat une croissance qui bénéficiera principalement aux riches. Les principaux éléments du programme de résilience venant compléter un programme de croissance de l'Agriculture sont les suivants :

- » Introduire ou intensifier les pratiques agricoles intelligentes qui optimisent l'utilisation efficiente des ressources mais aussi améliorent la résilience aux aléas climatiques et réduisent les émissions de gaz à effet de serre. Ces pratiques sont bien plus intensives sur le plan des connaissances et de la gestion que les techniques agricoles classiques, ce qui implique de relever les compétences dans l'ensemble du système agroalimentaire.
- » Renforcer les systèmes de recherche agricole développant des variétés de plantes et des races animales plus résistantes à la sécheresse, au ravageurs et aux maladies.
- » Améliorer la gestion de l'eau et du sol, y compris mais non exclusivement, l'accès à l'irrigation. Les initiatives d'irrigation devraient inclure des expérimentations avec une série d'échelles et divers arrangements institutionnels pour identifier les modèles les plus économiques. Dans les zones pluviales, le programme comprend des techniques améliorées de gestion et de conservation de l'eau et de l'humidité du sol, notamment par une meilleure gestion du sol. Un accès plus sûr à une source fiable d'eau réduit les risques de production, ce qui en retour accroît la volonté des banques et d'autres organismes d'octroyer des crédits aux agriculteurs, ce qui renforce encore leur résilience.
- » Appuyer les mesures visant à atténuer et faire face à la fluctuation des prix, telles qu'un meilleur stockage, l'expansion de l'intégration régionale et les systèmes de récépissés d'entrepôt.
- » Renforcer la sécurité des droits à la terre et l'eau pour réduire les risques de perte de moyens de production, inciter les investissements visant à l'amélioration de productivité et faciliter la mobilité de la main d'œuvre et donc la diversification des sources de revenus.
- » Introduire des assurances-cultures contre les aléas météorologiques. Les coûts sont fortement réduits lorsqu'elles sont liées à des systèmes de règlements et de surveillance du climat basés sur les téléphones cellulaires. En Afrique de l'Est, une telle assurance semble de plus en plus prometteuse sur le plan de sa viabilité commerciale.
- » Soutenir la diversification de revenu au travers d'activités agricoles et non-agricoles liées aux demandes croissantes du marché.

## IX. L'avenir : des éléments clés pour des politiques plus efficaces

Atteindre une croissance agricole plus rapide, plus diversifiée et plus durable en Afrique de l'Ouest et mettre en place les mesures prioritaires discutés dans la section précédente repose sur trois conditions :

- » *Une meilleur cadre politique* qui incite : (i) les acteurs du secteur privé (y compris des agriculteurs) à investir dans des technologies d'amélioration de la productivité Agricole, (ii) améliore la qualité et la gestion des risques dans tout le système agroalimentaire et (iii) procure un ensemble d'outils plus prévisibles et efficace facilitant l'accès des pauvres à la nourriture ;
- » *Des investissements publics indispensables* qui complètent et attirent les investissements privés supplémentaires et répondent aux grands objectifs de la politique alimentaire, comme par exemple la gestion des risques ; et
- » *Une mise en œuvre renforcée de la politique.*

### Amélioration du cadre et du climat d'investissement plus favorable

Relever les défis de productivité auxquels est confrontée l'Agriculture ouest-africaine en vue d'atteindre une croissance durable et généralisée exige des investissements. Etant donné que l'Agriculture est une activité du secteur privé, le gros de ces investissements doit provenir des acteurs privés situés aux divers échelons de la chaîne agroalimentaire : agriculteurs, fournisseurs d'intrants, agro-industrie, transports et prestataires de service de soutien. Néanmoins, l'aptitude et l'incitation du secteur privé à investir dans l'amélioration de la productivité de manière durable dépend en grande partie de l'existence d'un climat d'investissement favorable. Mettre sur pied ces mesures incitatives est l'une des principales fonctions des politiques publiques.

