

Introduction et vue d'ensemble

Cet ouvrage est le deuxième volume de la série *Entreprendre pour le développement*, publiée dans le cadre de l'un des trois grands thèmes du programme de travail 2007-08 du Centre de développement. *Promouvoir le développement du secteur privé*, le premier volume édité en 2007, avait fourni une vaste analyse du rôle du secteur privé dans le développement économique et la réduction de la pauvreté, et exposé les meilleures façons de l'encourager. *Promouvoir l'agriculture commerciale en Afrique*, l'édition 2008 de la série, examine l'agriculture africaine sous l'angle du commerce. Ce volume expose la situation actuelle de l'agriculture et de l'agro-industrie africaines, et il souligne les nouvelles opportunités de développer davantage ces secteurs sur les marchés intérieurs comme à l'exportation.

Secteur prédominant dans la plupart des pays africains, l'agriculture joue un rôle essentiel dans le développement économique, à la fois rural et général. En Afrique, plus de 60 pour cent de la population en activité tire ses ressources du secteur agricole. L'avenir du continent est donc inextricablement lié au développement de son secteur agricole.

Cependant, le potentiel de l'agriculture commerciale africaine reste en grande partie inexploité, et la situation même de l'agriculture est très préoccupante. Le secteur agricole africain est essentiellement constitué de petits paysans pauvres se consacrant souvent uniquement à des cultures de subsistance, tandis que l'agro-industrie en est à ses balbutiements dans la plupart des pays. Les petits exploitants doivent relever des défis considérables pour accéder aux marchés des intrants et des produits, et ils se trouvent pris dans le cercle vicieux suivant : faible revenu, faible utilisation d'intrants, et faible rendement. En 2006, le rendement moyen des céréales en Afrique n'a ainsi représenté que 40 pour cent du niveau atteint en Asie du Sud-Est.

Avec les réformes du marché et la libéralisation externe, l'agriculture africaine a connu des changements majeurs au cours des deux dernières décennies. Les réponses de l'offre qui en ont résulté n'ont cependant pas suffi à en faire un moteur essentiel de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Au contraire, depuis 1990, les disponibilités alimentaires par habitant ont diminué de 3 pour cent en Afrique subsaharienne ; le contraste est saisissant avec l'Asie et l'Amérique latine, où elles ont respectivement augmenté de plus de 30 pour cent et de plus de 20 pour cent. En outre, l'Afrique importe actuellement 25 pour cent de ses céréales alimentaires (OCDE, 2006). En raison des faibles performances de son agriculture, le continent tarde à s'adapter à l'ajustement structurel du marché agroalimentaire international, alors que celui-ci génère de nouvelles opportunités d'affaires pour les producteurs des pays en développement tout en accroissant les pressions concurrentielles (Centre de développement de l'OCDE, 2007).

C'est dans ce contexte qu'on note, depuis le début du nouveau millénaire, un regain d'intérêt politique pour considérer le soutien à l'agriculture comme une priorité. À travers le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) a joué un rôle déterminant en plaçant l'agriculture au cœur de l'agenda politique régional et international. La plupart des gouvernements africains disposant de ressources financières limitées, il est désormais capital de mobiliser des ressources supplémentaires, notamment auprès des donateurs bilatéraux et multilatéraux, et du secteur privé national et international.

Ces ressources supplémentaires sont une nécessité évidente. Au cours des deux dernières décennies, à de rares exceptions près, le montant des ressources publiques consacrées à l'agriculture a en effet chuté de façon spectaculaire. Il est aujourd'hui aussi important d'inverser cette tendance que de s'assurer que ces ressources rares sont affectées efficacement aux investissements prioritaires, c'est-à-dire à ceux qui améliorent la productivité.

Un large éventail de projets et de programmes visant l'agriculture et l'agro-industrie bénéficient déjà de financements des donateurs, et ces derniers insistent de plus en plus sur la nécessité de promouvoir le développement du secteur agricole privé. Conformément aux réflexions sur l'efficacité de l'aide, il s'agit, afin d'éviter les doublons et d'alléger le fardeau bureaucratique pesant sur les administrations locales, d'aligner les activités des donateurs sur les priorités des pays bénéficiaires, tout en améliorant la coordination entre les donateurs. Divers schémas d'aide ont été élaborés en ce sens, dont une approche multi-sectorielle du développement agricole. Comme l'aide à l'agriculture est étroitement liée à l'aide au commerce et au développement du secteur privé, elle est par nature transversale : formuler et mettre en œuvre des programmes de développement agricole efficaces demeure un défi considérable pour de nombreux pays africains.

