

CHAPITRE QUATRE

Libérer le potentiel de l'agriculture : les leçons à tirer de cinq pays

RÉSUMÉ

Ce chapitre dresse le bilan des principaux enseignements tirés des études de cas que le Centre de développement de l'OCDE a menées dans cinq pays — Ghana, Mali, Sénégal, Tanzanie et Zambie — en 2006 et 2007. Il s'agissait de faire le point sur les efforts déployés par les gouvernements et les donateurs dans la promotion du développement du secteur privé basé sur l'agriculture.

Dans ces cinq pays, la transformation de l'agriculture et le développement d'agro-industries sont encore en devenir. Le potentiel agricole y est encore largement inexploité, et le secteur se caractérise par une structure dualiste : un petit nombre d'exploitations commerciales coexistent avec une grande majorité de petits exploitants se consacrant principalement à l'agriculture de subsistance. Comme dans d'autres pays africains, les rendements des céréales, des légumes-racines et des tubercules stagnent.

Si la productivité des cultures vivrières ne progresse pas, les exportations de produits horticoles se sont en revanche affirmées comme un nouveau moteur de la croissance agricole. Les donateurs ont joué un rôle important dans la promotion du secteur horticole, en particulier au Sénégal et plus récemment au Ghana. L'agriculture sous contrat (par exemple les programmes d'aide aux petits producteurs) a permis à de petits exploitants d'exporter leurs récoltes et de faire des économies d'échelle. En outre, les donateurs adoptent de plus en plus souvent une approche axée sur les chaînes de valeur et tentent de remédier simultanément à plusieurs goulots d'étranglement.

L'harmonisation et l'alignement ont cependant moins progressé dans le secteur agricole que dans les secteurs sociaux. Les progrès sont ralentis par la prédominance des projets isolés et par le fait que plusieurs ministères (agriculture, infrastructures, sols, échanges) œuvrent en même temps dans le secteur agricole.

Le potentiel du marché des aliments de base ne doit cependant pas être négligé. Les cultures vivrières traditionnelles sont souvent mieux adaptées aux conditions agro-écologiques locales, et il est possible d'accroître la production et de développer des industries de transformation des aliments en augmentant la demande locale et régionale. Malgré tout, les donateurs et les gouvernements ont actuellement tendance à accorder trop d'importance aux cultures d'exportation et pas assez aux denrées alimentaires de première nécessité.

INTRODUCTION

Après avoir été longtemps négligée, l'agriculture retrouve une place centrale dans l'agenda international du développement et attire de nouveaux financements des donateurs. Dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), ce sont non seulement les donateurs mais aussi les gouvernements africains qui se sont engagés à augmenter considérablement les dépenses consacrées à l'agriculture au cours des prochaines années (cf. chapitre 3). De plus, à travers la reconnaissance des interrelations existant entre échanges, agriculture et développement du secteur privé, les gouvernements et les donateurs sont convenus de la nécessité d'améliorer l'intégration de leurs stratégies et de leurs interventions dans ces domaines.

Comment tirer davantage parti du potentiel de l'agriculture africaine ? Afin d'enrichir le débat en cours, le Centre de développement de l'OCDE a conduit cinq études de cas par pays en 2006 et 2007. Ces études de cas visaient à mettre en lumière les programmes de soutien des donateurs axés sur la promotion du développement du secteur privé dans l'agriculture, tout en évaluant dans quelle mesure l'agriculture se transforme en commerce dans ces cinq pays. Dans leur soutien au secteur agricole, les donateurs ont récemment accordé moins d'attention à la production et à la sécurité alimentaire et se sont davantage concentrés sur l'entrepreneuriat, la commercialisation et le développement de liens avec les marchés d'intrants et d'extrants.

Sur les cinq pays étudiés, trois se trouvent en Afrique occidentale (Ghana, Mali et Sénégal), un en Afrique orientale (Tanzanie) et un en Afrique australe (Zambie). Ces pays ont été choisis en raison de la place particulière que l'agriculture occupe dans leur économie et des programmes novateurs que les donateurs ont déployés dans ce secteur. Le Ghana et le Sénégal se sont fermement lancés dans une stratégie d'industrialisation reposant sur l'agriculture, et leur secteur agroalimentaire est relativement développé. Les autres pays sont moins avancés à cet égard, même s'ils sont tous déterminés à promouvoir le développement du secteur privé agricole pour diversifier leur économie.

Ces cinq pays ont reçu d'importants montants d'aide à l'agriculture (voir le chapitre 3) et, conformément à la Déclaration de Paris de 2005, s'efforcent d'accroître l'efficacité de l'aide en partenariat avec les donateurs. À la fin des années 1990, la Zambie avait développé un programme d'investissement sectoriel pour l'agriculture et faisait figure de pionnière dans ce domaine. Ce programme n'a toutefois obtenu qu'un succès limité, et ce sont surtout des projets isolés que les donateurs mettent aujourd'hui en œuvre. La Tanzanie est l'un des rares pays à s'orienter vers une approche sectorielle et mérite à ce titre une attention particulière. Au Ghana, au Mali et au Sénégal, l'essentiel de l'aide à l'agriculture passe encore par des projets isolés, mais ces pays offrent cependant des exemples intéressants de promotion de l'agro-industrie (en particulier pour les cultures d'exportation), et les donateurs s'efforcent d'établir des liens entre leurs différentes interventions dans ce secteur.

Ce chapitre souligne les principales leçons tirées de ces cinq études de cas par pays (qu'on peut consulter sur le site *Entreprendre pour le développement* : www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment). Tout d'abord, il explique rapidement ce que signifie « libérer le potentiel de l'agriculture », avant de donner un bref aperçu de l'importance et de l'état actuel de l'agriculture dans ces cinq pays. Ensuite, il détermine et analyse les domaines dans lesquels les gouvernements et les donateurs pourraient renforcer leurs efforts de promotion de la commercialisation de l'agriculture. Enfin, il présente en conclusion les voies à suivre pour aller de l'avant.

QUE SIGNIFIE « LIBÉRER LE POTENTIEL DE L'AGRICULTURE » ?

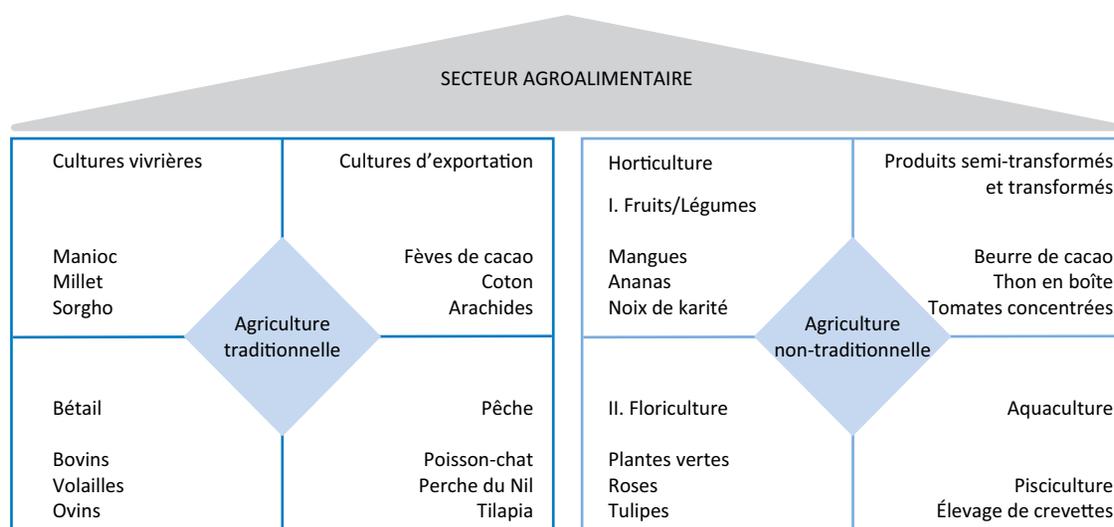
Libérer le potentiel de l'agriculture signifie s'écarter de l'agriculture de subsistance fondée sur de petites exploitations traditionnelles, modèle qui continue à dominer la production dans ces cinq pays. Pour ce faire, deux processus indissociables doivent être suivis : la diversification de l'agriculture et sa commercialisation.

Le processus de commercialisation consiste à accroître l'orientation de l'agriculture par le marché, notamment en comptant davantage sur les achats de produits alimentaires et de facteurs de production. Parallèlement, cette orientation commerciale accrue s'accompagne d'un remplacement progressif des systèmes de production intégrés traditionnels (par exemple culture-élevage) par des entreprises spécialisées en produits agricoles, d'élevage et aquacoles (Pingali, 1997 ; Timmer, 1997).