Les éléments déterminants d'un cadre politique efficace sont *la stabilité et la prévisibilité, les axes prioritaires, la participation et l'inclusion, la cohé-*

*rence et la capacité d'évoluer avec le temps* au fur et à mesure que l'économie et la société dans son ensemble évoluent.

### Stabilité et prévisibilité politique

*Pour inspirer la confiance des opérateurs de l'agroalimentaire de toutes tailles à faire d'importants investissements à long-terme, un ensemble de mesures stables et prévisibles est essentiel.* Un élément clé d'un cadre politique stable et prévisible repose sur les interventions des gouvernements sur le marché des intrants et de la production qui s'appuient sur des règles au lieu d'être ponctuels.

D'importantes mesures qui renforcent la prévisibilité politique consistent, par exemple, à énoncer clairement les règles de l'état sur les restrictions d'exportations ou d'importations adoptées pour la protection des producteurs ou des consommateurs du pays, et à annoncer les conditions dans lesquelles les stocks nationaux de sécurité alimentaire seront mis sur le marché. Des actions précises nécessaires à une plus grande prévisibilité des politiques sont, par exemple, l'élaboration de codes transparents de gestion des réserves alimentaires nationales et régionales et des règles claires sur les périodes d'intervention commerciale des pouvoirs publics. La CEDEAO pourrait jouer un rôle déterminant si elle mettait en lumière les pratiques exemplaires et élaborait des modèles de textes législatifs et de codes de gestion dans ces domaines. Une autre mesure importante consisterait à améliorer les données et l'information relatives aux indicateurs de performance critiques du système agroalimentaire. Les problèmes de données sont particulièrement graves dans des domaines comme celui des volumes d'échanges intra-régionaux et des stocks de denrées de base, notamment les céréales, aux niveaux des exploitations et des commerçants. Le manque de données fiables sur ces paramètres essentiels incitent souvent les gouvernements—qui craignent les pénuries—à imposer des interdictions d'exporter ou à débloquer des stocks.

*Un cadre politique prévisible exige un large consensus sur les rôles du secteur public et les priorités dans l'Agriculture.* Malgré les discours récents sur le besoin de partenariats public-privé, la méfiance

reste profonde entre les secteurs public et privé. Souvent, la méfiance surgit en raison de revirements politiques récurrents. Ces revirements sapent la confiance que le secteur privé place dans les annonces politiques de l'état. Le secteur privé est donc réticent, ce qui se comprend, à faire les investissements à long terme nécessaires aux gains de productivité du système alimentaire. L'état, en revanche, considère souvent une telle réticence comme une preuve de l'incapacité d'agir ou de l'absence de volonté du secteur privé, ce qui entraîne un autre train de mesures et engendre un cercle vicieux d'instabilité politique.

Ces cercles vicieux sont constatés sur divers marchés d'intrants et de production ainsi que dans le financement rural et agricole. Citons quelques exemples :

- » Des stocks régulateurs assortis de règles obscures concernant les niveaux de stock et les prix de déclenchement des achats, des ventes et des échanges, qui découragent les investissements dans le stockage privé et le développement de systèmes de réceptionnés d'entrepôts et de financement.
- » Des subventions sur les intrants agricoles et le crédit, qui sapent le développement durable des chaînes d'approvisionnement et des prestataires de services privés.
- » Les programmes d'effacement de la dette avant les élections qui nuisent à la culture de remboursement, entraînent la hausse des taux d'intérêt et renforcent la réticence des banques à financer l'Agriculture.

Pour rompre ces cercles vicieux, les principales parties prenantes doivent parvenir à un large consensus concernant le rôle et les priorités des politiques publiques et des investissements dans l'Agriculture, mais aussi des gouvernements disciplinés qui n'outrepassent pas le cadre de leurs fonctions malgré les pressions des groupes d'intérêt et les priorités politiques à court-terme. Promouvoir de grandes concertations de parties prenantes et faciliter leur participation dès les toutes premières étapes d'élaboration des mesures

peut contribuer à former cette vision commune des rôles des secteurs public et privé.

