



Chapitre 11

Politiques agricoles nationales et régionales Evolution et défis actuels

Le présent chapitre analyse l'évolution des politiques de développement agricole en Afrique de l'Ouest au cours des cinquante dernières années, aussi bien au niveau national qu'au niveau régional. Il commence par examiner brièvement les premières stratégies post-indépendances principalement conçues pour extraire des ressources de l'agriculture afin de financer la croissance dans d'autres secteurs de l'économie. Ensuite, il analyse les raisons pour lesquelles, en partie à cause des insuffisances de ces stratégies, les gouvernements ouest-africains ont été obligés d'adopter des programmes d'ajustement structurel (PAS) ; il examine également les effets de ces programmes sur l'agriculture. Au début des années 2000, lorsque les pays ont commencé à sortir des plans d'ajustement structurel, les gouvernements africains et leurs partenaires de développement ont redécouvert l'importance du développement agricole. Ce chapitre explique donc comment cette redécouverte a abouti au processus PDDAA et incité l'UEMOA et la CEDEAO à soutenir des programmes visant à promouvoir une plus grande intégration agricole régionale en Afrique de l'Ouest. La majeure partie du chapitre examine ensuite les points forts et les points faibles des politiques nationales et régionales, ainsi que des plans régionaux issus du programme PDDAA dirigé par la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, appelé ECOWAP/PDDAA. Ce chapitre porte principalement sur les stratégies d'investissement Agricole et de développement du marché, tandis que le Chapitre 12 traite essentiellement de la politique commerciale.

Ce chapitre s'efforce de répondre aux questions suivantes :

1. De quelle manière l'environnement des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest a changé au cours des cinquante dernières années en termes de contenu et de processus, et quels ont été les principaux facteurs de ces changements ?
2. Avec quel degré d'efficacité ces différentes approches de politiques ont-elles réussi à atteindre les objectifs énoncés ?
3. À quel point les politiques récentes, intégrées dans le PDDAA, répondent-elles aux difficultés structurelles auxquelles est confronté le système agroalimentaire en Afrique de l'Ouest décrit plus haut dans la présente étude ?

Enfin, ce chapitre aborde la question vitale de la mise en œuvre des programmes, en identifiant les principaux défis que pose le passage des programmes PDDAA nationaux et régionaux de la théorie à la réalité.

11.1 Les politiques agricoles depuis les indépendances jusqu'au milieu des années 1980 : une approche du développement menée par l'état

11.1.1 Principaux éléments de l'approche

Dans la période qui a immédiatement suivi les indépendances, les gouvernements ouest-africains étaient surtout soucieux de faire progresser rapidement l'industrialisation par substitution aux importations. L'agriculture était considérée comme pourvoyeuse de produits alimentaires bon marché, de devises et de main d'œuvre destinés à alimenter la croissance des secteurs non agricoles, et les politiques étaient conçues pour extraire des ressources afin de contribuer à la croissance non agricole. Les politiques agricoles de la période suivant immédiatement les indépendances étaient également conditionnées par une faible population urbaine, ce qui rendait les subventions à la consommation fiscalement gérables et des terres relativement abondantes, permettant d'étendre la production agricole simplement en accroissant les surfaces

cultivées à l'aide des technologies existantes. Dans les pays de la zone franc, les politiques agricoles étaient influencées par un troisième facteur, à savoir la nécessité de contenir les déficits budgétaires de l'état afin de satisfaire les conditions imposées par le Trésor public français pour garantir la parité de leur devise avec le franc français. Etant donné que les salaires des fonctionnaires constituaient une part importante du budget, cette contrainte signifiait qu'il fallait limiter l'augmentation de ces salaires, ce qui en retour entraînait une pression à la baisse sur les prix des produits alimentaires en zone urbaine.

Dans le contexte des Etats à parti unique qui prévalait dans la plupart des pays, les politiques étaient élaborées par les autorités centrales, sans participation réelle des groupes d'agriculteurs ou du secteur privé. Il est évident que ce constat général a connu des exceptions, tels que les politiques de promotion et de développement du cacao en Côte d'Ivoire, représentatives de l'assise politique du Président Houphouët-Boigny au sein moyens et grands producteurs de cacao, ainsi que les politiques agricoles au Liberia où les sociétés à capital étranger d'exploitation du caoutchouc étaient très influentes dans la « république Firestone ». Malgré la création de la CEDEAO en 1972, chaque pays définissait ses politiques quasiment sans tenir compte de ses voisins.

Dans la plupart des pays, les politiques de commercialisation agricole étaient déterminées par la perception générale selon laquelle les marchés des intrants et de la production agricoles étaient volatiles, non fiables et caractérisés par un pouvoir de négociation inégal entre les agriculteurs et les négociants, entraînant l'exploitation aussi bien des agriculteurs que des consommateurs. Par conséquent, les pouvoirs publics essayaient fréquemment de supplanter les agents privés de commercialisation en créant des structures étatiques, telles que des offices de commercialisation, bénéficiant souvent d'un monopole légal. Là encore, l'approche des pays d'Afrique de l'Ouest n'était pas monolithique, comme le montrait le contraste entre les approches adoptées peu après son indépendance par la Côte d'Ivoire, beaucoup plus ouverte aux investissements privés étrangers (essentiellement français) et nationaux, et l'ap-

proche plus dominée par l'état du Ghana sous Kwame Nkrumah.

En réalité, le point de vue des gouvernements sur les systèmes existants de commercialisation des produits agricoles était souvent justifié, dans la mesure où les marchés opéraient fréquemment dans un contexte d'infrastructures de transports et de communication insuffisantes, entraînant une intégration limitée des marchés, des asymétries de l'information se traduisant par des marchés manquants (en particulier pour les intrants et le crédit) et un pouvoir de négociation inégal, et des marchés étroits caractérisés par de fortes fluctuations saisonnières et annuelles. Les structures de commercialisation créées par les Etats ont souvent essayé de résoudre ces problèmes en achetant les produits à des prix fixes pan-territoriaux, essayant de stabiliser les prix à la consommation à l'aide du stockage public, et en fournissant des intrants et des services d'appui subventionnés. Les offices de commercialisation et les banques de développement agricole ont joué des rôles importants dans la fourniture d'intrants et de financements, et en assumant les risques de commercialisation. Ils ont soutenu principalement les cultures commerciales, mais également les cultures vivrières, en particulier dans les zones d'irrigation bénéficiant du soutien de l'état, telles que la vallée du fleuve Sénégal et l'Office du Niger au Mali. Toutefois, en Afrique de l'Ouest, le degré de contrôle par l'état de la commercialisation des cultures de base n'a jamais atteint les mêmes niveaux que dans les pays d'Afrique australe et de l'Est où des colons européens possédaient de grandes exploitations agricoles protégées par les offices de commercialisation créés à cette fin.

11.1.2 Effets de l'approche

Les effets de ces politiques ont été les suivants :

- » La baisse des prix au producteur, en particulier pour les cultures commerciales, mais parfois également pour les cultures vivrières. Cette dégradation des prix a réduit les incitations à produire, ce qui a entraîné une déperdition de ressources pour l'agriculture au profit du financement des

secteurs non agricoles, notamment les services publics et l'industrialisation de substitution aux importations ;

- » L'augmentation du commerce transfrontalier illicite dans la région ;
- » Des taux de croissance agricole à la traîne et la chute du revenu par habitant ;
- » Des pénuries de devises et des déficits budgétaires ;
- » Réduction des incitations à l'agriculture et augmentation du transfert intersectoriel de ressources.

Le transfert de ressources de l'agriculture vers d'autres secteurs de l'économie résultait d'une évolution des termes de l'échange devenus défavorables à l'agriculture. Cette taxation implicite de l'agriculture a pris la forme d'une baisse des prix officiels au producteur pour de nombreux produits (en particulier les cultures d'exportation), en comparaison avec les prix mondiaux. Les bas prix que recevaient les agriculteurs résultaient, en partie, de taux de change extrêmement surévalués. Les prix à la production ont été encore amoindris par l'inefficacité de certains organismes parapublics qui, ne disposant pas d'un mécanisme de marché conçu pour discipliner leur comportement, voyaient souvent leurs coûts de fonctionnement gonfler. Même si, pendant cette période, les gouvernements ouest-africains et les donateurs encourageaient la croissance agricole par le biais de dispositifs et de projets menés par l'état, ces derniers étaient souvent affaiblis par la baisse des prix à la production qui sapait les incitations des agriculteurs à produire.

Les études d'impacts induits par les politiques sur les incitations agricoles en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Nigeria et au Sénégal, et des études plus ciblées sur ces incitations dans le secteur du coton au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Togo, montrent que la taxation implicite des exportations agricoles a beaucoup augmenté dans la plupart de ces pays entre les indépendances, dans les années 60, et le début des années 1980 (Anderson and Masters, 2009). Ces études ont utilisé deux principaux indicateurs pour

mesurer les changements des incitations agricoles : le taux nominal de soutien (TNS) et le taux relatif de soutien (TRS). Le TNS mesure, en pourcentage, le changement apporté par les politiques gouvernementales (notamment, entre autres, celles relatives aux taux de change, aux prix des offices de commercialisation, aux taxes à l'exportation, au subventionnement des intrants et aux taxes sur les importations concurrentes) aux revenus bruts des agriculteurs par rapport à ce qu'ils auraient été en l'absence de ces politiques. Un TNS inférieur à zéro indique une taxation nette du secteur agricole, tandis qu'un TNS positif indique une subvention nette. Cependant, les producteurs agricoles sont concernés non seulement par le taux de taxation ou de subvention appliqué aux produits qu'ils produisent, mais également par le taux de taxation ou de subvention des produits qu'ils achètent. Le TRS mesure le degré relatif de protection accordé à l'agriculture par rapport à celui des secteurs non agricoles dans l'économie, et évalue donc les termes de l'échange intersectoriels appliqués aux agriculteurs (et donc l'extraction des ressources de l'agriculture vers d'autres secteurs). Un TRS supérieur à zéro indique que l'agriculture reçoit une protection nette une fois que le TNS de l'agriculture a été ajusté pour prendre en compte la taxation ou le subventionnement appliqué au secteur non agricole ; un TRS négatif représente la taxation nette une fois que les termes de l'échange intersectoriels ont également été pris en compte.

Le Tableau 11.1 et le Tableau 11.2 résument les informations sur l'évolution des taux de taxation nette appliqués à l'agriculture pour plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest entre les années 1960 et 2004. L'analyse portant sur la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Sénégal (Tableau 11.1) couvre les principaux produits agricoles (représentant au moins 70 % du PIB agricole), tandis que celle portant sur le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Togo (Tableau 11.2) ne concerne que le secteur du coton.

Ces tableaux mettent en évidence plusieurs points essentiels :

Les taux globaux de taxation nette du secteur agricole (Tableau 11.1) et du secteur du coton (Tableau 11.2) étaient élevés jusqu'en 1984 dans tous les pays à l'exception du Nigeria, étant donné

qu'ils utilisaient un ensemble de politiques visant à extraire des ressources du secteur agricole pour les utiliser dans d'autres secteurs de l'économie. Le cas le plus extrême était celui de la Côte d'Ivoire, où de 1975 à 1979 les politiques imposaient une taxation implicite et explicite équivalente à 1 072 \$EU par personne travaillant dans le secteur agricole. Les quatre pays présentés dans le Tableau 11.2 produisaient tous du coton dans le cadre d'un dispositif institutionnel similaire (compagnies nationales détenant des droits d'achat monopolistes et liées à la multinationale française CFDT/Dagris), donc il n'est pas étonnant que les taux de taxation implicite nette appliqués aux producteurs de coton aient été quasiment identiques dans ces quatre pays jusqu'en 2000, année où ils ont commencé, plus ou moins rapidement, à réformer leurs secteurs du coton. Des années 70 jusqu'en 1984, peu avant que les pays

commencent à mettre en œuvre des plans d'ajustement structurel (PAS), les taux bruts de taxation des producteurs de coton, comme indiqués par le TNS, étaient de l'ordre de 50 à 60 %.

Parmi les pays présentés dans le Tableau 11.1, la seule exception en matière de taxation apparente de l'agriculture pendant la période qui a précédé l'application du PAS était le Nigeria, où le TNS positif indiquait un subventionnement net des agriculteurs. Toutefois, le TNS global pour l'agriculture masque des configurations très différentes de taxation nette pour les cultures d'exportation et les substituts des importations tels que le riz, le sucre, la volaille et le lait. Les quatre pays, y compris le Nigeria, taxaient de manière implicite leurs produits agricoles exportables, et dans certains cas à des taux très élevés (jusqu'à 76 % pour le Ghana entre 1980 et 1984).

Tableau 11.1 Changements dans les incitations Agricoles : taux nets de soutien et taux relatifs de soutien à l'Agriculture (%)

Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria et Sénégal, 1961-2004.

	1961-64 ^a	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Côte d'Ivoire									
TNS Secteur agricole	-25.3	-29.3	-28.1	-30.8	-32.2	-24.3	-19.5	-20	-24.5
TNS Produits agricoles exportables	-47.2	-50.3	-48.7	-57.3	-57.9	-44.2	-47.9	-41.8	-46.3
TNS Produits concurrençant les importations (ag.)	13.7	-0.1	15.7	42.6	18.9	22.6	15.2	14.8	16.6
TRS (ag./non ag.)	-42.1	-44.6	-40.7	-48.7	-50.2	-43.1	-39.5	-32.6	-35.4
Ghana^a									
TNS Secteur agricole	-9.0	-19.8	-14.9	-25.6	-21.2	-6.3	-1.7	-3.0	-1.4
TNS Produits agricoles exportables	-23.9	-54.5	-46.6	-74.4	-76.3	-53.3	-33.1	-19.4	-19.6
TNS Produits concurrençant les importations (ag.)	15.4	10.8	11.7	27.2	44.6	53.4	26.7	17.5	28.3
TRS (ag./non ag.)	-18.0	-38.4	-30.8	47.5	-39.3	-18.7	-9.2	-11.7	-8.0
Nigeria									
TNS Secteur agricole	20.7	11.9	6.7	6.3	9.4	8.2	3.9	0.4	-5.4
TNS Produits agricoles exportables	-34.3	-49.3	-57.2	-51.5	-43	-53.4	-24.3	-19.5	-18.5
TNS Produits concurrençant les importations (ag.)	216.4	176.8	152.4	87.8	67.2	92.8	39.7	28.9	-9.1
TRS (ag./non ag.)	52.3	29.0	20.8	22.6	45.6	27.4	28.8	26.2	-7.0
Sénégal									
TNS Secteur agricole	-9.3	-7.2	-22.4	-22.7	-20.5	4.7	5.6	-6.1	-7.5
TNS Produits agricoles exportables	-18.7	-16.6	-39.5	-42.5	-39.7	-9.1	-6.7	-13.5	-19.5
TNS Produits concurrençant les importations (ag.)	19.9	15.0	14.1	24.4	14.1	56.3	61.1	8.5	15.3
TRS (ag./non ag.)	1.5	8.4	-3.1	2.4	24.4	11.3	7.2	3.7	-2.2

Source: compilation de données provenant d'Anderson et Masters, 2009

^a Pour le Ghana, les données commencent en 1960.

Tableau 11.2 Taux nets de soutien (%) pour les producteurs de coton

Bénin, Burkina Faso, Mali et Togo, 1970-2005

Pays	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-05
Bénin	-44	-49	-49	-5	-24	-22	-6
Burkina Faso	-44	-48	-58	-8	-26	-28	1
Mali	-56	-55	-59	-17	-25	-33	3
Togo	-41	-46	-60	-14	-25	-24	-13
Moyenne non pondérée	-46	-49	-56	-8	-24	-26	-5

Source: Baffes, 2009

Tableau 11.3 Valeur manufacturière ajoutée en pourcentage du PIB

Moyennes annuelles, 1961-2011

Pays	1961-69	1970-85	1986-2000	2001-11
Bénin		9.6	7.8	7.8
Burkina Faso	13.9	17.0	15.2	10.8
Cap-Vert			9.1	
Côte d'Ivoire	10.3	11.0	18.7	18.9
Gambie	3.0	4.4	7.2	6.0
Ghana	12.8	10.7	10.0	8.8
Guinée			4.2	6.3
Guinée-Bissau		21.2	8.0	10.4
Liberia	2.9	5.7	4.5	5.4
Mali	6.7	6.9	7.0	3.1
Niger	3.0	5.2	6.5	6.5
Nigeria				3.1
Sénégal		13.9	15.5	14.9
Sierra Leone	6.0	5.9	6.0	2.8
Togo	9.1	7.3	8.8	8.6

Source: chiffres calculés à partir des données des Indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2013

En revanche, les substituts aux importations agricoles recevaient des subventions nettes. En effet, ce sont les niveaux très élevés de protection de ces produits au Nigeria (par le biais de politiques tarifaires et de restrictions commerciales par exemple) qui ont donné l'impression que l'agriculture nigérienne dans son ensemble était subventionnée. Le traitement différentiel de ces deux types de cultures explique également pourquoi, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 10, le Nigeria a perdu d'énormes parts de marché dans ses exportations tropicales traditionnelles (huile de palme et noix de palme, arachides, cacao et coton) dans un contexte où l'ensemble du secteur agricole bénéficiait d'une protection nette.

La taxation nette des exportations et le subventionnement net des substituts des importations ont éloigné ces pays d'une stratégie agricole fondée sur un avantage comparatif vers une plus grande autosuffisance.

Pour le Ghana et la Côte d'Ivoire, les TRS étaient plus élevés que les TNS, ce qui indique que le secteur non agricole était moins taxé en moyenne que le secteur agricole. Ce traitement différentiel s'est traduit par une taxation implicite supplémentaire pour les agriculteurs, en modifiant les termes de l'échange au détriment de l'agriculture. En revanche, au Nigeria et au Sénégal, la tendance

inverse a été observée pour la plupart des années. Dans ces deux pays, la lourde protection implicite dont ont bénéficié les substituts des importations agricoles s'est traduite par une taxation implicite du secteur non agricole, limitant probablement par conséquent la croissance des emplois non agricoles.

Grâce à la protection octroyée aux industries de substitution des importations, la contribution de l'industrie manufacturière au PIB a augmenté entre les années 1960 et le milieu des années 1980 dans six des neuf pays d'Afrique de l'Ouest pour lesquels des données comparables sont disponibles (Tableau 11.3).

Augmentation de la contrebande. Les différences de prix des produits échangeables entre les pays résultant des politiques agricoles et commerciales différentes ont entraîné parfois de grands différentiels de prix entre pays voisins, générant un commerce informel important de produits agricoles de part et d'autre des frontières. Par exemple, la Gambie est devenue un gros importateur de riz provenant du marché mondial, la plus grande partie de ce riz étant réexportée vers le Sénégal (où le secteur du riz était protégé), et une partie du « miracle agricole ivoirien » des années 70, tant vanté, était sans doute dû aux flux d'entrée de produits agricoles provenant des pays voisins qui par la suite ont été pris en compte dans la production ivoirienne.¹²⁹ Des flux informels très importants de produits agricoles, d'intrants et de produits manufacturés se sont développés entre le Nigeria et ses voisins. Même si ces échanges ont réellement permis une certaine exploitation des avantages comparatifs entre les pays et de réaliser des économies d'échelle régionales limitées en l'absence de politiques explicites pour le faire, étant donné qu'ils étaient illégaux, ils généraient des coûts de transaction élevés et ont encouragé la corruption des douaniers et des policiers.

Taux de croissance agricole à la traîne et chute du revenu par habitant. La Figure 11.1 présente les taux de croissance annuels de la production de plusieurs types de produits de base sur quatre périodes

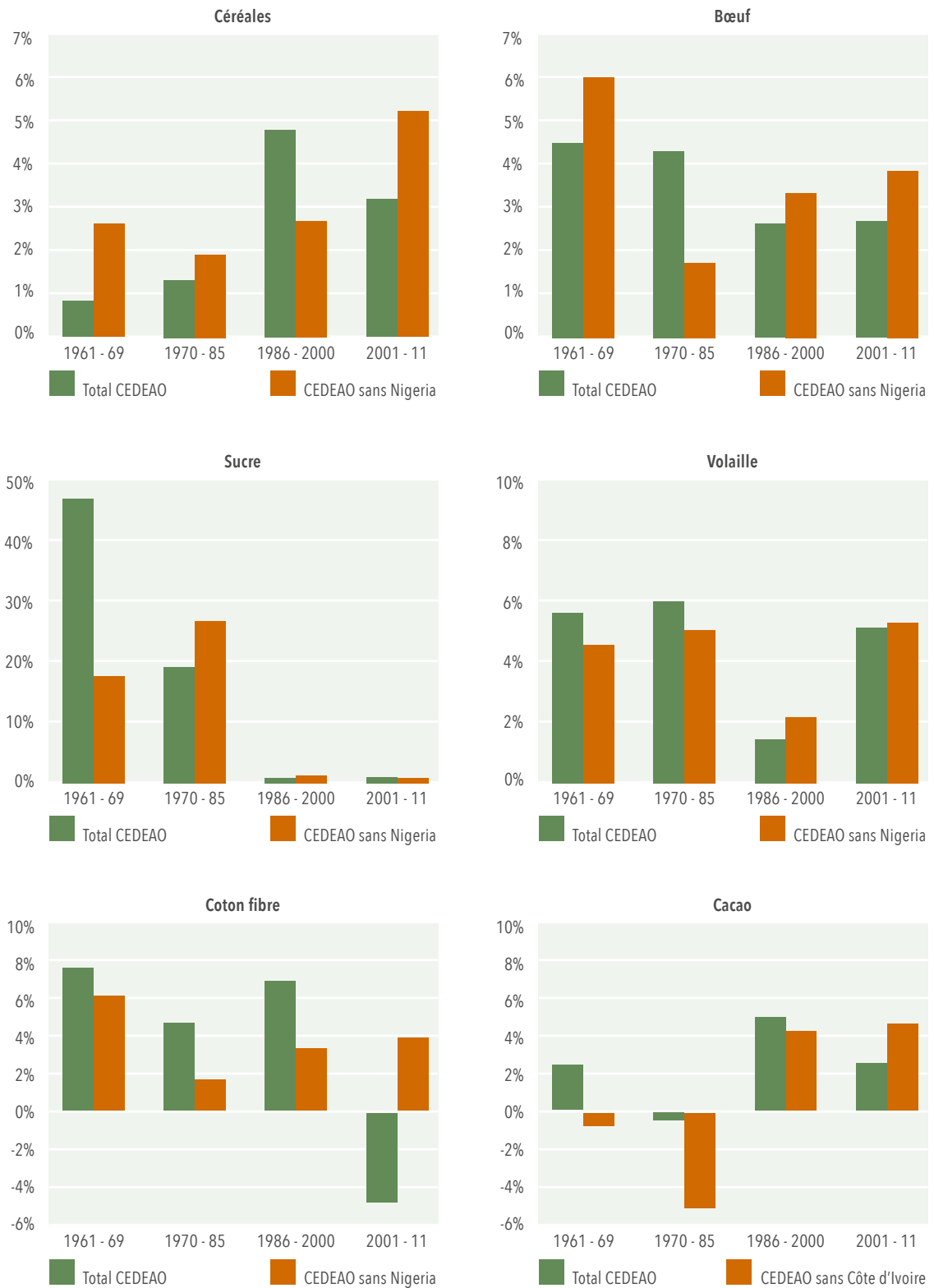
: immédiatement après l'indépendance (1961-69), période ayant mené aux programmes d'ajustement structurel dans la plupart des pays (1970-85), période pendant et immédiatement après les ajustements structurels (1986-2000), et période entre 2001 et 2011, lorsque l'agriculture est revenue à l'ordre du jour des politiques de développement. La figure représente les taux de croissance de deux denrées de base pour lesquelles la région est quasiment autosuffisante (céréales et bœuf) et de deux cultures d'exportation (cacao et coton). Compte tenu de la prédominance du Nigeria dans la production de la plupart des produits agricoles de la région, la Figure 11.1 illustre les taux de croissance annuels à la fois pour la zone CEDEAO dans son ensemble et pour la région sans le Nigeria. Pour le cacao, les taux représentés concernent la CEDEAO avec et sans la production de la Côte d'Ivoire, qui est actuellement le premier producteur mondial de cacao.