La diversification de l'agriculture peut prendre deux formes. D'une part, un pays peut se lancer dans la production de nouveaux produits agricoles, par exemple horticoles ; on parle alors de diversification horizontale. D'autre part, il peut essayer de se déplacer vers l'aval d'une chaîne de valeur, c'est-à-dire vers la transformation ; on parle alors de diversification verticale. Ces deux formes de diversification débouchent sur l'apparition de nouveaux sous-secteurs agricoles non traditionnels, généralement plus axés sur le marché que les secteurs agricoles traditionnels (Barghouti *et al.*, 2004).

Si la commercialisation de l'agriculture est habituellement liée au développement d'une agriculture non traditionnelle, et en particulier axée sur les exportations, on ne doit cependant pas oublier le potentiel commercial de l'agriculture traditionnelle. La figure 4.1 donne un aperçu du secteur agroalimentaire en distinguant les sous-secteurs selon qu'ils sont considérés comme traditionnels ou non traditionnels dans ce chapitre.

Figure 4.1. Le secteur agroalimentaire des cinq pays



Source: Présentation des auteurs fondée sur les cinq études de cas par pays.

Si les cinq pays ont tenté de promouvoir la commercialisation et la diversification de leur secteur agricole, ils n'ont pas rencontré les mêmes succès.

ÉTAT DES LIEUX DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGRO-INDUSTRIE DANS LES CINQ PAYS

Si le poids de l'agriculture varie de 14 à 45 pour cent du PIB dans les cinq pays étudiés, ce secteur est dans chacun d'eux un puissant moteur de développement économique et social (tableau 4.1). L'agriculture occupe une place importante dans leur développement à deux titres. Tout d'abord, c'est dans le secteur agricole qu'est employée la plus grande partie de la main-d'œuvre (jusqu'à 80 pour cent au Mali) — il s'agit le plus souvent de travail autonome. En outre, les résultats du secteur agricole sont déterminants pour la réduction de la pauvreté, celle-ci étant très concentrée dans les zones rurales. Ensuite, ce secteur représente une source importante de recettes d'exportations, bien que la gamme des marchandises exportées demeure limitée. Par exemple, le cacao représentait 32 pour cent des exportations du Ghana en 2006, et le coton 25 pour cent des exportations du Mali en 2005¹. Toutefois, le potentiel commercial de l'agriculture ne repose pas uniquement sur les marchés internationaux : en augmentant la demande locale et régionale, il est possible d'accroître la production et de développer des industries de transformation des aliments.

Tableau 4.1. La place de l'agriculture dans les cinq pays

Pays	Part de l'agriculture dans le PIB (2005, %)	Taux de croissance du PIB réel (2006, %)	Taux de croissance réelle du secteur agricole (2006, %)	Part de l'agriculture dans les exportations (moyenne 2000-05) ^d	Principales exportations de produits agricoles
Ghana	37	5.8 ^b	6.5 ^b	51	Cacao, bois d'œuvre, horticulture
Mali	38	5.0	5.1 ^{b, c}	77	Coton, bétail, horticulture
Sénégal	14	2.9	- 2.9	20	Arachides, horticulture
Tanzanie	45 ^a	6.2	4.0	36	Coton, tabac, café
Zambie	22	6.2	2.4	13	Coton, tabac, horticulture

Note: a) 2006 ; b) 2005 ; c) Croissance en volume ; d) hors poissons et produits de la pêche.

Source: ANSD (2007), EIU (2007), GRZ (2007), ISSER (2006), OCDE/BAfD (2007), URT (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/403471102287>

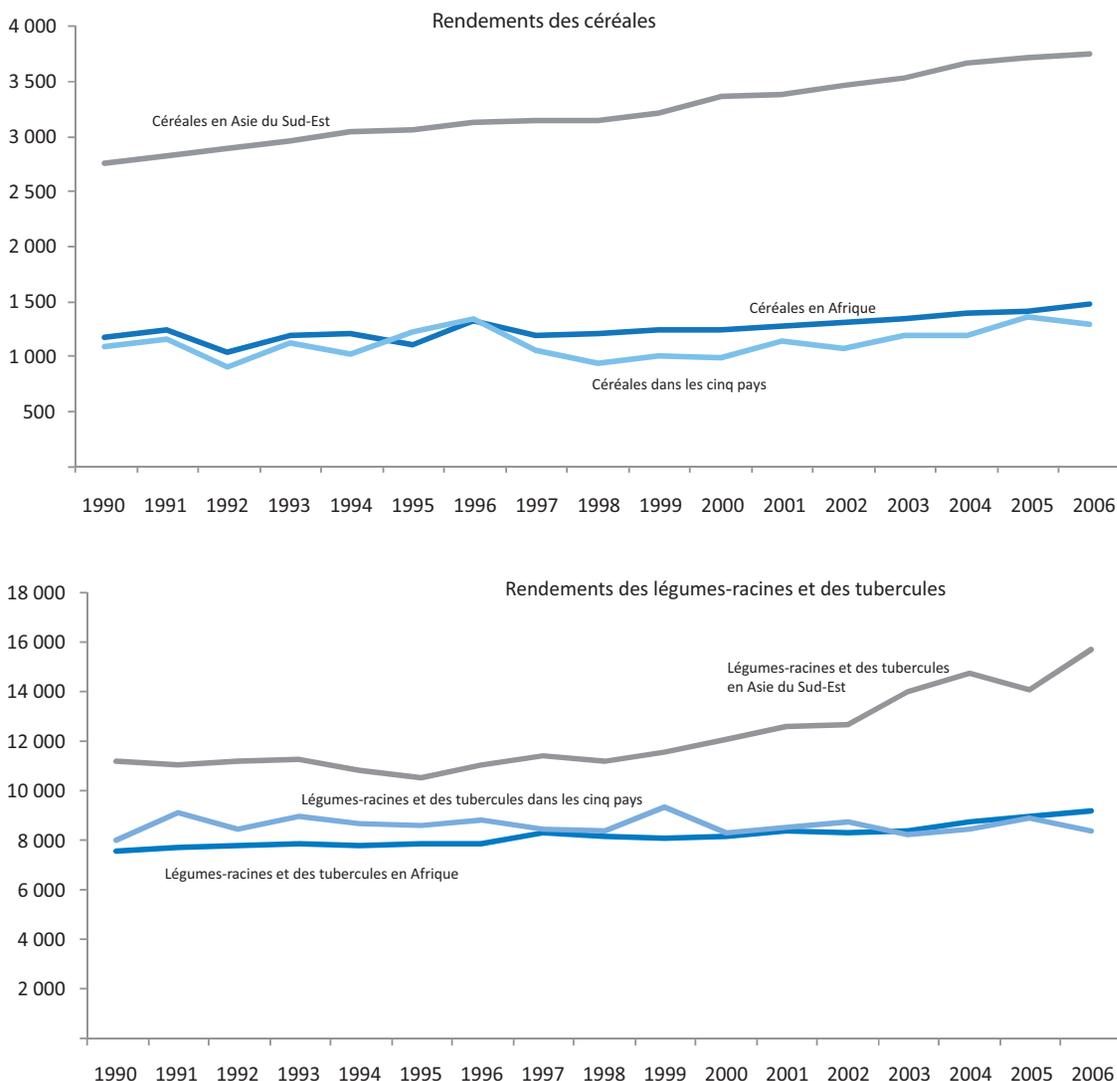
Le potentiel de la production des cultures vivrières est largement sous-exploité

Le potentiel agricole des cinq pays est loin d'être pleinement exploité. L'agriculture y est encore dominée par des systèmes de production traditionnels, reposant sur les petits exploitants, à la fois peu intensifs, non irrigués et ne couvrant que de petites surfaces. Le secteur agricole de ces pays se caractérise par une structure dualiste : un petit nombre de grandes exploitations agricoles commerciales situées à proximité des principaux marchés coexistent avec une majorité de petits exploitants vivant de leur production et quelques petites exploitations commerciales. Le cas de la Zambie est exemplaire : moins de 15 pour cent des terres arables y sont cultivées, seulement 10 pour cent du territoire irrigable sont irrigués, et 40 pour cent des ménages ruraux ne pratiquent qu'une agriculture de subsistance.

