



Études et Travaux

en ligne n° 38



Pierre Baris

# Le Programme pour le développement de l'agriculture africaine est-il mal parti ?

---

LES ÉDITIONS DU GRET



**Référence du document :**

Baris, P., *Le Programme pour le développement de l'agriculture africaine est-il mal parti ?* 2013, Coll. Études et travaux en ligne n°38, Gret, 32 p.

**Auteur :** Pierre Baris

Pierre Baris est docteur en économie et consultant indépendant. Il est spécialisé dans les politiques agricoles, l'analyse économique des filières et l'intégration régionale. (baris.p@noos.fr)

**Domaine(s) :** Développement agricole et sécurité alimentaire

**Zone géographique :** Afrique

**Mots clés :** politique agricole, sécurité alimentaire, approche régionale

**Mise en ligne :** mai 2013

**Maquette couverture :** Hélène Gay

**Collection Études et travaux en ligne**

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants ou partenaires du Gret (rapports de programmes de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, études d'impact, etc.).

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret (rubrique « Ressources en ligne ») :

[www.gret.org](http://www.gret.org)

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret (rubrique « publications »).

Contact : Éditions du Gret, [edition@gret.org](mailto:edition@gret.org)



## Avant-propos

En novembre dernier, nous avons célébré le cinquantenaire de la parution de « *L'Afrique noire est mal partie* », livre écrit en 1962 par René Dumont<sup>1</sup>, célèbre agronome français, ayant contribué à populariser l'écologie politique. Ce colloque, organisé par la Fondation René Dumont avec l'appui du Cirad, de l'AFD, d'Agro-Paris-Tech et du Gret<sup>2</sup>, avait pour objectif de questionner la pertinence des analyses de René Dumont et, à cette occasion, de s'interroger sur l'actualité des politiques agricoles sur le continent africain<sup>3</sup>.

Les organisateurs ont considéré qu'un des changements intervenus en cinquante ans était indéniablement l'émergence de responsables africains ayant toute la légitimité et la compétence pour parler des politiques agricoles africaines. Nous devons nous adresser à eux et non pas principalement à un expert français ou européen, successeur ou disciple de René Dumont.

L'Union africaine a confié au Nepad<sup>4</sup>, intégré maintenant en son sein, de piloter le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA ou CAADP en anglais), adopté en 2003 au sommet des chefs d'États africains de Maputo.

Nous avons donc été très honorés que le Docteur Ibrahim Assan Mayaki, directeur exécutif de l'Agence du Nepad, accepte notre invitation et introduise la journée politique du colloque, au cours de laquelle sont également intervenus M. Pascal Canfin, ministre français du Développement ; M. Modibo Traoré, sous-directeur général du département de l'agriculture et de la protection des consommateurs à la FAO ; M. Mamadou Cissokho, président d'honneur du CNCR et du Roppa<sup>5</sup> ; M. Bernard Rey, représentant de la Commission européenne ; M. Jean-Yves Grosclaude directeur des opérations à l'AFD. Nous avons également reçu un message de S.E.M. Abdou Diouf, secrétaire général de la Francophonie.

Pour célébrer l'existence d'un tel programme pour le développement de l'agriculture africaine, le Gret a souhaité apporter sa contribution sous la forme d'une analyse critique de son contenu et de sa mise en œuvre. Il nous a fallu déchanter pour ce qui est de l'analyse de la mise en œuvre car les données de « première main » sont très rares. Le bilan présenté a donc été conduit plus du point de vue du processus et de ses intentions que de ses résultats. Nous avons pu constater après le discours de M. Mayaki que nous ne sommes pas en désaccord, loin de là, ce dont nous nous félicitons car si les réalités des politiques agricoles des États africains ne sont pas la stricte application des engagements pris lors de l'adoption du CAADP/PDDAA et si ce Programme peut indéniablement trouver des voies d'amélioration, il constitue néanmoins la marque d'une volonté politique africaine encourageante.

Pierre Baris, qui suit de très près et depuis fort longtemps ces questions de politiques agricoles, a bien voulu conduire ce travail d'analyse, en faisant des allers et retours avec certains constats de René Dumont dans « *L'Afrique noire est mal partie* ». Une façon de participer à la commémoration en restant fidèle à l'esprit critique du grand agronome.

Une synthèse de ce document a été publiée sous la forme d'une note *Politiques et pratiques de développement*, téléchargeable, en français et en anglais, sur le site du Gret.

[http://www.gret.org/wp-content/uploads/NPPD\\_10-fr.pdf](http://www.gret.org/wp-content/uploads/NPPD_10-fr.pdf)

---

<sup>1</sup> Et réédité pour l'occasion par les Éditions du Seuil.

<sup>2</sup> Cirad : Centre international de Recherche en Agronomie pour le Développement, AFD : Agence française de Développement, Agro-Paris-Tech : École nationale d'Agronomie, Gret : Professionnels du développement solidaire.

<sup>3</sup> Des Actes sont en cours de rédaction.

<sup>4</sup> Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

<sup>5</sup> CNCR : conseil national de concertation et de coopération des ruraux ; ROPPA : réseau des organisations paysannes et producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest.



## Sommaire

Avant-propos .....	3
Résumé .....	4
Sigles et acronymes.....	6
Principaux accords.....	7
Lexique.....	8
<b>Introduction .....</b>	<b>9</b>
<b>Le CAADP : une ambition continentale .....</b>	<b>10</b>
Qu'est-ce que le CAADP ? .....	10
Questions soulevées par le CAADP.....	12
<b>La position des acteurs sur le processus .....</b>	<b>13</b>
La lente adhésion des pays au processus.....	13
La prudence des bailleurs de fonds.....	15
<b>Programme agricole versus politique agricole .....</b>	<b>17</b>
Une reformulation des politiques existantes.....	17
La non-prise en compte des instruments de politique.....	18
La non-prise en compte des autres politiques.....	18
Le CAADP peut déboucher sur des stratégies nouvelles .....	21
<b>Une approche régionale qui a du mal à se concrétiser .....</b>	<b>22</b>
Une dimension régionale .....	22
Bilan mitigé pour l'harmonisation et la coordination des PNIA.....	23
Les acteurs privés et l'approche régionale.....	24
Les donateurs .....	24
<b>La participation .....</b>	<b>25</b>
<b>L'investissement privé oublié dans les PNIA .....</b>	<b>27</b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>29</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>30</b>
<b>Annexe : L'Afrique est elle mal partie ?.....</b>	<b>32</b>

## Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
CAADP	<i>The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme</i> PDDAA : Programme détaillé de développement de l'Agriculture africaine
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ECOWAS <i>The Economic Community Of West African States</i>
CGIAR	<i>Consultative Group on International Agricultural Research</i> Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
Cirad	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
Comesa	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i> Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CPS	Cellule de planification et de statistique du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
DFID	<i>Department for International Development</i> Ministère britannique du développement international
DIAL	Développement, Institutions et mondialisation (Unité mixte de recherche)
EAC	<i>East African Community / Communauté d'Afrique de l'Est</i>
ECDPM	<i>European Centre for Development Policy Management</i> Centre européen de gestion des politiques de développement
ECOWAP	Politique agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
GAFSP	<i>Global Agriculture and Food Security Program</i>
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i> Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IPAR	Initiative prospective agricole et rurale
Nepad	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OP	Organisations paysannes
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP)
PNIA	Programme national d'investissement agricole
PNISA	Programme national d'investissement dans le secteur agricole
PRIA	Programme régional d'investissement agricole
Resakss	<i>Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System</i>
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest
SADC	<i>Southern African Development Community</i> Communauté de développement de l'Afrique australe
SDR	Stratégie de développement rural
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

## Principaux accords ayant une incidence sur la politique agricole africaine

2000 : Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), huit objectifs adoptés par 193 États membres de l'ONU, et au moins 23 organisations internationales. Ces objectifs recouvrent de grands enjeux humanitaires : la réduction de l'extrême pauvreté et de la mortalité infantile, la lutte contre plusieurs épidémies, l'accès à l'éducation, l'égalité des sexes, et l'application du développement durable.

2001 : Création du **Nepad**, organe d'exécution de l'Union africaine chargé de diriger l'intégration économique de l'Afrique. La **déclaration fondatrice du Nepad** identifie l'agriculture comme priorité sectorielle.

2003 : **adoption du CAADP/PDDAA** (Programme global de développement de l'agriculture africaine) par les chefs d'États et de Gouvernements africains. Ce programme relève du Nepad. Il œuvre à l'amélioration de l'agriculture afin de stimuler le développement économique de l'Afrique. La **Déclaration de Maputo** (2003) préconise des taux de croissance agricole de 6 % et l'utilisation de 10 % des dépenses publiques pour le développement agricole et rural sur une période de 5 ans.

2005 : Élaboration de la politique agricole de la communauté économique régionale de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), **l'ECOWAP**.