Pour presque toutes les principales catégories de produits présentées par la Figure 11.1, les taux de croissance de la production ont baissé entre les années 1960 et la période qui a précédé immédiatement l'ajustement structurel, mais les scénarios de changement n'ont pas été les mêmes selon le type de produits. Les baisses ont été plus abruptes pour les deux cultures d'exportation, à savoir les fèves de cacao et le coton fibre, la baisse la plus importante du taux de croissance du coton ayant été enregistrée dans les régions en dehors du Nigeria (principalement dans les pays de la zone franc). Ces baisses étaient en partie la conséquence de la lourde taxation imposée à ces cultures. Pour les céréales, le taux de croissance pour la région dans son ensemble a augmenté, entièrement à cause de l'augmentation du taux de croissance au Nigeria (alors qu'il a baissé en dehors du Nigeria). Pour ce qui est de la production avicole, les taux de croissance ont également augmenté pour toute la région. Celui de la viande de bœuf a chuté en dehors du Nigeria entre 1970 et 1985, et celui du sucre pour la région dans son ensemble a baissé alors qu'il était très élevé dans les années 1960 (à partir d'une petite base).

Le ralentissement de la croissance de la production agricole, combiné avec la poussée démographique, a contribué à un ralentissement du revenu

129 Kamuanga (1982) analyse comment le système de commercialisation du riz contrôlé par l'état et géré par l'Office du Niger au Mali a fait baisser les prix payés aux agriculteurs à la fin des années 1970 et entraîné la contrebande du riz paddy entre le Mali et la Côte d'Ivoire.

Figure 11.1 Taux de croissance annuelle de la production pour certaines denrées



Source: taux calculés à partir des données FAOSTAT

Tableau 11.4 Taux de croissance du PIB par habitant

En PPA 2005, dollars internationaux constants

Pays	1960-1969	1970-1985	1986-2000	2001-2010
	(%)			
Bénin	1,4	0,5	0,5	0,8
Burkina Faso	1,4	1,5	1,6	1,8
Cap-Vert			2,8	5,2
Côte d'Ivoire	4,0	-1,1	-1,1	-0,4
Gambie		1,2	-0,7	2,3
Ghana	-0,8	-3,0	1,6	3,8
Guinée			0,9	0,9
Guinée-Bissau	-0,5	-0,5	0,1	-0,2
Liberia	1,7	-2,4	-10,6	-1,8
Mali		0,8	1,6	1,6
Niger	0,0	-2,1	-1,5	0,6
Nigeria	-1,1	-1,5	1,0	4,4
Sénégal	-1,4	-0,8	-0,3	1,7
Sierra Leone	2,9	0,1	-4,3	4,2
Togo	5,9	-0,2	-0,5	0,8
Moyenne non pondérée	1,4	-0,6	-0,6	1,7
Moyenne non pondérée à l'exclusion de la Sierra Leone et du Liberia			0,5	

Source : chiffres calculés à partir des données des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2011

par habitant, bien qu'il y ait de grandes variations entre les pays (Tableau 11.4). Dans les années 1960, 70 % des pays de la CEDEAO pour lesquels des données comparables étaient disponibles ont enregistré une croissance positive du revenu réel par habitant, mais ce chiffre est tombé à 38 % de 1970 à 1985, immédiatement avant l'ajustement structurel. La moyenne non pondérée de la croissance du revenu réel par habitant dans les pays de la CEDEAO est devenue négative entre 1970 et 1985.

*Pénuries de devises et déficits budgétaires.*¹³⁰ Les taux de change surévalués ont rendu les importations artificiellement bon marché et les exportations moins compétitives sur les marchés internationaux, épuisant les réserves en devises de nombreux pays, en particulier ceux en dehors de la zone franc CFA. Les coûts croissants des organismes parapublics et le fait qu'ils ne payaient pas

d'impôts ont contribué aux déficits budgétaires. Par exemple, en 1976-1977, le déficit cumulé de l'office de commercialisation des céréales du Mali atteignait 80 millions de \$EU, soit trois fois ses ventes annuelles de céréales (Humphreys, 1986). Ces déficits ont été aggravés par une faible performance économique globale, qui a réduit les recettes fiscales. Certains pays d'Afrique de l'Ouest avaient emprunté massivement dans les années 1960 et au début des années 1970, et ils ont été ensuite durement touchés par la récession économique, l'inflation et la flambée des taux d'intérêt qui ont frappé l'économie mondiale à la fin des années 1970, rendant difficile le service de leur dette. Dans les pays sahéliens, la crise budgétaire a été aggravée par la sécheresse à la fin des années 1960 et au début des années 1970, d'où la difficulté pour les États de maintenir les subventions à la consommation pour les produits alimentaires dans la mesure où les prix des céréales au niveau national avaient énormément augmenté.

¹³⁰ Pour de plus amples détails sur les sujets abordés dans ce paragraphe, voir World Bank, 1981.

11.2 Ajustement structurel et désintérêt pour l'agriculture

11.2.1 Principaux éléments de l'approche

Au milieu des années 1980, la stagnation de la croissance économique et les déséquilibres macroéconomiques et budgétaires grandissants, conjugués à une population urbaine croissante, ont rendu impossible le maintien du modèle de développement mené par l'état. Entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 90, sous la pression d'institutions financières internationales telles que le FMI et la Banque mondiale, presque tous les pays d'Afrique de l'Ouest ont adopté des programmes d'ajustement structurel (PAS). Ces programmes comportaient trois grands volets : (1) austérité budgétaire du gouvernement visant à rétablir l'équilibre budgétaire, (2) libéralisation de nombreux secteurs de l'économie, privatisation de certaines entreprises publiques et abandon par le secteur public d'un grand nombre de domaines de la fourniture de services, de la commercialisation et du financement agricoles, et (3) alignement plus étroit des prix nationaux sur les prix internationaux, en grande partie par le biais de dévaluations monétaires (en 1994 pour les pays de l'UEMOA et avant cette date pour la plupart des pays en dehors l'UEMOA) et de réductions des tarifs douaniers et des taxes à l'exportation. L'impact des dévaluations et des réductions de tarifs douaniers et taxes était d'augmenter les prix des biens échangeables (y compris la plupart des produits agricoles) par rapport aux produits non échangeables (y compris les salaires des fonctionnaires) et la réduction de la protection de la production, notamment dans l'agroalimentaire.¹³¹

Sur certains plans, l'imposition de l'ajustement structurel a été facilitée par la prédominance des Etats à parti unique et la participation limitée des

parties prenantes aux décisions politiques, situation qui a radicalement changé avec la propagation de la démocratisation et le développement des organisations indépendantes d'agriculteurs et d'autres organisations de la société civile dans la région dans les années 90.

Les programmes d'ajustement structurel ont souligné la prépondérance des réformes macroéconomiques sur les politiques sectorielles comme condition préalable d'une bonne croissance économique. La période des années 1980 et 90 a donc été caractérisée par l'arrêt du soutien de la plupart des grandes organisations donatrices aux activités de développement agricole en Afrique subsaharienne, une situation qui a été reflétée dans le soutien décroissant des gouvernements africains au secteur (Kimenyi et al., 2012; World Bank, 2007). Ce désengagement s'explique en partie par la déception due aux résultats médiocres des efforts de développement agricole entrepris pendant les années 1970 et au début des années 1980, lorsque les politiques macroéconomiques ont sérieusement réduit les mesures incitant les agriculteurs à accroître leur production. Ces incitations ont encore été entamées par l'aide octroyée aux producteurs agricoles et les subventions à l'exportation mises en place par les pays de l'OCDE, qui ont rendu les produits agricoles ouest-africains moins compétitifs sur les marchés mondial et local, ainsi que l'érosion des avantages douaniers dans le contexte des négociations de l'OMC et la concurrence accrue des pays émergents, en particulier d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est.¹³² Ces derniers facteurs ont contribué à la chute des prix mondiaux de la plupart des produits agricoles de base, rendus encore moins chers dans les pays de la zone franc par une monnaie de plus en plus surévaluée (jusqu'à la dévaluation de 1994). Par conséquent, pendant les années 1980 et au début des années 1990, les gouvernements ouest-africains ont peut-être considéré le recours aux importations comme un moyen moins coûteux de satisfaire les besoins alimentaires de leurs pays plutôt que d'investir dans l'amélioration de la productivité de l'ensemble du système agroalimentaire.

¹³¹ En rendant les devises plus chères que les monnaies nationales, les dévaluations augmentent les prix des biens et des services qui peuvent être commercialisés sur le marché international (« produits échangeables ») par rapport à ceux qui ne le peuvent pas (« produits non échangeables»). Etant donné que la plupart des produits agricoles sont échangeables, tandis que nombre des services produits par les habitants des villes (par ex. construction, services publics) ne le sont pas, les dévaluations ont tendance à inverser les termes de l'échange en faveur des agriculteurs et au détriment des citadins. En Afrique de l'Ouest, certains produits agricoles, tels que les féculents et les tubercules, sont peu vendus sur le marché international et considérés par conséquent comme « semi-échangeables » ; les effets des dévaluations sur l'augmentation de leur prix par rapport aux produits non échangeables sont plus modérés que sur les produits pleinement échangeables tels que le riz.

¹³² Dans les pays membres de l'OCDE, le soutien direct aux agriculteurs est mesuré à l'aide de l'équivalent soutien aux producteurs (ESP), qui indique le pourcentage d'augmentation des revenus de ces agriculteurs résultant des mesures de soutien direct par rapport à ce qu'ils auraient reçu si leurs produits avaient été évalués aux prix mondiaux. Entre 1986 et 1990, l'ESP moyen pondéré était de 34,9 % pour tous les pays de l'OCDE. Entre 2008 et 2012, il est descendu à 19,7 % (OCDE, 2013a).

11.2.2 Impacts des programmes d'ajustement structurel et du désintérêt pour l'agriculture

Les impacts des programmes d'ajustement structurel sur le système agroalimentaire en Afrique de l'Ouest ont été mitigés. Du côté positif, comme le montrent les tableaux 11.1 et 11.2, les incitations par les prix dont ont bénéficié les agriculteurs dans les pays d'Afrique de l'Ouest, en particulier pour les cultures d'exportation, ont été nettement renforcées dans la plupart des pays. Par exemple, les taxes appliquées aux producteurs de coton (et mesurées par les TNS) du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Togo sont tombées de 56 % en moyenne entre 1980 et 1984 à 24 % entre 1990 et 1994. La taxation des cultures d'exportation a également beaucoup baissé au Ghana, au Nigeria et au Sénégal pendant la même période, mais est restée stable à presque 50 % en Côte d'Ivoire. La plupart des cultures concurrençant les importations ont été protégées pendant toute la période, même si les niveaux de protection ont commencé à baisser au début des années 90 au Sénégal et au Nigeria.

La Figure 11.1 présente les résultats divers des différentes chaînes de valeur pendant la période des programmes d'ajustement structurel. Le produit pour lequel le changement a été le plus important est le cacao, qui est la culture d'exportation la plus importante de la région, avec un taux de croissance de la production devenu nettement positif (en particulier au Ghana) entre 1986 et 2000, après dix ans de déclin. Les taux de croissance du coton ont augmenté pour la région dans son ensemble, mais ces chiffres reflètent surtout la hausse de la croissance au Nigeria, les autres pays ayant enregistré peu de changement en partie à cause de la surévaluation continue du franc CFA jusqu'à la dévaluation de 1994. Les réformes des taux de change et les libéralisations ont également ouvert la voie à la reprise d'une croissance axée sur les exportations dans certains pays, par exemple au Ghana dans les années 90, et à l'expansion de la production de produits d'exportation agricoles non traditionnels tels que les produits horticoles frais. En revanche, la baisse de la protection pour certains des substituts des importations pendant la période d'ajustement structurel est illustrée par la chute des taux de croissance de la production avicole (qui a du faire face à

une compétition de plus en plus forte des importations de poulets congelés) et du sucre brut. Pour ce qui est des denrées de base, le taux de croissance de la production de céréales a également augmenté entre 1986 et 2000 (période également caractérisée par une pluviométrie généralement favorable), ainsi que celui de la production de viande de bœuf dans les pays autres que le Nigeria.

Le Tableau 11.4 montre que la période entre 1986 et 2000 a également été caractérisée par de meilleurs résultats en termes de croissance économique générale mesurée en termes de PIB par habitant, à l'exception notable du Liberia et de la Sierra Leone, dont les économies ont été dévastées par les guerres civiles. Alors que seulement 38 % des pays de la CEDEAO pour lesquels nous disposons de données ont enregistré une croissance positive du PIB par habitant entre 1970 et 1985, ce chiffre est monté à 60 % entre 1986 et 2000. En outre, si l'on exclut la Sierra Leone et le Liberia, la moyenne non pondérée des taux de croissance du PIB par habitant de la région dans son ensemble est devenue positive pendant cette période.

L'importance accordée par les programmes d'ajustement structurel à la croissance fondée sur l'avantage comparatif a également induit une évolution à partir du milieu des années 1980, en particulier dans les pays francophones et sous l'impulsion du CILSS, des politiques agricoles mettant de moins en moins l'accent sur l'autosuffisance alimentaire et de plus en plus sur la notion de sécurité alimentaire fondée sur le commerce. Cette évolution passait par une plus grande reconnaissance du rôle que le commerce régional pouvait jouer dans les stratégies nationales de sécurité alimentaire, ainsi qu'une plus grande importance accordée à la notion d'accès à la nourriture fondé sur les revenus, considérée comme un élément essentiel de la sécurité alimentaire plutôt que comme une approche axée uniquement sur la production alimentaire.

Toutefois, malgré quelques réussites notables, l'impact global des programmes d'ajustement structurel sur l'agriculture n'a pas été à la hauteur des attentes initiales dans bien des cas (Johnson, et al., 2008). Lors des premières phases de ces

réformes, les efforts déployés pour résoudre les problèmes structurels ayant en partie motivé la création d'organismes publics ont été insuffisants. De plus, l'austérité budgétaire et les dévaluations monétaires qui ont souvent accompagné les phases initiales des programmes d'ajustement structurel ont entraîné l'augmentation des taux d'intérêt, la hausse des coûts de transport et des intrants (composés en grande partie d'éléments importés) et la réduction des investissements dans les biens publics tels que la recherche et la vulgarisation agricole, autant de facteurs qui ont freiné la réponse des producteurs à l'augmentation des prix à la production. La suppression des systèmes de fixation de prix administrés pour l'ensemble du territoire a entraîné des prix plus variables, une incertitude accrue pour les agriculteurs et des résultats différenciés selon la localisation des exploitations pour les agriculteurs qui auparavant avaient accès aux systèmes de commercialisation officiels.¹³³ La fermeture d'organismes publics tels que les offices de commercialisation et les banques publiques de développement agricole a fortement réduit la disponibilité des intrants et du crédit, y compris les crédits à moyen terme pour l'achat de matériel agricole. À cause d'une infrastructure peu développée, des coûts de transaction élevés, des risques et de l'incertitude (y compris l'incertitude entre les acteurs du secteur privé sur le maintien des réformes économiques), les acteurs privés ont mis du temps à prendre en charge la fourniture d'intrants, des finances et d'autres services de soutien (Shepherd and Farolfi, 1999).

La libéralisation des échanges commerciaux et la privatisation ont entraîné, dans certains cas, l'émergence de structures de marché oligopolistiques. Dans la plupart des pays les plus petits, la taille limitée des marchés intérieurs, combinée avec des économies d'échelle dans le secteur des importations de céréales, a abouti à la domination du commerce d'importation des principales denrées de base telles que le riz par une poignée de

sociétés qui ont eu suffisamment de pouvoir pour influencer sur les prix à la consommation. Comme l'explique le Chapitre 10, la réduction des barrières commerciales pour les substituts des importations auparavant très protégés a également favorisé des importations massives de produits concurrents à bas prix, tels que les poulets congelés et le lait en poudre, ce qui a cassé les marchés pour les producteurs locaux.

Selon l'ONUDI (Yumkella, et al., 2011), les ajustements structurels ont entraîné une désindustrialisation dans un grand nombre de pays africains, lorsque de nombreuses industries de substitution aux importations ont cessé d'être protégées. Même s'il est incontestable qu'en Afrique de l'Ouest certaines usines de fabrication et de transformation des produits alimentaires ont fermé pendant la période des programmes d'ajustement structurel, le tableau d'ensemble, comme le montrent les données de la Banque mondiale (Table 11.3), est ambigu. Sur les 12 pays pour lesquels nous disposons de données comparables, 5 pays ont enregistré une forte réduction de la part de l'industrie manufacturière dans le PIB entre 1986 et 2000, mais dans les 7 autres pays, elle est restée stable ou a augmenté. Cependant, il manque un élément important dans le tableau, à savoir le Nigeria, pour lequel la Banque mondiale ne donne pas de chiffres. Comme l'explique le Chapitre 8, certaines données montrent un recul du commerce de détail moderne au Nigeria après l'ajustement structurel, et cela concerne aussi probablement en partie la transformation des produits alimentaires.

Etant donné que les réformes ont inversé les termes de l'échange au détriment des secteurs protégés et de la population urbaine, y compris les fonctionnaires, qui produit essentiellement des biens non échangeables, les nouvelles politiques ont souvent suscité des résistances. Ces résistances ont été aggravées par les coûts sociaux élevés des licenciements et de la réduction des services publics et des subventions. Par conséquent, la mise en œuvre des réformes a été inégale à la fois dans les pays et dans les chaînes de valeur, et caractérisée par des difficultés et des incohérences dans les politiques, ce qui a encore plus contribué aux résultats mitigés de l'ajustement structurel.

133 À cet égard, le Chapitre 10 décrit l'expérience de la chaîne de valeur du cacao au Nigeria après la dissolution de l'office de commercialisation du cacao. Cependant, dans de nombreux pays, les contraintes financières ont limité la couverture des systèmes de commercialisation officiels, en particulier pour les produits alimentaires, et les agriculteurs et les consommateurs qui restaient en dehors de ces systèmes devaient recourir aux marchés parallèles illégaux caractérisés par des prix instables et une disponibilité inégale des produits. Pour eux, la suppression du système de commercialisation dominé par l'état s'est probablement traduite par un meilleur accès au marché et des prix plus stables.

Avec le recul, même si des réformes macroéconomiques et sectorielles étaient clairement nécessaires, les programmes d'ajustement centrés presque exclusivement sur les réformes macroéconomiques et des réductions drastiques du personnel dans le secteur public ont eu un coût socio-économique très élevé, comme nous l'avons vu précédemment. Même si les programmes d'ajustement structurel jetaient les bases d'une croissance agricole à long terme par le biais d'un renforcement des incitations à la production, ils ont coïncidé avec le désintérêt des donateurs et des États pour l'agriculture. Par conséquent, les investissements dans la création et la réforme des institutions et des infrastructures essentielles nécessaires pour que les secteurs non étatiques reprennent un grand nombre des fonctions assurées auparavant par les pouvoirs publics ont été inadéquats d'une manière générale. Malheureusement, il a fallu plus d'une décennie après les ajustements structurels pour que la nécessité d'investir dans les institutions, les acteurs agricoles connexes et autres parties prenantes concernées soient de nouveau pris en compte dans les agendas politiques.

11.3 Réponse politique initiale à l'ajustement structurel

11.3.1 Protection sociale, lutte contre la pauvreté et écologisme

Les préoccupations concernant les coûts supportés par les individus et les secteurs d'activité obligés de s'adapter aux programmes d'ajustement structurel ont déclenché plusieurs réactions en Afrique de l'Ouest et dans les pays du Nord. Nombreux sont ceux qui ont estimé que les pauvres supportaient une charge d'ajustement injuste à cause de la suppression de services sociaux, de l'augmentation des prix des produits alimentaires résultant des dévaluations monétaires et de l'importance accrue accordée à la production axée sur l'exportation pour mieux assurer le service de la dette extérieure. Ces préoccupations les ont amenés à plaider en faveur d'une annulation de la dette, d'un renforcement des mesures de protection sociale, de la satisfaction des « besoins essentiels » et de la focalisation des efforts de développement sur les plus pauvres des pauvres.

Cette focalisation sur un « ajustement à visage humain » a également accru l'importance du rôle que pouvaient jouer les ONG et les organisations de la société civile pour remédier à ce que beaucoup considéraient comme un dysfonctionnement des services publics.

En 1996, le problème de l'allègement de la dette a donné naissance à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) du FMI et de la Banque mondiale, qui permettait aux pays pauvres de bénéficier d'une réduction de leur dette sous certaines conditions, notamment l'élaboration d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les DSRP décrivaient la manière dont les économies réalisées sur l'allègement de la dette seraient utilisées pour lutter contre la pauvreté, et la première génération de ces documents mettait beaucoup l'accent sur le renforcement des services sociaux. Ces mêmes préoccupations ont également inspiré l'élaboration des objectifs du Millénaire pour le développement en 2000, qui étaient aussi fortement axés sur la réduction de la pauvreté.

Cette focalisation sur la lutte contre la pauvreté était couplée avec les inquiétudes relatives aux coûts environnementaux de l'ajustement, par exemple la déforestation résultant de l'exploitation élargie des forêts tropicales visant à générer des devises. Un mouvement croissant en faveur de la protection de l'environnement dans les pays du Nord a attiré de plus en plus l'attention sur les coûts environnementaux des efforts de développement agricole, ce qui a orienté une plus grande partie de ces efforts sur les zones écologiquement fragiles. Concernant le développement économique rural, l'accent a été de plus en plus mis sur l'économie rurale non agricole, mais en négligeant souvent un renforcement de la base économique dans les zones rurales qui s'appuierait sur une croissance agricole généralisée pour exploiter pleinement les liens avec l'économie non agricole.

Ces changements d'orientation pendant les années 1990 et au début des années 2000 s'expliquaient aussi en partie par l'émergence de processus d'élaboration de politiques plus ouverts dans un grand nombre de pays d'Afrique de l'Ouest, à mesure que les régimes à parti unique ont été remplacés par des systèmes politiques plus pluralistes.

Un ensemble plus varié d'acteurs a exigé dès lors de participer aux concertations sur l'élaboration des politiques, ce qui a par conséquent engendré des politiques de répondre à une série d'objectifs plus variés que par le passé.

11.3.2 Redécouverte de l'Agriculture

Au début des années 2000, le discours sur le développement agricole en Afrique subsaharienne a commencé à changer, lorsque les militants, aussi bien en Afrique que dans les pays du Nord, ont affirmé qu'une solide croissance agricole était nécessaire pour stimuler la lutte contre la pauvreté et financer les investissements sociaux recommandés dans les objectifs du Millénaire pour le développement (voir, par exemple, *Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa*, 2002). Une telle croissance nécessitait des politiques sectorielles explicites et des investissements centrés sur l'agriculture et l'agro-industrie pour compléter les réformes au niveau macro. Et les ONG ne pouvaient pas tout faire ; de plus en plus de voix s'élevaient en faveur du rétablissement des organismes publics et du renforcement de leurs capacités d'élaboration et de mise en œuvre de politiques dans le cadre d'un programme plus large de promotion des partenariats public-privé dans l'agriculture.

À la fin des années 1990, lorsque cette « redécouverte de l'agriculture » a commencé, les divergences des pays d'Afrique de l'Ouest étaient grandes quant à l'importance qu'ils accordaient au secteur agricole en termes d'allocation budgétaire et d'orientation des politiques. Le plus souvent, les politiques étaient réactives, axées sur des programmes d'urgence qui fixaient des objectifs de production très ambitieux en réponse à des crises alimentaires épisodiques et changeaient fréquemment. Le Nigeria était caractéristique de cette approche, avec de fréquents changements à la fois de politiques alimentaires et commerciales, par exemple en imposant régulièrement des restrictions commerciales pour protéger les producteurs et les transformateurs nationaux, pour ensuite les supprimer.