Le chapitre 1 de ce volume retrace l'évolution du commerce agricole mondial depuis le milieu des années 1980, en mettant l'accent sur quatre grandes catégories de produits (bruts, horticoles, semi-transformés et transformés) et en soulignant les principales caractéristiques du commerce agricole africain. Le chapitre 2 tente un portrait inédit du secteur agroalimentaire en Afrique, tout en identifiant les principales entreprises, africaines ou non, actives sur le continent. Le chapitre 3 examine les questions liées à l'aide à l'agriculture dans le contexte plus large de l'aide au commerce. Enfin, le chapitre 4 analyse ce que les gouvernements et les donateurs font réellement sur le terrain pour promouvoir l'agriculture commerciale en Afrique. Il résume également les leçons politiques clés tirées de cinq études de cas par pays portant sur le Ghana, le Mali, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie (dont le texte complet peut être consulté sur le site *Entreprendre pour le développement* : www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment).

Les principales questions abordées dans cet ouvrage sont notamment les suivantes. Jusqu'à quel point l'agriculture africaine devient-elle un commerce ? Quelles dynamiques peuvent orienter davantage l'agriculture vers le marché et stimuler le développement d'entreprises spécialisées dans les produits agroalimentaires ? Comment le secteur privé, national et international, peut-il devenir un moteur de changement ? Que font les gouvernements africains et leurs partenaires du développement pour promouvoir une telle transformation vers la commercialisation ?

Quelques messages clés ressortent de cette recherche :

Malgré son avantage comparatif, la part de l'Afrique dans le commerce agricole mondial diminue

Les pays africains participent à l'intensification des échanges agricoles mondiaux, mais leur contribution est relativement modeste. Depuis le milieu des années 1980, leur part dans les importations mondiales de produits agricoles a reculé, passant de 5.4 pour cent en 1985 à 3.2 pour cent en 2006. Les exportations agricoles en provenance d'Afrique sont par ailleurs très concentrées au départ d'un petit nombre de pays. Pendant la période 2002-06, l'Afrique du Sud a été le premier pays exportateur, devant la Côte d'Ivoire et le Ghana, et ces trois pays ont représenté à eux seuls près de 56 pour cent de toutes les exportations agricoles de l'Afrique subsaharienne (ASS). Enfin, les échanges de produits agricoles représentent moins de 20 pour cent de l'ensemble des échanges intra-régionaux en Afrique, même si ce chiffre est probablement sous-estimé en raison de l'importance des échanges transfrontaliers informels et non enregistrés de produits alimentaires.

La faible part de l'Afrique dans les exportations agricoles mondiales peut en partie s'expliquer par le fait que les produits bruts ne dominent plus les échanges agricoles mondiaux. Au cours des 25 dernières années, la croissance des échanges de produits transformés et de produits horticoles a été deux fois plus rapide que celle des produits bruts, avec un taux de croissance des exportations comparable à celui des produits non agricoles. À l'inverse, ce sont les échanges

de produits bruts qui ont été les moins dynamiques, d'où un recul marqué de leur poids relatif dans l'ensemble des exportations agricoles. Comme le suggèrent ces tendances de l'évolution du commerce agricole mondial, une grande partie des échanges agroalimentaires internationaux est devenue moins tributaire des seules ressources naturelles disponibles et s'est déplacée vers l'aval des chaînes de valeur. Par ailleurs, la plupart des pays en développement aux exportations toujours basées sur des produits bruts en 2003-05 se sont efforcés de préserver leurs positions traditionnelles sur les marchés internationaux. Les deux tiers de ces pays se trouvent en Afrique.

Même si leur évolution vers plus de spécialisation s'accroît, quoique lentement, les échanges agricoles de l'Afrique restent majoritairement concentrés dans les produits bruts et les produits horticoles, c'est-à-dire des produits qui dépendent des conditions géographiques. La diversification verticale vers des produits transformés à plus haute valeur ajoutée s'avère par ailleurs plus difficile pour les pays africains que pour les autres pays en développement. Aucun pays d'ASS ne figure parmi les premiers exportateurs mondiaux de produits transformés. L'Afrique paraît souffrir aujourd'hui d'un désavantage concurrentiel dans la transformation des produits agricoles ; il s'explique par un ratio coûts de transaction sur coûts totaux plus important, attribuable à la faiblesse de la logistique, aux lourdeurs administratives et au coût élevé du capital. Il s'agit à l'évidence d'un problème pour l'Afrique, mais des politiques plus appropriées peuvent contribuer à le résoudre en améliorant l'environnement d'affaires et en créant les conditions nécessaires à un accroissement de l'investissement privé dans l'agro-industrie.