2005 : La **Déclaration de Paris** est un accord international auquel une centaine de ministres de pays développés et de pays en développement, de responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs.

2006 : **Déclarations d'Abuja** de 2006 sur les engrais (juin) et sur la sécurité alimentaire (décembre).

2009 : création du **fonds multi bailleurs GAFSP** (Global Agriculture and Food Security Program), géré par la Banque mondiale, suite à la crise alimentaire.

2009 : Sommet des chefs d'États et de Gouvernement du G8. **Engagements de l'Aquila**. Suite à la crise alimentaire de 2008 qui a remis la question de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en haut de l'agenda international, les membres du G8 ont annoncé la mobilisation de plus 20 milliards de dollars pour « lutter contre la faim ».



## Lexique

- Approche corridor : l'approche corridor, initiée par l'OCDE et appliquée en Afrique considère que le développement des infrastructures de transport du continent est un élément essentiel pour stimuler le commerce et la productivité entre autre du secteur agricole. Ces infrastructures devraient être développées sous forme de partenariat Public / Privé (PPP).
- Bulk blending : usines fabriquant l'engrais composé à partir des composants chimiques N P et K.
- Business meeting : réunions organisées par les pays et les Communautés régionales rassemblant les bailleurs de fonds et le secteur privé en vue de financer les PNIA et les PRIA.
- Compact : document d'accord entre les différentes parties prenantes du CAADP/PDDAA (convention ou charte).
- Focal point/Point focal : représentant national du CAADP/PDDAA dans chacun des pays.
- Principe de subsidiarité : le principe de subsidiarité est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Ce principe est appliqué par l'Union européenne et par les Communautés régionales africaines pour déterminer les niveaux de compétences entre institutions régionales et pays membres.
- Revue post-compact : rapport réalisé par des experts indépendants sur la qualité de PNIA (la note 8 page 10 explicite les différentes revues).
- Risque prix : risque économique engendré par les fluctuations de prix qui peuvent être exogènes (prix internationaux) ou endogènes aux pays. De nombreux outils ont été mise en place pour limiter le risque prix et ses conséquences (assurance, marchés à termes, fonds de lissage,...).

---

# Introduction

---

Il y a cinquante ans René Dumont écrivait « l'Afrique noire est mal partie ». Le CAADP ou PDDAA, (The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme ou Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine) en tant que première initiative continentale de programmation des investissements dans l'agriculture aurait certainement retenu son attention. Participation, approche régionale, harmonisation des politiques, gestion durable des terres et des eaux, réduction de la pauvreté, place du privé,... autant de concepts qu'il a maintes fois utilisés avec une certaine prudence critique, et que l'on retrouve dans le CAADP/PDDAA. Si les mots sont les mêmes, recouvrent-ils aujourd'hui la même réalité ?

Ce texte cherche à faire un premier bilan de ce programme pour l'agriculture en Afrique dans le contexte actuel de tension alimentaire, à la lumière de certaines interrogations de René Dumont. Ce bilan est conduit davantage du point de vue du processus et de ses intentions que de ses résultats, car les délais de mise en œuvre sont importants et l'analyse de « ce qui est fait » est faiblement documentée. Ce texte qui s'appuie sur de l'analyse documentaire, a été discuté et amendé par un groupe de chercheurs et d'experts dans le secteur agricole. Il cherche à répondre à plusieurs questions : quel est la position des acteurs du développement sur le CAADP/PDDAA ? S'agit-il de programme agricole ou de politique agricole ? Quel bilan sur l'approche régionale ? La participation des acteurs a-t-elle été effective ? Et quel rôle retient le CAADP/PDDAA pour le secteur privé dans la relance de l'agriculture.

---

# Le CAADP : une ambition continentale

---

---

## Qu'est-ce que le CAADP ?

---

Le CAADP ou PDDAA (*The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* ou programme détaillé de développement de l'agriculture africaine) est le programme agricole du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad<sup>6</sup>), qui est lui-même un programme de l'Union africaine. Créé par l'Assemblée de l'Union africaine en 2003, le CAADP/PDDAA a pour objectif général d'éradiquer la faim et réduire la pauvreté grâce à l'agriculture.

Le CAADP repose sur quatre piliers principaux :

- la gestion durable des terres et des eaux,
- l'accès aux marchés,
- l'approvisionnement alimentaire et la réduction de la faim,
- la recherche agricole.

### • Le CAADP se décline au niveau national et au niveau régional

Il s'appuie sur des « pactes », appelés aussi « compacts » qui sont des documents issus de l'accord de toutes les parties prenantes de l'exercice (secteur public, secteur privé dont les organisations paysannes, société civile, ainsi que les bailleurs de fonds) et signés par eux. Ces compacts sont des textes assez courts de trois à cinq pages qui rassemblent des engagements plutôt généraux des différents signataires sur leur implication et leur participation dans le processus. Sur la base de ces compacts, sont définis des programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) pour les pays<sup>7</sup>, et des programmes régionaux (PRIA). Des tables rondes, rassemblant tous les acteurs du développement, avalisent ces documents. Le Nepad assure un appui méthodologique et l'harmonisation des documents par un système de revue post-compact CAADP au niveau continental, régional et national<sup>8</sup>. Une phase suivante, dans lequel certains pays ont déjà avancé, consiste à organiser des « *business meetings* » visant à mobiliser des financements.

En 2011, 25 pays en Afrique avaient signé les compacts, 18 pays ont réalisé leur PNIA<sup>9</sup>, et une douzaine ont poursuivi le processus avec des *business meetings*. Au niveau régional, seule la CEDEAO<sup>10</sup> a

---

<sup>6</sup> Le Nepad est un organe d'exécution de l'Union africaine chargé de diriger l'intégration économique de l'Afrique.

<sup>7</sup> Ces programmes peuvent avoir des appellations différentes selon les pays, car ils sont issus de la combinaison de politiques nationales agricoles ou sous-sectorielles en cours dans chacun des pays.

<sup>8</sup> La revue mutuelle au niveau continental (le Forum du Partenariat africain et la plate-forme du Partenariat du CAADP), la revue par les pairs au niveau régional (Représentants des États des ministères de l'Agriculture et dirigeants des communautés économiques régionales et société civile) et au niveau national une revue pour s'assurer que les programmes, les politiques budgétaires et celles de l'aide publique au développement (APD) sont en accord avec les principes du CAADP.

<sup>9</sup> En 2011 en Afrique de l'Ouest, 13 pays sur 15 avaient bouclé leur PNIA et le programme régional (PRIA) de la CEDEAO a été finalisé. Pour la communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) en juin 2011 tous les pays (Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi et Tanzanie) avaient signé leurs compacts ; le Rwanda, l'Ouganda et le Kenya ont réalisé leur PNIA et la revue technique, le Burundi et la Tanzanie étaient en phase de finalisation. Des *business meetings* ont eu lieu au Rwanda, Ouganda et Kenya.

rédigé son PRIA en 2010. Le processus CAADP est donc encore en chantier avec certaines lenteurs qui sont à la mesure de l'ambition du processus. Néanmoins, on constate ces deux dernières années (2011-2012) une nette accélération du processus CAADP.

- **Le CAADP, un processus innovant**

Plus que des programmes classiques d'investissement agricole, le CAADP est conçu comme un *cadre commun visant à encourager et guider les initiatives nationales, régionales, et continentale* en matière de renforcement de la production et de l'activité agricole et de la sécurité alimentaire. Si chaque pays, ou chaque région, peut développer et mettre en œuvre comme il souhaite le processus CAADP, par contre le Nepad assure la conduite du processus<sup>11</sup> à travers un appui méthodologique et une harmonisation au niveau continental, régional, et national et à travers des « revues post-compact CAADP » qui analysent les documents produits. Le Nepad, pour mettre en œuvre ce processus, a appuyé la mise en place d'une structure dédiée dans chaque pays (les comités CAADP et les « points focaux CAADP<sup>12</sup> »).

- **Le CAADP, une mise en œuvre concrète de la déclaration de Paris**

Le CAADP est un rare cas, à l'échelle africaine, d'application des principes « d'appropriation », « de partenariat » et « d'alignement » de la déclaration de Paris<sup>13</sup>. Cette initiative retient l'attention de la communauté internationale car elle rompt de fait avec la logique, qui prévalait jusqu'alors, des conditionnalités sur les politiques sectorielles demandées par la communauté des bailleurs. Le CAADP est ainsi une mise en œuvre concrète de la déclaration de Paris et devrait représenter une évolution certaine dans les rapports entre bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires.