### *Priorités politiques*

*Donner la priorité aux grands piliers plutôt que simplement aux gains rapides.* Il faut du temps pour se défaire des grandes contraintes qui nuisent à la croissance généralisée de l'Agriculture. La recherche agricole, bien public essentiel à fort retour sur investissement, exige un horizon sur la durée pour la création de meilleures technologies adaptées à la diversité des conditions locales. Cela s'applique aussi au développement des marchés financiers ruraux et des intrants qui exige de réduire les problèmes d'infrastructure et renforcer le capital humain et institutionnel, par exemple en formant des organisations interprofessionnelles plus efficaces. Les pays qui ont réussi à développer des secteurs Agricoles et agroalimentaires concurrentiels tels que le Brésil, la Thaïlande et le Chili ont renforcé leurs infrastructures, investi dans un flux constant de technologies et construit sur plusieurs décennies des institutions fortes à partir d'une vision précise de l'avenir. Les sous-secteurs agricoles porteurs en Afrique de l'Ouest, comme celui du coton dans les pays francophones (jusqu'au début des années 2000) et celui du cacao au Ghana et en Côte d'Ivoire, revêtent les mêmes caractéristiques. Bien que le rôle du secteur public et la structure du secteur privé diffèrent dans ces exemples, ils ont pour dénominateur commun la progression de politiques soutenues par de constants investissements à très long terme dans les biens publics. D'autre part, les programmes d'urgence assortis de cibles à court terme trop ambitieuses et fortement dépendants de subventions ont peu de chance de mener à une croissance autonome sur la durée. Bien que les documents stratégiques et politiques identifient clairement les contraintes structurelles à long-terme et les réformes réglementaires et priorités d'investissement liées à celles-ci, dans la pratique, les pays d'Afrique de l'Ouest ont trop mis l'accent sur les mesures à court terme et les subventions.

### *Participation*

L'amélioration des politiques et des processus décisionnels nécessite obligatoirement une large participation et une adhésion des parties prenantes. Le processus du PDDAA appelle à renforcer la

vaste participation de multiples parties prenantes à la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques pour les rendre plus efficaces et responsables et pousser les gouvernements à continuer leurs bonnes politiques une fois les élections terminées. À ce jour, les résultats concrets d'une telle inclusion sont mitigés. Les grandes difficultés consistent à organiser et à promouvoir la collaboration parmi les parties prenantes très diverses des systèmes agroalimentaires, notamment dans le secteur privé au-delà de l'exploitation, qui comprennent les entreprises agroalimentaires allant des transformateurs artisanaux aux multinationales en passant par les petits négociants. Parmi les actions essentielles requises, citons le renforcement de capacités de diverses organisations professionnelles et interprofessionnelles et le renforcement des plateformes pour qu'elles puissent participer à la formulation, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques. La clé de la réussite est de faire participer ces acteurs aux phases initiales de la formulation, de leur attribuer des responsabilités précises tout au long de ces processus et de leur demander de rendre compte de leur performance.

### *Inclusion*

Bien qu'une vaste participation des parties prenantes importe pour la cohérence et la redevabilité, des efforts spécifiques sont requis pour égaliser les chances et donner aux acteurs plus petits et moins organisés la possibilité d'être actifs sur les scènes politique et économique (par exemple, petits agriculteurs, commerçants, transformateurs artisanaux et prestataires de services dans l'alimentation et, notamment les femmes et les jeunes). La démarginalisation économique comprend des mesures précises qui visent à (1) faciliter l'accès aux moyens de production, intrants et services de soutien, formations et acquisition de compétences (2) appuyer l'action collective pour des relations plus actives avec d'autres parties prenantes du système alimentaire et (3) renforcer la résilience et la capacité de gérer les risques. La démarginalisation politique comprend la reconnaissance juridique (civile) des citoyens et des agents économiques, ainsi que le développement de capacités et le renforcement organisationnel pour une participation plus efficace aux processus politiques.