L'essor de la Chine et de l'Inde ouvre de nouveaux débouchés potentiels très importants pour les exportations agricoles africaines. Dans leur quête de marchandises, ces pays ont d'ores et déjà renforcé leurs liens commerciaux avec l'Afrique. Leurs revenus augmentent rapidement, ce qui est susceptible de provoquer une forte poussée de la demande alimentaire de ces deux géants, notamment sur les importations. De fait, leurs achats de produits agricoles africains ont rapidement augmenté au cours des dix dernières années, alors qu'ils étaient faibles au départ. La Chine et l'Inde font aujourd'hui partie des plus importants marchés d'exportation pour les produits agricoles africains, avec environ 7 pour cent du total.

Dans quelle mesure les échanges agricoles et alimentaires peuvent-ils encore s'accroître avec l'Asie ? À cet égard, il est intéressant de noter que l'agriculture représente environ 10 pour cent des importations de produits africains en Inde, mais moins de 4 pour cent en Chine. Les types de produits agricoles importés d'Afrique diffèrent également : la Chine importe surtout des produits bruts, tandis que les produits horticoles représentent environ les deux tiers des importations indiennes de produits agricoles africains.

Les possibilités d'échanges agricoles augmenteraient davantage encore si, au plan mondial comme régional, pays développés et pays en développement réduisaient leurs droits de douane et leurs subventions nationales. À cause de l'aide qu'elles apportent à leurs exploitants agricoles à travers des transferts de fonds ou un soutien aux prix du marché, on a accusé les politiques agricoles des pays de l'OCDE d'empêcher l'expansion du secteur agricole dans les pays en développement, notamment en Afrique. Des analyses plus récentes remettent en question ces idées reçues en soulignant que de nombreux pays africains sont des importateurs nets d'aliments. Dans le même temps, une libéralisation des échanges pourrait enclencher la dynamique suivante : les prix plus élevés qu'elle provoquerait entraîneraient un accroissement de la production, un renforcement de la concurrence et une baisse des prix à plus long terme. Les effets pour les pays en développement d'un éventuel succès des négociations de Doha dépendront bien évidemment de la portée des accords conclus, mais également de la situation commerciale agricole nette et des autres caractéristiques liées à l'offre de chacun des pays.

Pour autant, il n'est pas certain que la réduction des tarifs douaniers entraîne une augmentation marquée des exportations : les barrières non tarifaires jouent en effet un rôle majeur dans les échanges agricoles, en particulier dans le cas des produits transformés. De plus, de nombreux pays africains ne disposent pas des capacités ni des infrastructures nécessaires pour se conformer aux normes internationales auxquelles ils sont astreints. En réalité, les segments du secteur agricole les plus dynamiques et à plus forte valeur ajoutée sont soumis à une surveillance de plus

en plus rigoureuse des réglementations sanitaires internationales sur les denrées, ainsi qu'aux normes particulières exigées par la grande distribution. S'ajuster à ce nouvel environnement commercial et réglementaire pose un défi considérable à l'Afrique. Une assistance technique apportée par les donateurs et les grandes multinationales agroalimentaires se révélerait très utile dans ce domaine.

L'Afrique apparaît sur l'écran radar des multinationales de l'agroalimentaire et commence à s'intégrer aux chaînes globales de valeur de l'agroalimentaire

Le secteur agroalimentaire s'étend de l'offre d'intrants (par exemple semences et engrais) jusqu'à la vente au détail. Il a connu une forte dynamique de mondialisation, à la fois au niveau des sources d'approvisionnement — des fournisseurs de nombreux pays en développement et pays développés participent aux chaînes globales de valeur, lesquelles sont coordonnées par les acheteurs et la grande distribution — et par le haut degré d'internationalisation des grandes entreprises. Le secteur est de fait dominé par un nombre relativement restreint de très grandes multinationales dont les activités couvrent toute la planète.