- **Le CAADP, précurseur de la relance de l'agriculture**

Dès 2003 le Nepad veut inverser la tendance de la baisse des investissements dans l'agriculture et lance le processus CAADP. Dans ce cadre, l'Union africaine a demandé à tous ses États membres d'accroître leurs investissements dans le secteur de l'agriculture, à hauteur au moins de 10 % de leur budget national avant 2008 (Déclaration de Maputo, 2003). Ce n'est qu'en 2007 que la communauté des bailleurs se mobilisera sur l'agriculture (rapport de la Banque mondiale sur le développement agricole<sup>14</sup>) et en 2008 qu'elle consacrera des ressources financières importantes suite à la crise alimentaire et de la flambée des prix<sup>15</sup>. Plusieurs fonds internationaux dits verticaux car strictement dédiés à la sécurité alimentaire sont alors mis en place dans le cadre du G8<sup>16</sup>. Dans la volonté de relance des investissements dans l'agriculture, le Nepad est clairement un précurseur !

---

<sup>10</sup> La CEDEAO, communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest regroupe 15 États membres (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo).

<sup>11</sup> Avec entre autres, l'appui de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) et de l'IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires).

<sup>12</sup> Voir lexic page 8.

<sup>13</sup> Déclaration sur l'aide au développement, voir encadré page 7.

<sup>14</sup> Rapport 2008 mais rédigé en 2007 avant la flambée des prix internationaux.

<sup>15</sup> Plusieurs donateurs cherchent aujourd'hui à définir leurs propres stratégies avec des avancées pour certains multilatéraux comme l'Union européenne qui a défini sa stratégie et la Banque mondiale qui a réorienté sa programmation. Pour les bilatéraux, le processus est en cours avec une première stratégie centrée sur la nutrition pour le DFID (Ministère britannique du développement international), et des chantiers plus ou moins avancés pour plusieurs autres donateurs.

<sup>16</sup> Dès 2007, au début de la crise alimentaire, de nombreux pays importateurs nets de céréales, principalement situés en Afrique, ont mobilisé, sur leurs propres ressources budgétaires, des montants importants pour des plans d'urgence ou programmes spéciaux visant à faire face à la crise. Ces programmes ont été appuyés principalement par des fonds dédiés « verticaux » ainsi que par des aides budgétaires de plusieurs donateurs. D'après la déclaration du G8 en juin 2010 à Muskoka, 6,5 milliards de dollars auraient été déjà attribués dans le cadre des engagements de l'Aquila. Globalement 22 milliards devraient être engagés par 13 pays donateurs pour la période 2009-2011 dont 6 milliards supplémentaires.

- **Une production intellectuelle pour accompagner la construction du Programme.**

Un travail important a été réalisé par l'IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires)<sup>17</sup> et la FAO (Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)<sup>18</sup> sur la nécessaire croissance du secteur agricole en Afrique. Par des analyses stratégiques et l'utilisation de modèles, les objectifs du CAADP/PDDAA ont pu être quantifiés, à savoir :

- atteindre une croissance agricole annuelle de minimum 6 %,
- atteindre le premier Objectif du Millénaire pour le Développement qui est de réduire de moitié la pauvreté et la faim en 2015,
- faire en sorte que chaque pays alloue 10 % de son budget à l'agriculture pour parvenir aux deux objectifs qui précèdent.

Le Resakss<sup>19</sup> aide les pays « dans leur évaluation des options de politique et d'investissement pour accélérer la croissance et la réduction de la pauvreté et de la faim, en collaboration avec toutes les expertises existantes et disponibles, notamment les centres nationaux, régionaux et internationaux compétents »<sup>20</sup>. Ce souci d'une approche macroéconomique du secteur agricole a permis d'harmoniser les objectifs quantitatifs des différents pays et de monter des banques de données sur le secteur pour chacun des pays<sup>21</sup>. Cette approche quantitative du développement du secteur agricole, qui se heurte souvent au manque de données et au manque de fiabilité de celles-ci, a donc permis de donner des objectifs quantifiés pour les investissements des PNIA en relation avec la croissance du secteur et la réduction de la pauvreté recherchée. Par contre, nous le verrons plus loin, cette approche basée sur les besoins (6 % de croissance du secteur), a aussi participé à une programmation des investissements dans les PNIA souvent démesurée par rapport aux ressources disponibles.

---

## Questions soulevées par le CAADP

---

Le CAADP, en tant que processus innovant n'est pas sans poser de questions. L'ambition continentale, le souci de renverser les rapports entre bailleurs de fonds et les bénéficiaires de l'aide, la prise en compte de l'intégration régionale, la place du privé dans le développement agricole, autant de questions qui provoquent depuis longtemps des polémiques et des débats. Il s'agit de poser un regard critique et constructif sur ces différents thèmes que le CAADP a eu l'ambition d'affronter. Avant d'aborder ces questions, il faut remarquer que les analyses techniques sur les documents (compacts et programmes d'investissement) sont assez rares en dehors des revues techniques internes produites par le CAADP. En fait, bien souvent, les commentateurs se contentent de répéter « ce qui est dit » sans réellement analyser « ce qui est fait ». Beaucoup d'*a priori* orientent le regard des commentateurs, car le processus CAADP aborde des questions de fond maintes fois débattues qui n'ont pas encore trouvé de solutions.

---

<sup>17</sup> En 2006, un groupe de bailleurs de fonds (DFID, USAID et SIDA), a donné à l'IFPRI une subvention pour fournir une assistance technique et accélérer la mise en œuvre de l'agenda du PDDAA. L'IFPRI a réalisé des modèles macroéconomiques sur le secteur agricole, appuyé les différents pays par des études techniques pour les stratégies agricoles et monté des bases de données.

<sup>18</sup> La FAO soutient le processus depuis 2003 à travers ses projets d'assistance technique. La FAO a obtenu en 2009 2,8 millions de dollars du gouvernement italien pour financer son soutien à la mise en œuvre du CAADP. La FAO et le centre d'investissement de la FAO appuient le CAADP, en participant aux processus nationaux de tables rondes, en diffusant les connaissances par le biais d'études et de rapports et en favorisant la coordination des donateurs, en particulier grâce à son rôle dans la plate-forme mondiale des donateurs pour le développement rural. De plus la FAO finance un poste permanent d'assistance technique au Nepad pour le suivi du CAADP.

<sup>19</sup> Le Resakss (Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System) est un réseau, monté par l'IFPRI et le Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), réseau qui relie les trois communautés économiques régionales (Comesa, CEDEAO et SADC) pour la mise en œuvre du CAADP.

<sup>20</sup> Conférence internationale sur le financement de la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP/PDDAA) 2009

<sup>21</sup> Voir <http://www.resakss.org>

---

# La position des acteurs sur le processus

---

L'ambition du CAADP est de rassembler autour d'un même projet la plupart des acteurs du développement. Chaque acteur a ses propres intérêts, ses propres pratiques et ses domaines réservés. Il est normal qu'un tel processus fédérateur engendre des résistances implicites ou explicites. L'effort d'harmonisation recherchée au niveau continental, régional et aussi des pays se heurte forcément aux logiques institutionnelles où chaque acteur défend ses prérogatives. De même l'implication réelle des bailleurs de fonds dans le processus entraîne une perte de pouvoir, ou tout au moins des changements d'habitude. Enfin la participation des organisations paysannes et du secteur privé dans un exercice techniquement complexe, et à une échelle régionale et continentale, est relativement nouveau.

---

## La lente adhésion des pays au processus

---

- **La lenteur du processus**

Il aura fallu dix années après l'engagement de Maputo pour que la moitié des pays africains aient notoirement avancé dans le processus. Certains pays avaient déjà des politiques agricoles, ou étaient dans leur propre processus de formulation avec souvent des approches sectorielles qui leur étaient propres et un partage du champ de l'agriculture en sous-secteur qui leur était spécifique. De plus, au moins pour l'Afrique de l'Ouest, l'implication des communautés économiques régionales (CER) pouvait être vue par certains pays, certes comme un respect du principe de subsidiarité, mais aussi comme une ingérence allant au-delà de ce principe<sup>22</sup>. Il est donc logique qu'il y ait eu dans un premier temps certaines résistances.

- **Les difficultés de la mise en œuvre de la déclaration de Maputo**

Dix ans après cette décision unanime qui devait porter à 10 % la contribution des États au secteur agricole dès 2008, les efforts budgétaires des différents pays dans le secteur agricole restent très contrastés. L'objectif est encore loin d'être atteint, puisqu'en 2009 seuls huit pays africains ont atteint les 10 % et dix-huit ont dépassé les 5 % de leur budget national consacré à l'agriculture. De plus, comme le soulignent les revues post-compact CAADP du PNIA, certains pays ont notoirement surestimé leur capacité de financement budgétaire et auront du mal à assurer leur part de financement dans les PNIA.

- **Une ambition d'investissement des pays souvent irréaliste**

Les revues soulignent souvent l'ambition démesurée de la programmation<sup>23</sup>, mais aussi, contrairement, son insuffisance pour remplir les objectifs du CAADP<sup>24</sup>. Comment atteindre les objectifs du CAADP tout en sachant que les ressources potentielles sont limitées ainsi que les capacités de mise en œuvre des différents pays ? La résolution de cette contradiction est au centre du réalisme de ce type de programmation. Le CAADP et les pays comptent surtout sur l'augmentation de l'aide publique au développement (APD) pour combler les besoins financiers et atteindre les objectifs, mais aussi sur des investissements privés, mais hélas la contribution du secteur privé n'est jamais estimée (voir plus loin).