### *Cohérence politique : les politiques agricoles ne suffisent pas*

Nombre de composantes essentielles à la création d'un environnement favorable à une croissance agricole rapide et inclusive comprennent des éléments qui dépassent les missions traditionnelles des ministères de l'agriculture. Les politiques se rapportant au commerce, au secteur des transports, au développement industriel, au secteur financier, à l'éducation et à la santé sont toutes déterminantes. Une meilleure coordination et une bonne cohérence politique entre les ministères sont donc primordiales. Il importera de renforcer les accords pour améliorer la coordination interministérielle, telle que les commissions de coordination intersectorielle au Ghana et, à l'échelle régionale, la Commission interdépartementale sur l'alimentation et l'Agriculture de la CEDEAO pour rendre la politique intersectorielle plus cohérente. Ce qui est essentiel à la réussite de telles initiatives, c'est l'appui d'un défenseur haut placé d'une telle coordination (par exemple le premier ministre ou le président) et investir les structures de coordination de suffisamment de pouvoir pour susciter la coopération entre ministères et agences concernées. Réserver des lignes budgétaires spécifiques ne pouvant être investies que dans de telles initiatives interministérielles pourrait aussi contribuer à encourager une meilleure coordination.

### *Capacité d'évolution des politiques*

Le besoin de stabilité ne signifie pas que les politiques ne doivent pas évoluer. En fait, dans un contexte d'évolution constante de la demande des consommateurs, les conditions du marché, les technologies et les conditions agro-écologiques, la stagnation est vouée à l'échec. Les politiques doivent s'adapter à l'évolution de la conjoncture, mais de brusques et grands changements comme ceux qui se sont produits au Nigeria dans le passé peuvent faire plus de mal que de bien. Elaborer une approche continue de politique évolutive exige un suivi régulier de la mise en œuvre des mesures, de solides systèmes d'information sur les marchés et des unités d'analyse politique capables. Ce processus devrait être renforcé en nouant des liens forts entre les organes chargés d'adopter les politiques et de vastes groupes de parties prenantes (par exemple, au travers des plateformes évoquées

plus haut). Il importe également que les principales mesures politiques ne soient pas établies par des lois ou des décrets administratifs difficiles à amender si la situation l'exige.

### Investissements publics indispensables

*Augmenter le niveau des investissements publics dans et pour l'Agriculture est important, mais un meilleur assortiment d'investissements l'est encore plus.* La plupart des hausses récentes de dépenses agricoles ont servi à subventionner des biens privés, surtout des engrais et autres intrants, ainsi que des équipements. Pour ce qui est des infrastructures, le gros des ressources est consacré à l'irrigation qui, bien que cela soit compréhensible au regard des défis que pose le changement climatique, appelle des questions sur le coût et la gestion à long-terme de telles installations. Par contre, les routes rurales ou les infrastructures de marchés reçoivent comparativement peu de financement. Le danger, c'est que de lourdes dépenses de subventions pourraient écarter d'autres investissements publics dans des biens publics clés essentiels pour la croissance à long terme, et en même temps décourager les investissements privés dans la fourniture de biens actuellement subventionnés.