Dans quelle mesure l'Afrique est-elle intégrée dans le système agroalimentaire mondial ? Quelles sont les principales grandes entreprises actives dans le secteur agricole africain ? On en sait très peu sur les entreprises privées du secteur agroalimentaire africain. Les données les plus à jour sur les entreprises, publiées en 2007 dans *Fortune Global 500* et « Les 500 premières entreprises africaines » de *Jeune Afrique*, constituent toutefois un bon point de départ pour dresser le portrait du secteur agroalimentaire africain.

Les pays africains apparaissent peu à peu sur l'écran radar des grandes multinationales de l'agroalimentaire. Sur les 49 géants de l'agroalimentaire recensés par *Fortune Global 500*, 25 sont actifs sur le continent africain. Leurs activités passent notamment par des filiales contrôlées à 100 pour cent ou, dans la majorité des cas, par des liens sans apport de capital tels que des entreprises franchisées et des concessions de licence. Ces géants sont également présents à travers des bureaux de vente et des agences promotionnelles.

Ces très grandes multinationales sont entrées sur les marchés les plus dynamiques en concentrant leurs activités en Afrique du Nord et en Afrique australe, tout en négligeant dans une large mesure le reste du continent. L'Afrique du Nord a gagné du terrain grâce à ses liens étroits et à sa proximité avec l'Union européenne, à ses progrès en matière de libéralisation économique et à l'amélioration de ses infrastructures. Logiquement, en 2006, cette région a reçu à elle seule les deux tiers des flux d'investissements directs étrangers (IDE) destinés à l'Afrique. En Afrique australe, le plus gros des investissements est allé à l'Afrique du Sud.

Quant aux entreprises agroalimentaires africaines, elles s'affirment peu à peu comme des acteurs économiques crédibles sur le continent. Sur les 500 entreprises figurant dans le classement de *Jeune Afrique*, 111 sont actives dans au moins un des segments de la chaîne de valeur agroalimentaire. L'éventail de leurs revenus est considérable : d'un minimum de 90 millions de dollars à plus de 11 milliards.

Le secteur des boissons est le plus dynamique et le plus développé ; on y relève une présence assez importante d'entreprises tant étrangères qu'africaines travaillant parfois en partenariat. Leurs ententes reposent principalement sur des accords locaux de licence et de franchise. Par exemple, la société Coca-Cola, le leader mondial du secteur des boissons, est présente dans la majorité des États africains à travers les franchises qu'elle accorde à des entreprises locales qui lui fournissent des services d'embouteillage et de distribution.

Fait notable, certaines entreprises africaines ont elles-mêmes commencé à s'internationaliser. De grandes entreprises, en particulier dans le domaine de la vente au détail, font ainsi des percées sur le continent afin d'échapper à des marchés intérieurs saturés. L'internationalisation prend différentes formes : exportation à travers des entreprises partenaires (par exemple Lesieur Cristal), création de bureaux de vente à l'étranger (par exemple Nigerian Breweries) ou même relocalisation de sites de production dans différents pays (par exemple Illovo Sugar). Ce sont les entreprises sud-africaines qui ont fait preuve des stratégies d'internationalisation les plus

proactives. Sur les 24 entreprises sud-africaines figurant dans le classement de *Jeune Afrique*, 20 se sont internationalisées d'une façon ou d'une autre. Bien qu'encore peu nombreux, de tels exemples mettent en évidence les débouchés importants qu'offre le secteur agricole africain.

Les efforts déployés par les gouvernements pour améliorer l'environnement des affaires commencent à porter leurs fruits, comme le montrent l'émergence d'un secteur agroalimentaire privé africain et l'intérêt que portent à l'Afrique les multinationales étrangères. Il reste cependant beaucoup à faire. L'investissement privé est encore faible dans le secteur agroalimentaire, et les producteurs africains participent à la chaîne globale de valeur de façon plutôt passive, n'obtenant qu'une faible part de la valeur générée tout au long de la chaîne.

L'aide à l'agriculture figure à nouveau sur l'agenda des donateurs, avec une attention particulière au commerce et au secteur privé

Confrontés à des ressources financières limitées et à des négociations commerciales de plus en plus complexes, les pays africains ont manifesté un intérêt marqué pour l'« aide au commerce » : ce mécanisme les aide à renforcer leurs capacités en matière de négociations commerciales et de production (en particulier, mais pas seulement, dans le secteur agroalimentaire), et à améliorer les infrastructures liées aux échanges, afin qu'ils tirent pleinement parti de leur potentiel d'exportation.