---

<sup>22</sup> Cf. lexique page 8.

<sup>23</sup> Pour le Togo, le budget pour la mise en œuvre du PNIA pour la période 2010-2015 évalué à 569 milliards de FCFA, soit plus de 112 milliards de FCFA par an, est sans commune mesure avec le budget du secteur agricole exécuté en 2008 qui se monte à 19,8 milliards de FCFA.

<sup>24</sup> Les tendances d'évolution du secteur agricole au Togo au cours des dernières décennies et les investissements prévus, ne permettront pas d'atteindre le premier Objectif du millénaire pour le développement ni en 2015, ni en 2020. C'est donc un sérieux problème d'alignement avec les objectifs et engagements du PDDAA. Il faudrait réaliser d'autres simulations avec des hypothèses de croissance différente et des investissements mieux ciblés pour atteindre l'OMD 1 en 2020 à défaut de pouvoir l'atteindre en 2015.

- **L'harmonisation de la programmation au niveau continental**

Peut-on harmoniser la programmation des investissements agricoles au niveau continental, ou, plus modestement leurs processus de fabrication ? Cette approche continentale et régionale des programmations est relativement nouvelle, car elle fait suite à une pratique quasiment « solitaire » depuis de longues années des pays dans leurs politiques agricoles. Rares, jusqu'à aujourd'hui, sont les pays qui tiennent compte des politiques de leurs voisins et de l'environnement régional. Soulignons d'ailleurs que certains bailleurs de fonds suivent les mêmes travers en programmant leurs appuis par pays, sans grand souci d'une cohérence régionale.

La diversité des situations agricoles, mais aussi les différences dans les capacités de gouvernance des différents pays, laissent penser que cet objectif d'harmonisation reste très ambitieux. Qu'en est-il ? Les différents documents analysés montrent que la majorité des pays ne suivent pas la structure des quatre piliers du CAADP, mais leurs propres découpages, selon des logiques institutionnelles ou en sous-secteurs. Les revues post-compact PNIA<sup>25</sup>, qui utilisent une méthodologie assez complexe<sup>26</sup>, notent les différences et les thèmes qui auraient dû être abordés selon un « modèle CAADP »<sup>27</sup>. Les revues post-compact CAADP<sup>28</sup> se concentrent aussi sur le niveau de financement des PNIA et leur impact (plutôt théorique) sur l'augmentation de la production agricole et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Cet exercice n'est pas sans difficulté comme le souligne benoîtement la revue sur le Togo « *Comme dans la plupart des pays africains, il n'y avait pas de données pour conduire convenablement cette partie de la revue* ». Cette approche macroéconomique du secteur agricole peut être techniquement contestée (liaison mécanique entre : niveau de l'investissement – croissance du secteur – effets sur la réduction de la pauvreté), par contre elle révèle la contradiction entre les objectifs ambitieux du CAADP et la disponibilité de ressources. Faut-il partir des objectifs pour déterminer les besoins en financement, ou estimer objectivement des ressources disponibles pour fixer des objectifs plus réalistes ?

De plus cette approche économique globale n'a pas été utilisée pour choisir entre différentes options d'investissements et n'éclaire en rien les problèmes complexes de stratégie et de choix des investissements dans le secteur.

En conclusion, les pays qui ont suivi le processus se sont fortement inspirés des programmes qu'ils avaient déjà réalisés. Leur espoir est certainement de trouver des financements extérieurs plus importants à travers le processus CAADP, dans la mesure où les bailleurs de fonds sont impliqués au niveau global dans le processus. Par contre, les soucis portés par le CAADP, d'implication de tous les acteurs, de la nécessité de chiffrer les apports budgétaires, de cibler les filières vivrières et d'élevage, et de la liaison à établir entre investissement et croissance du secteur et lutte contre la pauvreté (même si on peut critiquer la méthodologie) sont pour certains pays des nouveautés et des avancées.

L'harmonisation de la programmation est bien difficile car chaque pays fait face à ses propres contraintes et à ses propres priorités. Elle n'est pas inutile, et il est même indispensable que les revues post-compact cherchent à pointer du doigt les volets et interventions négligés dans certains PNIA. Mais, à

---

<sup>25</sup> Les plans d'investissements sont soumis à l'examen technique mené par la Commission de l'Union africaine, l'agence de planification et de coordination du Nepad et les institutions piliers et la région. Cette revue technique post-compact est une étape critique dans la mise en œuvre opérationnelle des stratégies par pays et des plans d'investissement (CAADP).

<sup>26</sup> Les revues (faites par des experts indépendants) suivent un « Guide de mise en œuvre du PDDAA, dans le Guide de revue post-compact, et dans le Guide inter-piliers pour la mise en œuvre du PDDAA lui-même basé sur les documents plus détaillés intitulés Cadres des piliers et les documents d'accompagnement sur l'élevage, les pêches et la foresterie » (revue sur le PNIA du Togo).

<sup>27</sup> Par exemple la place du privé dans l'agriculture, l'absence d'investissements dans certains secteurs (élevage, eau,...), les thèmes de l'agriculture durable, etc.

<sup>28</sup> Le modèle de feuille de route de revue post-compact CAADP. Les composantes sont : 1) alignement sur la vision du CAADP et les principes des éléments de stratégie ; 2) cohérence avec la croissance à long terme et les options de réduction de la pauvreté ; 3) adoption des meilleures pratiques et inclusion des principes éléments du programme ; 4) alignement sur les engagements du pays ; 5) réalisme opérationnel (comprenant le renforcement des institutions et des compétences).

notre avis, au-delà de l'harmonisation, l'enjeu est d'assurer une complémentarité des programmations entre pays dans le cadre des marchés agricoles régionaux en prenant en compte les avantages comparatifs de chacun (voir chapitre page 22).

---

## La prudence des bailleurs de fonds

---

- **Le regard des partenaires au développement.**

Les bailleurs de fonds se sont engagés dans le processus au moins à travers la signature des compacts (généralement signés par le chef de file du secteur), mais cet engagement reste très général<sup>29</sup>. Bien qu'impliqués dans le processus, on sent chez les bailleurs une certaine prudence, due certainement en partie à l'effort financier qui leur est demandé dans les programmes d'investissement, mais aussi à la qualité médiocre de certains PNIA. Certains *business meetings* n'ont pas eu le succès attendu par le Nepad et les bailleurs de fonds se sont engagés très prudemment sur leurs contributions. En revanche le *Global Agriculture and Food Security Program* GAFSP<sup>30</sup>, pour l'identification de ses interventions, s'appuie sur les PNIA existants dans les cinq ou six pays africains dans lesquels il intervient. On note aussi des engagements de certains bailleurs de fonds<sup>31</sup> dans le PRIA de la CEDEAO bien que tous les pays n'aient pas signé le compact régional.

Certains bailleurs de fonds contestent dans le CAADP la qualité des modèles utilisés et la possibilité de le financer par le doublement de l'aide extérieure dans le secteur agricole. « *L'hypothèse de croissance économique " mécanique " par doublement de l'aide au secteur évacue de fait certaines contraintes structurelles : en absence d'un diagnostic conjoint sur l'efficacité de l'action publique sectorielle et de proposition de modalités visant à améliorer son efficacité, toute augmentation du volume de l'aide paraît peu pertinente, au-delà de mesures ponctuelles / conjoncturelles* » ; « *une présentation et une discussion des hypothèses et bases économiques retenues sont indispensables afin de s'assurer de la validité des simulations économétriques présentées* »<sup>32</sup>.

- **Quels rôles ont joué les institutions internationales dans la mise en place du processus ?**

Au début du processus, le Nepad et certains chefs d'États africains ont demandé aux institutions internationales de les aider, particulièrement la FAO<sup>33</sup>. Il est dit aussi que les États-Unis ont introduit ensuite l'IFPRI (voir note 17 page 12) dans le processus pour accélérer la rédaction des compacts et des programmes d'investissement dans certains pays, pour disposer ainsi d'un cadre de référence pour leur propre programme dédié à la sécurité alimentaire (« *Feed the future* <sup>34</sup>») ou pour les fonds internationaux qu'ils financent en partie (GAFSP).

---

<sup>29</sup> Par exemple pour le Mali : « faire reposer l'essentiel du soutien sur les documents de politique agricole, appuyer le gouvernement pour renforcer sa capacité dans le processus de formulation et de mise en œuvre du programme national d'investissement dans le secteur agricole, renforcer la capacité stratégique opérationnelle des CPS/SDR, améliorer la prévisibilité de l'aide en s'alignant autant que possible sur le calendrier de planification budgétaire de l'État, améliorer le taux d'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (actuellement de 9 %).