Ces politiques s'inscrivaient généralement dans le contexte des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) soutenus par

la Banque mondiale, qui définissaient des stratégies globales de développement économique. Les politiques agricoles étaient fréquemment guidées par les plans nationaux de développement agricole ou rural (par exemple la *Food and Agriculture Sector Development Policy* –FASDEP– au Ghana) et, dans certains pays, par les stratégies nationales de sécurité alimentaires. Dans certains pays francophones, les assemblées nationales avaient voté des lois (généralement appelées « lois d'orientation agricole ») présentant une vision et une stratégie d'ensemble pour le développement du secteur agricole. Leurs principaux objectifs étaient, entre autres, d'accorder une reconnaissance légale à la pratique de l'agriculture en tant que profession, en permettant aux exploitations agricoles d'être immatriculées de manière à leur permettre d'entreprendre plus facilement des activités du secteur formel, telles que demander des prêts bancaires ou conclure des contrats. Ces lois offraient également une reconnaissance légale plus large aux organisations d'agriculteurs et interprofessionnelles regroupant des acteurs de l'ensemble d'une chaîne de valeur donnée. Dans certains cas, ces lois stipulaient que ces organisations joueraient un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de développement agricole. Ces lois, ainsi que les plans de développement économique tels que le *Seven Point Agenda* du Nigeria, prenaient souvent en compte la nécessité d'apporter des changements structurels fondamentaux à l'économie rurale, tels que des réformes foncières. Certains pays ont également élaboré des plans d'investissement agricoles, par exemple la Sierra Leone avec son *National Sustainable Agriculture Development Programme* (NSADP), mais ces plans étaient souvent très larges, sans définition claire des priorités, et encore moins de financement, et ne comportaient pas de dispositif clair de mise en œuvre des politiques.¹³⁴

Ces documents de base étaient complétés par de nombreux plans de développement d'un secteur ou d'un sous-secteur (pour l'irrigation, les principales cultures commerciales, l'infrastructure rurale, etc.), avec chacun ses propres priorités. Certains de

¹³⁴ Un seul élément du programme NSADP, axé sur la commercialisation auprès des petits exploitants, a été par la suite affiné pour devenir le noyau du plan national PDDAA de développement agricole de la Sierra Leone.

ces programmes, tels que le FASDEP du Ghana, étaient assez complets et, après quelques changements mineurs, sont devenus le noyau du plan d'investissement du PDDAA ultérieur du pays (voir ci-après). Dans de nombreux pays cependant, les stratégies et les priorités agricoles avaient été élaborées de manière fragmentaire au fil du temps, souvent en réponse aux opportunités de financement dictées par les préférences des donateurs externes et la volonté de satisfaire plusieurs groupes d'intérêt. Par exemple, en 2009, le ministère malien de l'Agriculture a commandé un examen de toutes les stratégies de développement rural du pays, dans le cadre d'efforts visant à évoluer vers une approche sectorielle globale plus cohérente. Cette étude a montré que le Mali avait 22 stratégies différentes officiellement validées pour divers aspects du développement rural, définissant un total de 117 priorités différentes pour le développement rural (Centre d'études pour le développement au Sahel, 2009). Un pays qui a 117 priorités n'en a en réalité aucune et risque d'avoir de gros problèmes de duplication des efforts. Les nombreuses politiques officielles des Etats-membres de la CEDEAO ont été complétées par des mesures ponctuelles pour gérer les crises alimentaires, telles que la réduction ou la suppression des taxes à l'importation des céréales pendant les périodes de hausse des prix, les initiatives présidentielles sur l'agriculture de courte durée au Nigeria et au Ghana au début des années 2000, et les restrictions sur les exportations de céréales au Burkina Faso et au Mali pendant certaines périodes en 2005 et en 2008, en violation du traité de la CEDEAO.¹³⁵

11.3.3 Nouveaux modèles de partenariat et régionalisme renforcé

Les ajustements structurels ont suscité une autre réaction qui a été le passage à des actions collectives plus intenses des gouvernements africains pour faciliter leurs interactions avec l'économie mondiale, les institutions financières internationales et d'autres partenaires du développement. Au niveau

du continent, cette évolution s'est manifestée par la transformation de l'Organisation de l'unité africaine en l'Union africaine (UA) plus étroitement structurée en 2001, puis par la création par l'UA du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Comme son nom l'indique, le NEPAD cherchait à redéfinir la collaboration entre les gouvernements africains, les donateurs et les institutions financières internationales pour établir une collaboration caractérisée par un partenariat plus équitable organisé autour d'objectifs mutuellement convenus.

En Afrique de l'Ouest, cet intérêt pour une action collective plus forte a généré, de la part d'organisations régionales telles que l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la CEDEAO, des tentatives d'élaboration d'instruments de politique commerciale tels qu'un tarif extérieur commun et des zones régionales de libre-échange au sein de l'Afrique de l'Ouest pour gérer les échanges non seulement au sein de la région mais aussi avec le reste du monde. Dans le domaine de l'agriculture, des agences spécialisées telles que le CILSS et le CORAF/WECARD ont encouragé un commerce régional plus fluide, élargi la collaboration régionale sur la recherche agricole et l'élaboration de procédures communes pour l'enregistrement des semences et des pesticides. En 2001, dans le domaine plus large des politiques agricoles, l'UEMOA a pris les rênes de l'élaboration d'une politique régionale pour ses huit Etats-membres, dont un grand nombre de caractéristiques préfiguraient celles qui seront intégrées ultérieurement dans la politique agricole de la CEDEAO, appelée ECOWAP. Nous analyserons brièvement la politique régionale de l'UEMOA avant d'examiner l'ECOWAP dans le cadre de l'effort plus large du NEPAD/PDDAA en Afrique de l'Ouest.

Politique agricole de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (PAU)

L'UEMOA comprend les huit pays d'Afrique de l'Ouest dont la monnaie est le franc CFA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo), tous également membres de la CEDEAO. La politique agricole de l'UEMOA, appelée PAU, a été lancée en décembre 2001. Elle précède donc l'ECOWAP

¹³⁵ L'article 26 du traité de la CEDEAO permet aux Etats-membres d'appliquer des restrictions sur leurs échanges commerciaux avec la Communauté pendant une période maximum d'un an comme mesure de sauvegarde, mais uniquement après une notification préalable. L'application de ces mesures est soumise à examen par le Conseil des ministres de la CEDEAO. Aucun des pays de la Communauté qui ont appliqué des restrictions sur les exportations pendant la crise de 2008 n'avait envoyé la notification obligatoire à la Commission de la CEDEAO.

de quatre ans et a servi de modèle à un grand nombre des orientations définies par la suite dans ce programme.¹³⁶

Principaux éléments de la PAU. La PAU a pour objectifs principaux de contribuer à satisfaire les besoins alimentaires de la population, de favoriser le développement économique et social des Etats-membres et de lutter contre la pauvreté rurale. Ce programme est construit autour de trois axes (UEMOA, 2009) :

» *Améliorer la compétitivité des principales chaînes de valeur agricoles* (riz, maïs, viande, volaille et coton) en élaborant des plans régionaux de développement pour chaque chaîne de valeur, en identifiant les principales mesures pour les investissements nationaux et régionaux, en créant un fonds d'investissement régional pour financer ces investissements, en favorisant les consultations des parties prenantes régionales dans ces chaînes de valeur, en améliorant les informations sur l'agriculture et sur les marchés, en élaborant des programmes pour aider les Etats-membres à réagir à la menace de la grippe aviaire et en entreprenant des actions spécifiques pour étendre la production de riz au Sénégal et au Mali. En 2008, par exemple, l'UEMOA a signé un accord avec le Mali pour investir dans la mise en valeur de 11 000 ha dans la zone de riziculture irriguée de l'Office du Niger, avec l'intention d'ouvrir la zone aux agriculteurs de tous les Etats-membres, dans le cadre d'une initiative d'accroissement de la production de riz au sein de l'Union.

» *L'approfondissement du marché commun de l'Union dans le secteur agricole et l'amélioration de la gestion des ressources partagées* grâce à l'harmonisation des normes de production, de commercialisation, de sécurité sanitaire des aliments, de taxation des produits agricoles et des procédures de suivi, à la gestion de la transhumance transfrontalière du bétail et à la gestion

des pêches continentales et des ressources en eau partagées.

» *Intégration de l'agriculture de la zone UEMOA sur les marchés régional et international.* Cet axe d'intervention s'est attaché principalement à encourager les consultations entre les Etats-membres lors de leur préparation pour les négociations commerciales internationales concernant l'agriculture et à créer un système d'information et d'aide à la décision pour les négociations. Ces consultations sont particulièrement nécessaires pour les négociations de l'OMC car l'UEMOA elle-même n'est pas autorisée par l'OMC à négocier au nom de ses Etats-membres. Par conséquent, si une question importante pour l'Union dans son ensemble est soulevée, tous les Etats-membres doivent s'entendre à l'avance pour adopter la même position lors des négociations de l'OMC.

Quelle a été l'efficacité de la PAU à atteindre les objectifs fixés ? L'UEMOA a été créée en 1994, après la dévaluation du franc CFA, mais elle repose sur une union monétaire (précédemment appelée UMOA) qui regroupait la plupart des Etats-membres depuis leur indépendance dans les années 1960. Par conséquent, l'histoire de la collaboration entre les Etats-membres de l'UEMOA est bien plus ancienne que celle de la CEDEAO, qui a été créée en 1975, et la PAU a été opérationnelle beaucoup plus longtemps que l'ECOWAP. Actuellement, la PAU est mise en œuvre en parallèle avec l'ECOWAP, et les deux programmes font l'objet de gros efforts de coordination. Dans le même temps, la PAU a inspiré certains des approches et des programmes adoptés par l'ECOWAP, en particulier l'accent mis sur les chaînes de valeur prioritaires, l'utilisation de principes directeurs tels que la subsidiarité et la solidarité pour déterminer les activités incluses dans un programme régional par opposition avec un programme national, et la nécessité de promouvoir des normes communes pour les intrants et les produits agricoles comme condition préalable à la création d'un marché commun régional.

Malgré la longue histoire de coopération entre les Etats-membres de l'UEMOA et leur monnaie commune, qui facilite les échanges commerciaux

¹³⁶ Les politiques de l'UEMOA comportent un autre élément (mais qui ne fait pas partie de la PAU) adopté par la CEDEAO et qui a des implications importantes pour l'ECOWAP, à savoir le tarif extérieur commun (TEC). Comme l'explique le Chapitre 12, la CEDEAO a adopté le tarif extérieur commun de l'UEMOA en 2005, puis l'a élargi pour prendre en compte une cinquième bande tarifaire plus élevée (de 35 %, par rapport au tarif supérieur de l'UEMOA de 20 %) pour couvrir les produits particulièrement sensibles, qui sont presque exclusivement agricoles.

au sein de l'Union, la mise en œuvre de la PAU a pris beaucoup plus de temps qu'initialement prévu. Ainsi jusqu'à présent, la PAU a été mise en œuvre par le biais de deux programmes, lancés en 2002, initialement conçus pour durer 3 ans chacun, mais qui en réalité se sont déroulés sur 11 ans (UEMOA, 2011). La PAU a rencontré un certain nombre d'obstacles notables en essayant de créer un marché commun régional effectif pour les produits agricoles.

» Premièrement, elle a été très dépendante des financements des partenaires extérieurs du développement, en particulier de l'Union européenne et de la France (Commission de l'UEMOA, 2012). Cette dépendance a limité l'autonomie de l'Union dans la conception du programme et, selon l'UEMOA, a freiné sa mise en œuvre.¹³⁷

» Deuxièmement, alors que la PAU était fortement centrée sur l'élaboration de processus régionaux pour l'harmonisation des normes applicables aux produits et aux intrants, l'application de ces normes au niveau national a été lente. Très souvent, les agences nationales n'ont pas le budget et les installations nécessaires pour suivre la conformité aux normes, et le secteur privé reproche parfois aux normes proposées de ne pas correspondre aux critères considérés comme importants sur les marchés locaux et régionaux. En outre, le maintien de normes nationales disparates crée des opportunités d'acquisition de rentes. Si chaque pays a ses propres normes, les marchés de la plupart des pays restent petits selon les normes internationales et sont souvent dominés par des oligopoles locaux, qui font pression contre l'application de normes régionales qui renforceraient la concurrence.

» Troisièmement, malgré la création de cadres régionaux pour la consultation des parties prenantes sur la mise en œuvre de la PAU, le ROPPA considère que beaucoup de décisions concernant les programmes à mettre en œuvre ont été prises sans réelle consultation des organisations d'agriculteurs (ROPPA, 2012b).

» Quatrièmement, il existe des tensions entre les objectifs de la PAU, en termes de promotion de la croissance agricole dans la région, et l'adoption du tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA, dont le taux ad valorem maximum est de 20 %. Suite à l'adoption des taux réduits des TEC dans plusieurs des Etats-membres, certains groupes de producteurs se sont plaints de la réduction de la protection (Johnson, et al., 2008).

» Cinquièmement, à ce jour, la PAU ne dispose pas de système de suivi et d'évaluation, ce qui limite la possibilité de mesurer les impacts du programme et de faire des ajustements si besoin est.

Toutes ces difficultés sont celles que l'ECOWAP rencontrera aussi probablement, à un degré ou un autre, lors de sa mise en œuvre.

11.4 Emergence de l'ECOWAP/PDDAA

11.4.1 Caractéristiques de l'approche ECOWAP/PDDAA

Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du NEPAD a été lancé en 2003 dans le cadre d'une « redécouverte de l'agriculture » plus large par les gouvernements africains et leurs partenaires du développement. Le PDDAA essaie de remédier à la manière fragmentée dont le développement agricole a souvent été soutenu en Afrique avec une multitude de projets et d'initiatives séparés. La création du NEPAD et la Déclaration de Maputo de 2003, dans laquelle les Chefs d'Etat et de gouvernement africains ont défini un objectif, à savoir l'allocation d'un minimum de 10 % des budgets nationaux au développement agricole, ont été des étapes majeures de la priorité grandissante accordée à l'agriculture par les gouvernements africains. Les donateurs internationaux se sont également engagés à accorder plus d'attention à l'agriculture africaine et en 2006, les niveaux d'APD attribués à l'agriculture en Afrique, qui avaient chuté de plus de 50 % en termes réels entre 1985 et 2005, avaient commencé à remonter (World Bank, 2007). L'arrivée en 2007 de la fondation Bill et

¹³⁷ Etant donné que le franc CFA a une parité fixe avec l'Euro, garantie par le Trésor français, l'autonomie de l'UEMOA est, par nature, plus limitée que celle de la CEDEAO.

Melinda Gates comme donateur majeur focalisé sur le développement de l'agriculture africaine, et la crise alimentaire mondiale de 2008 a entraîné un regain d'attention pour l'agriculture, en la mettant au premier plan des programmes de développement d'un grand nombre de pays, et la plupart des nouvelles initiatives se sont engagées à travailler dans le cadre du PDDAA.

L'objectif global du PDDAA est d'« aider les pays africains à atteindre un degré plus élevé de croissance économique grâce à un développement axé sur l'agriculture » et, ce faisant, d'« éradiquer la faim et de réduire la pauvreté grâce à l'agriculture. » (CAADP, 2013). Par conséquent, le PDDAA considère la croissance agricole comme essentielle à la fois à la croissance économique globale et à la lutte contre la pauvreté. Le PDDAA repose sur quatre piliers (ibid.) :

1. Etendre les superficies exploitées en gestion durable des terres et bénéficiant de systèmes fiables de maîtrise des eaux.
2. Améliorer l'accès aux marchés en renforçant les infrastructures rurales et les autres interventions liées au commerce.
3. Augmenter l'approvisionnement alimentaire et réduire la faim dans l'ensemble de la région en élevant la productivité des petits exploitants et en améliorant les dispositions prises en cas d'urgences alimentaires.
4. Améliorer la recherche et les systèmes de vulgarisation afin de diffuser de nouvelles technologies appropriées et dynamiser les moyens permettant d'aider les agriculteurs à adopter ces nouvelles possibilités.

Comparé aux efforts précédents d'augmentation de la production en Afrique, le PDDAA se distingue par les caractéristiques suivantes :

» *Promotion d'une approche sectorielle globale de développement agricole impulsée par les pays.* Cette approche sectorielle globale implique que les parties prenantes dans chaque pays (autorités nationales et locales, secteur privé y compris

les organisations d'agriculteurs, société civile et partenaires du développement) s'entendent sur un programme sectoriel détaillé sur lequel toutes les parties prenantes aligneront ensuite leurs actions. Cette approche est à l'opposé de l'approche déterminée par des projets, dans laquelle les priorités du développement étaient souvent définies en fonction des objectifs des donateurs et sans grande coordination entre les projets. Le PDDAA est donc une tentative de mettre en pratique les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (OECD, 2013b).

» *Incitation à concevoir les stratégies nationales de développement agricole en prenant explicitement en compte les complémentarités et les échanges commerciaux régionaux.* Les communautés économiques régionales (CEDEAO en Afrique de l'Ouest) soutiennent non seulement l'élaboration des programmes nationaux, mais lancent des processus participatifs similaires pour concevoir des programmes régionaux complémentaires des programmes nationaux, tout en tenant compte des retombées et des économies d'échelle régionales dans les investissements et les politiques. En outre, les programmes nationaux sont conçus sur la base de principes communs afin de faciliter la collaboration régionale.

» *Engagement des gouvernements africains à consacrer au moins 10 % des ressources budgétaires et à accorder plus d'attention au développement agricole* afin de réaliser des taux de croissance annuels du secteur agricole de 6 %, considérés comme nécessaires pour atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement visant à réduire de moitié les taux de pauvreté d'ici 2015.

En 2002, la CEDEAO a commencé à élaborer une politique agricole commune, appelée ECOWAP (politique agricole de la CEDEAO) pour ses 15 Etats-membres. Avec le lancement du PDDAA en 2003, la CEDEAO a décidé de fusionner le PDDAA dans le processus ECOWAP. La conception de l'ECOWAP s'est déroulée dans le cadre d'un processus consultatif avec les Etats-membres et les groupes de parties prenantes. Le

programme qui a été adopté par les Chefs d'Etat de la CEDEAO en janvier 2005 prévoit un niveau élevé d'intégration du marché intérieur avec des niveaux de protection extérieure pour chaque produit qui seront définis au cas par cas, en fonction de l'importance, du potentiel d'accroissement de la production et des problèmes spécifiques des chaînes de valeur (ECOWAS Commission, 2009a).

L'ECOWAP/PDDAA a vocation à devenir un cadre commun pour les politiques et les programmes agricoles dans la région. Sa mise en œuvre repose sur les réformes des politiques et les plans d'investissement. Les réformes des politiques impliquent une harmonisation dans des domaines tels que le commerce intérieur et extérieur, la taxation, les codes d'investissement, les cadres réglementaires et les politiques industrielles et monétaires. Les plans d'investissement sont mis en œuvre à deux niveaux : (1) au niveau national via l'élaboration et la mise en œuvre des programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) dans chacun des 15 Etats-membres et (2) au niveau régional via le plan régional d'investissement agricole (PRIA) et la création de nouvelles institutions régionales et politiques pour mettre en œuvre et compléter le plan.

11.4.2 Conception des programmes nationaux du PDDAA

Bien que le PDDAA ait été officiellement lancé sur le continent en 2003 et fusionné en 2005 avec le développement de l'ECOWAP en Afrique de l'Ouest, les activités nationales des plans du PDDAA n'ont démarré pour de bon qu'en 2008. Le processus s'est déroulé en quatre étapes : établissement d'un bilan, réunion des parties prenantes lors d'une table ronde, élaboration d'un plan d'investissement national et organisation d'une « réunion d'affaires » de toutes les parties prenantes afin de valider le plan d'investissement.

Elaboration des Programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIA)

Le bilan a été dressé par des équipes nationales du PDDAA nommées par le gouvernement et regroupant des analystes du gouvernement et, dans certains pays, des participants du secteur privé et de

la société civile. Chaque équipe de pays a préparé deux rapports : (1) une étude de diagnostic qui a inventorié et analysé les stratégies passées et présentes de développement agricole et les expériences dans leur pays respectif¹³⁸, et (2) un exercice de modélisation d'équilibre général calculable pour étudier l'impact de divers investissements dans l'agriculture sur les taux de croissance agricoles et économiques et l'allègement de la pauvreté. Cette modélisation devait déterminer les catégories et niveaux d'investissements agricoles (et taux de croissance agricole subséquents) nécessaires à la réalisation d'un taux de croissance durable du PIB de 6 %.

Ces rapports ont servi à déterminer une série d'objectifs et d'actions prioritaires qui, dans chaque pays, ont fait l'objet d'une concertation avec les organisations de producteurs, les autres acteurs du secteur privé, le gouvernement, les partenaires de développement et la société civile. Ces concertations ont culminé avec une table ronde des parties prenantes et la signature d'un Pacte du PDDAA au niveau national dans lequel figurent les buts, les stratégies et les principes de mise en œuvre qui guideront l'approche adoptée pour l'ensemble du secteur du développement agricole. Des interactions avec les principaux donateurs, en général organisés par groupe de travail de donateurs, ont occupé une place importante dans ces concertations. À l'échelle régionale, la CEDEAO a lancé un processus similaire pour la conception de son plan d'investissement régional, ses instruments politiques et ses nouvelles institutions de mise en œuvre, en s'appuyant sur les contributions des organisations régionales et internationales comme le CILSS et le CORAF ainsi que des consultants extérieurs.

Quatorze pays de la CEDEAO sur quinze ont signé leurs Pactes entre juillet 2009 et juillet 2010, le dernier (Guinée-Bissau) étant signé en janvier 2011. Le Pacte régional a été signé en novembre 2009.

Suite à la signature du Pacte, les équipes de pays ont chacune élaboré un Plan national d'investissement agricole (PNIA) qui s'efforçait de traduire les objectifs du Pacte en programmes concrets, à

¹³⁸ Les études de diagnostic se sont souvent appuyées sur des efforts en cours dans chacun de ces pays, comme par exemple l'examen du secteur agricole au Mali et l'élaboration du Plan d'investissement agricole à moyen terme au Ghana.

mettre en œuvre sur une période de cinq à dix ans. Ces PNIA étaient donc les plans de mise en œuvre des composantes prioritaires, à court et moyen termes, de chacun des grands documents de politique de développement agricole (par exemple, la loi d'orientation agricole). Les projets de PNIA ont été examinés par une équipe conjointe CEDEAO/Union africaine, puis passés au crible une seconde fois par les parties prenantes lors des « réunions d'affaires » nationales. À la fin 2011, onze pays de la CEDEAO sur les quinze avaient entièrement revu et validé les plans d'investissement (Taondyandé et al., 2013). L'Afrique de l'Ouest est bien en avance sur les autres régions d'Afrique dans le processus du PDDAA et est la seule région dans laquelle tous les pays ont signé des pactes nationales et quasiment tous ont achevé leurs plans d'investissement.

De manière générale, les plans nationaux du PDDAA ont surtout consisté en une réorganisation des projets et programmes existants, notamment les initiatives spéciales que les gouvernements nationaux avaient lancées en réaction à la crise des prix alimentaires de 2008. Dans la mesure où les priorités nationales avaient été prises en compte par les initiatives de planification antérieures, il est logique que de précédents projets et programmes réapparaissent dans les nouveaux plans. Toutefois, certains des éléments réintroduits sont représentatifs de l'approche passée des programmes d'urgence. Comme dans tous les processus réunissant différentes parties prenantes, de fortes pressions ont été exercées pour l'inclusion d'activités et de priorités diverses.

La Commission de l'Agriculture de la CEDEAO, en collaboration avec l'IFPRI, a essentiellement dirigé et coordonné toute la procédure grâce à la tenue d'ateliers avec l'ensemble des équipes de pays, en offrant une assistance technique sur la modélisation et en facilitant l'examen des projets de plans. Les équipes nationales ont donc au départ considéré ce processus comme une approche descendante (« top-down ») et appartenant plus à la CEDEAO qu'aux équipes de pays.¹³⁹ Pourtant, bien que certains consultants internationaux aient contribué à l'élaboration des programmes, le processus de

l'ECOWAP et du PDDAA au niveau national ont nettement plus mobilisé les compétences techniques africaines que les nombreuses initiatives de planification agricole antérieures (par exemple, les plans nationaux d'investissement agricole à moyen terme qui ont été préparés par la FAO pour tous les pays africains) et ce recours à l'expertise locale a fini par mener à un plus fort sentiment d'adhésion nationale.