Même dans des pays comme le Ghana et la Tanzanie, où la sécurité alimentaire est en principe assurée, certaines régions restent confrontées à des problèmes de cet ordre. Cela reflète deux problèmes essentiels : le mauvais fonctionnement des marchés alimentaires nationaux et la faible productivité. En Tanzanie, les régions qui dégagent des excédents préfèrent exporter leurs produits agricoles vers des pays limitrophes ; cela tient au mauvais état des infrastructures des transports, au manque d'information sur les prix et la demande dans les autres régions

tanzaniennes, ainsi qu'au caractère imprévisible des interventions publiques pour certaines cultures vivrières comme le maïs. Au Ghana, le problème de sécurité alimentaire a également une dimension régionale. L'économie y est divisée géographiquement : la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont concentrées au nord, alors que les secteurs à forte croissance se trouvent principalement dans le sud. En résumé, en raison de facteurs tels que le sous-développement du marché et des infrastructures des transport, l'accès limité au crédit et la pauvreté généralisée, les exploitants agricoles sont actuellement piégés dans le cercle vicieux suivant : faible revenu/faible recours aux intrants/faible rendement.

La stagnation de la productivité pèse également lourdement sur la compétitivité générale du secteur et nuit au développement de ses liens avec l'agro-industrie. Comme le montre la figure 4.2, les rendements des céréales, des légumes-racines et des tubercules n'ont pas seulement été faibles dans ces cinq pays par rapport à d'autres régions en développement comme l'Asie du Sud-Est, mais ils ont en fait stagné, une tendance qu'on retrouve dans d'autres pays africains. Sur la période 1990-2006, les rendements des céréales ont augmenté en moyenne de moins de 1 pour cent par an dans les cinq pays considérés, et les résultats ont été plus catastrophiques encore pour les légumes-racines et les tubercules, dont les rendements n'ont progressé que de 0.3 pour cent par an. En 2006, les rendements des légumes-racines et des tubercules des cinq pays n'étaient que de 5 pour cent supérieurs au niveau de 1990. Au cours de la même période, ces mêmes rendements ont augmenté de 40 pour cent en Asie du Sud-Est.

Figure 4.2. Productivité agricole, 1990-2006, (kg/ha)

Source: ProdSTAT, Division de la statistique de la FAO (<http://faostat.fao.org>, données extraites le 23 janvier 2008).
 StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/402742235312>

La croissance de l'agriculture est tirée par les cultures d'exportation, notamment les produits horticoles

Au Ghana et au Sénégal, et dans une moindre mesure au Mali et en Zambie, le secteur horticole s'affirme comme un nouveau moteur de la croissance agricole. Depuis quelques années, bien qu'il y soit encore très petit, ce secteur a connu de forts taux de croissance en Tanzanie. Le soutien des donateurs a joué un rôle crucial dans le développement des secteurs horticoles de ces cinq pays, en particulier au Sénégal (encadré 4.1). Au Ghana, le soutien au secteur horticole devient l'un des axes privilégiés par les donateurs et le gouvernement.

Box 4.1. Le Sénégal — Une vitrine du soutien des donateurs à l'horticulture

Dès 1998, les donateurs ont commencé à soutenir la chaîne de valeur des produits horticoles sénégalais dans le cadre du Projet de promotion des exportations agricoles (PPEA) financé par la Banque mondiale. Le PPEA, qui visait à stimuler les exportations de produits horticoles vers l'Europe, a constitué un banc d'essai pour la promotion des efforts de diversification agricole en Afrique occidentale.

D'après le rapport de fin de projet, le PPEA aurait contribué au doublement du volume des exportations horticoles sénégalaises et au triplement de leur montant entre 1998 et 2004. Grâce à l'assistance technique liée au commerce fournie par le projet, les exportateurs et les producteurs ont pu déterminer les potentiels des produits, identifier les débouchés, nouer des liens commerciaux et optimiser leurs stratégies de transport (aérien et maritime).

En outre, les principaux producteurs/exportateurs sénégalais — tels que GDS, Safina Agrocap, Sepam et Soleil vert — ont reçu une certification EurepGAP attestant que les fruits et légumes frais exportés vers l'Europe font l'objet d'un contrôle de qualité adéquat. Autre réalisation résultant du PPEA, les produits horticoles sénégalais bénéficient désormais du label national « Origine Sénégal ».

Source: Matsumoto-Izadifar (2008a), www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment.

Mais le bon développement du secteur horticole résulte aussi des effets de l'agriculture sous contrat (par exemple les programmes d'aide aux petits producteurs), qui s'est révélée être un mécanisme efficace permettant aux petits exploitants de produire des cultures d'exportation et de faire des économies d'échelle. À cet égard, les donateurs ont joué un rôle important dans les cinq pays, en particulier en Zambie, en facilitant la création de programmes d'agriculture contractuelle axés sur les exportations qui se sont traduits par l'augmentation des revenus d'un grand nombre de petits exploitants.

Toutefois, si les programmes d'agriculture contractuelle ont été mis en place avec succès pour les cultures d'exportation, on trouve très peu d'exemples de programmes de commercialisation pour les cultures des denrées de base. Les programmes d'agriculture contractuelle semblent mieux fonctionner pour les cultures commerciales industrielles : le nombre d'acheteurs étant réduit, cela favorise la coordination tout en limitant les ventes effectuées par les exploitants en marge de leurs contrats. Dans le secteur des cultures vivrières, les entreprises agroalimentaires sont moins incitées à se lancer dans de tels accords en raison des caractéristiques des produits et de la structure du marché (Govereh *et al.*, 1999)². Au Ghana, cependant, les donateurs ont récemment commencé à concevoir des projets visant à promouvoir la production commerciale de cultures vivrières (encadré 4.2).

Box 4.2. Ghana — Produire des cultures vivrières pour le marché

Au cours des 20 dernières années, le Fonds international de développement agricole (Fida) a promu la modernisation de la production de marchandises spécifiées (légumes-racines et plantes tubéreuses : manioc, igname, patate douce), ce qui a dynamisé la création de marchés domestiques de cultures vivrières traditionnelles au nord du Ghana. L'une des principales leçons tirées des interventions antérieures est qu'elles mettaient trop l'accent sur la production sans accorder assez d'importance aux relations avec le marché et au renforcement des capacités institutionnelles.

Dans son nouveau projet, le Programme de promotion de la croissance rurale dans le nord (Northern Rural Growth Programme — NRGP), le Fida adoptera une approche axée sur les chaînes de valeur s'attachant en particulier à mettre les producteurs en relation avec le marché. Le NRGP impliquera donc non seulement des paysans pauvres, mais aussi des négociants, des grossistes et des exportateurs qui, s'ils sont parfois pauvres eux aussi, n'en sont pas moins des intermédiaires importants. L'objectif est d'encourager les producteurs de cultures vivrières à ne pas consommer toute leur production, mais à en vendre une partie sur les marchés du sud du Ghana et sur les marchés étrangers.

Le programme prévoit également des investissements dans les infrastructures rurales (par exemple petits barrages et services d'autocars) et l'amélioration de l'accès aux services financiers destinés aux ruraux.

Source: Wolter (2008a), www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment.

La promotion de la diversification verticale a connu moins de succès dans ces cinq pays. Excepté au Sénégal, l'industrie agroalimentaire y est encore à ses balbutiements, et elle est incapable de répondre à la demande locale.

Après la Côte d'Ivoire, c'est au Sénégal que l'industrie de transformation alimentaire est la plus développée en Afrique occidentale. Elle est divisée en deux grands secteurs : le premier est axé sur les exportations (huile d'arachide et conserves de poissons), et le second dessert le marché intérieur (concentrés de tomate, raffinage du sucre, minoterie, lait en poudre, sodas, bières et autres boissons). Cependant, cette industrie est fortement dépendante des intrants importés — qui vont du blé à moudre aux emballages industriels —, ce qui, même au Sénégal, l'empêche de générer une valeur ajoutée importante et d'établir des liens solides avec le reste de l'économie³.

Les donateurs ont toutefois commencé à envisager différentes options pour promouvoir la transformation des aliments en faisant appel aux intrants domestiques et aux petits exploitants agricoles. Au Sénégal, par exemple, un projet d'appui aux opérateurs/trices de l'agroalimentaire financé par le Canada assure la promotion des PME œuvrant dans la transformation des fruits et légumes frais, du poisson, du lait et des céréales. Au Ghana, des investissements étrangers ont récemment été effectués dans la transformation du cacao et de l'ananas ; ils commencent à porter leurs fruits et devraient être davantage encouragés.