On estime le total annuel des aides au commerce destinées à l'Afrique à 6.1 milliards de dollars (en termes d'engagements) entre 2002 et 2005, dernière année pour laquelle on dispose de statistiques OCDE/OMC : soit près du tiers de l'aide au commerce à l'échelle mondiale. Le soutien aux infrastructures liées au commerce représente plus de la moitié de ce montant. Au total, la Commission européenne et la Banque mondiale/Association internationale pour le développement (AID) sont de loin les donateurs les plus importants dans toutes les catégories de l'aide au commerce, devant la Banque africaine de développement/Fonds africain de développement en matière d'infrastructures liées au commerce et de renforcement des capacités de production. À eux seuls, ces trois donateurs multilatéraux ont représenté plus de la moitié de tous les engagements d'aide au commerce destinés à l'Afrique pour la période 2002-05.

Plus de la moitié du soutien au renforcement de la capacité de production en Afrique va au secteur agricole et couvre un grand éventail d'activités. Dans ce domaine, le soutien des donateurs a atteint en moyenne 1.4 milliard de dollars par an, en termes réels, pendant la période 2002-05.

Cependant, jusqu'à une date récente, l'aide à l'agriculture africaine a diminué. Ces 15 dernières années, elle a reculé à la fois en termes absolus (de 2.6 à 2 milliards de dollars) et en pourcentage de l'ensemble de l'aide publique au développement (APD) (de 11 à 5.4 pour cent), suivant ainsi une tendance qu'on retrouve à l'échelle mondiale. Les succès limités de l'aide à l'agriculture et le virage vers les prêts d'ajustement structurel (conjugué à l'importance croissante accordée à la libéralisation économique) ont ainsi entraîné un recul marqué de l'aide à l'agriculture depuis le début des années 1990.

En outre, une proportion plus importante de l'APD a porté sur les infrastructures et les services sociaux. L'aide à la santé et à l'éducation présente certains attraits pour les agences de développement. On peut en effet la faire transiter par de grandes entités du service public, à titre de programme d'aide aux ministères ou de soutien budgétaire, d'où des coûts de transaction réduits au minimum. Plus important encore, ce type d'aide peut être lié clairement à une augmentation quantifiable des services de base, qu'on peut ensuite lier relativement facilement aux progrès réalisés pour atteindre des cibles de développement internationalement reconnues, telles que les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En revanche, lorsque l'aide va à l'agriculture (ou à d'autres secteurs de production), les périodes de gestation sont souvent longues, et il est plus difficile d'établir un lien clair entre dépenses et résultats.

Depuis le tournant du siècle, les responsables politiques africains et les organismes donateurs sont de nouveau bien conscients du caractère essentiel de l'apport de l'agriculture à une croissance durable et à la réduction de la pauvreté. Les pays africains ont réalisé que le sous-rendement

de leur agriculture constitue un frein important à leur développement économique et social. Quant à la communauté des donateurs, elle a aussi commencé à recentrer ses politiques sur les contributions vitales que le développement des échanges et du secteur privé, en particulier dans le secteur agricole, peut apporter au développement.

Il reste que l'aide à l'agriculture varie considérablement selon les pays africains, que ce soit au regard des priorités des politiques, des modalités d'acheminement de l'aide ou du degré et de la nature de l'harmonisation entre les donateurs. Afin de dresser un tableau plus précis de l'aide apportée à l'agriculture africaine et d'évaluer l'efficacité sur le terrain des programmes d'assistance des donateurs, le Centre de développement de l'OCDE a mené cinq études de cas par pays entre 2005 et 2007. Les pays choisis — Ghana, Mali, Sénégal, Tanzanie et Zambie — l'ont été en raison de l'importance particulière de l'agriculture dans leur développement économique, et de la détermination de leurs gouvernements à promouvoir la modernisation et la diversification agricoles. De plus, ces pays font partie des principaux bénéficiaires de l'aide à l'agriculture en Afrique et couvrent un large spectre de programmes soutenus par les donateurs (ces études peuvent être consultées sur le site www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment).

Dans ces cinq pays, la transformation structurelle reste à accomplir

La transformation de l'agriculture et le développement d'industries reposant sur l'agriculture ne sont pas encore devenus des réalités dans ces cinq pays, bien que ces objectifs figurent dans leur programme depuis leur indépendance ou presque. Le secteur agricole s'y caractérise par une structure dualiste : un petit nombre d'exploitations commerciales coexistent avec une grande majorité de petits exploitants pratiquant une agriculture de subsistance ou de quasi-subsistance. La productivité des cultures vivrières stagne, et même les pays qui pourraient assurer leur propre sécurité alimentaire, comme le Ghana et la Tanzanie, rencontrent encore des difficultés d'autosuffisance. Au Sénégal, l'industrie de la transformation alimentaire est plutôt active, mais elle ne génère que peu de valeur ajoutée, et ses liens avec le reste de l'économie restent faibles en raison de sa forte dépendance à l'égard des importations d'intrants.