Les PNIA et les crises des prix alimentaires

L'objectif de l'ECOWAP/PDDAA est de s'attacher aux problèmes structurels et politiques fondamentaux qui freinent les gains de productivité agricole et la compétitivité dans la région (ECOWAS Commission, 2009b). Toutefois, le moment choisi pour sa conception coïncide avec la flambée des prix alimentaires mondiaux. Cette coïncidence a eu des effets positifs et négatifs sur les programmes proposés qui ont vu le jour. Du côté positif, la flambée des prix alimentaires et la conviction de nombreux analystes que le monde était entré dans une nouvelle ère de prix alimentaires plus volatiles et plus élevés ont renforcé la volonté politique de stimuler la production agricole dans la région. La crise alimentaire mondiale a aussi contribué à mobiliser les fonds de soutien des donateurs au processus du PDDAA.

Du côté négatif, au moment de la conception du programme, la crise a mis l'accent non plus sur les questions structurelles à long terme mais sur des actions plus immédiates visant à stabiliser les prix à la consommation et à stimuler la production agricole. La plupart des gouvernements ont mis sur pied des programmes d'urgence pour rapidement accroître la production, comme la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) au Sénégal et l'Initiative Riz au Mali. Ces initiatives ont été conçues à la hâte et généralement en dehors du processus continu du PDDAA, de telle sorte qu'en pratique, les nouveaux programmes nationaux du PDDAA devaient être construits autour de ces initiatives qui absorbaient des montants importants des budgets de développement rural des pays. Conjuguée à la nécessité d'obtenir à court terme des taux de croissance agricole très élevés pour atteindre l'OMD 1 d'ici à 2015, cette inclusion dans les PNIA a réservé une plus grande priorité à certaines mesures à court terme (telles que des

¹³⁹ Pour de plus amples détails sur le processus du PDDAA, voir Kimenyi et al., 2012 et van Seters et al., 2012.

subventions d'intrants non ciblées pour accélérer la croissance) qu'à des investissements à long terme dans les piliers de la productivité agricole comme de meilleures infrastructures, le développement et la diffusion technologique, les réformes institutionnelles et le renforcement du capital humain.

La crise de 2008 et les flambées de prix qui ont suivi en 2010 et 2012 ont aussi suscité de fortes réactions dans la communauté internationale, dont des engagements de soutien accru au développement agricole africain du G8, du G20 et par la création du fonds fiduciaire du Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP), ainsi que le lancement de nombreuses initiatives bilatérales et multilatérales telles que Grow Africa, la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, et l'Initiative pour le développement de l'agro-business et des agro-industries en Afrique (3ADI). Tous ces programmes se veulent alignés sur les objectifs du PDDAA ; ils apportent d'importantes ressources à la mise en œuvre des PNIA et au plan d'investissement régional, tous fortement dépendants de financements extérieurs pour couvrir leurs investissements (voir réflexions ci-dessous). Pourtant, ces initiatives extérieures ont leurs propres dates d'échéance et défenseurs, et la nécessité de respecter ces échéances de financement a dicté les dates d'achèvement des PNIA et, dans certains pays, limité la participation des acteurs non étatiques à l'élaboration des plans (ROPPA, 2012b). La conjugaison de ces facteurs a conduit certains participants à penser que le calendrier du PDDAA échappait aux Africains de l'Ouest pour se retrouver aux mains des organisations bilatérales et multilatérales.¹⁴⁰

Contenu des programmes nationaux du PDDAA

Le Tableau 11.5 montre les parts des affectations budgétaires des PNIA se rapportant aux diverses activités dans les 12 pays pour lesquels les auteurs du présent rapport ont eu accès à une information détaillée.¹⁴¹ Vu que les divers PNIA ne recourent pas à un système de classification standard des postes budgétaires, le placement des dépenses pré-

vues dans une catégorie donnée était parfois arbitraire. Par exemple, les dépenses de promotion de la gestion durable des sols se font surtout dans des exploitations individuelles et pourraient donc être aussi classées dans la catégorie production au niveau de l'exploitation qui regroupe surtout des aides directes aux agriculteurs sous forme de subventions des divers intrants, du matériel agricole et de prêts. Malgré les difficultés de classement de certains postes budgétaires, le Tableau 11.5 met en lumière quelques grandes similitudes ainsi que certaines différences frappantes entre les divers PNIA.¹⁴²

» *Orientation du système agroalimentaire.* Les pays diffèrent sur le degré auquel leur PNIA se concentre sur l'exploitation agricole ou au contraire sur la totalité de la chaîne alimentaire. À un extrême, le Sénégal a consacré plus de 59 % de son budget à l'investissement à la production au niveau de l'exploitation, 11 % supplémentaires allant à la gestion durable des ressources, surtout dans les exploitations, tandis que moins de 6 % était réservé à la commercialisation et à la transformation. Par contre, le Nigeria, le Ghana et la Gambie ont consacré entre 15 % et 40 % de leur budget aux segments en dehors de l'exploitation du secteur agroalimentaire. En outre, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali ont prévu une grande partie de leurs investissements sur la base des chaînes de valeur qui font le lien entre les activités au niveau de l'exploitation agricole et les autres segments de la chaîne de valeur.

» *Préoccupations environnementales.* Un grand nombre de PNIA reflètent un grand souci de gestion durable des ressources naturelles, comme on pourrait s'y attendre vu les pressions environnementales croissantes pesant sur l'Afrique de l'Ouest. Outre les investissements dans la gestion durable des sols inscrits dans le tableau, des investissements dans la gestion

¹⁴⁰ Voir la citation de la lettre du Président de ROPPA au Président de la Commission de l'Union africaine dans la section thématique ci-dessous sur la participation des parties prenantes à l'ECOWAP/PDDAA.

¹⁴¹ Les versions des PNIA du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire figurant dans le Tableau 11.5 n'étaient pas encore validées au moment de la présente analyse.

¹⁴² Le PNIA du Nigeria résumé dans le Tableau 11.5 représente un plan élaboré en 2010. Comme mentionné en Annexe 11.1, le nouveau gouvernement de Goodluck Jonathan a élaboré en 2011 un Programme de transformation agricole pour le Nigeria que le pays considère désormais comme son nouveau plan d'investissement du PDDAA. Le Programme de transformation contient des éléments très semblables à ceux du PNIA du Tableau 11.5, mais aussi d'importantes différences. Malheureusement, le document du Programme de transformation agricole (Federal Ministry of Agriculture and Rural Development of Nigeria, 2011) ne contient pas de ventilation de son budget, donc l'ancien budget du PNIA est aussi inclus dans le Tableau 11.5. Voir les détails en Annexe 11.1.

durable de l'eau (inclus dans l'en-tête Infrastructure) y figurent aussi, et pour certains pays, d'autres investissements de gestion durable des ressources sont inclus dans la catégorie « Autres », notamment la gestion des ressources partagées entre pays, comme les routes de transhumance et les zones de pâturage.

» *Le renforcement des capacités* est un élément intersectoriel du PDDAA et tous les PNIA prévoient des activités explicites de renforcement des capacités ; sinon, ces activités sont intégrées aux actions ciblées sur les exploitations et le marché (comme c'est le cas pour le Nigeria et le Ghana). Le gros de ces activités de renforcement des capacités s'adresse aux organisations de producteurs et aux organisations professionnelles et interprofessionnelles des diverses chaînes de valeur. La plupart des pays prévoient aussi des fonds pour le renforcement des capacités des structures du ministère de l'Agriculture qui participent à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du PDDAA. Ainsi, plus de la moitié du financement du Niger au titre de cette rubrique vise à améliorer la capacité de gouvernance générale des unités gouvernementales locales en zone rurale. Un très petit nombre de PNIA affecte des ressources de renforcement des capacités à l'enseignement supérieur agricole qui devra produire la prochaine génération d'agronomes et de décideurs, et seuls certains PNIA prévoient d'investir dans l'enseignement professionnel pour renforcer les compétences liées au système agroalimentaire.

» *Recherche et vulgarisation*. La part des budgets du PNIA consacrée à la recherche et à la vulgarisation varie énormément, la plus basse étant inférieure à 1 % au Sénégal, pour atteindre presque 23 % au Bénin. Dans la majorité des pays, le gros des ressources est budgétisé pour l'amélioration de la vulgarisation plutôt que la recherche.

» *Prévention et gestion des crises et filets de sécurité*. Sept des douze PNIA ont des programmes d'amélioration de la capacité de prévention et de gestion des crises alimentaires, d'amélioration de la nutrition et ils procurent des filets de sécurité dans ces pays. Les deux pays dont

les plus grosses parts du budget de PNIA vont aux filets de sécurité sont la Sierra Leone et le Liberia, tandis que la plus grosse part du budget de la Gambie est surtout consacrée au développement d'un système de gestion de crise en cas de catastrophe. Le fait que de nombreux PNIA aient inclus des investissements dans la prévention et la gestion des crises ainsi que dans les filets de sécurité semble indiquer la prise de conscience que les programmes du PDDAA doivent intégrer la gestion des risques de calamités et leurs conséquences dans leurs stratégies de croissance agricole.

» *Les autres dépenses* prévues par les PNIA varient selon les pays. Elles concernent parfois des investissements d'amélioration du cadre politique et parfois des investissements plus spécifiques à un pays. Par exemple, plus de la moitié des « autres » dépenses budgétisées par le projet de PNIA ivoirien concernent des investissements dans les industries forestières et de la pêche, tandis que le Niger investit beaucoup dans la gestion environnementale et dans la gestion de l'eau et des ressources de pâturage qu'il partage avec les pays voisins. Un quart du budget total du PNIA du Nigeria est alloué au relevé cadastral et il s'inscrit dans un programme à long terme d'amélioration des titres fonciers et de la sécurité de la gouvernance foncière dans ce pays. Certains « autres » postes budgétaires du Liberia sont consacrés à des initiatives similaires.

Déficit de financement

Caractéristique frappante de tous les PNIA, ils sont très dépendants des fonds supplémentaires devant être mobilisés outre les montants dont les gouvernements ouest-africains disposent déjà ou qu'ils pensent obtenir du secteur privé, exploitants agricoles compris. Les PNIA reflètent tous le sentiment d'espoir que les donateurs bilatéraux et multilatéraux viendront combler les déficits, ceux-ci allant de 31 % du budget total pour le Niger, ce qui est bas, à 90 % pour la Gambie. Toutefois, parmi les chiffres les plus bas, certains ne donnent pas une image exacte de la dépendance des pays envers les donateurs extérieurs pour le financement des PNIA. A titre d'exemple, sur les 69,8 % du budget du PNIA dont le gouvernement du Niger

Tableau 11.5 Affectations en pourcentage des budgets de PNIA par activité

Pays	Production dans l'exploitation (cultures + bétail + aquaculture)	Commercialisation et traitement de la production et d'intrants	Gestion durable des sols	Infrastructures	Renforcement de capacités	Recherche et vulgarisation	Prévention et gestion des crises ; filets de sécurité	Autre	Déficit de financement (%)
Bénin	29.7 ^a			42.2		22.9		5.2	71.9
Burkina Faso	36.3 ^b		6.8	31.0	5.3	10.3	3.9	10.3	56.7
Côte d'Ivoire	26.5	3.3		17.5	4.3	18.8		29.6	89.1
Gambie		40.5	4.3	24.1	5.4	4.1	15.5	21.6	90.0
Ghana	21.1	14.7	1.8	48.1		3.4	1.8	10.9	66.3
Liberia	28.3	2.0	8.4	27.1	6.8	5.7	12.1	21.7	81.5
Mali	38.0 ^b			45.0	12.0	3.9	2.0	0.0	65.0
Niger	23.5		1.3	31.9	11.7	1.3		30.3	31.2
Nigeria	31.5	22.6	2.7	14.9		1.8		26.5	61.0
Sénégal	59.4	5.7	11.1 ^c	19.9	1.1	0.6		2.2	48.0
Sierra Leone	7.0			39.0	16.0	2.0	35.0	36.0	5.0
Togo	36.3		3.6	33.7	6.7	9.3	2.3	10.4	84.1

Source: Calculs des auteurs fondés sur les documents des PNIA.

^a Inclut 11,8 % de production spécifique dans l'exploitation et 18,3 % pour la mécanisation de l'agriculture et de la transformation

^b Investissements conjugués dans l'exploitation et le reste de la chaîne de valeur

^c Inclut la gestion du sol et autres ressources naturelles

dit disposer, 90 % de ces fonds viennent déjà des donateurs. Donc, s'ils étaient entièrement mis en œuvre, les PNIA seraient fort dépendants des fonds des donateurs, ce qui pose la question de savoir aux mains de qui sont vraiment ces programmes.

Bien que le Tableau 11.5 présente une vue d'ensemble des PNIA, il est possible de les étudier de plus près en regardant quatre d'entre eux plus en détail, ce qui met en valeur les points soulevés plus haut. L'Annexe 11.1 examine les PNIA du Sénégal, du Mali, du Ghana et du Nigeria, pays qui diffèrent en termes de leurs dimensions, niveaux de revenus, héritage francophone/anglophone et vision de leur système agroalimentaire. Toutes ces différences sont apparentes dans la structure de leurs PNIA. Par exemple, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) du Sénégal est fortement orientée vers la substitution des importations et met l'accent sur une version de la souveraineté alimentaire qui s'approche de l'autosuffisance alimentaire nationale ;¹⁴³ le PNIA appelle donc le pays à rapidement devenir exportateur net de riz alors qu'il est ac-

tuellement l'un des plus grands importateurs de riz de la région. Par contre, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du Mali, le FASDEP du Ghana et les documents fondamentaux sur lesquels s'appuie la politique du Nigeria insistent à la fois sur la substitution des importations et sur l'exportation des produits agricoles, et leurs PNIA équilibrent la production de produits d'exportation et la substitution des importations. Bien que les documents de politique publique des quatre pays insistent sur le développement de l'agriculture comme objectif clé de réduction de la pauvreté et de renforcement de la sécurité alimentaire, les documents du Nigeria et du Mali mettent aussi l'accent sur l'agriculture en tant qu'activité commerciale et mentionnent tout particulièrement (ce qui manque à la LOASP du Sénégal) le rôle des grandes entreprises agricoles commerciales, notamment celles liées aux investisseurs étrangers. Les politiques malienne, nigériane et ghanéenne insistent aussi plus sur l'importance des maillons post-récolte de la chaîne de valeur que ne le fait la LOASP sénégalaise. Le PNIA ghanéen souligne aussi, plus que les autres plans, le besoin de coordination intersectorielle et interministérielle des investissements pour stimuler la croissance de l'Agriculture.

¹⁴³ Dans une publication expliquant la LOASP aux parties prenantes, le ministère de l'Agriculture et des Ressources en eau définit la souveraineté alimentaire comme « une situation dans laquelle le pays dépend le moins possible de l'extérieur pour son alimentation » (Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (Sénégal, 2005).

11.4.3 Plan régional ECOWAP¹⁴⁴

Le programme régional élaboré par la CEDEAO vise à compléter les PNIA par l'intégration des aspects régionaux, la gestion des relations d'interdépendance entre les pays et l'organisation de la coopération autour de questions communes lorsque le niveau régional permet de profiter d'importantes économies d'échelle. Ce programme conjugue un plan d'investissement et des réformes politiques et réglementaires des échanges, des normes et des interventions sur le marché. La première génération de programmes devrait couvrir la période de 2011 à 2014 inclus, puis être suivie d'une seconde génération de programmes.

La vision de l'ECOWAP est celle d'une « agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs» (ECOWAS Commission, 2009c). Les trois grands thèmes de l'ECOWAP sont les suivants :

1. Accroître la productivité et la compétitivité de l'agriculture ouest-africaine.
2. Mettre en œuvre une zone de libre-échange au sein de l'Afrique de l'Ouest et ouvrir ainsi un véritable marché régional aux produits et services agricoles à l'intérieur de la zone des quinze Etats membres, conformément aux principes établis par le traité de la CEDEAO.
3. Adopter un régime commercial commun avec les pays extérieurs à la région. Pris ensemble, les thèmes 2 et 3 impliquent la création d'une union douanière ouest-africaine (voir Chapitre 12).

La CEDEAO institue aussi des directives de mise en œuvre qui définissent la portée et les li-

mites des actions régionales (par rapport aux actions nationales et locales) fondées sur le principe de subsidiarité et elle invite à recourir à des approches participatives et à adhérer aux principes de concertation et de responsabilité partagée lors de leur mise en œuvre.

L'intention première de l'ECOWAP était d'élaborer le volet régional du programme ECOWAP/PDDAA, une fois les PNIA achevés, pour déterminer plus clairement les domaines dans lesquels une action régionale viendrait compléter les actions nationales et tirerait parti des économies d'échelle régionales. Dans la pratique, des retards d'élaboration des PNIA, conjugués aux échéances de financement fixées par les partenaires de développement, ont conduit à l'élaboration du plan régional d'investissement agricole (PRIA) en même temps que les PNIA.

Le programme régional ECOWAP/PDDAA doit être mis en œuvre sous l'égide du Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau de la CEDEAO, connu par son acronyme français, la DAERE. Le programme comprend trois volets :

1. Trois « programmes mobilisateurs et fédérateurs » portant sur les investissements et visant à (a) promouvoir des produits/chaînes de valeur stratégiques pour la souveraineté alimentaire, (b) contribuer à créer un cadre général favorable au développement agricole régional et (c) réduire la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et promouvoir l'accès durable à la nourriture.
2. Un ensemble complémentaire de mesures incitatives à l'adoption des programmes et
3. Le cadre de mise en œuvre institutionnelle, notamment la création d'un fonds régional de financement du programme (ECOWADF), une nouvelle Agence régionale pour l'alimentation et l'agriculture, un Conseil consultatif de parties prenantes et un Comité interdépartemental pour l'alimentation et l'agriculture au sein de la Commission de la CEDEAO et un système de suivi et évaluation.

¹⁴⁴ Cette section est une synthèse des documents présentés dans : ECOWAS Commission, 2009a ; ECOWAS Commission, 2010b ; ECOWAS Commission, 2010a et République du Sénégal, CEDEAO et NPCA. 2010.

À la différence des PNIA, le PRIA ne fixe pas de cible précise de production agricole puisqu'il a pour objet de compléter les PNIA qui se concentrent sur la production nationale. Le programme régional dépend fortement des financements extérieurs ; sur le budget de 900 millions de \$EU sur cinq ans, la CEDEAO s'est engagée à contribuer au moins 150 millions de \$EU (17 %), les 83 % restants venant de sources extérieures.

Les trois programmes mobilisateurs

Promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire. Ce programme mobilisateur vise à renforcer la productivité des exploitations et à réduire les importations alimentaires de certaines denrées essentielles jugées « stratégiques » pour la région.¹⁴⁵ Il porte sur des produits qui (1) font preuve d'un fort potentiel productif dans la zone, (2) correspondent aux habitudes alimentaires changeantes des consommateurs de la CEDEAO et (3) dépendent de vastes importations non originaires de la région qui, en tirant parti de la complémentarité des bassins de production de la zone et de la promotion du commerce régional, pourraient être substituées. En fonction de ces critères et dans le souci de limiter le nombre des denrées de base pour ne pas surcharger la capacité de gestion de la CEDEAO, le programme initial de cinq ans se concentre sur six chaînes de valeur : riz, manioc, maïs, bétail, viande et produits dérivés et poisson.

Les actions régionales envisagées par ce programme comprennent des mesures qui facilitent l'accès aux intrants et au petit matériel, développent les marchés d'intrants déterminants pour la production de ces cultures, améliorent la santé animale, modernisent les marchés de bétail et renforcent la gestion des routes communes de transhumance et de pâturages traversant les pays. Parmi les intrants, l'accès accru aux engrais se démarque à la fois en termes d'affectation budgétaire et de nombre d'activités envisagées.

Promotion d'un climat favorable au développement agricole régional. Ce programme a surtout pour

objectif d'améliorer l'ensemble des mesures d'encadrement et de favoriser le développement des chaînes agricoles et de produits agroalimentaires. À cet effet, il comprend quatre volets : (1) amélioration du climat des affaires pour les chaînes de valeur agroalimentaires à travers la promotion des échanges régionaux de produits alimentaires, (2) adaptation au changement climatique par le renforcement des réseaux de recherche régionaux afin de développer des variétés plus résilientes à la sécheresse et améliorer la capacité de gestion des ressources communes en eau, (3) opérationnalisation d'un système d'information et d'appui aux décisions (ECOAGRIS) concernant l'alimentation et l'agriculture dans la région, notamment une plus grande capacité de suivi des systèmes de production, de la situation alimentaire et nutritionnelle, des conditions environnementales et macroéconomiques et des politiques agricoles de la région et (4) renforcement institutionnel et humain grâce aux initiatives régionales de renforcement des capacités, de renforcement de la cohérence des politiques régionales et d'amélioration de la gestion de l'ECOWAP.

Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion d'un accès durable à la nourriture. Ce programme vise à élaborer et à expérimenter de meilleures approches de filet de sécurité dans les zones urbaines comme rurales, à améliorer les systèmes régionaux actuels de prévention et de gestion des crises (en étendant, par exemple, à toute la zone de la CEDEAO le système actuel des pays du Sahel et en l'adaptant pour être à même de mieux gérer une crise qui toucherait l'ensemble du système comme la crise alimentaire mondiale de 2008) et à promouvoir les instruments régionaux de sécurité alimentaire tels que la réserve régionale de sécurité alimentaire. L'approche de nombre de ces volets est expérimentale. Elle s'appuie sur des essais pilotes de diverses approches (par exemple, des filets de sécurité) dans divers pays, sur de précédentes expériences nationales et crée des plateformes de partage de ces expériences et d'enseignements. Le fait d'inclure ce programme mobilisateur dans le PRIA revient à reconnaître implicitement que, pour être politiquement acceptable, un programme de croissance agricole doit trouver les moyens d'améliorer les incitations à produire dans l'agriculture mais

¹⁴⁵ Les documents de l'ECOWAP ne définissent jamais de façon explicite ce qu'est la « souveraineté alimentaire » mais dans la pratique, ce terme implique une certaine préférence pour la production régionale par rapport aux importations. Parmi les Etats-membres, le débat politique tourne autour du degré de protection (au titre du TEC par exemple) que cette préférence implique.

aussi faciliter l'accès des populations vulnérables à la nourriture. Autre constat, l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest n'est pas uniquement un problème rural mais de plus en plus un problème urbain.

La mise en œuvre des plans devra être facilitée par un certain nombre d'instruments politiques tels que le cofinancement régional de certaines actions nationales en contrepartie de l'harmonisation de ces actions dans les pays et de la création de nouvelles institutions de mise en œuvre du programme au sein de la CEDEAO, comme l'Agence technique régionale pour l'alimentation et l'agriculture. Les Encadrés 11.1 et 11.2 décrivent ces instruments politiques et les nouvelles institutions.

11.5 Impacts de la « redécouverte de l'Agriculture », notamment ECOWAP/PDDAA

Le processus ECOWAP/PDDAA vise à accorder une plus grande priorité à la croissance agricole comme pilier central de la stratégie de croissance économique de la région, à élaborer un processus plus inclusif et plus cohérent de développement et d'application stratégiques pour l'ensemble du secteur, à accroître la part des budgets nationaux affectés au développement agricole et à améliorer les mesures incitatives en faveur des agriculteurs le tout dans l'intention de stimuler la croissance agricole. Bien que les PNIA et le PRIA soient seulement au début de leur mise en œuvre et qu'il soit donc trop tôt pour offrir une quelconque évaluation de leur impact à long terme sur la croissance agricole, cette section présente une évaluation préliminaire de la réussite du programme par rapport à ces divers objectifs, dans le contexte des tendances plus larges de l'ère de la « redécouverte de l'agriculture » depuis 2000.