Le potentiel de croissance de certains secteurs comme le bétail demeure inexploité

Dans ces cinq pays, les gouvernements et les donateurs tendent à privilégier le développement de certains secteurs, notamment l'horticulture, et à négliger d'autres secteurs ayant un potentiel de croissance, comme le bétail.

Après l'Éthiopie et le Soudan, c'est la Tanzanie qui possède le plus important cheptel bovin d'Afrique. Bien que ce sous-secteur de l'élevage contribue à près de 6 pour cent de son PIB, il ne représente qu'une part minime de ses exportations totales (moins de 1 pour cent). En outre, malgré la forte croissance de sa production d'œufs et de lait, la Tanzanie continue à importer la plus grande partie de ses produits laitiers. En effet, la production n'a pas augmenté au même

rythme que la demande intérieure⁴. La consommation par habitant des principaux produits d'élevage, comme la viande, le lait et les œufs, a ainsi doublé entre 2000 et 2005.

Le potentiel de l'élevage demeure également inexploité en Zambie. Le sous-secteur laitier et de l'élevage, qui représente 35 pour cent de la production agricole totale, pourrait constituer une source supplémentaire de revenus et contribuer à la sécurité alimentaire. La production est en hausse, mais elle est loin d'atteindre son plein potentiel en raison de sa mauvaise qualité et de l'insuffisance de la lutte contre les maladies.

LES DOMAINES OÙ LES GOUVERNEMENTS POURRAIENT MIEUX FAIRE

Dans la plupart des pays, les ressources financières consacrées à l'agriculture n'ont pas atteint l'objectif fixé par le PDDAA

Dans les cinq pays, la modernisation et la commercialisation de l'agriculture, hors agriculture de subsistance, font depuis longtemps partie du programme des pouvoirs publics, mais les stratégies sont restées singulièrement déconnectées des politiques en vigueur. En outre, les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) de première génération tendaient à mettre l'accent sur les secteurs sociaux et à négliger l'importance des secteurs de production et du développement du secteur privé. Avec la deuxième génération de CSLP, la croissance et l'agriculture sont redevenues centrales.

Toutefois, l'engagement à soutenir l'agriculture, tel qu'il est exprimé dans les stratégies nationales et le programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), doit se traduire par des ressources financières suffisantes. Dans le cadre du PDDAA, les gouvernements africains se sont engagés à allouer 10 pour cent de leur budget national respectif au secteur agricole (cf. chapitre 3). Cependant, dans les cinq pays étudiés, le financement que les gouvernements consacrent à l'agriculture a eu tendance à diminuer au cours des 20 dernières années⁵. À l'exception du Mali⁶, aucun de ces pays n'approche l'objectif de 10 pour cent fixé par le PDDAA.

Le cas de la Tanzanie est exemplaire. Bien que la population y dépende pour l'essentiel de l'agriculture, les sommes effectivement allouées à ce secteur n'ont représenté en moyenne que 2.5 pour cent des dépenses publiques entre 2001 et 2004. Si la situation s'est améliorée récemment — la part de l'agriculture est passée à 6 pour cent en 2006-07 — cette tendance reste à confirmer. Quant à la Zambie, bien qu'elle se soit engagée à atteindre l'objectif du PDDAA en 2010 et à augmenter ses dépenses en 2006 et 2007, la part de son budget consacrée à l'agriculture va passer de 8.8 à 5.8 pour cent entre 2007 et 2008. Au Ghana, enfin, les engagements financiers en faveur du secteur agricole n'ont pas encore été traduits dans les faits⁷.

Autre défi à relever, comment répartir efficacement des ressources limitées entre différentes priorités ? Par exemple, les données sur la Zambie suggèrent que la réduction des budgets a affecté de façon disproportionnée les dépenses qui améliorent la productivité, notamment celles concernant les biens d'équipement et les frais administratifs récurrents, d'où une pénurie d'équipements et de personnels dans le domaine de la recherche ainsi que dans l'offre de services de vulgarisation et de formation aux exploitants agricoles⁸. Dans le cas du Mali, les subventions du coton accaparent une part importante du budget national⁹. De plus, les dépenses publiques consacrées à la recherche et développement (RD) ont diminué dans la plupart des pays au cours des 30 dernières années, et la part qu'y a prise le secteur privé est restée minime (encadré 4.3).

Box 4.3. Les dépenses de RD sont insuffisantes dans les cinq pays

Pourquoi la productivité agricole s'améliore-t-elle en Asie du Sud-Est, alors que les rendements des cultures vivrières ont stagné dans les cinq pays étudiés (figure 4.2) ? C'est parce qu'il existe un lien étroit entre la productivité agricole, d'une part, et l'augmentation des dépenses publiques en recherche et développement (RD) agricole et l'amélioration des services de vulgarisation, d'autre part.

Or, selon les indicateurs relatifs aux sciences et technologies agricoles (ASTI) publiés par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), les dépenses publiques en RD agricole ont respectivement diminué de 0.4 et 2.9 pour cent en moyenne au Sénégal et en Zambie au cours des trois dernières décennies. Et si ces dépenses ont augmenté en Tanzanie (4.4 pour cent), au Ghana (3 pour cent) et dans une moindre mesure au Mali (1.7 pour cent), c'est parce qu'elles étaient très faibles au départ, et principalement grâce au financement des donateurs.

Si on considère l'intensité de la recherche — mesurée en dépenses de RD par rapport à la production agricole —, elle est également faible et tend généralement à diminuer. Au début des années 2000, pour 100 dollars de production agricole, le Sénégal investissait 0.91 dollar en RD, ce qui est bien inférieur au niveau de 1995 ; la Zambie investissait 0.55 dollar, soit moins de la moitié du niveau de 1995 ; le Ghana, 0.44 dollar, légèrement moins qu'en 1995 ; et la Tanzanie, 0.38 dollar. C'est au Mali que l'intensité de la recherche était la plus élevée (1.03 dollars), bien qu'à un niveau inférieur à 1995.

Pour que ces cinq pays atteignent l'objectif d'augmentation de 6 pour cent de leur production agricole fixé par le PDDAA, il est nécessaire de stopper et d'inverser la tendance actuelle à la baisse du financement de la RD agricole. Il faudrait en outre améliorer les services de vulgarisation afin de s'assurer que les exploitants tirent pleinement bénéfice des résultats de la RD.

Source: Beintema et Stads (2006) ; base de données chronologiques ASTI de l'IFPRI, www.asti.cgiar.org (données extraites le 22 janvier 2008).

La mise en œuvre des stratégies agricoles souffre du manque de ressources publiques et de leur instabilité. Toutefois, il ne suffira pas d'inverser cette tendance pour accélérer la croissance de l'agriculture. Les gouvernements doivent également améliorer l'allocation des ressources au sein même du secteur agricole et en consacrer une part plus importante aux investissements qui améliorent la productivité.

Les problèmes transversaux nécessitent une meilleure coordination interadministrative

Pour promouvoir la transformation de l'agriculture, les politiques publiques doivent surmonter différents obstacles étroitement liés, à la fois au sein et à l'extérieur du secteur agricole. L'interaction existant entre agriculture, développement du secteur privé et échanges a beau être officiellement reconnue dans les stratégies de développement de ces cinq pays, les responsabilités attachées à ces secteurs n'en sont pas moins réparties entre plusieurs ministères et agences de mise en œuvre, et traitées séparément dans diverses stratégies sectorielles.

Afin de promouvoir la coordination, le Ghana a récemment créé un « super ministère » regroupant les échanges, le développement du secteur privé et les initiatives présidentielles spéciales. Cependant, cette fusion doit encore se concrétiser au niveau opérationnel, et la coordination entre un « super ministère » relativement fort, et un ministère de l'Agriculture plus « faible », reste un défi.

D'une façon générale, la coordination entre les ministères est encore limitée. Il n'existe par conséquent aucune approche cohérente articulant la promotion du développement du secteur privé et celle des échanges agricoles. Ce manque de coordination est particulièrement préoccupant dans le domaine des échanges, où chaque pays doit gérer des programmes lourds et complexes dans ses négociations régionales et multilatérales.