*Les fonds publics étant limités, le secteur public devrait concentrer ses investissements dans les domaines les plus rentables et favorables à une croissance généralisée à long terme, et dans lesquels le secteur privé est peu apte ou incité à investir.* Bien que tous les gouvernements aient besoin de mesures à court-terme, aux résultats rapides et aux avantages palpables, un meilleur équilibre doit être trouvé entre de telles mesures et des investissements et réformes à long terme qui portent sur les contraintes transversales et forment les bases solides d'une croissance soutenue. L'analyse de l'étude AGWA, en phase avec une bonne partie de la documentation spécialisée, propose à cet égard les points clés suivants :

» *Recherche agricole, vulgarisation et développement du capital humain connexe.* La recherche et la vulgarisation dans la région ont généralement été sous-financées et sont confrontées au vieillissement de leurs effectifs dont un grand nombre vont partir à la retraite. Vu la

dimension modeste de la plupart des systèmes nationaux de recherche de la région et étant donné que les grands bassins de production des principales denrées dépassent souvent les frontières nationales, de grandes économies d'échelle pourraient aussi être réalisées grâce à une coordination régionale plus efficace de la recherche nationale et des initiatives de vulgarisation.

» *Infrastructure, notamment les routes rurales, l'infrastructure des marchés, l'irrigation et une fourniture d'électricité fiable,* pour les raisons citées plus haut.

» *Construire la base de compétences pour l'Agriculture du vingt-et-unième siècle.* La transformation de l'Agriculture ouest-africaine en un moteur moderne de croissance économique exigera un ensemble de compétences bien différentes à tous les niveaux du système agroalimentaire que celles actuellement présentes dans la plupart des pays de la CEDEAO. Des actions doivent être entreprises, telles que renforcer l'alphabétisation de base, notamment au niveau des exploitations, lier les programmes d'enseignement (par exemple en mathématiques et biologie) du primaire et du secondaire aux applications dans l'agriculture et l'agro-industrie, étendre les programmes d'enseignement professionnel aux diverses compétences techniques requises des travailleurs dans les systèmes modernes de l'agroalimentaire, attirer un plus grand nombre de filles dans les filières scientifiques vu l'important rôle des femmes dans l'Agriculture ouest-africaine, et élargir l'enseignement universitaire du premier cycle des facultés d'agriculture pour inclure des domaines cruciaux en aval du système agroalimentaire, comme par exemple la science de l'alimentation, l'emballage et la logistique.

» *Soutenir l'action collective et les innovations institutionnelles pour la gestion des risques et la réduction des coûts de transaction.* De nombreuses chaînes de valeur ouest-africaines ont des problèmes récurrents de coordination verticale, notamment des coûts élevés de regroupement des

produits au niveau de l'exploitation et des difficultés à fournir régulièrement des produits de qualité constante aux entreprises agroalimentaires et aux détaillants. Une action collective renforcée, à la fois au niveau des exploitations (via des organisations de producteur) et parmi les divers acteurs des chaînes de valeur (via les conseils de chaînes de valeur ou les organisations interprofessionnelles), est une nécessité pour que la croissance de l'Agriculture dans la région soit généralisée. Une alternative à une telle action collective serait que les grandes entreprises individuelles procèdent à une intégration verticale et gèrent ces tâches en interne, mais un tel modèle empêche la participation au système de nombreux plus petits acteurs dans un rôle quelconque autre que celui de main d'œuvre salariée.

- » *Initiatives d'amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments.* Améliorer la sécurité sanitaire des aliments se justifie clairement sur le plan de la santé publique. Toutefois, des améliorations sur le plan de la sécurité sanitaire et de la qualité sont aussi des attributs de plus en plus importants aux yeux des consommateurs ouest-africains, notamment la classe moyenne urbaine en expansion. Les entreprises qui ne les offrent pas sont désavantagées par rapport aux importations concurrentes.

*Les investissements en infrastructures (« hardware ») doivent être complétés par des réformes politiques et réglementaires.* Dans la plupart des cas, les investissements en « hardware » comme les infrastructures seules ne suffisent pas et doivent être complétés par des réformes politiques et réglementaires et des investissements en « software », telles que les capacités en ressources institutionnelles et humaines. Par exemple :

- » D'importants investissements ont servi ces dernières années à améliorer la qualité des routes sur les grands axes de transport. Pourtant, la région est confrontée aux coûts de transport les plus élevés du monde. Les principales raisons qui l'expliquent sont les problèmes liés à la gouvernance des routes et la

structure du secteur des transports routiers. À moins que des réformes ne soient mises en œuvre dans ces domaines déterminants, les avantages éventuels des investissements en infrastructures dans de grandes routes ne se matérialiseront pas.