<sup>30</sup> *Global Agriculture and Food Security Program* : fonds multi bailleurs créé en 2008 suite à la crise alimentaire et géré par la Banque mondiale.

<sup>31</sup> Par exemple l'Agence française de développement (AFD) pour le programme régional de sécurité alimentaire.

<sup>32</sup> *Commentaires et proposition des partenaires techniques et financiers sur le Programme national d'Investissement agricole (PNIA) Burkina Faso, 2009*

<sup>33</sup> Le centre d'investissement de la FAO a cherché à intégrer dans les PNIA ses programmes nationaux mais aussi régionaux de sécurité alimentaire. Au départ les premiers programmes s'appelaient PNIAMT (moyen terme). D'ailleurs le centre d'investissement n'avait pas tenu compte dans un premier temps des services techniques de la FAO et la FAO a donc ajouté le secteur pêche et forêts. La FAO était donc sur des logiques visant à intégrer des projets dans les programmations des pays en espérant les réaliser.

<sup>34</sup> *Feed the future* est une initiative du gouvernement des États-Unis pour la sécurité alimentaire et contre la faim dans le monde.



- **Chacun recherche dans le CAADP ses propres convictions**

Certaines institutions, (hélas peu), ont fait des commentaires sur le processus CAADP. Dans un texte récent, l'EICSTAD<sup>35</sup>, reproche au CAADP et aux pays impliqués, de ne pas respecter leur propre engagement de doubler en dix ans les dépenses pour la recherche. D'après eux, les pays n'ont pas pris des mesures suffisantes pour augmenter la production agricole de 6 % et le respect des engagements n'a pas été assez contrôlé par le Nepad. De même, des reproches sont faits sur les choix politiques du CAADP de préconiser avec la révolution verte l'utilisation d'intrants chers qui proviendraient des firmes d'engrais et ne permettraient pas une agriculture durable<sup>36</sup>. De même, les paysans, et particulièrement les femmes, n'auraient pas été assez impliqués dans le processus. Cette institution propose donc des mesures répondant à ses propres convictions, telles que le soutien des politiques semencières et la protection des droits des producteurs en cette matière, l'augmentation des dépenses de recherche pour des systèmes agro-écologiques durables, et un processus du bas vers le haut où les producteurs sont au centre de la politique. Dans la même logique, l'Union européenne apporte un regard critique sur l'intégration régionale du CAADP (voir plus loin).

Quelle que soit la pertinence de ces différentes critiques, il est important que les différents acteurs, du développement, en l'occurrence les bailleurs, prennent des positions sur la mise en œuvre du CAADP, d'autant plus qu'ils ont été partie prenante dans la définition des compacts et des PNIA.

- **Des besoins de financement très importants**

Dans les documents de programmation analysés, la part des financements demandés à la communauté internationale est très importante. Ces demandes de financement peuvent atteindre 80 %<sup>37</sup> ! De simples comparaisons avec les flux d'aide des années précédentes montrent que pour la plupart des pays, les financements demandés à la communauté internationale sont hors de portée, même si l'aide publique au développement (APD) au secteur agricole doublait de volume. Restent, pour combler le manque, les investissements privés qui sont peu pris en considération par les PNIA, ni les mesures que pourraient avoir des États pour les attirer dans le secteur agricole (voir plus loin le chapitre sur le secteur privé).

- **L'offre conditionne la demande d'APD : une logique que le CAADP tente d'inverser**

Les donateurs sont parfois sur des logiques d'offres de services tenant compte de leurs propres contraintes financières, de leurs contraintes de décaissement et de leurs propres stratégies. La tendance est donc, dans une logique d'offre, de placer des projets qui décaissent dans des opérations pour lesquelles ils ont des expériences avérées. Le CAADP cherche à inverser cette tendance en mettant en avant la demande d'aide à travers la signature des bailleurs de fonds au bas des compacts. Ceci représente un grand pas en avant dans les rapports entre pays bénéficiaires et bailleurs de fonds et dans l'application de la déclaration de Paris. Mais l'ambition des PNIA, en termes de volume des investissements, tient peu compte des capacités de l'offre (augmentation limitée de l'APD) et surtout du potentiel d'investissement que représente le secteur privé. Une question plus pertinente, mais aussi plus convaincante aux yeux des bailleurs, aurait été : comment faire mieux avec des ressources limitées ?

---

<sup>35</sup> L'EICSTAD (évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles) a été lancée en 2002 par la Banque mondiale et la FAO comme un processus de consultation à l'échelle internationale.

<sup>36</sup> Principal partenaire du CAADP dans la recherche agricole, le Forum pour la recherche agricole en Afrique a pris une position asymétrique sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) et les défenseurs des régimes de droits de propriété intellectuelle (DPI) qui menacent les droits des agriculteurs de conserver et d'échanger leurs semences traditionnelles ; en ignorant le consensus sur les modèles d'agriculture durable, agro-écologique comme une solution viable pour l'agriculture africaine.

<sup>37</sup> Le besoin de financement est de 75 % pour le PRIA de la CEDEAO, de 50 % au Sénégal, 80 % au Mali, 58 %, au Togo, 75 % au Niger, 60 % en Éthiopie.

---

# Programme agricole versus politique agricole

---

« Il est impossible d'élaborer un plan apolitique »... « La planification risque de maintenir, sinon accentuer les inégalités de richesse, la part des profits du capital, le pouvoir des monopoles. L'objectif poursuivi doit être à la fois économique et social ».  
René Dumont

## « Il est impossible d'élaborer un plan apolitique »... R. Dumont

Plusieurs constats peuvent être tirés de l'analyse des PNIA. Certaines critiques (le plus souvent orales) portent sur l'absence de choix de politique dans le CAADP. Les textes ne prendraient pas position sur le modèle de croissance choisi. La réflexion n'aurait pas porté sur la question de l'avenir de l'agriculture en Afrique ni sur celle de l'accaparement des terres<sup>38</sup> ? Souvent les pays poursuivraient des objectifs contradictoires (défense de la petite exploitation, implication de l'agrobusiness, priorité aux filières vivrières, priorité aux cultures d'exportation,...), sans faire des choix clairs. Ainsi, l'exercice insisterait beaucoup trop sur les besoins de financement en donnant « le prix à payer pour le développement de l'agriculture africaine » sans expliciter réellement les choix de politique agricole. La réalité est bien sûr différente selon les pays, mais on peut apporter des éléments à ce débat.

---

## Une reformulation des politiques existantes

---

Les documents analysés sur certains pays montrent que l'exercice CAADP utilise des documents déjà rédigés dans les pays tels que les programmes de développement agricole, les lois d'orientation, des stratégies sectorielles et les documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté (DSRP). La terminologie pour désigner les PNIA diffère d'ailleurs d'un pays à l'autre ainsi que le champ d'application des programmes. Certains considèrent que les PNIA sont en retrait par rapport aux politiques agricoles antérieures. Par exemple : « Le plan d'investissement du Sénégal intègre l'ensemble des programmes de développement identifiés précédemment mais ceux-ci sont présentés comme un portefeuille de projets sans adopter totalement une approche sectorielle. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) avait pourtant identifié plusieurs axes stratégiques (métiers de l'agriculture et rôle des organisations professionnelles agricoles (OPA), développement des services publics et promotion de l'équité en milieu rural, etc.), qui auraient pu servir de base pour l'élaboration du plan d'investissement. D'autre part, il n'y a pas eu de réelle opérationnalisation des orientations définies dans ces programmes puisque les programmes sont présentés dans leurs grandes lignes, mais sans préciser les mesures qui seront mises en œuvre, leurs modalités d'exécution, les bénéficiaires, etc. »<sup>39</sup>. Une réponse peut être aussi apportée sur le fait que les choix politiques ne se font pas forcément au niveau du secteur lui-même, mais plutôt dans ses sous-secteurs. Ainsi, c'est au niveau des filières, sur la base des contraintes qui leur sont propres, que des choix politiques ont réellement un contenu opérationnel. De même, la défense des petits producteurs se décline différemment sur les filières hévéas, les filières vivrières, les plantations d'oléagineux, les plantations d'ananas, la riziculture pluviale ou irriguée. Ou encore en Ouganda par exemple, dans le cadre du CAADP et à l'occasion de la programmation du GAFSP, les choix des politiques sous-sectorielles sont négociés avec les principaux acteurs sur certaines filières comme par exemple celle du coton.

---

<sup>38</sup> Ce thème n'est pas abordé directement par le CAADP comme l'indique *The Eastern and South Africa Small Scale Farmers's Forum (ESAFF) 2012* "CAADP investment plans do not clearly indicate how smallholder farmers will be protected against land grabbing incidences that are likely to happen as result of investment in agriculture."

<sup>39</sup> IPAR, 2011, « Analyse du plan d'investissement du Sénégal et de sa prise en compte des préoccupations de la société civile ».