Il est crucial de renforcer les moyens du secteur public

Les pouvoirs publics doivent assumer une réelle autorité pour harmoniser les projets des donateurs avec les besoins des pays et éviter les doublons ou les courts-circuits entre projets. Toutefois, les administrations de tutelle de l'agriculture souffrent d'importantes faiblesses de moyens, ce qui affaiblit leur vocation à jouer un rôle de premier plan dans le secteur, à coordonner leurs activités avec celles d'autres ministères et à superviser efficacement les projets des donateurs. Il est fréquent que les fonctionnaires hautement qualifiés rejoignent le secteur privé ou les organismes des donateurs ; cela souligne la faiblesse des salaires du 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 ont adopté des stratégies de décentralisation. Les autorités locales sont supposées jouer un rôle clé dans la compréhension des besoins locaux et dans la mise en œuvre des stratégies agricoles nationales. Pourtant, comme on le voit dans des pays comme la Tanzanie (encadré 4.4), elles se trouvent dans l'incapacité de remplir les nouvelles tâches qui leur sont confiées en raison d'un manque de personnels et d'infrastructures matérielles adéquates. La décentralisation des responsabilités ne s'est pas accompagnée à ce jour des allocations financières et humaines correspondantes au niveau des villages et des districts. Pour que les services publics offrent des prestations répondant effectivement aux demandes, on doit accorder davantage d'attention au renforcement des capacités, tant sur le plan local que national.

Box 4.4. La Tanzanie — Programme sectoriel ou capacités sectorielles ?

La Tanzanie est l'un des rares pays d'Afrique où les donateurs s'accordent avec les pouvoirs publics pour tenter d'adopter une approche sectorielle de l'agriculture. Avec le programme de développement du secteur agricole (Agricultural Sector Development Programme — ASDP), le gouvernement tanzanien veut se défaire de ses anciennes pratiques — des projets fragmentés, changeant selon les zones et adoptant un système différent pour chaque donateur — pour ne retenir qu'un seul programme sectoriel d'ensemble.

Cependant, les premières analyses de l'ASDP montrent que le secteur public manque de moyens pour mettre en œuvre le programme, en particulier au niveau local. Les précédentes interventions des donateurs ont permis de tirer une leçon essentielle pour l'ASDP : l'importance de mettre l'accent sur les approches participatives. Mais les districts ne disposent pas des capacités nécessaires pour concevoir des plans de développement agricole de district (District Agricultural Development Plans), et la participation des exploitants agricoles et du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre de ces plans a été minime.

En conséquence, l'approche traditionnelle « de haut en bas » domine toujours : ce sont les autorités centrales qui construisent les installations, fournissent matériels (matériel prêt-à-monter, semences, produits chimiques, etc.) et compétences techniques (agents de formation ou documents de références), et expliquent aux exploitants ce qu'ils doivent faire. De même, de nombreuses initiatives — celles des gouvernements comme celles des donateurs — se déroulent encore en dehors de l'ASDP et des plans et des budgets des districts.

Source: Wolter (2008b), www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment.

Promouvoir le développement du secteur privé au-delà des cultures d'exportation

Le développement des cultures commerciales destinées à l'exportation, en particulier en horticulture, est apparu comme un bon moyen d'améliorer l'intensification et la commercialisation des produits agricoles dans les cinq pays. Pour autant, le potentiel de marché des cultures

vivrières ne doit pas être négligé. Ces cultures traditionnelles sont souvent mieux adaptées aux conditions agro-écologiques locales et possèdent un assez grand potentiel de marché au plan national et même régional. Actuellement, la demande en riz de l'Afrique occidentale est comblée à 60 pour cent par des importations qui proviennent principalement d'Asie. Le Mali a fait certains progrès dans la reconquête du marché régional et exporte à présent du riz au Burkina Faso, en Mauritanie et au Nigeria.

Les gouvernements peuvent beaucoup pour faciliter le développement et le fonctionnement des marchés agroalimentaires locaux. Au Mali, les autorités ont lancé un projet basé sur le secteur privé pour soutenir la production de blé destinée à être transformée localement afin de se substituer aux importations coûteuses de céréales en provenance d'Europe.

Dans la plupart des pays, il est nécessaire d'améliorer les infrastructures du marché. De meilleurs systèmes d'information et de transports sont cruciaux pour stimuler la demande et faciliter les efforts de collaboration du secteur privé avec les petits exploitants, en particulier pour les cultures destinées à la consommation locale. Par ailleurs, la volonté des entreprises agroalimentaires de conclure des ententes à intérêts croisés dépend de leur capacité à récupérer les coûts de soutien initiaux liés aux planteurs (facteurs de production, vulgarisation, etc.). Les parties prenantes du secteur agricole doivent travailler de concert à améliorer l'exécution des contrats et concevoir des systèmes permettant de réduire les risques courus par les entreprises agroalimentaires.

LES DOMAINES OÙ LES DONNEURS POURRAIENT MIEUX FAIRE

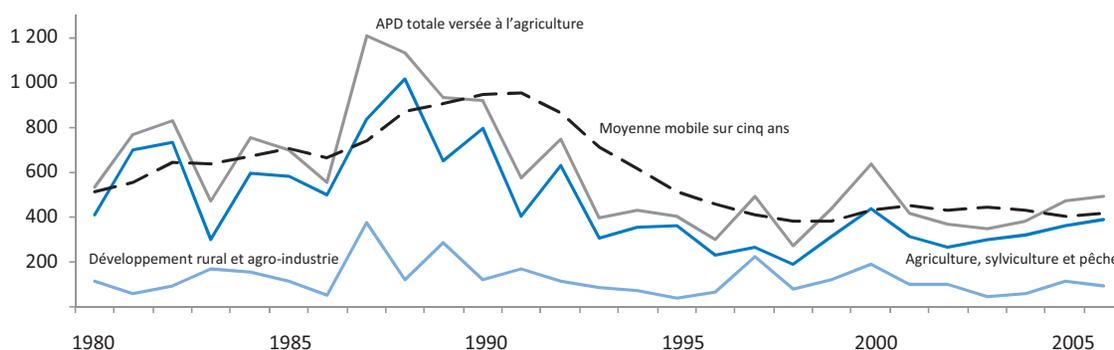
L'aide à l'agriculture retrouve sa place dans les préoccupations des donateurs

Dans les cinq pays, les donateurs ont accordé une aide importante à l'agriculture — définie au sens large, comprenant les agro-industries, les industries forestières et le développement rural¹⁰. Entre 2002 et 2005, le Ghana, le Mali, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie représentaient 20 pour cent du total des engagements d'aide à l'agriculture africaine (cf. chapitre 3). Les principaux donateurs actifs dans l'agriculture de ces pays sont présentés dans le tableau 4.A1 en annexe.

Toutefois, jusqu'à une date récente, l'aide à l'agriculture a décliné. Comme le montre la figure 4.3, le financement des donateurs a atteint son apogée au milieu des années 1980, avant de connaître une forte baisse jusqu'à la fin des années 1990. Cela s'explique à la fois par 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). Entre 1980 et 1998, l'aide a baissé chaque année de plus de 3 pour cent en dollars constants : elle a atteint son niveau le plus faible en 1998, ne représentant plus alors que la moitié de sa valeur de 1980 en dollars constants.

Avec la récente introduction des stratégies de lutte contre la pauvreté de deuxième génération, l'agriculture a fait son retour sur l'agenda des donateurs. Il est encore trop tôt pour dire si cette aide va à nouveau s'accroître, même si dans le cas de certains pays, comme le Ghana, les donateurs se sont engagés à l'augmenter considérablement dans les prochaines années. Mais la tendance à la baisse a visiblement été stoppée.

Figure 4.3. Le financement de l'agriculture par les donateurs dans les cinq pays entre 1980 et 2006 (millions de \$, taux de change et prix constants de 2005)



Source: Comité d'aide au développement de l'OCDE, base de données SNPC (données extraites le 22 janvier 2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/402742518657>

La coordination des donateurs peut encore être améliorée dans l'agriculture...

Conformément aux résolutions de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005)¹¹, les donateurs se sont engagés, dans le cas de ces cinq pays, à œuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de leur aide afin d'en améliorer la qualité et l'impact. Cette harmonisation et cet alignement accrus devraient renforcer l'appropriation locale des efforts de développement¹².

L'harmonisation concerne les relations entre les donateurs et vise de possibles gains d'efficacité grâce à l'adoption de procédures communes (par exemple missions et notifications conjointes) et à la coordination des interventions. L'alignement porte sur les relations entre les pays et les donateurs, dont on exige qu'ils apportent leur aide en s'alignant sur les structures et les priorités gouvernementales de ces pays (par exemple en utilisant les structures nationales plutôt qu'en mettant en place des unités parallèles de mise en œuvre de projets) (OCDE, 2007).