- » Pour compléter et inciter le secteur privé à investir plus dans le stockage et le matériel à travers tout le système agroalimentaire, des cadres juridiques et réglementaires sont nécessaires pour un meilleur financement de l'agriculture, comme par exemple pour le crédit-bail, le financement sur stocks, les registres de garanties et les bureaux de crédit.
- » Pour tirer pleinement parti des investissements publics dans les infrastructures, le développement des capacités et l'action collective en termes de stimulation des investissements privés, d'autres améliorations seront requises pour faciliter les activités commerciales. Les pays de la CEDEAO se classent généralement dans le tiers inférieur de tous les pays du monde, selon les indicateurs de la Banque mondiale sur « la facilité à faire des affaires » (exigences de permis, temps d'inscription de l'entreprise, corruption, etc.). En l'absence de meilleures conditions, il est peu probable que l'Agriculture ouest-africaine puisse devenir mondialement compétitive, à l'exception de quelques produits tropicaux pour lesquels la région jouit d'un fort avantage géographique.
- » Un élément essentiel d'amélioration du cadre réglementaire consiste à renforcer les systèmes d'exécution des contrats, par exemple par la création et le renforcement des tribunaux commerciaux et des systèmes d'arbitrage. En l'absence de système fiable d'exécution des contrats et de dispositifs de résolution des différends commerciaux, les coûts de transaction et les risques associés à une quelconque activité de spécialisation et d'échange commercial montent en flèche et font que les entreprises agroalimentaires et les détaillants modernes ont beaucoup de mal à assurer une offre fiable de produits agricoles à un niveau de qualité constante. L'exécution des contrats doit toutefois être

associée à de meilleurs arrangements pour le partage des risques et la résilience dans le système agroalimentaire. Dans un environnement risqué, tel que celui qui caractérise l'Agriculture ouest-africaine, privilégier l'exécution des contrats sans se soucier de partager les risques entre les acteurs des chaînes de valeur est la recette idéale pour la concentration des ressources, car seuls les plus aisés seront capables d'absorber les risques inhérents aux passations de contrats. Le programme d'exécution des contrats doit donc aller de pair avec un programme favorisant la résilience de l'ensemble du système agroalimentaire au moyen des mesures citées plus tôt.

- » Renforcer l'accès au financement est un autre domaine politique qui exige des investissements dans les infrastructures conjugués à un climat d'affaires et à un cadre réglementaire favorables. Investir dans les routes, l'électricité, l'infrastructure de commercialisation et l'irrigation réduit les risques et coûts de transaction des institutions financières aussi bien que de leurs clients. L'infrastructure des télécommunications facilite l'utilisation de dispositifs dans les points de vente et de la banque en ligne pour accroître l'accès aux services financiers dans les zones reculées. La stabilité politique et économique est déterminante pour l'expansion du crédit mais également la mobilisation de l'épargne qui tend à revêtir même plus d'importance pour la majorité des ménages ruraux que les services de prêts. Les chaînes de valeur fonctionnelles réduisent certains risques et coûts de transaction dans le financement de l'agriculture et pourraient éventuellement se substituer aux garanties de prêt classiques. Un cadre juridique, réglementaire et institutionnel favorable au crédit-bail, au financement sur stocks et à l'établissement de registres de garanties et de bureaux de crédit peuvent débloquent encore plus le financement de l'agriculture. Pour finir, les instruments de gestion des risques sont déterminants car ils permettent aux institutions financières d'investir une plus grande proportion de leur portefeuille de prêts dans le secteur.