---

## La non-prise en compte des instruments de politique

---

Certains instruments de politique de protection des marchés comme les instruments tarifaires, les instruments de subvention des intrants, les instruments de régulation des prix, les politiques de crédit, etc. ne sont pas pris en compte. Certaines politiques, telles que les politiques foncières ou d'adaptation au changement climatique n'ont pas été traitées dans les documents, et plusieurs revues post-compact CAADP insistent sur ce point. Soulignons aussi que dans le domaine du crédit à l'agriculture, qui reste une contrainte majeure au développement du secteur, peu de PNIA prévoient des instruments concrets dans ce domaine. Selon les pays, les mesures et les instruments de politique sont plus ou moins traités, et la plupart des PNIA sont « productivistes » dans la mesure où ils mettent l'accent sur les infrastructures de production.

Pourtant le Nepad s'intéresse de près aux instruments de politiques agricoles ; en témoignent les travaux récents du Nepad et les prises de position en direction du G20 sur la volatilité des prix agricoles et les instruments de régulation qui constitueront peut-être un cinquième pilier dans l'exercice CAADP.

### **Déclaration Nepad / Union africaine sur les moyens de favoriser la croissance agricole dans un contexte instable**

*Septembre 2012, Extraits*

La résilience est devenue le nouveau paradigme des agences internationales pour traiter des crises alimentaires. C'est la marque d'un certain défaitisme où s'affiche l'incapacité à empêcher voire gérer les risques dans le secteur agricole. (...) Les pays africains ne se placent pas dans une perspective de dépendance vis-à-vis des approvisionnements extérieurs qui deviennent de plus en plus instables sans que les grands producteurs semblent vouloir y remédier de façon décisive. Notre ambition va clairement vers le développement de notre agriculture et de nos marchés ; le Nepad œuvre à cela à travers le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA). C'est d'ailleurs ce que les pays du Nord et les pays émergents ont fait en satisfaisant en premier leur marché intérieur pour ensuite éventuellement exporter. Cette approche a été possible grâce à des politiques stimulant l'accès aux facteurs de production et grâce aux incitations que constituent des prix régulés et des paiements compensatoires.

(...) L'expérience récente nous montre que dans un monde multipolaire, les solutions coopératives sont de plus en plus difficiles à obtenir. En matière de développement, l'absence de solution globale a souvent servi de prétexte à l'immobilisme ou à la mise en place d'un petit dénominateur commun. Le monde et notre continent ont besoin de solutions fondées sur une approche nouvelle de l'aide au développement : la coordination à tout prix peut être paralysante et contre-productive. Devrait-on par exemple, au nom du respect de règles imposées à tous, refuser à des pays importateurs de produits vivriers qui subissent une hausse (vs. une chute) des cours mondiaux, de baisser (vs. augmenter) unilatéralement leurs tarifs douaniers ? L'histoire a montré qu'en matière agricole, la relative stabilité des marchés mondiaux pendant la deuxième moitié du siècle dernier avait été le produit de politiques volontaristes et non concertées des États. Il ne faut plus attendre un accord global pour sauver des populations de la faim.

---

## La non-prise en compte des autres politiques

---

L'articulation et la cohérence entre la politique agricole et les autres politiques sectorielles (commerce, agroalimentaire, service, industrie, etc.) n'est que faiblement abordée dans les PNIA. Il est pourtant indispensable de disposer d'une vision globale et cohérente afin de s'assurer que les efforts entrepris dans le domaine agricole ne seront pas limités par des choix inadaptés effectués dans les autres secteurs. Il s'agit au contraire de renforcer la dynamique impulsée dans le secteur agricole (soutien à la production) par des politiques agroalimentaires (professionnalisation des acteurs, développement

d'un tissu de PME, petites et moyennes entreprises), commerciales (protection tarifaire des produits jugés stratégiques), industrielles (promotion de l'investissement local) et une politique de développement des services adaptés (diversification des services bancaires pour les rendre accessibles aux exploitations familiales, couverture des risques agricoles, etc.).

**« La planification risque de maintenir, sinon accentuer les inégalités de richesse, la part des profits du capital, le pouvoir des monopoles » R. Dumont.**

Bien souvent, si des choix politiques tels que la défense des petits producteurs sont énoncés dans les documents CAADP et repris dans les PNIA, ce souci reste par contre théorique dans la mesure où les bénéficiaires des investissements programmés ne sont pas explicitement ciblés. Pour la lutte contre la pauvreté, qui s'approche du souci d'inégalité des richesses, le CAADP est très sensible à ce thème puisque les effets des investissements agricoles sur l'objectif 1 des Objectifs du Millénaire pour le Développement sont systématiquement calculés, malgré les difficultés méthodologiques de quantification.

**« L'objectif poursuivi doit être économique et social » R Dumont.**

On ne peut être que d'accord avec cette position, mais la mise en œuvre de l'« objectif social » pose des problèmes d'analyse d'impact et d'outils d'évaluation. De plus cet objectif social ne peut se décliner opérationnellement que dans les sous-secteurs et filières où se jouent des contraintes techniques déterminantes qui ne laissent pas beaucoup de latitude au choix « sociaux ». Quant à « l'objectif économique » il est vrai qu'il est plutôt décliné dans les PNIA en termes de production et croissance du secteur, et non en termes de répartition des revenus entre les agents économiques.

*« Il faut passer par l'artisanat pour aller dans l'industrie. Ceci est applicable pour la transformation du sucre qui serait plus efficiente avec de l'artisanat qu'avec des grandes usines.*

*« La priorité est de faire des usines d'engrais et de matériel agricole qui doit passer avant les usines de fabrication des biens de consommation comme le textile, les articles ménagers de bicyclette. »*

*Les importations sont consacrées aux biens de consommation et non aux biens d'équipement. Par ses importations de biens de consommation les villes sont dans une aisance artificielle.*

René Dumont

Ces réflexions de René Dumont correspondent à un débat sur le développement de l'époque portant sur « les industries industrialisantes <sup>40</sup> » et les technologies intermédiaires. Dans les compacts et PNIA analysés, le thème des technologies intermédiaires est rarement abordé. Aujourd'hui, avec la diffusion des nouvelles technologies intermédiaires de transformation provenant principalement d'Asie, les choix sont moins déterminants. Les décortiqueuses, les mini rizeries, les presses à huile ont en partie supplanté les grandes usines de transformation dans beaucoup de filières. Par contre, pour les usines d'engrais le problème est encore à l'ordre du jour. Pour l'instant l'Afrique se contente, malgré ses ressources en phosphates, d'unités de « bulk blending<sup>41</sup> » transformant des matières premières importées. Le projet d'usines régionales d'engrais a fait l'objet d'une proposition dans la déclaration d'Abuja<sup>42</sup> qui est reprise dans le PRIA de la CEDEAO<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> En économie du développement, De Bernis introduira le concept d'« industrie industrialisante ». L'idée défendue est que certaines industries (lourdes) peuvent jouer un rôle de moteur dans le développement d'une économie. Ce concept s'inspire de l'idée de pôle de croissance défendu par Perroux. Dans une perspective générale, De Bernis va défendre l'idée d'un développement aut centré, c'est-à-dire la mise en place d'un processus de développement interne au pays et non dépendant de l'extérieur. Contrairement aux théoriciens de la déconnexion totale, De Bernis conçoit le développement avec une ouverture sur l'extérieur, mais cette ouverture doit être maîtrisée par l'État afin que les industries connaissent leur essor.

<sup>41</sup> Mélange pour l'engrais composé

<sup>42</sup> Un sommet spécial des chefs d'États et de Gouvernements de l'Union africaine s'est tenu à Abuja, en juin 2006.

<sup>43</sup> Mais les études préalables, il est vrai déjà anciennes, ont montré que le coût actuel de l'énergie est une contrainte majeure.

Sur le thème des importations consacrées aux biens de consommation, le problème est totalement d'actualité avec les importations massives de produits alimentaires pour certains pays dépendants des marchés internationaux de plus en plus volatiles. Ce problème est par contre traité ouvertement dans l'ECOWAP<sup>44</sup> et le PRIA de la CEDEAO et les actions de développement des filières vivrières retenues dans la plupart des PNIA cherchent à limiter la dépendance alimentaire.

### La déclaration d'Abuja

Nigéria, juin 2006

Un sommet spécial des chefs d'États et de Gouvernements de l'Union africaine s'est tenu à Abuja, Nigéria en juin 2006.