Afin de mieux coordonner leurs efforts, les partenaires du développement ont adopté des stratégies communes d'assistance au Ghana, en Tanzanie et en Zambie. Ces stratégies clarifient la répartition du travail entre les donateurs, précisent quels donateurs sont actifs dans chaque secteur et le rôle qu'ils y jouent (leader, actif, inactif). Au Mali, la mise au point d'une stratégie commune d'assistance est en cours. Dans la mesure où 12 donateurs soutiennent actuellement le secteur malien des mangues, cette stratégie devrait améliorer la répartition de l'assistance des donateurs entre les secteurs.

Les cinq pays présentent des exemples de coopération déléguée dans l'agriculture et le développement du secteur privé, et les donateurs se consultent régulièrement sur des questions liées à l'agriculture. En outre, la création de groupes de consultation sur l'agriculture et de groupes de coordination des donateurs a permis une meilleure compréhension du secteur et un meilleur dialogue avec les gouvernements sur les politiques agricoles.

Dans l'ensemble, l'harmonisation et l'alignement ont cependant moins progressé dans le secteur agricole que dans les secteurs sociaux. Parmi les difficultés auxquelles l'agriculture fait face, il faut noter la prédominance des projets isolés et l'implication simultanée de plusieurs ministères (par exemple agriculture, infrastructures, terres, commerce). Et cela vaut même pour des pays, comme le Ghana et la Tanzanie, où l'on considère que l'harmonisation et l'alignement avec les donateurs sont relativement avancés.

La coordination se joue principalement au niveau central, et elle porte avant tout sur des questions liées aux politiques. En revanche, la coordination opérationnelle, en particulier sur le terrain, n'entre en jeu que de façon ponctuelle. Il est encore relativement fréquent que différents projets soient mis en œuvre simultanément dans la même région d'un pays, ou que

des exploitants participent à plus d'un projet en même temps. La coordination sur le terrain devrait être assurée par les pouvoirs publics, mais les ressources et les moyens nécessaires leur font souvent défaut.

... mais la mise en place de programmes agricoles sectoriels représente un défi

Une approche sectorielle coordonnée aiderait à s'attaquer plus efficacement aux 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 gouvernementales.

En Zambie, le programme d'investissement dans le secteur agricole (Agricultural Sector Investment Programme — ASIP) de 1996-2001 a été la première réponse ambitieuse mise au point par le gouvernement zambien et les donateurs en vue de faciliter la transition de l'agriculture vers l'économie de marché. Ce programme s'appuie sur le principe d'une agriculture tirée par le secteur privé, des acteurs privés étant chargés de mettre en œuvre ses différentes sous-composantes. Mais l'ASIP n'a pas été à la hauteur des attentes suscitées. Il est rapidement devenu un programme mené par le seul gouvernement, a rencontré des problèmes de mise en œuvre et a perdu le soutien dont il bénéficiait.

Pour sa part, le gouvernement tanzanien a décidé d'axer son programme de développement agricole ASDP sur l'irrigation. Même si l'irrigation est sans conteste importante pour réduire la dépendance de la Tanzanie à l'égard de la pluviométrie, la place centrale qu'on lui a donnée dans l'ASDP a suscité une vive controverse. Investir la majeure partie des fonds dans l'irrigation revenait à limiter les moyens dont disposaient les districts pour fixer leurs priorités dans les plans de développement agricole de district (District Agricultural Development Plans — DADP). L'accent mis sur l'irrigation a été également perçu par certains donateurs comme un abandon de l'approche du développement agricole axée sur le secteur privé — quand bien même le secteur privé est supposé participer à la construction des infrastructures d'irrigation. Cette controverse a provoqué une scission en deux programmes : un plan national d'irrigation financé par le gouvernement tanzanien et un programme agricole bien plus modeste, excluant l'irrigation, financé par les donateurs.

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

Le soutien des donateurs au développement du secteur privé dans l'agriculture regroupe un large éventail d'activités : développement des infrastructures rurales, meilleur accès des petits exploitants au crédit, services de vulgarisation et marchés, renforcement des capacités des organisations d'exploitants agricoles, renforcement des capacités institutionnelles et défense des droits. Dans la plupart des pays, les donateurs sont de plus en plus nombreux à adopter une approche axée sur les chaînes de valeur, tout en s'efforçant de s'attaquer simultanément à plusieurs goulots d'étranglement¹³.

Au Sénégal, les donateurs ont fait œuvre de pionniers en recourant à une approche centrée sur les chaînes de valeur (encadré 4.1). Au Ghana, les principaux programmes agricoles ciblent des chaînes de valeur entières. Au Mali, les États-Unis vont unifier trois programmes isolés du secteur agricole pour en faire un programme plus ambitieux qui couvrira l'ensemble de la chaîne de valeur de certains produits. Il s'agit d'une amélioration considérable par rapport au passé, et ce, même si les projets demeurent limités à des secteurs ou des marchandises d'exportation précis.

Toutefois, certains segments de la chaîne de valeur de l'agriculture semblent toujours recevoir peu de soutien de la part des donateurs. Il faudrait en particulier accorder plus d'attention au rôle des fournisseurs d'intrants, aux intermédiaires de marché et aux entreprises agroalimentaires. Dans ce domaine, les efforts des donateurs s'avèrent plus avancés au Sénégal que dans les quatre autres pays : ils ont commencé à y améliorer la logistique et la commercialisation des produits horticoles destinés à l'exportation dès la fin des années 1990.

En outre, des domaines clés de l'accès au marché, notamment la commercialisation et la mise en œuvre de normes de qualité (par exemple les normes sanitaires et phytosanitaires), ont été quelque peu délaissés jusqu'à présent. C'est seulement depuis peu que le développement de systèmes d'information et d'échanges de marchandises efficaces, par exemple avec l'utilisation de téléphones cellulaires, a pris une importance toute légitime (encadré 4.5).

Encadré 4.5. Zambie — Créer des marchés de marchandises par SMS

La composante développement des agro-industries du programme de promotion des entreprises paysannes et de commercialisation (Smallholder Enterprise and Marketing Programme — SHEMP) du Fida promeut les relations vendeur-acheteur afin de dynamiser les échanges intérieurs et transfrontaliers. En collaboration avec le Syndicat national des agriculteurs de Zambie (ZNFU), elle a très rapidement mis en place un service d'information sur les marchés agricoles fonctionnant par téléphone cellulaire pour fournir en temps réel les cours du marché, avec la liste des acheteurs des principaux marchés pour 12 marchandises importantes.

Lancé en août 2006, le service de SMS a remporté un grand succès, enregistrant plus de 1 000 demandes chaque semaine. Les informations sur les prix sont recueillies directement auprès des acheteurs par le ZNFU, qui gère et tient régulièrement à jour la base de données à laquelle les exploitants peuvent accéder simplement avec leur téléphone cellulaire. Fort de cette première réussite, le ZNFU recherche à présent le soutien du fournisseur de service de téléphonie cellulaire dans le but d'étendre son programme à un plus grand nombre de marchandises et d'y ajouter de nouveaux services.

Parallèlement, le SHEMP travaille avec une association commerciale transfrontalière afin d'étendre le système à la République démocratique du Congo (RDC). Ce service devrait fournir aux exploitants et aux négociants une information quotidienne sur la disponibilité des stocks, une estimation des prix du marché et les tendances des ventes. Les négociants congolais pourraient consulter l'information en français par l'entremise de Vodacom DRC, et les exploitants et les négociants zambiens recevraient les données en anglais par l'entremise de AfriConnect/CelTel.

Source: Bonaglia (2008), www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment.

Une des leçons importantes à retenir de l'approche axée sur les chaînes 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. Par exemple, il est impossible de promouvoir les programmes d'aide aux petits exploitants sans amélioration de l'environnement commercial en général, notamment de l'exécution des contrats, et sans essor des fournisseurs de services aux entreprises.

Cependant, il semble exister dans les cinq pays une certaine déconnexion entre le groupe de travail des donateurs sur l'agriculture et d'autres groupes de travail concernés, notamment dans les domaines des échanges, du développement du secteur privé ou des infrastructures, ce qui limite leur capacité à travailler efficacement ensemble et à exploiter des synergies fructueuses. En raison de la nature transversale des défis que pose le développement du secteur privé basé sur l'agriculture, il est donc nécessaire d'adopter une approche plus globalisante.

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

Les donateurs tendent à favoriser des projets locaux isolés souvent menés par l'entremise d'ONG locales ou internationales en dehors des structures gouvernementales. 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. Par exemple, certains projets prometteurs mettent en avant les services agricoles axés sur la demande (comme les services vétérinaires en Zambie) et d'autres industries de soutien (comme l'emballage au Sénégal et au Mali).