11.5.1 Rehausser la visibilité, la cohérence et l'inclusion de la politique Agricole

Le processus ECOWAP/PDDAA est parvenu à donner au développement Agricole une plus grande visibilité dans le programme politique de nombreux pays ouest-africains et les a amenés à adopter des politiques Agricoles et des programmes de déve-

loppement plus cohérents sur les plans sectoriel et régional. Par exemple, les études de diagnostic menées dans le cadre des exercices dressant le bilan du PDDAA ont permis de repérer nombre d'incohérences politiques et d'initiatives faisant double emploi. Le programme régional ECOWAP et la PAU illustrent aussi les importants efforts déployés face à des problèmes susceptibles d'être plus efficacement réglés à l'échelle régionale que nationale. Ils ont ainsi contribué à mobiliser et coordonner le soutien de nombreux donateurs autour d'un ensemble commun d'objectifs tels qu'ils figurent dans les PNIA et le PRIA.

LECOWAP constitue aussi une étape importante dans l'harmonisation des objectifs de diverses organisations intergouvernementales de la région, caractérisées par une prolifération de politiques et de programmes faisant double emploi. Par exemple, pendant le milieu des années 2000, 45 organisations chargées de l'intégration économique régionale en Afrique de l'Ouest avaient des missions qui souvent se chevauchaient, avec pour résultat ce que Broadman et al. décrit comme « un bol de spaghetti d'organisations régionales » (Broadman, et al., 2007).

Dans de nombreux cas, les processus ECOWAP/PDDAA réunissaient des groupes de parties prenantes plus vastes que ceux qui avaient participé à la formulation des politiques et des programmes agricoles auparavant. Le degré d'engagement des parties prenantes a varié considérablement d'un pays à l'autre, les groupes de producteurs participant probablement plus à la conception des programmes régionaux qu'à de nombreux programmes nationaux (van Seters, et al., 2012 ; voir aussi Section thématique B). En réunissant fréquemment les équipes nationales du PDDAA dans des ateliers conjoints d'élaboration des PNIA, la Commission de la CEDEAO a contribué à créer une communauté de pratique dans les pays ayant partagé cette expérience et bénéficié de cet apprentissage mutuel. Cette expérience a permis d'améliorer la conception de chaque PNIA mais aussi de démarrer un processus de constant apprentissage mutuel lors de la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux.

Encadré 11.1 De nouvelles institutions de la CEDEAO pour la mise en œuvre de l'ECOWAP

La CEDEAO a créé les institutions suivantes en 2012-2013 pour la mise en œuvre du programme régional :

Le Comité consultatif pour l'alimentation et l'agriculture, qui comprend un vaste ensemble de parties prenantes, notamment des représentants d'organisations de producteurs et de donateurs extérieurs, a pour mission de conseiller le Département de l'agriculture, l'environnement et les ressources en eau de la CEDEAO sur le programme et sa mise en œuvre. examens.

Le Comité interdépartemental pour l'alimentation et l'agriculture, qui comprendra des représentants des départements non agricoles de la CEDEAO (par exemple, Commerce extérieur, Industrie et Infrastructure) qui encadrent les programmes régionaux déterminants pour le développement de l'agriculture, notamment l'agroalimentaire.

Le Fonds de développement agricole de la CEDEAO (ECOWADF), qui est hébergé dans les bâtiments de la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC) à

Lomé. Le fonds recevra et gèrera les fonds de la CEDEAO et de ses partenaires au développement qui financent le programme régional.

L'Agence régionale technique pour l'agriculture et l'alimentation, basée à Lomé près du Fonds et qui agira en tant qu'entité de gestion pour la mise en œuvre du programme. Vu que l'Agence est une entité totalement nouvelle aux effectifs limités, elle se chargera principalement de sous-traiter la mise en œuvre du programme auprès d'organisations de coopération technique régionales, d'entreprises privées et de réseaux d'acteurs du secteur privé au lieu de le faire elle-même.

Création d'un cadre de suivi-évaluation, devant être coordonné par l'entremise de l'Unité de suivi-évaluation de la CEDEAO, avec des liens au ReSAKSS, le nouveau Système d'Information Agricole de la CEDEAO (ECOAGRIS) et les unités nationales de suivi-évaluation du PDDAA.

Encadré 11.2 Instruments politiques de l'ECOWAP

Pour faciliter la mise en œuvre du programme d'investissement, ECOWAP propose cinq catégories d'instruments politiques :

» *Cofinancement* des actions entreprises à l'échelle nationale pour promouvoir l'intensification agricole en contrepartie d'une certaine harmonisation des approches. Par exemple, une proposition en cours de discussion consisterait à cofinancer des subventions d'engrais à condition de les restructurer pour mieux cibler les petits producteurs (par exemple, sur la base d'un système de coupons) et à condition qu'elles soient liées à un système renforcé de négociants en intrants susceptible d'offrir des conseils techniques aux exploitants, et enfin que les taux de subvention soient harmonisés dans tous les pays.

» *Mesures orientées vers les politiques fiscales et tarifaires pour l'ensemble de la région*. Les mesures fiscales comprennent les exemptions de TVA pour les intrants agricoles et les subventions ou

exemptions fiscales éventuelles des investissements dans l'agro-industrie et les usines d'engrais. Pour ce qui est des politiques tarifaires, il s'agirait de fixer le TEC à 0 % pour les principaux intrants agricoles et vétérinaires.

- » *Mesures de coordination de la chaîne de valeur.* En voici des exemples : création d'une commission conjointe public-privé chargée du programme régional de cofinancement des mesures d'intensification agricole, incitation à l'harmonisation des codes d'investissement pour la promotion d'investissements supplémentaires du secteur privé dans l'irrigation et appui à la création d'associations régionales de comités interprofessionnelles qui s'efforceraient d'améliorer la coordination des chaînes de valeur individuelles.
- » *Instruments de réglementation des marchés agricoles au sein de la communauté,* notamment la mise en œuvre du TEC, les mesures de protection (discutées dans le Chapitre 12) et les instruments de stockage. Ces derniers comprennent diverses mesures : création d'incitations pour accroître le stockage privé avec la création d'entrepôts homologués régionalement, à partir desquels les négociants pourraient acheminer des produits vers tous les Etats-membres, promotion de systèmes d'entreposage privé et de récépissés d'entrepôt négociables (warrantage), encouragement des banques à baisser les taux d'intérêt des crédits sur stocks et enfin, harmonisation des normes nationales pour l'entreposage privé. L'initiative de stockage s'efforcera aussi de mutualiser au moins une certaine partie des stocks de sécurité nationale qui serviraient de réserve régionale de sécurité alimentaire liée à un système de filet de sécurité géré par les Etats membres. L'initiative de réserve de sécurité alimentaire impliquerait aussi une sous-traitance accrue, auprès d'exploitants d'entrepôts privés, de la gestion des stocks publics et de l'amélioration des statistiques concernant les niveaux d'inventaire dans l'ensemble de la zone (voir la discussion sur la volatilité des prix dans le Chapitre 12).
- » *Systèmes d'information améliorés* sur la sécurité alimentaire qui contribueront à éclairer la conception et la gestion du programme de réduction de l'insécurité alimentaire dans les zones urbaines et rurales.

11.5.2 Impacts sur le niveau des dépenses publiques dans l'agriculture

Dans le cadre de la Déclaration de Maputo de 2003, les gouvernements africains se sont engagés à affecter au minimum 10 % des budgets de l'état au développement agricole. Ces investissements devaient faire partie d'une initiative visant à atteindre un taux moyen de croissance annuel soutenu de 6 % dans le secteur agricole africain afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté des OMD. Les taux de croissance individuels exigés par pays varient en fonction de l'étendue et du degré de pénétration de la pauvreté.

Les données sur les niveaux de dépenses publiques dans l'agriculture ces dernières années sont accessibles auprès du ReSAKSS et dans les exa-

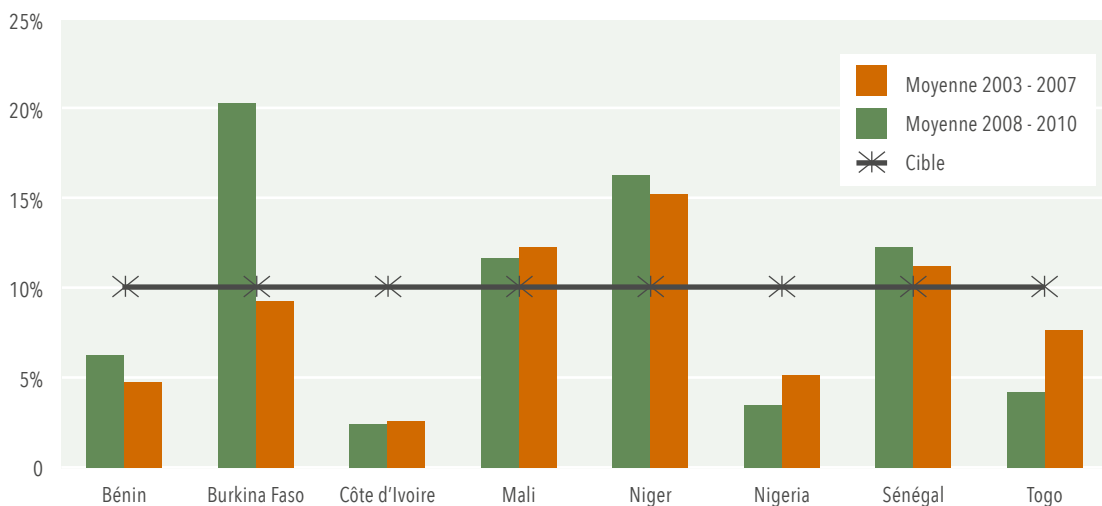
mens des dépenses publiques menés en 2013 pour le Ghana, le Mali et le Burkina Faso. Ces derniers contiennent également des données (examinées dans la Section suivante) sur la qualité de ces dépenses. Pour évaluer le niveau des dépenses dans l'agriculture, ce qui est qualifié de dépenses agricoles doit tout d'abord être défini. Le compte-rendu du PDDAA sur les dépenses budgétaires consacrées à l'agriculture reprend la Classification de l'ONU sur les fonctions gouvernementales (COFOG) qui couvre les dépenses des ministères de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et de la foresterie, mais non celles qui contribuent au développement rural de manière plus large comme l'enseignement, la santé et les routes en zones rurales lorsqu'elles sont financées par d'autres ministères (Komorowska et al., 2012). Ainsi, la cible de 10 % du PDDAA peut ne pas être un indicateur

entièrement fiable de l'engagement des gouvernements nationaux envers le développement de l'Agriculture. Par contre, le projet de Suivi des politiques alimentaires et agricoles en Afrique (SPAAA) de la FAO fait état des dépenses conformes à la méthode COFOG (que le SPAAA désigne comme « dépenses spécifique à l'agriculture ») et des dépenses supplémentaires consacrées à l'enseignement rural, la santé et les infrastructures rurales, notamment les routes, l'énergie et l'eau potable, qu'il qualifie de « dépenses d'appui à l'agriculture ». La conjugaison des dépenses spécifiques à l'agriculture et des dépenses d'appui à l'agriculture figure parfois dans la documentation spécialisée sous la rubrique dépenses COFOG+. En adoptant cette définition plus large, le Burkina Faso, par exemple, a consacré 14 % de ses dépenses budgétaires au développement rural en 2010, contrairement à un peu moins de 10 % à l'agriculture, selon la définition de la COFOG (MAFAP, 2013). Bien qu'en théorie le PDDAA ait officiellement adopté l'approche de la COFOG, dans la pratique de nombreux pays de la CEDEAO incluent des dépenses à l'appui de l'agriculture dans leurs comptes rendus de PDDAA et en 2013 le chef du NEPAD a publiquement approuvé le passage de l'approche du PDDAA à celle de la COFOG+ pour évaluer les performances des pays par rapport à la cible de Maputo.

En recourant aux définitions de la COFOG, en 2010, trois des huit pays de la CEDEAO pour lesquels des données complètes existent (Mali, Niger et Sénégal) avaient alloué au moins 10 % de leur budget de l'état à l'agriculture pendant la période 2008-2010 ; le Burkina Faso était arrivé juste en dessous de la cible de 10 % après l'avoir atteinte de 2003 à 2007 (Figure 11.2). Cependant pour le Burkina Faso, le Niger et le Sénégal (trois des quatre pays dont les performances sont les plus élevées par rapport aux cibles de Maputo notées dans la Figure 11.2), la part du budget consacrée à l'agriculture est en fait tombée entre ces deux périodes. Si l'on considère une période plus longue allant de 2003 à 2009 pour un plus vaste ensemble de pays (Tableau d'annexe A11.4, page 343), on constate aussi une part plus importante du budget consacrée à l'agriculture pour les puissances économiques du Nigeria et du Ghana, mais un recul en Côte d'Ivoire. En effet, une étude de 2013 sur les dépenses publiques au Ghana (World Bank, 2013a) indique qu'en 2010 et 2011, le Ghana a respecté les 10 % recommandés bien que ce chiffre semble inclure au moins certaines dépenses COFOG+.

Donc, la plus grande attention rhétorique portée à l'Agriculture après 2000, période du PDDAA comprise, s'est traduite par une progression de la part relative du budget allouée à l'agriculture dans

Figure 11.2 Part du budget de l'état affectée à l'agriculture (%)



Source: Taondyandé, et al., 2013

certain pays clés. Ce modèle, toutefois, n'est pas régulier ; seuls quelques pays de la CEDEAO ont atteint la cible de Maputo de 10 % et plusieurs autres ont diminué leur part de budget à l'agriculture pendant la période 2003-2009 (Bénin et al., 2010 ; Tableau d'annexe A11.4, page 343)

11.5.3 La qualité des dépenses publiques

Ce qui est au moins aussi important que la part du budget allouée à l'agriculture par les pays de la CEDEAO est la qualité de ces dépenses, à savoir, l'affectation du budget agricole et les dépenses réelles parmi ces diverses activités. L'examen global des évidences réalisé par la FAO sur les retours sur investissements publics dans l'agriculture montrent que les investissements dans ce qui est caractérisé comme des « biens publics » tels que la recherche-développement agricole et les infrastructures rurales ont un bien plus grand impact sur la croissance agricole et sur la réduction de la pauvreté que ne l'ont les investissements dans les biens privés tels que les subventions d'intrants et des moyens de production (FAO, 2012a).

L'analyse ci-dessus des dépenses prévues par le PNIA (Tableau 11.5, à la page 316) fait état de considérables variations d'un pays à l'autre dans les grandes catégories de dépenses prévues, mais fait ressortir la forte priorité accordée à divers types d'infrastructure, notamment pour la maîtrise de l'eau. Toutefois, certains pays semblent rediriger leurs dépenses réelles, notamment dans le contexte de prix élevés depuis 2008, vers les subventions au niveau de l'exploitation, pour tenter peut-être de compenser des politiques commerciales qui ont été plutôt favorables aux consommateurs pour leur garantir un accès à des denrées moins chères (MAFAP, 2013). Par exemple, les études des dépenses publiques du SPAAA pour le Mali et le Burkina Faso indiquent que, bien que ces pays aient quasiment atteint ou dépassé la cible budgétaire du PDDAA de 10 % pendant toute la durée des années 2000, en 2009 (la dernière année pour laquelle des données comparables sont disponibles), ces pays ont seulement alloué entre 4 % (Mali) et 5 % (Burkina Faso) de leurs dépenses agricoles à la recherche et moins de 2 % à la vulgarisation. Les versements aux producteurs (essentiellement

des subventions en capitaux et des subventions des intrants saisonniers) ont absorbé la plus grosse partie des postes budgétaires agricoles (33 % au Mali et 27 % au Burkina Faso). (Yameogo et al., 2012 ; Komorowska, et al., 2012). Au Ghana, les subventions des engrais représentaient 16,8 % du budget total du ministère de l'alimentation et de l'agriculture en 2010, soit plus des trois-quarts du budget d'investissement de ce ministère pour l'année (World Bank, 2013a). Bien que les dépenses d'équipement dans les exploitations (comme au Burkina Faso et au Mali) contribuent assurément à la croissance, on peut se demander si l'affectation relative de ressources dans des subventions aux agriculteurs et non dans la recherche et la vulgarisation est susceptible de produire des taux de croissance agricole soutenus à long terme et d'engendrer la transformation structurelle du système agroalimentaire préconisée par les PNIA.

Les dépenses prévues au Sénégal, telles qu'elles figurent au budget du PNIA, illustrent le même point, car moins de 6 % du budget est alloué au renforcement de la commercialisation et de la transformation, comparé à presque 60 % pour le renforcement de la production dans l'exploitation, surtout à travers des subventions des intrants (voir Annexe 11.1, à la page 337). En général, les PNIA restent muets sur une quelconque stratégie d'élimination à long terme de ces subventions ; une telle stratégie permettrait de changer de cap et de soutenir un plus grand nombre d'éléments post-récolte du système alimentaire car celui-ci devra rapidement évoluer pour réagir aux attentes alimentaires de la région. Le PRIA préconise d'aller vers une approche plus ciblée de subvention des intrants basée sur les justificatifs de crédit et pourtant, de tels programmes ont souvent eu des difficultés dans d'autres régions du monde (voir Section thématique C, à la page 349).

Pratiquement tous les PNIA ainsi que le PRIA déterminent que les problèmes d'accès au financement représentent une grave contrainte pour les agriculteurs, les négociants et les fournisseurs d'intrants. Bien que certains plans proposent des dépenses pour des garanties de prêt et autres mesures de réduction des risques de tels prêts, plusieurs plans (par exemple ceux de la Côte d'Ivoire et de la Sierra Leone) donnent la priorité aux taux

d'intérêt subventionnés. L'expérience globale et régionale a démontré le peu d'efficacité des taux d'intérêt subventionnés en termes de ciblage, de pérennité et d'efficacité. Les crédits subventionnés tendent à être surtout saisis par les exploitants plus aisés (et ceux qui ne sont pas exploitants agricoles) et les taux de remboursement sont généralement faibles. Des décisions de prêt motivées par des raisons politiques et de fréquents programmes d'effacement de la dette ont engendré une culture de non remboursement dans les zones rurales qui accroît la réticence des institutions financières à prêter au secteur agricole. Les crédits subventionnés peuvent aussi nuire à la mobilisation de l'épargne rurale et encourager la substitution du travail dans l'agriculture et l'agro-industrie par le capital (Adams et al., 1984 ; FAO et GTZ, 1998 ; Nagarajan et Meyer, 2005).

Les garanties de prêt ont aussi un passé douteux qui est surtout dû à une conception et une mise en œuvre médiocres (Meyer, 2011). Néanmoins, le PRIA propose quelques améliorations de ces outils par rapport à leur utilisation passée dans la région (par exemple en limitant le nombre de garanties de prêt pour réduire les incitations à ne pas rembourser). Surmonter les difficultés financières des chaînes de valeur agricoles exige une approche cohérente et coordonnée avec de plus vastes politiques et programmes de développement du secteur financier et de leurs parties prenantes essentielles respectives.

11.5.4 Impacts sur les mesures incitatives pour la production

Le Tableau 11.1 montre qu'au début de la période de « redécouverte de l'Agriculture » (2000-2004), les incitations par les prix auxquelles étaient confrontés les agriculteurs du Ghana, du Nigeria et du Sénégal restaient dans l'ensemble proches de la position de neutralité des échanges commerciaux qu'ils avaient adoptée en 1995-1999, mais que les agriculteurs étaient toujours fortement taxés en Côte d'Ivoire, surtout sur les cultures d'exportation. Dans les trois autres pays, les cultures d'exportation étaient aussi taxées et les produits agricoles concurrents des importations recevaient des subventions nettes dans tous les pays, sauf au Nigeria, où ils

sont passés d'une période antérieure de subvention à une période de taxation modeste en 2000-2004. Pour les quatre pays producteurs de coton figurant sur le Tableau 11.2, les changements ont été bien plus spectaculaires avec des taux de taxation nets, comme indiqués par le TNS, en chute libre (et dans deux cas se transformant en subventions légères) pendant la période 2000-2005.

Les données de 2005 à 2010 sur les incitations par les prix offertes aux producteurs sont accessibles via le projet SPAAA de la FAO pour quatre pays ouest-africains—le Nigeria, le Ghana, le Burkina Faso et le Mali. Au moment de la rédaction de la présente étude AGWA, le SPAAA avait terminé les calculs des incitations agricoles en employant des taux de protection nominale (TPN) qui mesurent le taux de taxation ou de subvention implicite en se basant sur les différences entre le prix à la production pour le marché intérieur et le prix de référence (en général le prix mondial). Les TPN, toutefois, ne tiennent pas compte des taxes et subventions se rapportant aux intrants, à la différence des mesures du taux nominal de soutien (TNS) figurant dans les Tableaux 11.1 et 11.2.¹⁴⁶ Le « TPN observé au niveau de l'exploitation » présenté au Tableau 11.6 ne tient pas compte non plus des effets d'une quelconque surévaluation des taux de change qui, dans le cas des pays de la zone franc CFA, aurait pu atteindre jusqu'à 20 % pour la période étudiée (MAFAP, 2013). Donc, les chiffres du Tableau 11.6 ne sont pas strictement comparables aux chiffres du TNS des Tableaux 11.1 et 11.2 mais ils illustrent les tendances de taxation des producteurs--taxation implicite et explicite induite par les politiques et fondée sur les prix à la production de certaines denrées de base dans les quatre pays.

Le Tableau 11.6 révèle une tendance globale à la taxation nette des producteurs, sur la base de distorsions des prix à la production induites par les politiques, pour la plupart des denrées et dans la plupart des pays. Qui plus est, il n'existe pas de grande tendance à la baisse de la taxation au fil du temps dans tous ces pays, comme cela a été le cas de la mi-1980 au début des années

¹⁴⁶ Le MAFAP prévoit de calculer les TNS dans ces pays à un stade ultérieur de ses analyses.