La déclaration finale de ce sommet réaffirme l'objectif du CAADP de parvenir à une croissance de 6 % par an de la production agricole en Afrique, et reconnaît comme condition indispensable pour atteindre cet objectif, l'intensification. La déclaration reconnaît que l'intensification passe par un effort considérable d'accroissement de l'utilisation des engrais sur le continent, en raison de l'épuisement des sols après plusieurs décennies de pratique d'une agriculture minière. La Conférence déclare l'engrais « produit stratégique sans frontière » et prend l'engagement de porter la consommation moyenne de huit kilogrammes d'éléments nutritifs par hectare à cinquante kilogrammes d'ici 2015. Elle appelle à des mesures immédiates pour :

- réduire le coût d'achat des engrais au niveau régional et national, à travers notamment une circulation facilitée des engrais entre pays, et l'élimination des taxes et tarifs sur les engrais et les matières premières servant à leur fabrication ;

- développer, avec l'appui du secteur privé et des partenaires au développement, les réseaux de distributeurs d'intrants et ceux des communautés locales, et renforcer leur capacité, afin d'améliorer l'accès des agriculteurs à l'engrais ;

- accorder des subventions au secteur des engrais, avec un effort particulier en direction des agriculteurs pauvres ;

- prendre, au niveau des États, des mesures incitatives pour accélérer l'investissement dans les infrastructures, de transport en particulier, renforcer les organisations paysannes et améliorer les incitations sur les marchés agricoles ;

- mettre en place des facilités de financement pour les distributeurs d'intrants ;

- établir des centres régionaux d'achat et de distribution d'engrais ;

- promouvoir, par des incitations fiscales et le développement des infrastructures, la production d'engrais en Afrique et le commerce interrégional, afin de réaliser des économies d'échelle ;

- améliorer parallèlement l'accès des agriculteurs aux semences de qualité, aux infrastructures d'irrigation, aux services de vulgarisation, aux informations sur les marchés et aux analyses des sols.

La conférence appelle en outre la création d'un mécanisme africain de financement du développement des engrais (MAFE).

<sup>44</sup> Politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest.

---

## Le CAADP peut déboucher sur des stratégies nouvelles

---

Clairement, le Nepad pousse la réflexion sur des thèmes transversaux comme l'intensification, les subventions aux intrants et la gestion des risques prix<sup>45</sup>. Il utilise à cette fin l'enceinte du G20 en portant des propositions de financements innovants en faveur des subventions aux intrants et de la gestion des risques prix. De plus il s'intéresse de près aux travaux prospectifs tels ceux de la revue « Rural Futures »<sup>46</sup> et de « Ruralstruc<sup>47</sup> ». Ces investigations devraient permettre au CAADP d'aborder le secteur agricole aussi en termes d'instruments et de nouvelles politiques. Soulignons encore que le CAADP est avant tout un processus en marche qui ne peut être réduit aux compacts ou aux PNIA.

« Tout plan est d'abord un classement prioritaire »

René Dumont

Les PNIA n'ont pas réalisé de hiérarchisation des investissements ni défini des priorités. Néanmoins certains PNIA et les revues post CAADP analysent la répartition des investissements par sous-secteurs, sous-programmes, filières, ou selon les piliers du CAADP, mais cette répartition, qui pourrait être issue d'un choix, n'est pas argumentée. Un autre élément de choix implicite est la programmation annuelle des investissements dans les PNIA, mais dans la plupart des programmations les premières années sont privilégiées, comme si la plupart des investissements étaient prioritaires.

D'ailleurs certaines études ont critiqué les priorités de certains PNIA. C'est le cas au Sénégal : « Néanmoins, la priorité donnée à l'intensification de la production a conduit à accorder une moindre importance à des investissements qui sont tout aussi indispensables pour assurer une bonne insertion des producteurs dans les marchés et leur assurer des prix rémunérateurs, qui auront un effet stimulant sur la production. Il s'agit entre autres des investissements dans le secteur de la transformation agroalimentaire, la commercialisation, la recherche et le transfert de technologies, le renforcement de capacités des acteurs et la coordination intersectorielle. Ces secteurs ne reçoivent en effet que 9,6 % du budget total et il serait nécessaire de leur réaffecter des fonds supplémentaires afin de s'assurer que tous les efforts fournis pour augmenter la production ne soient pas entravés par des difficultés de commercialisation des produits qui pénaliseraient les petits producteurs, premiers concernés par les objectifs du plan, à travers la réduction de la pauvreté rurale »<sup>48</sup>.

Les choix ne sont pas explicités mais la logique de l'exercice CAADP pousse à ce « non-choix » dans la mesure où les contraintes financières ne sont pas considérées comme des contraintes majeures. Pourquoi hiérarchiser et donner des priorités si le volume des investissements n'est pas une contrainte ?

---

<sup>45</sup> Voir lexique page 8.

<sup>46</sup> Rural Futures est un cabinet spécialisé dédié à la réalisation du développement économique et de l'environnement dans les zones rurales. Il fournit des services de conseil stratégique aux organismes privés et publics dans la définition, l'analyse et l'évaluation des politiques et « a une expérience dans la traduction de la stratégie en actions concrètes ».

<sup>47</sup> Le programme RuralStruc sur les « Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural » est une initiative conjointe de la Banque mondiale, la Coopération française, l'AFD, le Cirad et le FIDA. Il est géré par la Banque mondiale. Son objectif est de proposer une analyse renouvelée des processus de libéralisation et de l'intégration économique et leurs effets sur l'agriculture et le secteur rural des pays en développement.

<sup>48</sup> Rapport IPAR « Analyse du plan d'investissement agricole du Sénégal et de sa prise en compte des préoccupations de la société civile » 2011

# Une approche régionale qui a du mal à se concrétiser

« Pour faire des usines engrais et de matériel agricole il faut avoir un très gros marché donc un marché régional avec des accords étatiques. »

René Dumont

## Une dimension régionale

La dimension régionale et la cohérence qu'elle peut apporter dans les PNIA nationaux sont une priorité du CAADP et théoriquement les exercices nationaux doivent être coordonnés par les Communautés économiques régionales de l'Afrique. Encore une nouveauté portée par le CAADP !

La SADC (*Southern African Development Community*) qui était en train d'élaborer une politique régionale agricole (PAR) a décidé d'intégrer dans cette démarche le processus CAADP et la rédaction d'un compact régional. La région EAC (*East African Community* – Communauté de l'Afrique de l'Est CAE) pour sa part a décidé en août 2011 d'accélérer les travaux pour la rédaction d'un compact régional dont une première version devrait être présentée en 2012. Le Comesa<sup>49</sup> (*Common Market for Eastern and Southern Africa*) vient de rédiger une première version de compact à partir d'un processus de consultation multi-acteurs dans la région. Ce document est prêt à être adopté par les États membres mais les ministres du Comesa ont toutefois décidé que ce projet devrait être finalisé dans un processus CAADP trilatéral Comesa-EAC-SADC aboutissant dans un « Tripartite CAADP compact »<sup>50</sup>.

Si l'exercice en cours dans ces régions n'a pas encore totalement abouti, par contre pour les pays de l'Afrique de l'Ouest le processus est arrivé jusqu'au stade du *business meeting*. En effet la CEDEAO a été désignée dès 2005 comme cadre de référence pour la mise en œuvre du CAADP en Afrique de l'Ouest, et les PNIA traduisent théoriquement l'opérationnalisation au niveau national, non seulement du CAADP, mais aussi de la politique régionale de la CEDEAO.

Le programme régional d'investissement agricole (PRIA) de la CEDEAO a été élaboré en 2010. Il s'est effectivement appuyé sur la politique agricole régionale (ECOWAP) qui avait été approuvée en 2005. Les besoins de financement pour cinq ans sont de 900 millions de dollars dont 150 millions qui devaient être financés par la CEDEAO. Un programme horizontal pour la gouvernance et de suivi-évaluation du PRIA (plan stratégique et opérationnel) devrait être doté de 40 millions de dollars. Une agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (ARAA)<sup>51</sup> et un fonds ECOWADF<sup>52</sup> doivent être mis en place pour exécuter le programme.

<sup>49</sup> Le Comesa regroupe 19 États.

<sup>50</sup> Étude de l'ECDPM sur le processus CAADP dans chacune des trois régions (2011 et 2012).

<sup>51</sup> La mise en place de l'Agence est bien avancée avec l'approbation de la mise en œuvre de l'Agence par le Comité ministériel en août 2010 et processus de lancement du recrutement du directeur et des autres agents en 2012.

<sup>52</sup> Ce fonds n'est pas encore fonctionnel. Les instruments prévus sont : 1) la bonification des taux d'intérêts pour réduire le coût du crédit 2) l'accès aux intrants et équipements pour la production, la transformation et la commercialisation, 3) la garantie des prêts pour mutualiser les risques et inciter l'investissement des établissements bancaires dans le financement de l'agriculture, 4) les prêts et lignes de crédit qui relèvent de la responsabilité des banques commerciales et/ou les banques de développement.

Les sources de financement devraient être 1) les contributions à la mise en place de fonds de garantie, 2) les contributions sous forme de dons, 3) les contributions sous forme de lignes de crédit, 4) les contributions directes des acteurs privés.