Par ailleurs, les exportations de produits horticoles sont devenues un nouveau moteur de la croissance agricole. L'agriculture contractuelle (par exemple les programmes d'aide aux petits producteurs) s'affirme comme un mécanisme efficace pour impliquer les petits exploitants dans la production agricole destinée à l'exportation et réaliser des économies d'échelle. Ces ententes à intérêts croisés se sont révélées plus difficiles à mettre en place pour les cultures vivrières de base, principalement à cause des pratiques spéculatives très répandues chez les producteurs sous contrat.

De nouvelles formes de soutien à la commercialisation des produits agricoles donnent des résultats encourageants...

Afin de promouvoir le développement du secteur privé dans l'agriculture, les donateurs adoptent de plus en plus une approche axée sur les chaînes de valeur, tout en s'efforçant de s'attaquer simultanément à divers goulots d'étranglement. Leurs interventions se concentraient autrefois principalement sur la production, sans accorder toute l'attention nécessaire au développement de liens avec le marché et au rôle des entités de soutien. Désormais, l'analyse de la chaîne de valeur est utilisée dans le cadre de nombreux nouveaux projets pour identifier les goulots d'étranglement de la compétitivité et s'assurer que tous les segments pertinents, y compris les entités de soutien, sont bien pris en compte. Des projets axés sur les services agricoles tirés par la demande (comme les services vétérinaires en Zambie) ou d'autres industries de soutien (comme l'emballage au Sénégal et au Mali) constituent autant d'exemples prometteurs de cette approche. C'est une amélioration considérable par rapport au passé, même si les projets demeurent limités à des marchandises ou des secteurs d'exportation spécifiques.

Toutefois, les donateurs accordent encore peu d'attention à certains segments de la chaîne de valeur agricole. En particulier, il faudrait davantage prendre en considération le rôle des fournisseurs d'intrants, l'implication des intermédiaires de marché (dont les petits négociants) et les besoins particuliers des entreprises agroalimentaires. À cet égard, les efforts déployés par les donateurs semblent plus poussés au Sénégal que dans les quatre autres pays. On

accorde également peu d'attention à certains domaines clés de l'accès aux marchés, tels que la commercialisation et les normes de qualité (par exemple les normes sanitaires et phytosanitaires).

Une des leçons importantes à retenir de l'approche axée sur la chaîne de valeur est que la promotion du développement du secteur privé dans l'agriculture va bien au-delà de ce secteur et recoupe plusieurs autres champs de politiques. Ainsi, il est impossible de promouvoir les programmes d'aide aux petits producteurs sans améliorer l'environnement commercial général, en particulier l'exécution des contrats, ni sans essor des fournisseurs de services aux entreprises.

...mais le défi consiste à étendre ces projets porteurs...

Dans les cinq pays considérés, les donateurs tendent à privilégier des projets locaux isolés souvent menés par l'entremise d'ONG locales ou internationales en dehors des structures administratives. Si de tels projets ont remporté un certain succès — accroissement des volumes de production et meilleur accès aux marchés — surtout pour les produits orientés vers l'exportation, leurs effets à long terme et leur durabilité restent à évaluer. Ces projets ouvrent un large champ d'expérimentation et d'innovation, mais le défi consiste à les faire passer à une échelle supérieure, au plan des ressources comme des territoires couverts, tout en les intégrant dans les structures et les stratégies publiques.

Étendre ces projets tout en les intégrant dans les stratégies publiques suppose une évaluation approfondie des capacités locales de mise en œuvre, à la fois au sein des administrations et du secteur privé. La faiblesse persistante de ces capacités pourrait imposer l'adoption d'une approche graduelle de transfert des responsabilités de gestion. Dans le même temps, les ONG qui mènent des projets pour le compte des donateurs (par exemple les programmes d'aide aux petits producteurs) doivent jouer un rôle de facilitateurs et ne devraient pas entrer en concurrence avec les fournisseurs privés de services aux entreprises, ni saper la viabilité commerciale des entreprises de transformation.