Ces projets ouvrent un large champ d'expérimentation et d'innovation, mais le défi consiste à les faire passer à une échelle supérieure en tenant compte des capacités de mise en œuvre locales. Les donateurs doivent en outre s'assurer que les ONG locales avec lesquelles ils collaborent pour l'exécution des projets jouent un rôle de facilitation sans entrer en concurrence avec les fournisseurs locaux.

...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. D'après les évaluations réalisées, les interventions des donateurs ont souvent prêté trop peu d'attention aux capacités locales, celles du secteur public comme celles du secteur privé. Pour être juste, il faut dire que les gouvernements n'ont pas toujours tenu leurs engagements, qu'il s'agisse du financement de contrepartie ou des politiques de promotion du développement du secteur privé dans l'agriculture.

L'aide apportée aux projets doit être proportionnelle à la capacité de prise en charge des institutions recevant un soutien, et l'élaboration des projets doit se fonder sur une analyse approfondie des conditions socio-économiques locales, y compris les systèmes de production prédominants. Au Mali, le Canada délaisse les projets axés sur un seul produit et préfère mieux adapter son aide à la pratique courante des cultures multiples (encadré 4.6).

Encadré 4.6. Mali — Un seul produit ne suffit pas

Au Mali, le Canada délaisse les projets axés sur un seul produit pour se concentrer sur le renforcement de la capacité institutionnelle des organisations de producteurs se consacrant à des cultures multiples. L'approche du Canada tient compte du système de cultures mixtes du Mali — différentes variétés sont cultivées simultanément sur une même parcelle. Le Canada déploie également beaucoup d'efforts pour faciliter l'accès au crédit.

Dans la zone de l'Office du Niger, le projet canadien d'appui à la commercialisation des céréales au Mali aide les organisations de producteurs à améliorer leurs capacités institutionnelles et à renforcer leur situation financière. En 2007, l'évaluation à mi-parcours du projet indiquait que les coopératives ciblées avaient obtenu de bons résultats dans la production et la commercialisation du riz, du millet, du sorgho, du maïs et des échalotes. Il n'en reste pas moins que leurs stratégies de commercialisation et leurs capacités financières pourraient encore être améliorées.

Source: Matsumoto-Izadifar (2008b), www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment.

Même si les projets agricoles sont souvent évalués, les études d'impact ne sont jamais systématiques¹⁴. Rares sont les donateurs à avoir mené des analyses de rentabilité et des études d'impact leur permettant de déterminer : *i*) les ressources dont leurs partenaires locaux ont besoin pour préserver la viabilité du projet une fois que le soutien externe s'arrête ; et *ii*) le résultat de leurs interventions après l'arrêt progressif du soutien. 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 à recevoir les services

de manière durable. Les partenaires locaux ont par conséquent souvent lancé des activités qui dépassaient de très loin leur capacité à les maintenir à long terme et qui ne pouvaient être poursuivies après l'arrêt du soutien externe.

Lorsque des études d'impact ont été menées, on observe des effets mitigés sur les niveaux de revenus et la durabilité. En Zambie, par exemple, la Suède a mené un programme d'expansion économique dans les quartiers périphériques (Economic Expansion in Outlying Areas Programme) ; l'évaluation qui a suivi n'a dégagé que peu d'informations confirmant que les bons résultats enregistrés à la fin de ce programme avaient duré au-delà de cinq ans. Cela est dû en partie au faible effet multiplicateur des projets dont les résultats concernent principalement leurs bénéficiaires directs.

En outre, des projets peuvent être un succès d'un point de vue coûts/avantages mais, si les bons résultats atteints ne perdurent pas après la fin du projet, leur impact sur la pauvreté peut rester limité. Dès la conception des projets, on devrait donc accorder davantage d'attention au défi consistant à maintenir, après le retrait du soutien des donateurs, les bénéfices obtenus au niveau de l'exploitation agricole.

CONCLUSIONS

L'assistance apportée au secteur agricole par les donateurs et les gouvernements a pour objectif principal de tirer les petits exploitants agricoles de la pauvreté et d'accroître l'emploi rural non agricole. Il existe un consensus général sur la nécessité de promouvoir la commercialisation et l'intensification de l'agriculture ; et des progrès ont été observés dans les cinq pays considérés, en particulier là où des entreprises de transformation et de commercialisation ont participé à la mise en place d'ententes d'agriculture contractuelle pour les cultures d'exportation. Désormais, le défi pour ces programmes est de rester durablement compétitifs, ce qui repose sur la productivité des exploitants et sur le coût d'ensemble de la filière commerciale.

La situation est bien plus difficile pour les cultures vivrières — qui occupent la majeure partie des zones cultivées de certains pays — et pour les régions qui ne tirent pas, au moins pour un certain temps encore, d'avantage concurrentiel de leur production de cultures vivrières. Accroître la productivité des cultures vivrières est aujourd'hui une priorité absolue pour l'Afrique. Cela suppose d'investir massivement dans les infrastructures d'irrigation, d'entreposage et de transports, 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. Il faudrait donc étendre la facilitation du commerce pour dynamiser les échanges intérieurs et transfrontaliers.

De ce point de vue, les efforts déployés récemment par les donateurs et les gouvernements sont encourageants. Toutefois, le défi ne consiste pas seulement à augmenter les investissements liés aux échanges et à l'amélioration de la productivité, mais aussi à préserver leurs bienfaits à long terme. Pour ce faire, le secteur privé devrait être davantage impliqué dans la conception et la mise en œuvre des programmes de commercialisation des cultures vivrières. Bien que les partenariats public-privé puissent être plus exigeants dans ce segment du secteur agricole, de tels efforts collectifs sont nécessaires si l'on veut développer les industries alimentaires locales en Afrique et assurer leur pérennité.

Parallèlement, l'avenir agricole de ces cinq pays est étroitement lié à ce qui se passe en dehors de l'agriculture. La croissance des secteurs non agricoles a presque autant d'importance dans la mesure où elle améliore les revenus et renforce la demande en produits agroalimentaires, tout en multipliant les opportunités d'emplois ruraux non agricoles, ce qui sera de plus en plus pertinent à mesure que la modernisation de l'agriculture progressera.

ANNEXE

Tableau 4.A1. — Agriculture : les principaux donneurs (somme des engagements 2000-06, millions de \$, taux de change et prix constants de 2005)

Donneur	Ghana	Mali	Sénégal	Tanzanie	Zambie
Australie	0.02			0.7	1.6
Autriche			15.0	9.1	
Belgique	1.2	16.2	18.4	23.6	7.6
Canada	125.6	12.1	21.2	0.0	0.5
Danemark	7.6			61.8	0.3
Finlande	0.4	0.5	0.0	34.4	14.9
France	64.1	63.7	84.5	7.9	0.0
Allemagne	27.1	58.9	20.4	13.0	18.6
Irlande	0.4	0.0	0.0	14.8	1.2
Italie	0.3	0.8	19.2	2.4	0.3
Japon	18.7	19.8	53.8	67.1	14.0
Luxembourg		3.7	0.8		
Pays-Bas	27.4	59.5	44.3	11.9	31.3
Norvège	0.6	5.6		29.6	55.3
Espagne	0.1	1.0	47.6	1.1	0.3
Suède		2.3	0.1	24.0	18.0
Suisse		15.7	6.8	12.9	
Royaume-Uni	48.9	0.2		48.7	38.2
États-Unis	36.5	15.6	15.4	8.9	51.5
Total de l'APD bilatérale à l'agriculture (les 10 donneurs les plus importants)	359.0	275.7	347.5	371.9	253.7
Part du total de l'APD bilatérale	13	14	15	9	9
BAfD	128.2	147.1	71.8	91.3	17.5
UE	10.3	30.0	19.3	1.3	24.9
AID	115.7	309.5	54.9	252.8	18.7
Fida	44.5	26.5	62.5	82.4	10.1
Total de l'APD multilatérale à l'agriculture	298.7	513.0	208.5	427.7	71.3
Part du total de l'APD multilatérale	14.3	37	13	14	5
Total général	657.7	788.7	556.0	799.6	325.0

Note: L'APD consacrée à l'agriculture comprend les engagements d'aide à la production agricole, halieutique et forestière (codes-objet du SNPC 311, 312, 313), aux industries agricoles et forestières (codes-objet du SNPC 32161, 32162) et à l'aide multisectorielle destinée au développement rural (codes-objet du SNPC 43040). Le total des engagements renvoie au total de l'aide allouable.