2000. Au Burkina Faso, par exemple, la taxation nette pour six denrées de base a baissé entre 2005 et 2010, a augmenté pour trois d'entre eux et est restée la même pour un, tandis qu'au Mali elle a augmenté pour six et baissé pour seulement deux. Des tendances similaires ont été constatées au Ghana et au Nigeria. Si l'on regarde l'ensemble des

denrées de base, le coton a été fortement protégé au Mali et au Burkina Faso lors de cette période, illustration de l'évolution notée dans les tableaux précédents, d'une situation de forte taxation à celle d'octroi de subventions. Dans ces deux pays, les entreprises cotonnières dominées par l'état ont relevé les prix à la production pour le marché

Tableau 11.6 Taux de protection nominale observé au niveau de l'exploitation, 2005-10

Pays	Commodity	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne 2005-10
Burkina Faso	Gomme arabique	-35.7	-33.7	-29.2	-23.5	-25.7	-23.5	-28.5
	Bovins	-41.0	-49.0	-37.1	-31.2	-28.2	-30.1	-36.1
	Coton (coton-graine)	0.6	6.5	41.1	45.8	61.3	65.5	36.8
	Arachides (en coque)	19.5	13.2	-16.1	-47.5	33.4	-5.3	-0.5
	Maïs (tous)	-16.4	-34.6	-15.8	-15.8	-13.9	-23.0	-19.9
	Oignons (échalotes comprises)	-78.9	-41.0	-8.1	-47.3	-47.4	-65.2	-48.0
	Huile de palme	19.1	20.6	32.1	57.0	22.5	34.9	31.0
	Riz (paddy)	30.6	14.9	38.3	34.0	15.5	29.0	27.1
	Sésame	31.6	25.9	-15.8	-32.1	-15.1	-9.1	-2.4
Sorgho	0.1	39.6	36.2	3.0	-16.5	16.0	13.0	
Ghana	Manioc (frais)	-56.0	-38.9	-54.8	-46.3	-9.0	-39.9	-40.8
	Fèves de cacao	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
	Arachides (en coque)	-21.1	-12.4	-53.4	-50.3	-12.8	1.5	-24.8
	Maïs	-10.5	-30.6	-54.6	-22.9	10.5	-57.0	-27.5
	Huile de palme	-15.3	-10.2	-22.6	-15.5	-20.8	-18.3	-17.1
	Riz (paddy)	49.7	82.9	85.1	81.1	3.3	-10.2	48.6
	Sorgho	-21.0	-43.4	-32.7	-7.6	-3.4	-31.9	-23.3
	Igname	-53.1	-62.1	-56.4	-52.7	-48.7	-29.6	-50.4
Mali	Bovins	10.2	0.1	-21.9	-12.6	-19.1	-20.3	-10.6
	Coton (coton-graine)	68.5	23.3	63.8	54.1	212.9	31.7	75.7
	Lait de vache	0.8	-6.6	-13.8	-23.0	11.5	-11.2	-7.1
	Arachides (en coque)	31.3	6.1	-0.5	-20.9	-17.2	-32.0	-5.5
	Maïs (tous)	-8.1	35.1	-24.9	8.3	-20.3	-27.8	-6.3
	Mil	23.9	-34.7	-53.8	-31.0	-61.6	-11.1	-28.1
	Riz (paddy)	3.0	-4.5	-3.8	-17.1	-12.3	-32.4	-11.2
	Sorgho	-37.9	-41.7	-2.2	-26.5	-57.8	-13.0	-29.9
Nigeria	Manioc (frais)		-0.4	-0.2	1.0	0.7	1.8	0.6
	Fèves de cacao	-28.3	-14.6	-15.8	-27.1	-63.5		-29.8
	Maïs (tous)			-6.8	-9.3	-8.9	-22.0	-11.7
	Huile de palme	-68.7	-64.6	-60.9	-24.2	-31.9	-40.6	-48.5
	Riz (paddy)		30.1	-44.9	-74.4	-75.1	-68.1	-46.5
	Sorgho	-49.3	-58.8	-47.3	-45.2	-65.1	-66.1	-55.3
	Sorgho	-49.3	-58.8	-47.3	-45.2	-65.1	-66.1	-55.3

Source: Base de données SPAAA.

intérieur au-dessus des prix mondiaux équivalents, les prix mondiaux ayant chuté pendant le milieu des années 2000. Au Burkina Faso, le riz a aussi été protégé, ainsi que l'huile de palme (en tant que produit de substitution aux importations). Par contre, la plupart des exportations (la gomme arabique, le bétail et les oignons) au Burkina Faso ont été fortement taxées par les politiques existantes. Au Mali, toutes les cultures céréalières ont été implicitement taxées, résultat, selon le SPAAA, des interdictions d'exporter imposées à plusieurs reprises par ce pays pendant la période pour stabiliser les prix à la consommation sur le marché intérieur. Au Ghana, le riz (substitut des importations) a été fortement subventionné tandis que le cacao (le plus gros produit d'exportation parmi les produits cités) était confronté à une politique commerciale neutre. Au Nigeria, parmi les denrées citées, seul le manioc était concerné par une politique commerciale neutre. Il semblerait que la taxation nette d'huile de palme ait décliné pendant la période au Nigeria mais que celle du cacao, un autre produit d'exportation important, se soit accrue. Le riz paddy a connu des niveaux de taxation accrus pendant la période, reflet peut être de la politique nigériane, évoquée au Chapitre 10, de promotion des importations de riz non usiné et riz décortiqué pour permettre aux rizeries du pays de tourner quasiment à pleine capacité.

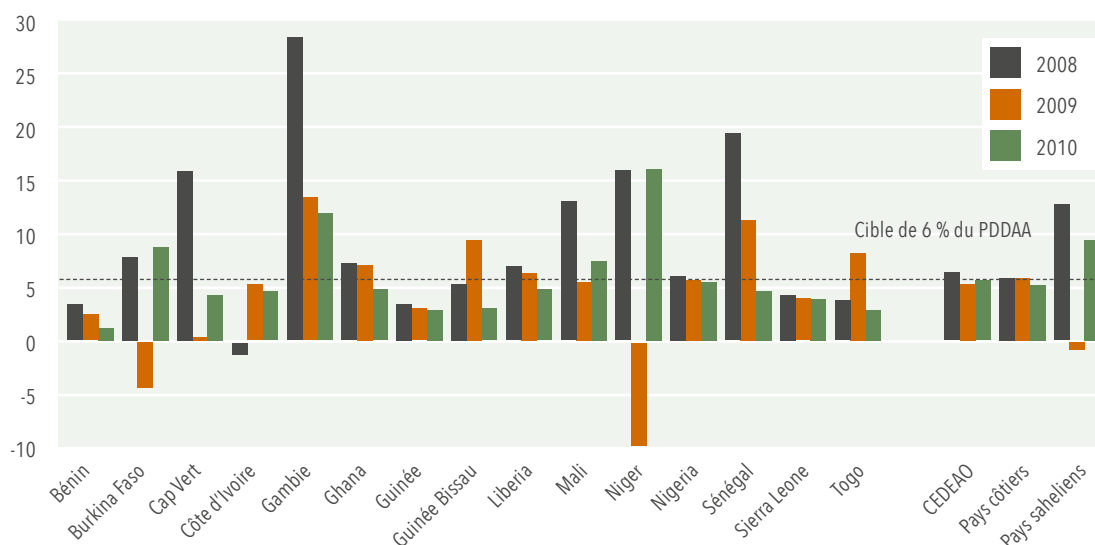
Si les données étaient accessibles et que l'on puisse prendre en compte l'augmentation des subventions d'intrants pendant la période (par exemple pour permettre le calcul des TNS au lieu des TPN), le niveau de taxation tel qu'il figure au Tableau 11.6 serait sans doute inférieur. Cependant, il n'est pas évident, d'après les données disponibles, que les incitations offertes aux exploitants se soient beaucoup améliorées lors de la période 2005-2010. Il n'est pas clair non plus que, contrairement à la période précédente, la tendance à protéger les substituts des importations et à taxer les importations soit uniforme. La taxation nette des producteurs des denrées de base du Tableau 11.6 est probablement le reflet d'une nécessité politique, les gouvernements devant stabiliser les prix pour le nombre croissant de pauvres des zones urbaines, particulièrement pendant la période de l'après 2008, lorsque les prix de l'alimentation et d'autres produits de

première nécessité comme l'énergie sont montés en flèche sur les marchés internationaux. Comme nous l'avons noté plus haut, il semblerait que les gouvernements aient tenté d'indemniser les producteurs pour l'adoption d'une politique commerciale qui favorise les consommateurs en instituant des programmes de subventions des intrants.

11.5.5 Impacts sur la production et sur les revenus par habitant

L'objectif ultime d'une augmentation des dépenses publiques et de meilleures politiques est d'augmenter la production et les revenus et de contribuer ainsi à accroître la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. La Figure 11.1 (page 301) indique que pendant la période 2000-2011, lorsque l'agriculture a repris une place de choix dans le programme de développement de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, les taux de croissance (en termes physiques) de plusieurs produits essentiels ont été positifs mais inférieurs à 6 % par an. Ces dernières années toutefois, la valeur de la production agricole dans la région a augmenté en raison d'un plus grand volume de production et de prix plus élevés. Bien que sept des quinze pays de la CEDEAO aient atteint en 2009 le taux de croissance agricole de 6 % ciblé par le PDDAA, seuls quatre ont pu maintenir ce taux en 2010 (Taondyandé, et al., 2013). Et pourtant, pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté du PDDAA, le taux de croissance agricole doit être supérieur à 6 % tous les ans, tandis que la plupart des pays ouest-africains se caractérisent par de fortes fluctuations du taux de croissance d'une année sur l'autre, en partie en raison des aléas climatiques (Figure 11.3).

Dans la région, la croissance du revenu par habitant s'est aussi beaucoup améliorée depuis 2000. Le Tableau 11.4 montre que le taux de croissance annuelle du PIB par habitant s'est amélioré pendant la période 2000-2010, comparativement à la période 1986-2000, dans treize des quinze pays de la CEDEAO, est resté inchangé dans deux et n'a chuté que dans un seul pays, la Guinée-Bissau. Une performance particulièrement forte a été enregistrée au Nigeria, au Ghana, au Cap Vert et en Sierra Leone, tandis que les performances les

Figure 11.3 Taux de croissance agricole en 2008–2010 dans les pays de la CEDEAO (%)

Source: Taondyandé, et al., 2013.

plus faibles étaient celles du Liberia et de la Côte d'Ivoire, pays qui ont subi des guerres civiles. À l'instar de la croissance agricole, la croissance par habitant s'est aussi fortement accrue ces dernières années (Tableau 11.7). Et pourtant, ce n'est qu'au Ghana que le revenu a progressé suffisamment vite pour atteindre la cible des OMD d'ici 2015 (ibid.).

Bien que la performance se rapportant à la production agricole et au PIB moyen par habitant ait clairement progressé ces dernières années, les taux de croissance moyens ciblés par le PDDAA se démarquent très fortement des modèles historiques. La cible de croissance agricole durable de 6 % est particulièrement ambitieuse. Par exemple, les PNIA du Sénégal, du Mali et du Nigeria (voir Annexe du Chapitre 11, à la page 337 sqq.) appellent les pays à atteindre, quasi instantanément, des taux de croissance de certains produits agricoles ou chaînes de valeur qu'ils n'ont jamais connu auparavant, et ensuite de les maintenir sur la durée dans une région où la variation de production d'une année à l'autre est la norme. Bien que certains taux soient techniquement réalisables, les données antérieures ne donnent pas grand espoir que les structures institutionnelles et incitatives en place dans ces pays puissent conduire à de tels résultats.

Dans la plupart des cas, ces cibles de production semblent avoir été fixées par un calcul à rebours, à partir des contraintes imposées de l'extérieur pour le respect de l'objectif de réduction de la pauvreté de l'OMD 1. Les analystes utilisent le modèle d'équilibre général calculable (EGC) pour, dans un premier temps, calculer le taux de croissance éco-

Tableau 11.7 Taux de croissance annuels moyens du PIB par habitant, 2008–11

Pays	Taux de croissance moyen (%)
Bénin	0.5
Burkina Faso	2.1
Cap-Vert	4.1
Côte d'Ivoire	-1.0
Gambie	0.8
Ghana	6.2
Guinée	0.4
Guinée-Bissau	2.6
Liberia	6.5
Mali	1.4
Niger	0.9
Nigeria	4.4
Sénégal	0.4
Sierra Leone	2.6
Togo	1.5

Source: Banque mondiale, Indicateurs de développement Afrique, 2013

nomique global nécessaire pour atteindre l'OMD 1 d'ici 2015 et dans certains cas, lorsque cela semblait impossible, d'ici à 2020. Une fois déterminé le taux de croissance économique nécessaire, les analystes ont ensuite calculé le taux de croissance agricole requis pour atteindre le taux de croissance économique global ciblé. Les modèles EGC ont ensuite servi à déterminer les taux de croissance exigés des chaînes de valeur ciblées pour atteindre le taux de croissance agricole global. Cette approche de « calcul à rebours » est contraire à celle qui consiste à partir de l'état actuel des chaînes de valeur existantes, puis à estimer, en s'appuyant sur l'inventaire des technologies disponibles et des éventuelles innovations institutionnelles, ce que serait un taux de croissance futur réaliste et finalement, à calculer les répercussions de ce taux de croissance sur la croissance du secteur agricole et de l'économie toute entière, ainsi que sur la réalisation de l'OMD 1.¹⁴⁷ Comme nous le développerons ci-après, fixer ces cibles de production très ambitieuses a eu de fortes incidences sur la structure des dépenses publiques dans l'agriculture. Fixer des cibles ambitieuses peut faire partie d'une stratégie de mobilisation d'efforts supplémentaires de stimulation de la production, mais procéder ainsi est dangereux 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 un autre train de mesures contraires.

11.6 Les politiques et investissements du PDDAA répondent-ils aux attentes et aux enjeux structurels de l'Agriculture ouest-africaine ?

Cette section analyse en quoi le programme du PDDAA relève les grands défis posés par l'évolution de la demande des consommateurs et quels sont les changements structurels qui s'imposent pour qu'une offre plus forte vienne satisfaire cette demande en évolution.

¹⁴⁷ Comme noté dans l'Annexe 11.1, les hausses de production demandées par le PNIA au Ghana sont plus modestes que celles des PNIA du Sénégal, du Mali et du Nigeria. Peut-être parce que le Ghana est déjà bien parti pour atteindre l'OMD 1 d'ici à 2015 et n'a donc pas besoin de fixer des objectifs irréalistes dans son PNIA pour tenter d'atteindre cette cible.

11.6.1 Réponse à l'évolution de la demande des consommateurs

Du côté de la demande, les politiques et programmes sont-ils en phase avec :

- » Le changement de la gamme de denrées de base exigées dans la région ?
- » La demande des consommateurs (à la fois dans la région et sur le marché de l'exportation) pour une meilleure qualité et des produits plus sûrs ?
- » La demande des entreprises agroalimentaires et des exportateurs pour des volumes fiables à qualité constante ?
- » La nécessité de s'occuper du nombre croissant de consommateurs à faibles revenus dont la sécurité alimentaire est menacée par la volatilité des prix ?

Gamme de denrées de base. La priorité accordée aux produits de base par les premiers programmes mobilisateurs du Programme régional de l'ECOWAP (riz, maïs, manioc et bétail, viande et produits associés et poisson) reflète bien les grandes priorités de nombreux programmes nationaux ainsi que l'évolution de la consommation et de la configuration des échanges abordée dans les Partie I et II du présent rapport. Il serait possible d'avancer que le programme régional ignore les autres denrées comme les fruits et les légumes, pour lesquels la demande est susceptible de progresser rapidement et des possibilités de commerce régional existent, mais se concentrent sur un petit nombre de denrées pendant la première phase du programme est logique du point de vue de leur mise en œuvre. À l'échelle régionale, l'orientation est clairement à la substitution des importations, conformément aux préoccupations régionales de réduction de la dépendance vis à vis des importations, mais cette concentration unique sur les produits de substitution aux importations pose la question de savoir si la taxation implicite, constatée dans le passé, des cultures d'exportation afin de subventionner les produits agricole de substitution aux importations, se poursuivra ou même s'accélénera. Toutefois, certains

programmes d'investissements nationaux comme ceux du Nigeria et du Ghana mettent parfois l'accent sur les cultures d'exportation lorsque les pays ont un avantage comparatif apparent et la demande de produits d'exportation reste forte.

Qualité et sécurité sanitaire des aliments. Tandis que la concentration sur les denrées de base répond bien à l'évolution de la demande des consommateurs, il n'est pas aussi évident que les programmes mettent suffisamment l'accent sur l'évolution de la demande en qualité qui voit le jour dans la sous-région, notamment les niveaux supérieurs de sécurité sanitaire et de qualité des produits. Assurer la sécurité sanitaire, par exemple, deviendra un défi de plus en plus important car les consommateurs urbains compteront de plus en plus sur de tierce personnes pour cultiver et préparer leurs aliments et consommeront plus de produits périssables comme les légumes et les produits laitiers au fur et à mesure de l'augmentation de leurs revenus. Les entretiens avec les groupes de discussion examinés au Chapitre 7 révèlent que les consommateurs urbains du Ghana et du Nigeria s'inquiètent de plus en plus de la sécurité sanitaire des aliments et de l'absence d'étiquetage fiable et d'information concernant les effets sur la santé des aliments qu'ils consomment. La sécurité sanitaire et la qualité des aliments sont importantes du point de vue de la santé publique et du développement des marchés agricoles. Pourtant, bien que la plupart des PNIA fassent référence en passant à la sécurité sanitaire des aliments, les actions s'y rapportant reçoivent peu de ressources des budgets agricoles. Quelques PNIA, comme celui du Ghana, ont mis sur pied des mécanismes de coordination interministérielle chargés de ces problèmes, mais un grand nombre d'entre eux n'expliquent pas comment le lien avec les ministères de la santé sera établi pour assurer la sécurité sanitaire des aliments. De même, la plupart des PNIA n'affectent qu'une petite partie de leurs investissements au renforcement des capacités des entreprises agroalimentaires de petite et moyenne taille à respecter les normes publiques et privées (par exemple grâce à un meilleur conditionnement, l'assurance qualité et le développement de débouchés ou encore discuter de la façon dont les PNIA se coordonneront avec d'autres programmes qui visent à le faire).

Garantir les qualités et les quantités requises – le rôle de la vente en gros. Un élément important pour rendre la qualité plus constante, à la fois pour les consommateurs et les entreprises agroalimentaires, sera de renforcer le système agroalimentaire de vente en gros, car le regroupement des matières premières et leur répartition en lots de qualité homogène est l'une des fonctions essentielles des grossistes. La modernisation de la vente en gros a joué un rôle clé dans la transformation des chaînes alimentaires en Asie ces dix dernières années (Reardon, et al., 2012). En Afrique de l'Ouest, l'urbanisation rapide et la hausse des revenus exercent d'extraordinaires pressions sur les chaînes alimentaires pour qu'elles produisent les aliments dans les quantités et les qualités attendues par les villes en expansion. Les entreprises agroalimentaires, les commerces de détail modernes et les prestataires de service alimentaires exigent pour alimenter leurs activités une offre constante et fiable de denrées. Tandis que le programme global du PDDAA contient un volet (« Pilier 2 ») consacré au développement du marché, dans la pratique, le plan régional du PDDAA et de nombreux autres plans nationaux mettent surtout l'accent sur le développement du marché en donnant la priorité aux relations entre premier exploitant et le premier maillon de la chaîne de valeur et sur le rôle des coopératives dans la commercialisation des produits agricoles. Mais à l'échelle régionale, le programme proposé de développement d'entrepôts homologués dans la région pourrait contribuer à renforcer la fonction de la vente en gros et le contrôle de qualité de certaines denrées. Dans de nombreux PNIA, il faudrait accorder une plus grande attention aux partenariats public-privé pour accroître les investissements publics et privés dans des infrastructures de vente en gros et des pratiques commerciales innovantes (comme le recommande le METASIP du Ghana), et contribuer ainsi à résoudre le problème de congestion des systèmes urbains de commercialisation des aliments qui est susceptible de s'aggraver dans les dix années à venir.

Filets de sécurité. Plusieurs PNIA et le PRIA comprennent des volets de prévention et de gestion des crises alimentaires et/ou le développement de filets de sécurité améliorés. Leur inclusion dans ces plans signifie la reconnaissance du fait que dans un environnement dans lequel les consommateurs dé-

pensent en moyenne 38 % à 61 % de leurs revenus en nourriture, une stratégie de croissance Agricole ne peut exister indépendamment du développement de filets de sécurité durables. En l'absence de tels filets de sécurité, les gouvernements, en période de hausse des prix, seront poussés par les consommateurs à adopter des actions allant à l'encontre de la croissance Agricole (imposition d'interdictions d'exporter et de contrôle des prix, subventions des importations, etc.). Le PRIA, notamment, comprend un volet d'apprentissage des diverses approches de filet de sécurité et de gestion de crise employées ou planifiées dans la région et ailleurs, l'objectif étant d'élaborer des approches plus largement applicables en Afrique de l'Ouest.

11.6.2 Difficultés structurelles de l'offre

Les chapitres précédents ont mis en lumière le fait que les politiques doivent (1) tirer parti des économies d'échelle régionales pour faire baisser les coûts des intrants pour les producteurs et les transformateurs agricoles et élaborer des systèmes plus efficaces de recherche et de vulgarisation, (2) appuyer l'action collective de l'ensemble des acteurs des chaînes de valeur pour un regroupement plus rentable des matières premières et une amélioration de la coordination verticale, (3) s'intéresser de près aux contraintes du système agroalimentaire en dehors de l'exploitation agricole aussi bien qu'au sein l'exploitation et (4) trouver un juste équilibre entre des solutions aux contraintes à court terme qui empêchent l'expansion de la production et des solutions aux contraintes structurelles sur la durée. Pour résoudre les contraintes structurelles à plus long terme, il faudrait surtout clairement créer des mécanismes d'articulation avec les politiques et programmes d'autres secteurs qui affectent le développement de l'agriculture mais ne relèvent pas des missions des ministères de l'agriculture (par exemple, ceux qui tombent dans la catégorie des dépenses COFOG+). La présente section évalue brièvement l'efficacité avec laquelle les processus ECOWAP/PDDAA répondent à ces besoins.

Capter les économies régionales. Les programmes régionaux et certains programmes nationaux ont bien relevé certaines problématiques essentielles au développement de marchés régionaux plus fiables et de systèmes mieux coordonnés d'approvisionnement des entreprises agroalimentaires et commerces de détail. Ils comprennent des programmes visant à promouvoir l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des normes et standards nationaux s'appliquant dans ces pays aux produits et intrants clés et des procédures harmonisées d'enregistrement des produits. L'emploi du cofinancement par le PRIA comme outil poussant les Etats-membres à coordonner leurs actions nationales dans certains domaines (par exemple, le développement des chaînes d'approvisionnement d'intrants et subventions des engrais) est une tentative de promotion de l'harmonisation plus efficace que ne l'ont été les appels à la solidarité régionale. Comme on le verra ci-dessous, la principale contrainte dans ce cas n'est pas la conception du programme mais la mise en œuvre des initiatives régionales à l'échelle nationale.

Soutien de l'action collective. La PAU et les programmes ECOWAP/PDDAA offrent tous un appui au renforcement des groupes de producteurs et des organisations interprofessionnelles. Les organisations de producteurs pourraient éventuellement renforcer le regroupement et le contrôle de qualité lors de la commercialisation initiale, tandis que les organisations interprofessionnelles offrent la possibilité d'améliorer la coordination verticale en procurant une plateforme à toutes les parties prenantes de la chaîne de valeur pour diagnostiquer ensemble les problèmes affectant tout le système et découvrir des solutions techniques et institutionnelles (Adekunle et al., 2012 ; Shepherd, et al., 2009 ; Staatz and Ricks, 2010). À ce jour, le Sénégal est le pays de la région qui a l'expérience la plus vaste des organisations interprofessionnelles et cette expérience est mitigée (Duteurtre et Dièye, 2008). Qu'ils réussissent à améliorer la coordination verticale dépend de nombreux paramètres, notamment de leurs relations avec les pouvoirs publics, de la vision et de la qualité de leur leadership et des encouragements qu'ils reçoivent à améliorer la coordination de l'ensemble du système, au lieu de défendre les intérêts syndicaux à court terme de leurs membres.

Concilier les investissements spécifiques avec les objectifs généraux. Lorsqu'ils conçoivent leurs stratégies d'investissements agricoles, les gouvernements ouest-africains doivent surmonter un défi : ils doivent trouver un juste équilibre entre investir largement dans les biens publics (infrastructures de transport, recherche et vulgarisation, infrastructures de marché, systèmes d'information, etc.) et tenter de cibler des chaînes de valeur spécifiques considérées comme stratégiques pour le pays ou la région. L'analyse des PNIA (Tableau 11.5) montre que divers pays ont pris des décisions différentes à ce sujet. Une même question d'équilibre se pose au niveau des politiques, entre un choix de vastes réformes permettant d'améliorer le climat des affaires, la sécurité foncière, l'accès aux services financiers et leur qualité, etc., et celui de politiques commerciales ou fiscales précises visant des industries ou chaînes de valeur spécifiques. Bien que nombre de grands objectifs dépassent la portée des PRIA et des PNIA, certains d'entre eux (comme les investissements dans l'amélioration des systèmes de vulgarisation agricole, la formation professionnelle dans des domaines transversaux tels que la réparation des machines agricoles et de meilleurs systèmes d'information des marchés) se retrouvent dans toutes les chaînes de valeur. Le SPAAA a noté dans des études à travers l'Afrique une tendance ces dernières années à détourner les investissements publics de telles activités transversales pour les réorienter vers l'appui direct aux producteurs de chaînes de valeur spécifiques (MAFAP, 2013). Bien que la priorité accordée à certaines chaînes de valeur puisse produire pour celles-ci des résultats plus rapides et plus visibles, une priorité trop appuyée peut soulever des problèmes d'équité et mener à sous-investir dans les éléments nécessaires à la résolution des contraintes transversales susceptibles de débloquent des initiatives locales et privées dans d'autres chaînes de valeur non ciblées.