## Renforcement de la mise en œuvre des politiques

Améliorer la mise en œuvre des politiques exige (1) le renforcement des capacités de mise en œuvre, d'analyse et de suivi-évaluation des principales agences et organisations qui en sont chargées (2) l'amélioration des bases de données à partir desquelles les décisions politiques sont prises et (3) des efforts d'alignement plus étroit entre les intérêts des divers pays, les acteurs individuels et l'ensemble de la région.

### *Renforcement des capacités de mise en œuvre, d'analyse et de suivi-évaluation*

Vu l'ambition des programmes nationaux et régionaux des programmes du PDDAA, il est nécessaire de grandement améliorer la capacité de mise en œuvre, d'analyse et de suivi-évaluation des ministères de l'agriculture et du commerce ainsi que des parties prenantes privées sur lesquelles reposera la mise en œuvre de ces programmes. Une telle mise à niveau comporte plusieurs aspects :

- » À l'échelle des gouvernements nationaux et locaux, un grand nombre de ceux qui sont chargés de la mise en œuvre des politiques (par exemple, agents des douanes à la frontière) manquent souvent d'information sur le contenu des politiques régionales et nationales, comme le SLEC. Qui plus est, même s'ils connaissent ces politiques, ils n'ont souvent ni les budgets de fonctionnement ni les installations physiques pour traduire ces règles dans la réalité, comme c'est le cas des réglementations sur la sécurité sanitaire des aliments abordée plus haut.
- » Les autorités locales, notamment dans les districts et sous-districts, doivent de plus en plus mettre en œuvre des politiques de gestion des ressources naturelles et des services locaux de soutien agricole mais connaissent très mal ces politiques et manquent de capacités de gestion, de budgets de fonctionnement pour les mettre en œuvre et de la formation en suivi-évaluation pour en évaluer l'impact.
- » Les programmes du PDDAA appellent à une mise en œuvre commune des programmes par

les pouvoirs publics et les parties prenantes, telles que les organisations de producteurs. Améliorer la capacité de gestion et d'organisation des agriculteurs, des organisations interprofessionnelles et des négociants d'intrants agricoles est un volet important des plans régionaux et de la plupart des plans nationaux ECOWAP/ PDDAA. De telles initiatives doivent être élargies afin d'inclure les organisations de consommateurs et les gouvernements locaux, également parties prenantes du développement de l'Agriculture, et de renforcer leurs compétences analytiques (par exemple en suivi-évaluation) ainsi que les aptitudes à la gestion et à l'organisation.