Source: Comité d'aide au développement de l'OCDE, base de données SNPC (données extraites le 22 janvier 2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/403473331621>

NOTES

1. Si on y incluait la pêche, la part de l'agriculture dans le total des exportations du Ghana, du Sénégal et de la Tanzanie serait bien plus grande.
2. Govereh *et al.* (1999) notent que « quand les acheteurs potentiels deviennent très nombreux, comme pour les produits de base (de nombreux ménages se trouvent eux-mêmes sur le marché pour acheter ces récoltes, tout comme les négociants), la possibilité d'une coordination entre les acheteurs s'effondre, et le recouvrement du crédit devient extrêmement problématique pour les services de soutien initiaux. Cela peut expliquer en partie pourquoi les cultures vivrières ont rarement été intégrées dans des programmes de commercialisation auxquels participaient des entreprises de commercialisation privées » (p. 7).
3. Le sucre et les tomates sont les deux exceptions pour lesquelles des produits agricoles nationaux sont utilisés dans la transformation. Parallèlement, la principale entreprise produisant du concentré de tomate a récemment commencé à importer des tomates de Chine et d'Iran pour réduire ses coûts de production.
4. Entre 2001 et 2005, les productions d'œufs et de lait ont respectivement augmenté chaque année de 35 et 14 pour cent.
5. Il est très difficile d'évaluer le montant des ressources consacrées au secteur agricole. Du côté des dépenses publiques, le budget et le cadre des dépenses à moyen terme fournissent des informations sur les allocations par fonction, ce qui comprend le ministère de l'Agriculture. On doit interpréter ces données avec prudence dans la mesure où les fonds revenant au secteur agricole ne passent pas par le ministère de l'Agriculture, mais par d'autres ministères et d'autres agences (comme les infrastructures rurales). En outre, les donneurs octroient un financement important au secteur, mais toutes les ressources des donneurs ne figurent pas dans le budget national, certains projets étant menés en dehors des structures gouvernementales.
6. Entre 2005 et 2006, le gouvernement malien a consacré à l'agriculture de 11 à 12 pour cent de son budget total.
7. Au Ghana, la modernisation de l'agriculture entre dans la colonne 1 — Compétitivité du secteur privé — de la stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté. Selon les provisions budgétaires, la colonne 1 devrait recevoir la majeure partie des fonds publics. Toutefois, au cours de la première année (2006), l'écart entre les provisions budgétaires et les paiements effectués a persisté, entraînant une grande pénurie de financement pour les activités de la colonne 1.
8. Le gouvernement zambien a alloué la plus grande partie de son budget agricole au programme de distribution d'engrais et à l'Agence des réserves alimentaires. Ces programmes semblent à la fois créer des distorsions, en entravant l'apparition de fournisseurs d'intrants privés, et être inefficaces parce qu'ils ne sont pas vraiment en mesure de cibler les exploitants relativement pauvres.
9. En 2004-05, par exemple, la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT), une entreprise publique, a accumulé un déficit de 68 milliards de francs CFA (153 millions de dollars) en subventionnant les producteurs de coton ; le gouvernement en a payé 28 milliards (64 millions de dollars) (OCDE/BAfD, 2006).
10. Pour des explications sur la définition large de l'aide à l'agriculture, voir le chapitre 3 de cet ouvrage.
11. Pour plus d'informations sur la Déclaration de Paris et le processus de suivi qui l'accompagne, voir le site du Comité d'aide au développement de l'OCDE : www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

12. Pour une analyse succincte des défis liés à l'appropriation locale, voir Centre de développement de l'OCDE (2008).
13. Dans les cinq pays, les donateurs ont soutenu les analyses des chaînes de valeur afin d'identifier les goulots d'étranglement touchant le développement de marchandises particulières et en ont tiré des stratégies d'exportation pour les gouvernements partenaires. Ces efforts — parfois mis en œuvre avec retard sur le calendrier prévu — ont souvent été menés dans le cadre de l'assistance technique liée au commerce, notamment dans le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP) ou le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce destiné aux pays les moins développés.
14. Il est difficile de faire des études d'impact, en particulier en l'absence d'analyses contrefactuelles et d'analyses coûts/avantages. Parallèlement, le soutien aux organisations de recherche et de défense des droits a amélioré la compréhension des impacts sur les politiques et la qualité du dialogue avec les gouvernements sur la façon de renforcer l'efficacité des politiques. Cependant, les réussites sont difficilement mesurables, notamment quand il s'agit d'évaluer le renforcement de la confiance entre les exploitants, le secteur privé et le gouvernement ou la capacité analytique.

RÉFÉRENCES

ANSD — AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE (2007), *Banque de données économique et financières*, ministère de l'Économie et des Finances, Dakar.

BARGHOUTI, S., S. KANE, K. SORBY et M. ALI (2004), *Agricultural Diversification for the Poor: Guidelines for Practitioners*, Document de travail no 1 de la Banque mondiale sur le développement agricole et rural, Banque mondiale, Washington, D.C.

BEINTEMA, N.M. et G.-J. STADS (2006), « Agricultural R&D in Sub-Saharan Africa: An Era of Stagnation », Document d'information produit pour l'initiative Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI), août, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, D.C.

BONAGLIA, F. (2008), *Zambia — Sustaining Agricultural Diversification*, Centre de développement de l'OCDE, Paris (www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment).

EIU — ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2007), *Country Profile: Ghana*, août, Londres.

GOVEREH, J., T. JAYNE et J. NYORO (1999), « Smallholder Commercialization, Interlinked Markets and Food Crop Productivity: Cross-Country Evidence in Eastern and Southern Africa », Département d'Économie agricole et département d'Économie, Université de l'État de Michigan.

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE ZAMBIE (2007), *Budget Address delivered to the National Assembly on 9 February 2007*, ministère des Finances et de la Planification nationale, Lusaka.

FIDA (2006), *Republic of Ghana — Country Strategic Opportunities Paper*, avril, Rome.

ISSER — INSTITUTE OF STATISTICAL, SOCIAL AND ECONOMIC RESEARCH (2006), *The State of the Ghanaian Economy in 2005*, Université du Ghana, Legon.

MATSUMOTO-IZADIFAR, Y. (2008a), *Senegal — Making Better Use of Agribusiness Potential*, Centre de développement de l'OCDE, Paris (www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment).

MATSUMOTO-IZADIFAR, Y. (2008b), *Mali — Beyond Cotton, Searching for « Green Gold »*, Centre de développement de l'OCDE, Paris (www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment).

OCDE/BAFD (2006), *Perspectives économiques en Afrique 2006/2007*, préparé conjointement par la Banque africaine de développement et le Centre de développement de l'OCDE, Paris (www.oecd.org/dev/aeo).

OCDE/BAFD (2007), *Perspectives économiques en Afrique 2007/2008*, préparé conjointement par la Banque africaine de développement et le Centre de développement de l'OCDE, Paris (www.oecd.org/dev/aeo).

OCDE (2007), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris — Synthèse des résultats*, OCDE, Paris (www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring).

OCDE (2008), *Financer le développement 2008: Appropriation ?*, Centre de développement, Paris.

PINGALI, P.L. (1997), « From Subsistence to Commercial Production Systems: The Transformation of Asian Agriculture », in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, no 2.

RÉPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE (2007), *The Economic Survey 2006*, Ministère du Plan, de l'Économie et de la responsabilisation, juin, Dar es Salaam.

TIMMER, C.P. (1997), « Farmers and Markets: The Political Economy of New Paradigms », in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, n° 2.

WOLTER, D. (2008a), *Ghana — Agriculture is Becoming a Business*, Centre de développement de l'OCDE, Paris (www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment).

WOLTER, D. (2008b), *Tanzania — The Challenge of Moving from Subsistence to Profit*, Centre de développement de l'OCDE, Paris (www.oecd.org/dev/publications/businessfordevelopment).

ABRÉV. ACRONYMES

Abréviations et acronymes

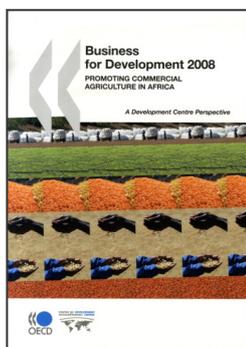
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AGOA	Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (États-Unis)
AID	Association internationale de développement
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
ASS	Afrique subsaharienne
BAfD	Banque africaine de développement
BDRCC	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), « Libérer le potentiel de l'agriculture : les leçons à tirer de cinq pays », dans *Business for Development 2008 : Promoting Commercial Agriculture in Africa*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264044890-6-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.