Coordination intersectorielle. Le PRIA et certains PNIA reconnaissent que le développement agricole dépasse le domaine des ministères de l'agriculture et exige donc une coordination des politiques et des investissements entre les secteurs. Par exemple, le programme régional de la CEDEAO crée une structure au sein de la

Commission de la CEDEAO (le Comité inter-départemental pour l'alimentation et l'agriculture) et la charge des questions intersectorielles. Le programme crée aussi, par le biais du Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation, une plateforme ouverte aux commentaires d'un large éventail de parties prenantes sur la mise en œuvre et l'évaluation de programme. De même, certains programmes nationaux (au Sénégal et au Ghana, par exemple) créent des structures similaires à la Primature ou dans des unités de coordination spécialisées (comme les unités de développement de l'agrobusiness) au sein des ministères. Un récent examen à mi-mandat du METASIP du Ghana laisse entendre que de telles unités de coordination interministérielles ont souvent du mal à fonctionner sans heurt (KPMG et University of Ghana-Legon, 2013). Comme nous le verrons au Chapitre 13, une telle coordination sera déterminante pour le futur développement des systèmes agroalimentaires de l'Afrique de l'Ouest.

11.7 Politiques ignorées ou sous-estimées et absence de liens avec d'autres politiques

Plusieurs secteurs d'activité importants pour le développement de l'Agriculture reçoivent une attention insuffisante dans les PNIA et le PRIA. Dans certains cas, d'autres initiatives gouvernementales (telles qu'énoncées dans les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté) pourraient résoudre ces problèmes, mais les documents de politique agricole ne mentionnent pas clairement l'articulation entre les Plans d'investissement agricole (qui ont un horizon à court et à moyen termes) et certains de ces programmes à moyen et à long termes. Parmi les plus importants de ces secteurs d'activité sous-estimés ou ignorés, l'on peut citer :

- » Le développement du capital humain, tant au niveau professionnel que scientifique. La modernisation de l'agriculture en Afrique de l'Ouest exigera des investissements très importants dans le capital humain à tous les niveaux, de l'alphabétisation rurale au développement de la capacité scientifique de haut niveau dans les centres de recherche nationaux et régionaux en passant par la formation professionnelle à

l'utilisation et à l'entretien du matériel agricole moderne, . Bien que le renforcement des capacités soit présenté avec force comme une question transversale dans le PDDAA et que la plupart des PNIA contiennent des composantes spécifiques sur le renforcement des capacités, il s'agit principalement, dans ces programmes, de renforcer les compétences des agriculteurs, de leurs organisations et des organisations interprofessionnelles. S'il est indéniable que ces actions sont importantes, les programmes nationaux accordent relativement peu d'attention à la nécessité d'étendre les systèmes afin de former la grande masse des techniciens agricoles et agroalimentaires qui seront nécessaires dans les années à venir. Au niveau universitaire, les facultés d'agriculture africaines mettent surtout l'accent sur les questions de productivité à la ferme, et s'intéressent relativement peu à la science alimentaire, à la nutrition et au conditionnement. Les plans nationaux du PDDAA accordent également peu d'attention à la nécessité de remplacer le grand nombre de scientifiques agricoles et de décideurs expérimentés qui sont proches de la retraite. Le « retrait de l'agriculture » des gouvernements africains et des bailleurs de fonds de la fin des années 1980 au début des années 2000 s'est traduit par une génération manquante de scientifiques et de décideurs bien formés, de sorte que lorsque ceux qui sont aujourd'hui proches de la retraite partiront, il y aura peu de collègues très expérimentés prêts à les remplacer. Le PRIA aborde cette question en termes du renforcement des capacités scientifiques à faire face au changement climatique (en préconisant la formation universitaire de 300 scientifiques et analystes de politiques agricoles sur cinq ans afin de renforcer un programme de recherche régional coordonné sur l'adaptation au changement climatique) et reconnaît aussi les besoins énormes du DAERE de la CEDEAO ainsi que des nouvelles agences d'exécution de l'ECOWAP chargées du renforcement des capacités.

» *La propriété foncière et à et les droits d'utilisation de l'eau.* Bien que quasiment tous les PNIA reconnaissent l'importance capitale de

la sécurisation de la propriété foncière et des droits d'utilisation de l'eau pour le développement agricole (voir section thématique D), peu d'entre eux ont prévu des activités pour résoudre ces questions. Dans certains cas (par exemple, dans le PNIA du Nigeria), des ressources sont affectées aux relevés cadastraux. Des déclarations de politique nationale plus générales, telles que les lois d'orientation agricole dans les pays francophones, comportent généralement des sections relatives à la nécessité de réformer la propriété foncière. Le succès des PNIA dépendra beaucoup de l'effectivité de ces réformes. Sans un régime foncier sûr, la motivation des particuliers à investir dans l'amélioration des terres souhaitée par les PNIA sera gravement amoindrie. Les zones où les investissements du PNIA améliorent la maîtrise de l'eau pourraient aussi susciter la controverse quant à savoir qui a accès aux ressources améliorées. En outre, l'absence d'un cadastre clair prive les autorités locales d'une source de financement potentielle (à travers des taxes foncières) qui pourraient aider à financer bon nombre des améliorations d'infrastructures et des services d'appui nécessaires pour stimuler la croissance agricole.

» *Les liens avec les politiques d'industrialisation.* La CEDEAO dispose d'une Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA) qui énonce clairement les difficultés de l'industrie agroalimentaire dans la région et propose des solutions aux questions relatives à l'élaboration de normes de qualité et à l'amélioration des infrastructures énergétiques, qui sont essentielles au secteur agro-industriel de la région (ECOWAS, 2010). Alors que la PICA proclame qu'elle a été conçue en cohérence avec l'ECOWAP, le plan d'investissement régional de l'ECOWAP, quant à lui, ne mentionne pas la PICA, et les mesures proposées par l'ECOWAP/PDDAA pour promouvoir l'industrie agroalimentaire ne semblent liées en aucune façon à la PICA (Lambert, 2012). C'est un domaine qui requiert davantage de coordination intersectorielle (par exemple au niveau régional, à travers le Comité interdépartemental sur l'alimentation et l'agriculture). De

la même façon, les PNIA ne mentionnent en général jamais les politiques industrielles nationales ou d'autres cadres de politique pertinents tels que le développement du secteur privé et la promotion des investissements.

» *Une électrification fiable.* Beaucoup des PNIA soulignent l'importance des investissements dans les infrastructures, mais mettent essentiellement l'accent sur l'irrigation et les routes rurales. Cependant, une énergie électrique fiable et à prix raisonnable est primordiale pour le développement de l'agro-industrie, la production locale de matériel agricole et de services de réparation compétitive, ainsi que pour le succès de la production locale de biens de consommation susceptibles de créer par effet d'entraînement des opportunités d'emploi en raison de la hausse des revenus agricoles. À l'heure actuelle, l'instabilité et le coût élevé de l'électricité constituent un obstacle majeur à ces activités en Afrique de l'Ouest. Par exemple, la PICAQ indique qu'aux prix actuels de l'électricité, seuls le Nigeria et le Ghana auraient une chance d'être compétitifs dans l'industrie textile dans la région (ECOWAS, 2010). Au moment où des initiatives nationales et régionales s'attèlent à améliorer la fiabilité du réseau électrique dans la région, les documents de politique agricole doivent souligner l'importance d'accentuer fortement ces efforts afin de faire prospérer l'Agriculture dans la région.

11.8 Mise en œuvre des politiques

Malgré les lacunes et les incohérences stratégiques des programmes de la PAU et de l'ECOWAP/PDDAA aux niveaux national et régional, la plus grande menace à leur succès réside peut-être dans les éventuels problèmes de mise en œuvre. Les entraves au succès de la mise en œuvre sont de plusieurs ordres :

» *Participation et adhésion des acteurs.* Le succès de la mise en œuvre des nouveaux plans et politiques dépendra fortement de ce que les intervenants (par exemple, les organisations d'agriculteurs, les autres acteurs du secteur privé et

les partenaires au développement) soient ou non convaincus de la prise en compte de leurs principales préoccupations. Tel qu'indiqué plus haut, le degré d'implication des organisations de producteurs dans l'élaboration des plans du PDDAA était très variable d'un pays à l'autre. Le ROPPA (2012b) soutient que, d'une façon générale, les organisations de producteurs ont eu plus d'influence au niveau régional qu'au niveau national. Cela indique peut-être que les décideurs nationaux, fortement conscients des troubles que pourraient susciter des prix des denrées alimentaires élevés, ont implicitement donné plus de poids aux préoccupations des consommateurs que cela n'a été fait au niveau régional. Dans certains pays, la participation du secteur privé dans l'élaboration des plans était très limitée. En ce qui concerne les bailleurs de fonds, ils étaient généralement des participants actifs dans la plupart des processus, mais leur adhésion à un processus englobant véritablement l'ensemble du secteur demeure discutable. Dans la pratique, il apparaît que les bailleurs de fonds sélectionnent les aspects de chaque plan qu'ils peuvent appuyer, aspects qui sont conformes aux priorités de leurs propres programmes d'assistance et, souvent, à leurs propres obligations redditionnelles, même si le but du PDDAA est d'évoluer vers un système de compte-rendu et de suivi et évaluation commun.

» *Adhésion des parties non-signataires des pactes.* Les signataires des pactes du PDDAA ne sont pas les seuls acteurs du développement rural de ces pays. D'autres bailleurs de fonds non signataires (par exemple la Chine, le Brésil et l'Inde), des compagnies étrangères et des fonds d'investissements souverains sont tous en train de devenir des acteurs importants. Ils interagissent avec les gouvernements nationaux, ce qui donne plus de choix à ces derniers et élargit leur espace en matière de politiques. Néanmoins, l'on ignore dans quelle mesure la collaboration avec ces nouveaux acteurs sera conforme aux plans du PDDAA.

» *Limites du capital humain et institutionnel.* Les programmes proposés dans les PNIA et le PRIA sont très ambitieux par rapport aux ca-

capacités managériales des agences chargées de les mettre en œuvre. Dans certains cas, notamment au Sénégal, les nouvelles activités font passer le budget agricole du simple au double. Le problème se pose avec au moins autant d'acuité au niveau du programme régional, où les ressources humaines sont très limitées au sein du Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau (DAERE) de la CEDEAO, qui est chargé de gérer le programme, tout comme à la Cellule de suivi de la CEDEAO, qui est chargée de superviser les efforts de suivi et d'évaluation (African Union et al., 2010b). En outre, plusieurs nouvelles institutions, y compris le Fonds et l'agence technique régionale sont en sous-effectif. S'il est vrai que le PRIA souligne la nécessité de renforcer les capacités au sein de la CEDEAO, en particulier à la DAERE, ces besoins ne doivent pas être sous-estimés. Compte tenu des capacités limitées, le programme régional devra en grande partie être mis en œuvre par le biais de sous-traitants (agences et particuliers), mais il faudra renforcer les capacités internes de la CEDEAO et des nouvelles agences à gérer ces contrats de sous-traitance. De plus, les liens opérationnels et les structures incitatives entre le DAERE et les diverses organisations à travers lesquelles le PRIA sera mis en œuvre doivent être clairement définis. Les limites en termes de ressources humaines, aux niveaux régional et national, font qu'il est impératif de résister aux pressions inévitables exercées afin d'élargir rapidement les programmes dans les années à venir pour couvrir davantage de chaînes de valeur et de questions épineuses.

» *Continuité des politiques.* Des exemples de succès dans le développement de l'agriculture, tels que le Brésil et la Thaïlande, montrent que les processus de transformation agricole exigent des horizons à long terme, souvent des décennies, et doivent s'appuyer sur des politiques cohérentes et un environnement institutionnel propice (World Bank, 2009a). De plus, ces politiques ont généralement mis l'accent sur les aspects fondamentaux du développement agricole ayant trait aux biens publics : infrastructures, capital humain, génération et

diffusion de technologies et état de droit. Toutefois, tel qu'indiqué plus haut, les efforts de développement agricole passés en Afrique de l'Ouest ont souvent été caractérisés par une planification à court terme avec des objectifs trop ambitieux, souvent axés sur les subventions afin de surmonter le sous-investissement dans ces aspects fondamentaux. Certains des plans d'investissement actuels du PDDAA comprennent des éléments similaires et cette orientation à court terme a été renforcée par la nécessité de séduire les électeurs en vue du prochain scrutin et par les délais de décaissement et les procédures de compte-rendu des bailleurs de fonds. Les objectifs de production ambitieux de tels programmes d'urgence sont rarement atteints, ce qui suscite inévitablement de la déception et des inversions de politiques. Ces inversions sapent à leur tour la confiance du secteur privé vis-à-vis les déclarations de politique du gouvernement. Ainsi, le secteur privé est logiquement réticent à faire les investissements à long terme nécessaires pour accroître la productivité du système alimentaire. Pour sa part, le gouvernement considère souvent cette réticence comme l'incapacité ou l'absence de volonté du secteur privé à jouer son rôle, ce qui donne lieu à une nouvelle série de changements de politiques et crée un cercle vicieux d'instabilité des politiques (voir Section thématique C). L'instauration d'un minimum de continuité dans les politiques, axée sur les aspects clés, constitue la première étape dans la conversion de ces blocages public-privé en partenariats public-privé.

» *Alignement des mesures incitatives en faveur des différents acteurs afin de mieux coordonner les efforts.* La mise en œuvre efficace du PNIA et des composantes régionales de l'ECOWAP nécessitera l'alignement des mesures incitatives en faveur des participants à différents niveaux de sorte qu'ils trouvent un intérêt à contribuer au succès des programmes. Ces différents niveaux comprennent des différences entre les Etats-membres ; les autorités nationales, provinciales et locales au sein d'un même Etat-membre ; le gouvernement, les acteurs privés et les organisations de producteurs ;

et le gouvernement et ses employés chargés de la mise en œuvre des programmes. Il existe de nombreux exemples d'incohérences entre ces mesures incitatives, comme le démontre la persistance du harcèlement généralisé et des barrières non tarifaires auxquelles sont confrontés ceux qui pratiquent le commerce agricole régional, malgré près de 30 ans d'efforts d'organisations régionales telles que le CILSS et l'UEMOA pour fluidifier le commerce régional. L'on constate une autre incohérence potentielle des mesures incitatives entre le Nigeria et le reste de la Communauté à propos de l'approche régionale. Tel qu'indiqué à l'Annexe 11.1, le nouveau PNIA du Nigeria, le Programme de transformation agricole, ne mentionne explicitement ni le PDDAA ni l'intégration régionale, ce qui soulève la question du niveau d'engagement du Nigeria vis-à-vis d'une approche régionale du développement agricole. Le cofinancement régional d'activités nationales (telles que les subventions ciblées d'intrants) uniquement si elles remplissent les normes régionales constitue une tentative souhaitable d'aller au-delà de la pression morale pour essayer d'assurer une cohérence entre les intérêts de chaque Etat-membre et ceux de la Communauté. Un cofinancement similaire entre différents niveaux de gouvernement (national, provincial et local) au sein des pays devrait être envisagé.

» *Financement et appropriation.* 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 véritablement maître de ce programme. Le ROPPA s'est plaint de fait que le calendrier du PDDAA soit progressivement passé sous le contrôle d'étrangers (voir la section thématique

B à la page 345 consacrée à l'implication des intervenants dans le PDDAA), mais cela peut être une conséquence inévitable du fait de proposer des programmes trop ambitieux qui dépendent fortement de financements extérieurs.

» *Amélioration de la gouvernance et du climat général des affaires.* Tous les PNIA et les PRIA reconnaissent que la bonne gouvernance et la réduction des coûts de transaction sont essentiels au succès des programmes. Il est important que cette affirmation ne demeure pas un vœu pieux. Même si plusieurs Etats de la CEDEAO ont adopté d'importantes réformes pour améliorer leurs climat des affaires, tous les pays de la zone, à l'exception du Ghana et du Cap-Vert, se classent encore dans le dernier tiers de tous les pays du monde en termes de facilité de faire des affaires (World Bank, 2012b). Tant que cette situation persiste, on voit mal comment l'Afrique de l'Ouest peut devenir compétitive à l'échelle mondiale pour autre chose que pour quelques produits tropicaux pour lesquels la région possède un fort avantage géographique.

11.9 Synthèse des principales conclusions

Après une longue période de négligence de l'agriculture pendant les années 1980 et 1990, les politiques de la région sont devenues plus favorables à la croissance agricole depuis les années 2000. Les efforts de la PAU et de l'ECOWAP/PDDAA pour sortir les pays et la sous-région des approches axées sur les projets et les orienter vers une approche plus sectorielle du développement agricole soulèvent l'espoir d'un processus plus cohérent, plus rationnel et plus porté par le niveau local. Dans la plupart des pays et au niveau régional, le degré d'implication des acteurs, en particulier des groupes d'agriculteurs, dans le débat sur les politiques et dans leur conception a été plus important ces dernières années que dans de nombreux exercices de planification précédents. Cela a créé un débat plus ouvert et démocratique sur les objectifs et les stratégies de développement que lorsque les stratégies de développement étaient élaborées en grande partie au sein des départements ministériels.

L'approche qui consiste à relier les stratégies nationales de façon cohérente aux stratégies régionales, initialement élaborées par le biais de la PAU de l'UEMOA, puis étendues dans le cadre de l'ECOWAP/PDDAA, a été mise en place de façon réfléchie, avec des directives claires sur les activités les plus adaptées au niveau national ou au niveau régional. De plus, les plans d'investissement nationaux et régional qui en sont ressortis mettaient généralement l'accent sur les denrées alimentaires (tels que le riz, le manioc et les produits d'origine animale) dont la demande augmente rapidement. Aux termes du PDDAA, l'élaboration des Plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) pour tous les Etats membres de la CEDEAO, menée à l'aide d'un ensemble de méthodes similaires et avec un appui fourni dans le cadre d'ateliers communs pour les équipes de conception nationales, a créé un processus d'apprentissage mutuel et d'examen par les pairs entre les équipes nationales. Cette approche a probablement amélioré la conception des programmes nationaux et permettra, si le réseau est maintenu, un apprentissage mutuel au fil de la mise en œuvre du programme. Les programmes régionaux cherchent aussi à créer des mesures incitatives afin de décourager les Etats d'adopter des politiques telles que les restrictions commerciales comme moyen de contenir la volatilité des prix au niveau national, car de telles mesures ne font que renforcer l'instabilité au niveau régional.

Malgré les progrès accomplis, il demeure quelques incohérences et lacunes majeures dans les politiques. Les PNIA qui ont découlé du processus du PDDAA mettent généralement un fort accent sur le développement infrastructurel (particulièrement pour la maîtrise de l'eau), mais varient considérablement en ce qui concerne l'équilibre entre les dépenses directes destinées à appuyer la production à la ferme (par exemple, à travers des subventions pour les intrants) et les investissements dans d'autres segments du système agroalimentaire. Beaucoup fixent des objectifs de production très ambitieux qui, en plus d'être techniquement discutables, dépendent grandement de financements extérieurs, ce qui peut limiter l'appropriation des programmes au niveau local. Bien que ces plans mentionnent la nécessité de développer l'ensemble

de la chaîne de valeur, les investissements dans la commercialisation (en particulier la mise en place de systèmes améliorés de vente de denrées alimentaires en gros) et la transformation, la sécurité sanitaire des aliments, la recherche et le développement du capital humain, qui seront tous de plus en plus importants pour une transformation structurelle efficace du système alimentaire, sont plutôt peu mis en exergue dans certains de ces plans. De même, au niveau national comme au niveau régional, l'articulation est relativement faible entre les programmes nationaux d'investissement agricole et les programmes d'investissement industriel, qui comprennent généralement un volet consacré à l'agro-industrie, ainsi qu'avec les programmes visant à améliorer l'électrification rurale. Tandis que la plupart des programmes nationaux d'investissement reconnaissent aussi que procurer un régime foncier et des droits à l'utilisation 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'utilisation de l'eau ne sont pas clairement expliqués.

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 particuliers et des institutions chargées de mettre ces politiques en œuvre. La cohérence des politiques sur la durée est également primordiale, car de fréquents changements de politiques peuvent créer un cercle vicieux dans lequel les acteurs privés deviennent réticents à investir à cause de la peur de ce que les changements de politique n'entraient la rentabilité de leurs investissements. Cette réticence suscite souvent, en retour, un nouveau cycle de changements de politiques, car pour le gouvernement cette réticence signifie l'incapacité du secteur privé à jouer un rôle constructif. L'examen de la cohérence et de la mise en œuvre des politiques plaide pour des programmes de politiques et d'investissement simples et fortement ciblés, particulièrement au début du processus, lorsque les ressources humaines et institutionnelles sont relativement limitées.

Annexe au Chapitre 11

Analyse des plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) et des affectations budgétaires des gouvernements au développement agricole

Analyse des PNIA du Sénégal, du Mali, du Nigeria et du Ghana

Sénégal

Le PNIA du Sénégal (République du Sénégal, 2010) couvre la période 2011-2015. Le plan prévoit pour les dix prochaines années de lancer le Sénégal sur une trajectoire qui débouchera sur une croissance agricole sans précédent pour le pays, conforme au document de politique générale du Sénégal, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP). Le programme s'est fixé des objectifs très ambitieux, notamment les suivants :

- » Accroître la part du secteur agricole dans le PIB de 16 % à 21,5 % en 2020, de façon à rendre l'économie plus agricole au cours de la prochaine décennie (une inversion de la tendance que les pays suivent généralement à mesure que leur économie croît).
- » Accroître le taux de croissance annuelle du PIB agricole de 5 % à 7,4 % en 2015.
- » Stimuler le taux d'autosuffisance du pays en céréales en le faisant passer de 53 % en 2010 à

186 % en 2020 (cela signifie que le Sénégal deviendrait un exportateur net de céréales). Cela résultat sera obtenu en doublant quasiment les rendements du mil, du sorgho et du maïs, en doublant (voire plus) ceux du riz (de 3,2 tonnes/ha à 6,7 tonnes/ha) et en triplant la production de riz sur cette période.

- » Réduire le taux de pauvreté du pays de 38 % en 2010 à 18 % en 2020 en augmentant les revenus de l'agriculture et en baissant les prix à la consommation des produits alimentaires.

Le programme couvre huit objectifs stratégiques, mais pour réaliser les fortes augmentations prévues dans la production au niveau de l'exploitation, plus de 59 % du budget est consacré à la composante visant à accroître la production et à améliorer la productivité au niveau de l'exploitation. Ce chiffre est à comparer aux 5 % dédiés à l'amélioration de l'accès au marché, au 1 % destiné à renforcer les capacités des divers intervenants tels que les groupes de producteurs et les organisations interprofessionnelles, ainsi qu'au 0,6 % affecté à l'amélioration de

Tableau d'annexe A11.1 Eléments de coût du plan d'investissement du PDDAA du Sénégal, 2011-2015

Elément	Coût (millions de FCFA)	Coût (millions de \$EU ^a)	% du coût total
1 Réduction des risques climatiques par la maîtrise de l'eau	267 935.9	535.9	19.9
2 Préservation et gestion durable des autres ressources naturelles	148 899.0	297.8	11.1
3 Accroissement de la production et amélioration de la productivité	799 446.1	1598.9	59.4
4 Développement de la transformation agricole	8 210.0	16.4	0.6
5 Amélioration de l'accès aux marchés de produits agricoles	68 087.2	136.2	5.1
6 Renforcement de la recherche pour la création et le transfert de nouvelles technologies	7 501.1	15.0	0.6
7 Renforcement des capacités des acteurs	14 672.3	29.3	1.1
8 Bonne coordination et gestion sectorielle sûre	31 326.4	62.7	2.3
Total	1 346 078.0	2 692.2	100.0

Source: République du Sénégal, 2010
 a Taux de change : 500 FCFA = 1 \$EU

la transformation de même qu'au financement de la recherche agricole (Tableau d'annexe A11.1). Sur les 59 % du budget consacré à la composante « production et productivité agricoles », près de la moitié (49 %) sert aux subventions des intrants et 69 % aux frais de fonctionnement plutôt qu'aux investissements. La majeure partie des investissements cible l'irrigation et la gestion de l'eau.