...et à assurer leur durabilité

S'il existe dans tous les pays des projets donnant des résultats positifs, l'enjeu est leur viabilité à long terme. Selon les évaluations, les interventions des donateurs ont souvent accordé une attention insuffisante aux capacités locales. En fait, peu de projets comportent une stratégie explicite de désengagement visant à faciliter leur transfert aux partenaires locaux et à s'assurer que les exploitants agricoles continuent de recevoir les services dans la durée. Les études d'impact révèlent des résultats mitigés en matière de niveaux de revenus et de durabilité. Dès la conception des projets, on devrait donc accorder davantage d'attention au défi que pose le maintien, après le retrait du soutien des donateurs, des bénéfices obtenus au niveau de l'exploitation agricole.

Il est vrai que les gouvernements n'ont pas toujours tenu leurs engagements, qu'il s'agisse du financement de contreparties ou des politiques de promotion du développement du secteur privé dans l'agriculture.

Les gouvernements doivent investir davantage dans l'agriculture, et leurs dépenses doivent être plus efficaces

Bien que les gouvernements se soient politiquement engagés à développer le secteur agricole, les financements qu'ils consacrent réellement à l'agriculture ont suivi une tendance à la baisse au cours des deux dernières décennies. Ces ressources publiques sont à la fois limitées et irrégulières, ce qui nuit à la mise en œuvre des stratégies agricoles. À l'exception du Mali, aucun des cinq pays étudiés n'est près d'atteindre la cible de 10 pour cent fixée par le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA).

Il ne suffira pas d'inverser cette tendance pour accroître la croissance agricole. Les responsables politiques devront également améliorer l'allocation des dépenses publiques au secteur agricole, tout en finançant davantage d'investissements visant à améliorer la productivité. Par exemple,

l'expérience de la Zambie suggère que la baisse des ressources a affecté de façon disproportionnée les biens d'équipements et les frais récurrents du secteur, d'où une pénurie d'équipement et de personnels dans les domaines de la recherche, de la formation des cultivateurs et de l'offre de services aux exploitants.

Il est essentiel de renforcer les capacités du secteur public

Les structures gouvernementales responsables de l'agriculture manquent cruellement de moyens, ce qui les rend moins aptes à jouer un rôle moteur dans le secteur, à coordonner leurs activités avec celles d'autres administrations et à superviser efficacement les projets des donateurs. De nombreux fonctionnaires hautement qualifiés rejoignent le secteur privé ou les projets des donateurs ; cela met non seulement en évidence la faiblesse des salaires offerts par le secteur public, mais aussi le fait qu'aucune politique de ressources humaines n'est mise en œuvre pour retenir le personnel qualifié.

Les moyens sont particulièrement limités au niveau local. Afin que les interventions du secteur public répondent mieux aux besoins locaux, les cinq pays étudiés ont adopté des stratégies de décentralisation. Mais, jusqu'à présent, la décentralisation des responsabilités ne s'est pas accompagnée d'une dotation correspondante en ressources financières et humaines au niveau des villages et des districts. Pour que les services publics offrent des prestations qui répondent effectivement aux demandes, on doit davantage se soucier de renforcer les moyens, tant sur le plan local que national.

La coordination entre les donateurs doit être améliorée

L'harmonisation entre les donateurs et l'alignement de leurs activités sur les priorités des autorités nationales ont beau s'améliorer dans le secteur agricole, les progrès y sont moins nets que dans les secteurs sociaux. Cette difficulté tient à l'abondance de projets isolés et au fait que l'agriculture implique différents ministères (par exemple agriculture, infrastructures, terres et commerce). Elle se rencontre y compris dans des pays comme le Ghana et la Tanzanie où l'harmonisation entre les donateurs passe pour relativement avancée.

La coordination des donateurs se joue principalement au niveau central, et elle porte avant tout sur les questions liées aux politiques. En revanche, la coordination opérationnelle, en particulier sur le terrain, n'entre en jeu que de façon ponctuelle. Il n'est pas rare que différents projets soient mis en œuvre en même temps, dans une même zone, avec le concours simultané des mêmes paysans. La coordination sur le terrain devrait être assurée par les autorités nationales, mais les ressources et les capacités nécessaires leur font souvent défaut.

Une approche sectorielle coordonnée aiderait à surmonter plus efficacement les multiples contraintes qui entravent la commercialisation des produits agricoles. Cependant, la situation de la Zambie à la fin des années 1990 et plus récemment celle de la Tanzanie mettent en évidence les défis que pose la mise en place de programmes sectoriels multi-donneurs. La création de programmes agricoles sectoriels nécessite une ferme volonté politique et beaucoup de patience ; elle impose aussi de renforcer les capacités des pouvoirs publics.