- » De meilleures capacités analytiques chez un plus grand nombre de parties prenantes renforceront et démocratiseront aussi l'élaboration des politiques et leur application, ce qui permettra aux parties prenantes d'exiger plus qu'une simple place d'observateur au moment de formuler les politiques agricoles ; ils pourront ainsi faire peser leur analyse dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation.
- » Que toutes ces organisations développent en interne leur propre capacité de suivi-évaluation et d'analyse n'est pas réaliste. La CEDEAO et les gouvernements nationaux pourraient toutefois, au travers de programmes de co-financement, faciliter le développement de formules de mobilisation d'experts techniques ouest-africains (par exemple, parmi les universités de la région, cabinets conseils et ONG) qui les aideraient à mieux comprendre les grandes problématiques et à renforcer des compétences utiles à la mise en œuvre et au suivi-évaluation de celles-ci.
- » En termes de renforcement des capacités d'analyse politique dans les ministères, il serait très utile que la CEDEAO continue à parrainer au sein des équipes de conception des PDDAA nationaux le genre de programmes de formation et de réseautage démarrés sous l'égide de l'ECOWAP, ce qui contribuerait à mettre sur pied une meilleure communauté de pratiques parmi ces analystes. Cela favoriserait l'apprentissage transversal entre les pays lors de la mise en œuvre de l'ECOWAP, ce qui serait très utile.
- » Au sein de la Commission de la CEDEAO, il faut renforcer les capacités du Département de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau (DAERE) chargé de la gestion d'ensemble de l'ECOWAP, de la nouvelle Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, du Fonds de développement agricole de la CEDEAO et de l'Unité de suivi-évaluation (S & E) de la CEDEAO, qui est chargée de coordonner le S & E du programme régional et d'aider à formuler une approche commune de S & E pour les programmes nationaux. Le plan d'investissement régional de la CEDEAO reconnaît les besoins de renforcement des capacités du DAERE mais, vu l'envergure des programmes proposés, ces initiatives doivent mettre l'accent non seulement sur le renforcement des capacités internes mais aussi sur la capacité accrue de mobiliser les compétences régionales des agences spécialisées d'Afrique de l'Ouest (par exemple au sein du CILSS), des universités et des groupes de réflexion indépendants.
- » Outre le renforcement de capacité au sein des agences nationales et régionales chargées de concevoir, mettre en œuvre et assurer le S & E des politiques, il faut créer des centres d'excellence régionaux dans les universités ouest-africaines et les groupes de réflexion qui soient susceptibles de se lancer dans une analyse politique plus large et à plus long terme que ne peuvent le faire les services relevant des ministères de l'agriculture et de la CEDEAO. Au sein de la CEDEAO actuellement, ce rôle d'analyse est surtout assumé par ReSAKSS, mais il faudrait élargir le nombre de centres pour exploiter les compétences de diverses institutions de recherche et d'enseignement de la région.

#### *Besoins de données*

L'absence de données exhaustives et fiables, particulièrement concernant les segments en aval du système agroalimentaire, tels que les entreprises agroalimentaires, le commerce de gros, la logistique et le commerce de détail, empêchent l'élaboration de politiques fondées sur des faits empiriques en Afrique de l'Ouest. Cette absence de données augmente la probabilité de mauvaise affectation des investissements publics dans le secteur agricole.

### *Harmonisation des incitations*

En dernière analyse, le principal enjeu de mise en œuvre des politiques est l'harmonisation des incitations individuelles et de celles des groupes. Dans la CEDEAO, cela concerne deux niveaux : (1) harmonisation des incitations auxquelles sont confrontés les Etats membres individuels et celles de la région dans son ensemble et (2) incitations auxquelles sont confrontés les agents individuels pour l'application des politiques régionales ou nationales.

Pour ce qui est de l'harmonisation des incitations nationales et régionales, la décision contenue dans le programme régional du PDDAA de subordonner certains financements du programme régional à l'harmonisation par les gouvernements des politiques nationales et au respect de leur engagement envers le libre-échange est une avancée importante. Il faut reconnaître toutefois que dans certains domaines, les intérêts économiques des Etats membres de la CEDEAO seront si différents qu'il sera très difficile de parvenir à un consensus régional. La politique régionale doit donc être

modeste, se concentrer tout d'abord sur ce qui est plus facile, là où les intérêts nationaux convergent largement, car le travail à faire dans ces domaines politiques ne manque pas.

La mise en équation des intérêts individuels et des intérêts des groupes dans la mise en œuvre des politiques est particulièrement liée aux problèmes de tracasseries administratives et de recherche de rente par les responsables de cette mise en œuvre. À cet égard, augmenter les salaires des agents de la fonction publique comme les douaniers et les policiers pourrait contribuer à réduire de tels comportements, tout comme le fait de lier le financement de leurs services aux performances d'indicateurs, contrôlés par des entités indépendantes, sur la facilité de faire affaires. Peut-être les plus fortes incitations de mise en œuvre des politiques efficaces et transparentes viendront du fait d'encourager l'existence de solides groupes de parties prenantes nationales et régionales du secteur privé et d'une presse libre, qui sont susceptibles de contrebalancer l'inefficacité et/ou la corruption.