Le budget du programme met donc fortement l'accent sur l'accroissement à court terme de la production à la ferme à travers la stimulation des subventions des intrants plutôt que sur les questions à plus long terme de transformation structurelle du système alimentaire, comme le montre le niveau de ressources relativement faible alloué à l'amélioration de la commercialisation, à la transformation et aux mesures nécessaires pour assurer aux transformateurs et aux détaillants un produit de qualité et de quantité constantes grâce à des normes et standards améliorés et à un système de vente en gros renforcé. Le programme ne dégage explicitement aucune ressource pour résoudre la question sensible du régime foncier (voir section thématique D à la page 355), même s'il reconnaît que sa persistance en menace gravement le succès.

Le document de programme soulève lui-même la question de savoir si une forte dépendance vis-à-vis des subventions constitue une approche pérenne (p. 10) :

De fait, l'efficacité de la subvention fait l'objet de beaucoup de débats, qui portent notamment sur l'importance de la capture par les intermédiaires d'une bonne partie des ressources et sur la durabilité du système par les finances publiques.

Le programme proposé, d'un montant de 2,7 milliards de \$EU sur cinq ans, est coûteux et les fonds nationaux et des donateurs disponibles en 2010 ne pouvaient en couvrir qu'environ la moitié. Ainsi, le programme a souffert d'un déficit de financement d'environ 1,3 milliard \$EU. En termes de sous-secteurs, le programme a affecté 69 % de ses ressources aux cultures, 11 % à l'élevage, 11 % aux programmes environnementaux, 5 % à la pêche, 3 % aux infrastructures rurales et 1 % à la transformation. Reconnaisant qu'un développement agricole véri-

table implique beaucoup plus que l'intervention du ministère de l'agriculture, le programme a créé un comité de pilotage dirigé par la Primature et comprenant des représentants des ministères de l'Agriculture, de l'économie et des Finances ; des affaires de la CEDEAO ; des infrastructures ; des autorités locales ; de la recherche ; de la transformation et du commerce agricole, ainsi que des représentants des organisations d'agriculteurs, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement. Le document de programme reconnaît que la capacité du gouvernement à gérer un tel programme sera mise à mal au vu des ressources humaines et institutionnelles actuelles. Néanmoins, sur les 2 % du budget alloué à la gestion du programme, il n'y a aucune rubrique explicite pour l'expansion du nombre d'analystes et de gestionnaires de programme.

Mali

En 2010, le Mali a élaboré un Plan national d'investissement prioritaire dans le secteur agricole (PNIP-SA) (République du Mali, Cellule nationale CEDEAO, 2010). Le PNIP-SA ne représente qu'une partie du plan d'investissement élaboré par le pays pour le développement agricole au cours de la période 2011-2015. Cette partie a été présentée à la CEDEAO et aux partenaires au développement alors que le pays poursuivait l'élaboration de son programme décennal intégral, le Plan national d'investissement dans le secteur agricole (PNISA).¹⁴⁸ Le PNIP-SA est un projet partiel, car même pour la période 2011-2015, il ne couvre pas les efforts substantiels de développement du riz irrigué à l'Office du Niger, entrepris dans le cadre de l'Initiative Riz lancée par le pays et que le gouvernement comptait poursuivre, même si la CEDEAO et des partenaires au développement devait s'y opposer. En ce sens, le PNIP-SA est un document transitoire, au moment où le pays se dirige progressivement vers une approche de planification sectorielle qui doit être incarnée par le PNISA et guidée par des objectifs de politique plus larges inscrits dans la Loi d'orientation agricole (LOA) du Mali.

¹⁴⁸ En 2013, le PNISA n'avait pas encore été achevé. Jusque'en septembre de cette année, lorsque le pays a retrouvé un gouvernement élu, les discussions avançaient lentement à cause de la grave crise politique et sécuritaire que le pays a connue en 2012 et 2013.

Le PNIP-SA met l'accent sur le renforcement du développement des chaînes de valeur maïs, mil, sorgho, riz en dehors de la zone de l'Office du Niger, élevage/viande et pêche. Le document souligne la nécessité d'accroître la productivité à toutes les étapes de la chaîne de valeur, pas seulement au niveau de la ferme, et relève que les préoccupations du plan pour l'équité entre les sexes ont justifié l'accent mis sur les activités de commercialisation qui sont dominées par les femmes. Le PNIP-SA comprend également une composante axée sur les activités transversales de sécurité alimentaire, à savoir l'éducation nutritionnelle, une contribution au fonds national de développement agricole qui vise essentiellement à améliorer l'accès des agriculteurs au crédit et l'agrandissement du stock national de sécurité alimentaire.

Comme le plan d'investissement du Sénégal, le PNIP-SA malien prévoyait des augmentations de production très ambitieuses, notamment le doublement des rendements de maïs sur cinq ans (de 2 tonnes/ha à 4 tonnes/ha), le doublement des rendements de sorgho (de 1 tonne/ha à 2 tonnes/ha) et une augmentation de 30 % des rendements de mil. Toutefois, en ce qui concerne le riz, toutes les augmentations prévues devaient être obtenues grâce à la mise en exploitation de nouveaux espaces dans des petits périmètres irrigués villageois et des terres marécageuses irriguées (bas-fonds et mares). La croissance prévue de la production animale était au moins aussi ambitieuse, avec une hausse attendue du taux de croissance de l'offre en viande de 3,5 % par an en 2010 à 9 % d'ici à 2015 et une hausse de 348 % de la production de la pisciculture en eau douce/aquaculture sur les

cinq ans. Bien que le plan appelle à poursuivre les subventions des engrais, le budget du PNIP-SA, davantage que le programme sénégalais, est axé sur des aspects structurels tels que l'investissement (en particulier l'amélioration des terres) et sur le renforcement des capacités plutôt que sur les dépenses de fonctionnement (Tableau d'annexe A11.2). Le composante riz exigeait aussi un relevé cadastral dans les zones couvertes par cette denrée ainsi que le parrainage de discussions entre les différents intervenants afin d'aborder les questions de propriété foncière, avec pour objectif d'essayer de sécuriser davantage le régime foncier. Les autres composante n'avaient pas d'activités concernant explicitement le régime foncier, sachant qu'une nouvelle loi y relative était en cours de rédaction au même moment, conformément aux réformes préconisées par la LOA.

En partie parce qu'il n'incluait pas les projets d'irrigation à grande échelle entrepris par le gouvernement, le budget du PNIP-SA ne représentait qu'environ un quart du PNIA du Sénégal (717 millions \$EU sur cinq ans contre 2 692 millions \$EU). Cependant, comme le programme du Sénégal, celui du Mali dépend fortement des financements extérieurs. Le plan prévoit que seul 20 % du budget serait couvert par le gouvernement malien ; les « bénéficiaires » (les agriculteurs et les autres acteurs de la chaîne de valeur) en couvriraient 15 % et les 65 % restants devraient être couverts par les partenaires au développement. Cette forte dépendance vis-à-vis des financements extérieurs soulève la question de savoir à qui « appartient » vraiment le programme.

Tableau d'annexe A11.2 Répartition des coûts du PNIP-SA du PDDAA du Mali, 2011-2015

Éléments	Coût (millions de FCFA)	Coût (millions de \$EU) ^a	% du total
Renforcement de capacités	42 840	85.7	12%
Investissements	198 204	396.4	55%
Production et compétitivité	99 164	198.3	28%
Recherche et formation	11 139	22.3	3%
Sécurité alimentaire	7 500	15.0	2%
Total	358 846	717.7	100%

Source: République du Mali, Cellule nationale CEDEAO, 2010

^a Taux de change : 500 FCFA = 1 \$EU.

La stratégie de mise en œuvre du PNIP-SA exige une approche décentralisée, avec une forte implication des autorités locales, des producteurs et des associations interprofessionnelles, conformément à la politique de décentralisation globale du Mali et à l'approche de la politique agricole énoncée dans la LOA. Néanmoins, le document du PNIP-SA note que le succès du programme pourrait être menacé par le fait que les intervenants pourraient ne pas se l'approprier le considérant simplement comme une initiative de plus du gouvernement central ainsi que par les lourdeurs administratives qui en ralentiraient l'exécution. En réalité, des facteurs macro-politiques d'une autre portée sont entrés en jeu en 2012 et ont bloqué la mise en œuvre du programme, à savoir le coup d'Etat de mars 2012 et l'occupation des deux tiers nord du pays par des rebelles djihadistes. Avec le rétablissement d'un gouvernement élu en septembre 2013, la mise en œuvre du PNIP-SA va probablement se poursuivre.

Nigeria

Par le passé, les politiques agricoles du Nigeria ont souvent été erratiques, incohérentes et caractérisées par l'incertitude quant à leur évolution future, ce qui a pu décourager l'investissement et réduire les incitations à la production. Toutefois, des années 1990 à 2005, les politiques ont évolué vers la baisse des taxes à l'exportation des produits agricoles et la réduction de l'aide pour les produits de substitution aux importations dans ce secteur (comme le montre le Tableau 11.1, à la page 298). Depuis 2005, la croissance agricole s'est accélérée, avec une croissance moyenne du secteur supérieure à 7% de 2006 à 2008, et est devenue la principale source de croissance globale de l'économie nigériane (Walkenhorst, 2009 ; Federal Government of Nigeria, 2010).

En 2010, le Nigeria a élaboré son PNIA, inspiré par le plan et le budget stratégiques triennaux continus du gouvernement pour ce secteur (la Stratégie sectorielle à moyen terme et le cadre budgétaire à moyen terme). Il était également considéré conforme au précédent plan du gouvernement en cinq points pour l'agriculture et le programme du gouvernement fédéral en sept points pour la relance économique. Ce dernier cible les secteurs majeurs devant permettre au Nigeria de devenir l'une des 20

plus grandes économies du monde d'ici à 2020, à savoir l'électricité et l'énergie, la sécurité alimentaire et l'agriculture, la création de richesse et l'emploi, le transport de masse, la réforme foncière, la sécurité et l'éducation qualitative et fonctionnelle.

Le PNIA a adopté une approche « chaîne de valeur » au développement de l'Agriculture, avec des investissements ciblant non seulement la production au niveau de l'exploitation, mais aussi la commercialisation, l'amélioration des normes et standards des intrants et l'amélioration de l'étiquetage et du conditionnement des produits transformés. Le plan appuie l'agriculture familiale, mais prévoit un rôle pour l'agriculture commerciale à grande échelle dans la stratégie de croissance du pays. Comme les PNIA du Mali et du Sénégal, les plans d'investissement nigériens anticipent de très rapides hausses de production, y compris un doublement de la productivité des cultures entre 2011 et 2015, soit plus du doublement des rendements de lait par vache (de 2 000 kg/an à 5 000 kg/an) et plus du quadruplement de la production halieutique. Ces résultats seraient obtenus grâce à l'adoption de variétés améliorées de semences et de stock reproducteur par 50 % des agriculteurs d'ici à 2015 et par 75 % d'entre eux d'ici à 2020, à une hausse de 30 % de l'utilisation des engrais dans l'ensemble du pays et de 50 % de l'utilisation de la traction animale et de petites machines agricoles. Par conséquent, le plan prévoit que le nombre de ménages souffrant d'insécurité alimentaire baisserait de moitié en cinq ans et que la valeur des importations de denrées alimentaires chuterait de 50 % d'ici à 2015 et de 90 % d'ici à 2020. Comme les plans du Mali et du Sénégal, le PNIA du Nigeria exigerait un afflux massif de fonds supplémentaires, car le déficit de financement pour ce plan quinquennal a été estimé à 1,567 milliards \$EU.

En septembre 2011, soit un an seulement après l'achèvement de son PNIA, le ministère fédéral de l'agriculture et du développement rural du gouvernement nouvellement élu a publié son Programme de la Transformation Agricole dans le cadre du programme plus général du Président Goodluck Jonathan pour la transformation de l'économie du Nigeria (Federal Government of Nigeria, 2011 ; Federal Ministry of Agricultu-

re and Rural Development of Nigeria, 2011). Le programme de transformation économique du Président est axé sur quatre domaines thématiques : la gouvernance, le développement du capital humain, les infrastructures et le secteur réel.¹⁴⁹ L'agriculture et l'industrie (y compris l'agro-industrie) font partie du secteur réel, mais leur développement dépendra aussi fortement des progrès accomplis dans les trois autres domaines thématiques.

Le programme de transformation agricole comprend une vision et des principes destinés à guider la politique de développement agricole du Nigeria, ainsi que les enseignements tirés d'expériences réussies par d'autres pays (particulièrement en Asie). Le programme met l'accent sur les chaînes de valeur du riz, du manioc, du sorgho, du cacao, du coton, du maïs, du lait, des bovins, du cuir, de la volaille, du palmier à huile et de la pêche, ainsi que sur la redynamisation de la vulgarisation agricole en vue de stimuler la croissance de la productivité dans l'exploitation. Certaines approches (par exemple, l'accent mis sur les partenariats public-privé et la cessation de l'implication directe du gouvernement dans la distribution des engrais) sont semblables à celles énoncées dans le PNIA précédent. Toutefois, il existe de nouvelles initiatives, telles que la création de sociétés de commercialisation. Celles-ci doivent appartenir à des acteurs privés, mais prévoir un appui de l'état dans certaines fonctions de coordination qu'exerçaient les défunts offices de commercialisation.

Comme dans le précédent PNIA, le Programme de transformation agricole fixe des objectifs très ambitieux, tels que l'accroissement du rendement moyen du manioc de 10 tonnes/ha à 25 tonnes/ha sur cinq ans. À la lecture du document, le lien entre le programme de transformation et le processus national du PDDAA n'apparaît pas clairement mais à partir de 2013, le Nigeria présentait le Programme comme le moteur du processus du PDDA dans le pays. Le Programme de transformation agricole est conforme à l'objectif du PDDAA de passer à une approche sectorielle lorsqu'il déclare qu'« elle est révolue, l'époque où l'on traitait l'agricul-

ture comme un projet de développement ». Il est également conforme à la vision du PDDAA qui consiste à considérer l'agriculture comme un facteur important de large croissance économique. Pourtant, pas une fois dans le document du Programme de transformation agricole de 89 pages ni dans le Programme général de transformation économique de 208 pages le PDDAA et l'ECOWAP ne sont cités ; la CEDEAO elle-même n'est que peu mentionnée, principalement en rapport avec le Tarif extérieur commun.

L'importance relativement limitée qu'accorde le Programme de transformation agricole aux questions régionales suggère que pour le moment la stratégie du Nigeria consiste à se concentrer sur la réforme interne de son secteur agricole, en accordant peu d'attention à la manière dont le processus s'intègre dans l'approche élargie de l'ECOWAP. En effet, compte tenu du poids de l'économie du Nigeria dans la région, il se peut qu'il faille ajuster l'ECOWAP pour tenir compte du Programme de transformation agricole du Nigeria plutôt que l'inverse.

Ghana

Le PNIA du Ghana s'est construit autour d'un processus que le pays avait déjà lancé en 2008 afin de planifier la mise en œuvre de la Politique révisée de développement des secteurs alimentaire et agricole (FASDEP II) du Ghana. Cette politique est guidée par la vision d'une « agriculture modernisée aboutissant à une économie structurellement transformée et se traduisant en termes de sécurité alimentaire, d'opportunités d'emploi et de réduction de la pauvreté » (Government of Ghana, 2010). Le mécanisme de mise en œuvre des cinq premières années (2011-2015) de la FASDEP II est le Plan d'investissement à moyen terme dans le secteur agricole (METASIP), que le Ghana a intégré dans le processus du PDDAA et qui est devenu le PNIA du pays.

Le METASIP s'articule autour de six programmes (Tableau d'annexe A11.3), qui correspondent aux six objectifs de la FASDEP II, à savoir :

» Sécurité alimentaire et préparation aux urgences

¹⁴⁹ Le secteur réel réfère aux composantes de l'économie qui produisent des biens physiques plutôt que des services.

Tableau d'annexe A11.3 Budget du PNIA du Ghana (METASIP), 2011-2015

Programme/Composante		Total (millions de \$EU)	% du total
Programme 1 : Sécurité alimentaire et préparation aux urgences			
1.1	Amélioration de la productivité	94.3	8.9%
1.2	Amélioration de la nutrition	7.7	0.7%
1.3	Diversification des moyens de subsistance pour les pauvres	15.2	1.4%
1.4	Stockage et distribution des denrées alimentaires	1.0	0.1%
1.5	Systèmes d'alerte précoce et préparation aux urgences	6.0	0.6%
1.6	Irrigation et gestion de l'eau	198.3	18.7%
1.7	Services de mécanisation	69.3	6.5%
Total du Programme 1		391.8	36.9%
Programme 2 : Croissance accrue des revenus			
2.1	Promotion de la production végétale, animale et haliéutique à des fins commerciales	128.2	12.1%
2.2	Création de nouveaux produits	7.1	0.7%
2.3	Création d'une chaîne de valeur pilote	140.2	13.2%
2.4	Intensification des concepts d'organisations paysannes et de petits planteurs	3.0	0.3%
2.5	Développement des infrastructures rurales	311.9	29.4%
2.6	Agriculture urbaine et péri-urbaine	1.0	0.1%
Total du Programme 2		591.4	55.7%
Programme 3 : Compétitivité accrue et meilleure intégration			
3.1	Commercialisation des produits agricoles ghanéens aux niveaux national et international	16.3	1.5%
Total du Programme 3		16.3	1.5%
Programme 4 : Gestion durable des terres et de l'environnement			
4.1	Sensibilisation et utilisation des technologies GDT par les agriculteurs et les agricultrices	19.3	1.8%
Total du Programme 4		19.3	1.8%
Programme 5 : Sciences et technologies pour le développement alimentaire et agricole			
5.1	Adoption des technologies sur l'ensemble de la chaîne de valeur et application des biotechnologies à l'agriculture	1,5	0.1%
5.2	Financement de la recherche agricole et gestion des informations sur la recherche agricole	34.6	3.3%
Total du Programme 5		36.1	3.4%
Programme 6 : Coordination institutionnelle			
6.1	Renforcement institutionnel pour la coordination intra-ministérielle	2.5	0.2%
6.2	Coordination interministérielle	0.8	0.1%
6.3	Partenariat avec le secteur privé et les organisations de la société civile	2.1	0.2%
6.4	Coordination avec les partenaires au développement	1.2	0.1%
Total du Programme 6		6.6	0.6%
Total du METASIP		1061.5	100.0%

Source: Government of Ghana, 2010.

Chiffres convertis du GHC en \$EU par les auteurs sur la base du taux de change moyen de 2010, soit 1 GHC = 0,6927 \$EU

- » Croissance accrue des revenus
- » Compétitivité accrue et meilleure intégration aux marchés nationaux et internationaux
- » Gestion durable des terres et de l'environnement
- » Application des sciences et des technologies au développement alimentaire et agricole
- » Amélioration de la coordination institutionnelle

Le PNIA, conformément à la déclaration de vision pour l'agriculture ghanéenne, est guidé par une conception forte du rôle que la croissance agricole peut jouer pour accélérer la transformation structurelle de l'économie. Ainsi, le programme met fortement l'accent sur le changement technologique pour stimuler les gains de productivité de l'ensemble du système agroalimentaire (comme le montrent les investissements prévus par le METASIP dans les sciences et les technologies), l'importance du renforcement de l'agro-industrie et des activités à valeur ajoutée, ainsi que l'idée selon laquelle tous les pauvres exerçant actuellement dans

l'agriculture ne sortiront pas de la pauvreté grâce à cette activité. Pour faire face à ce dernier problème, la composante « sécurité alimentaire et préparation aux urgences » comprend une sous-composante qui vise à diversifier les sources de revenus des pauvres des zones rurales, y compris le développement d'activités rurales non agricoles.

Le PNIA du Ghana met également un accent plus fort que ceux du Mali, du Sénégal et du Nigeria sur la coordination intersectorielle et interministérielle, conscient que cette coordination (par exemple, entre les investissements dans la production agricole et ceux dans la construction des routes) était insuffisante par le passé. Le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture dirigera la mise en œuvre du METASIP, en coordination avec d'autres ministères, départements et agences ainsi qu'avec divers groupes d'acteurs, mais la Cellule de coordination et de suivi des politiques de la Présidence de la république et la Commission de planification du développement national joueront un rôle de supervision essentiel. Le METASIP prévoit également des fonds pour la coordination avec les groupes d'intervenants et les bailleurs de fonds.

Tableau d'annexe A11.4 Part des dépenses publiques totales affectées à l'agriculture, 1990-2009 (%)

Pays	Part moyenne annuelle (1990-1995)	Variation moyenne annuelle (%) (1990-1995)	Part moyenne annuelle (1995-2003)	Variation moyenne annuelle (%) (1995-2003)	Part (2003)	Moyenne annuelle (2003-2009)	Variation moyenne annuelle (%) (2003-2009)
Bénin			7.0	-7.2	5.4	6.0	-0.6
Burkina Faso	28.1	1.0	27.4	-4.7	25.6	19.2	-12.3
Cap-Vert							
Côte d'Ivoire	3.7	7.6	3.1	-4.9	2.6	2.4	-7.3
Ghana	8.5	1.8	8.6	-5.8	7.2	8.7	5.2
Guinée					21.4	13.7	-8.6
Guinée-Bissau					1.8	1.4	-9.5
Liberia						5.1	
Mali			16.0	-13.9	10.0	11.8	2.7
Niger					17.5	15.5	-6.0
Nigeria	2.6	11.4	3.3	-4.8	2.8	3.6	17.7
Sénégal	5.4	-0.9	6.4	2.9	8.5	12.1	17.1
Sierra Leone					2.8	2.8	-4.4
Gambie						5.0	
Togo	4.3	3.5	3.8	-6.2	2.5	4.7	29.7

Source: Bénin, et al., 2010

En ce qui concerne les hausses de production (sous-programme 1.1 et programme 2), le METASIP se concentre à la fois sur les produits de base et sur quelques produits d'exportation, notamment les cultures pérennes et les produits horticoles. Les mesures destinées à stimuler la production animale portent sur la pêche, l'aquaculture et l'élevage d'animaux à cycle court de reproduction tels que la volaille et les petits ruminants, afin de relancer rapidement la production et d'éviter, autant que possible que les producteurs à faible revenus ne soient exclus des programmes. Les hausses de production prévues sur cinq ans sont plus modestes que celles des PNIA du Sénégal, du Mali et du Nigeria (en général de l'ordre de 20 à 30 %) et s'appuient essentiellement sur des hausses de productivité, y compris une utilisation accrue des biotechnologies dans l'agriculture. Beaucoup des programmes de production sont axés sur les chaînes de valeur et mettent l'accent sur l'amélioration de la qualité, la valorisation et la réduction des pertes après récolte.

Bien que le plan recommande d'impliquer les universités du pays dans la composante « recherche » du programme 5 (via des subventions concurrentielles), aucun financement n'est prévu pour l'enseignement agricole au niveau universitaire et seul un financement minimal est consacré à la formation professionnelle aux compétences nécessaires pour le développement de l'industrie agroalimentaire.

Ces besoins seront peut-être couverts, en coordination avec d'autres ministères et le secteur privé, par des mécanismes décrits plus haut, mais cela n'est pas précisé dans le plan.

La promotion de bon nombre d'activités agroindustrielles inscrites dans le METASIP est censée se faire dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Le gouvernement prévoit de financer dans un premier temps certaines infrastructures nécessaires, puis de récupérer ces fonds (qui représentent environ 9 % du budget total du METASIP) grâce aux frais d'utilisation que paiera le secteur privé. Ainsi, la viabilité financière du programme dépendra de l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre de ces PPP.

Comme les autres PNIA, le METASIP exige une forte augmentation des financements actuels du gouvernement dans l'alimentation et l'agriculture. Le coût total sur cinq ans, dont le plan reconnaît qu'il n'inclut pas les salaires des fonctionnaires chargés de sa mise en œuvre, est d'un peu plus de 1 milliard de \$EU, dont les deux tiers ne sont pas disponibles et devront très probablement provenir de donateurs étrangers. Ainsi, bien que le METASIP du Ghana semble bien conçu pour faire face aux difficultés du secteur Agricole du pays, son efficacité, comme celle des autres PNIA, dépendra énormément de la façon dont il sera mis en œuvre et notamment de sa stratégie de financement.