Les solutions d'avenir : des programmes d'action plus équilibrés

Le soutien apporté au secteur agricole par les donateurs et les autorités nationales a pour objectif principal de tirer les petits paysans de la pauvreté et d'accroître l'emploi rural non agricole. À cet égard, on ne devrait pas négliger le potentiel commercial des denrées de base. En effet, les cultures vivrières traditionnelles sont souvent mieux adaptées aux conditions agro-écologiques locales, et l'accroissement de la demande locale et régionale constitue une excellente occasion d'augmenter la production et de développer les industries de conditionnement des aliments. Les donateurs comme les autorités nationales ont actuellement tendance à trop mettre l'accent sur les cultures d'exportation, au détriment des denrées.

Si l'agriculture contractuelle donne de bons résultats pour les cultures d'exportation, ce genre de schéma commercial reste rare pour les denrées. Dans ce domaine, une implication accrue du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre de programmes de commercialisation posera

sans doute plus d'exigences, mais elle est nécessaire pour développer des industries alimentaires locales et assurer leur durabilité. Dans ce segment de l'agriculture, il est également nécessaire que les donateurs soutiennent davantage les approches novatrices dans les programmes de commercialisation.

En raison de la vigueur attendue des prix alimentaires mondiaux, c'est aujourd'hui une priorité absolue pour l'Afrique d'accroître la productivité de ses cultures vivrières. Cela suppose d'investir massivement dans les infrastructures d'irrigation, d'entreposage et de transport, ainsi que dans l'accès aux marchés des facteurs de production (engrais, semences, matériel agricole et crédit). Cela exige également d'améliorer le fonctionnement des marchés et de renforcer les liens avec les acheteurs et les entreprises de transformation.

BIBLIOGRAPHIE

OCDE (2006), *Vers une croissance pro-pauvres : Agriculture*, Paris.

OCDE (2007), *Entreprendre pour le développement : Promouvoir le secteur privé*, Centre de développement, Paris.

www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment

ABRÉV. ACRONYMES

Abréviations et acronymes

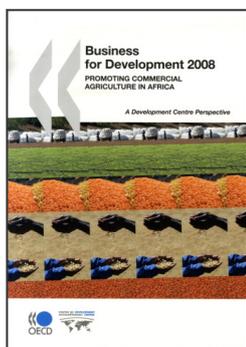
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AGOA	Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (États-Unis)
AID	Association internationale de développement
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
ASS	Afrique subsaharienne
BAfD	Banque africaine de développement
BDRCC	Base de données conjointe OMC/OCDE sur le renforcement des capacités commerciales
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CCD	Comité du commerce et du développement (OMC)
CCI	Centre du commerce international
COMTRADE	Base de données de statistiques du commerce des produits de l'ONU
CE	Commission européenne
CNP	Coefficient nominal de protection des producteurs
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe
DFID	Ministère britannique du Développement international
EST	Estimation du soutien total
FAfD	Fonds africain de développement
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
GEI	Groupe d'évaluation indépendant (Banque mondiale)
IDE	Investissement direct étranger
ILRI	Institut international de recherche sur le bétail
KTDA	Agence kenyane de développement du thé

NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NPF	Nation la plus favorisée
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONUINDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PMA	Pays les moins avancés
SGP (-PMA)	Système généralisé de préférences (pour les pays les moins avancés)
SNPC	Système de notification des pays créanciers
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TSA	Tout sauf les armes (initiative)
UE	Union européenne
UICN	Union mondiale pour la nature
USAIDI	Agence des États-Unis pour le développement international

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières

PRÉFACE	9
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	11
INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE	13
CHAPITRE UN Les échanges mondiaux de produits agricoles et l'Afrique	23
CHAPITRE DEUX Dans la cour des grands : les entreprises agroalimentaires en Afrique	51
CHAPITRE TROIS L'aide au commerce et à l'agriculture	83
CHAPITRE QUATRE Libérer le potentiel de l'agriculture : les leçons à tirer de cinq pays	109



Extrait de :
Business for Development 2008
Promoting Commercial Agriculture in Africa

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264044708-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Introduction et vue d'ensemble », dans *Business for Development 2008 : Promoting Commercial Agriculture in Africa*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264044890-2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.