Le PRIA suit la structure en quatre piliers du CAADP et s'articule autour de trois axes principaux :

- la promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire,
- la promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional,
- la réduction de la vulnérabilité et la promotion de l'accès durable des populations à l'alimentation.

Les actions retenues dans le PRIA ont été identifiées selon le principe de subsidiarité et portent donc exclusivement sur des interventions communautaires ou de coopération entre pays. Certains sous-programmes du PRIA sont réellement novateurs (communautarisation partielle des stocks alimentaires, harmonisation régionale des subventions aux intrants agricoles, etc.).

Certains rapports<sup>53</sup> regrettent le peu de relations entre le programme agricole régional et les autres politiques d'intégration, telles que celle du commerce ou des infrastructures. Le cadre général de la Vision 2020<sup>54</sup>, avec des stratégies en matière de commerce et d'infrastructures et de ressources naturelles, est peu pris en compte dans l'exercice, de même que l'approche « corridor »<sup>55</sup>. Ceci s'expliquerait par un problème de coordination entre les différentes directions de la CEDEAO.

---

## Bilan mitigé pour l'harmonisation et la coordination des PNIA

---

Les pays de la CEDEAO ont pu mener à bien leur compact et PNIA avec l'aide de la CEDEAO<sup>56</sup> ce qui place cette région en tête du processus CAADP. Par contre on soulignera trois points qui montrent que la coordination et l'harmonisation régionale est un exercice difficile :

- La dimension régionale est très peu prise en compte dans les documents des différents pays. Par exemple aucun des pays n'a fait de choix stratégique sur les filières à développer en fonction des avantages comparatifs qu'il pouvait avoir avec les pays voisins. De même, il n'y a pas, au niveau des pays, d'analyses comparatives qui pourraient déboucher sur des activités de fourniture de biens et services aux producteurs pour plusieurs pays (développement industriel de la production d'engrais, de matériel agricole, etc.). Le débouché régional pour les produits agricoles est rarement pris en compte dans les investissements de chacun des pays. Les opportunités liées à l'intégration régionale, en termes de développement du commerce, d'innovation, d'harmonisation des politiques sectorielles pourraient donc être bien davantage valorisées.
- L'articulation entre les programmes nationaux et le programme régional n'est pas assez consolidée. Ainsi certains pays ont programmé des interventions déjà couvertes par le niveau régional comme la transhumance transfrontalière. D'autres pays n'ont pas tenu compte d'initiatives régionales existantes visant à harmoniser les politiques nationales comme les mesures concernant la santé du bétail, la sécurisation de l'alimentation du cheptel, la subvention des intrants, etc. De la même manière, les problématiques transfrontalières (gestion des ressources partagées, mise en place de « corridors » pour l'approvisionnement des marchés, etc.) qui sont bien présentées dans le programme régional PRIA ne sont pas prises en considération dans les programmes nationaux PNIA.

---

<sup>53</sup> L'ECDPM, Rapport sur le PRIA de l'ECOWAP 2011

<sup>54</sup> Document de stratégie de la CEDEAO approuvé en 2008 définissant les priorités de développement à long moyen et court terme.

<sup>55</sup> L'« approche corridor » mise en place par l'OCDE et appliquée en Afrique considère que le développement des infrastructures de transport du continent permettra de stimuler le commerce et la productivité notamment agricole. Ces infrastructures devraient être développées sous forme de Partenariat Public Privé (PPP).

<sup>56</sup> La CEDEAO a financé le processus à raison de 400 000 dollars par pays. Elle a fourni une assistance aux pays. L'IFPRI est aussi intervenu pour la modélisation.



- La qualité des programmations par pays en termes de clarté, réalisme des programmes, niveau d'argumentation n'est pas homogène, alors qu'un des intérêts de l'approche régionale du processus était d'assurer une synergie et des standards de qualité.

---

## Les acteurs privés et l'approche régionale

---

La participation des organisations régionales paysannes d'organisations de la société civile et du secteur privé dans la formulation du PRIA a été très limitée. Ceci certainement pour des raisons de délais et de calendrier. Pourtant en Afrique de l'Ouest, le réseau des organisations paysannes et producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (ROPPA) a eu un rôle majeur dans la définition de la politique régionale de la CEDEAO (ECOWAP). De plus les professions se sont structurées et fédérées dans le cadre régional, par exemple dans les filières coton et riz, et dans l'agro-industrie dans les filières oléagineuses, l'aviculture, les industries cotonnières. Le secteur privé voit bien l'intérêt de l'intégration du marché régional agricole et il est dommage que sa participation au processus CAADP au niveau régional ne soit pas plus effective. La participation des acteurs non étatiques varie très fortement d'un pays à l'autre mais, d'après l'étude ECDPM, certaines organisations paysannes nationales ne voient pas l'intérêt d'une organisation régionale telle que le ROPPA.- Ainsi les organisations paysannes du Nigéria pensent qu'il faut se concentrer sur le marché national<sup>57</sup>, bien que le Nigéria soit un grand exportateur dans la région !

Par contre la position du ROPPA est claire sur le processus CAADP. « *Les problèmes se trouvent au niveau des pays. Au niveau régional, je dirais que la volonté politique est là. Il y a des techniciens qui sont très motivés, très engagés, qui ont œuvré pour que les choses avancent. Mais au niveau des États, je pense qu'ils ne comprennent même pas le processus ECOWAP. Pour eux c'est juste une opportunité pour faire un nouveau catalogue de projets et bénéficier de davantage de financements extérieurs. Ils ne voient pas les PNIA comme une dynamique régionale visant à structurer la production alimentaire, assurer la sécurité alimentaire, soutenir l'agriculture telle qu'elle est en Afrique et dans la région. La plupart des pays sont allés aux business meetings avec des catalogues de projets en espérant décrocher des financements. Donc on retombe dans le schéma classique, parce que tous les États africains ont des catalogues de projets et bénéficient de financements gigantesques...* »<sup>58</sup>

---

## Les donateurs

---

Les donateurs considèrent que le PRIA est un excellent « point de ralliement » pour mettre en œuvre les principes de la déclaration de Paris. Mais les pays émergents ne font pas partie du groupe de travail des donateurs, et certains bailleurs (Union européenne<sup>59</sup>, Pays-Bas, Suisse, Japon) n'avaient pas encore signé en 2011 le pacte régional. Beaucoup de bailleurs (voir page 15) n'ont pas été convaincus par le *business meeting* de Dakar et certains demandent une programmation annuelle plus précise pour s'engager. L'application de la déclaration de Paris est pour l'instant limitée car les annonces de cofinancements sont rares, certains bailleurs ont pourtant commencé à financer certaines activités inscrites au PRIA.

---

<sup>57</sup> Rapport ECDPM sur CAADP Afrique de l'Ouest, pp. 7 et 8. 2012

<sup>58</sup> Il y a un malentendu entre les États et la CEDEAO sur la politique agricole : interview de Ibrahima Coulibaly, avril 2012, Inter-réseaux (site Internet).

<sup>59</sup> Pourtant la Commission européenne au cours des trois dernières années a lancé un projet visant à promouvoir le renforcement des capacités des institutions et processus du CAADP (financé par la Commission à concurrence de 5 millions d'euros), de divers programmes de recherche agronomique (contribution : 26 millions d'euros), d'un soutien axé sur les organisations d'agriculteurs et les processus inhérents à la politique agricole (contribution : 5 millions d'euros) et d'une aide au Forum africain pour les services de conseil agricole (contribution : 1,5 million d'euros).

# La participation

« Trop de plans furent rédigés au ministère de la Coopération, par des Français étrangers aux pays, qui ont du mal à établir un vrai dialogue avec les politiques ; ils ne peuvent savoir ce qu'en pensent les travailleurs et les paysans. On élabore ainsi de beaux documents, alignant des milliards de travaux d'investissement humain sans chercher à obtenir le moindre début de réalisation. On en arrive à un catalogue d'opérations destinées à attirer le maximum d'aide extérieure. » René Dumont

Cette citation pose deux problèmes distincts. En premier l'appropriation africaine du processus d'élaboration des plans (et en conséquence la participation des paysans en tant qu'acteurs majeurs), et en second l'opérationnalité des plans orientés vers le souci de réussir à capter l'aide. Cette citation suppose que la participation des acteurs au processus donne de fait un réalisme et une opérationnalité aux programmes sortant de la logique du « captage de l'aide », ce qui n'est à priori pas évident. Qu'en est-il dans le CAADP ?

- **Participation de la société civile et des acteurs**

Le CAADP s'appuie sur le principe de participation de la société civile et des acteurs au développement : bailleurs de fonds, privés et paysans. Ce principe, maintes fois rappelé dans les documents du CAADP, est mis en pratique dans les différentes étapes du processus avec les tables rondes, les ateliers, les *business meetings* où les différents acteurs sont représentés. Ce principe se concrétise surtout, comme nous l'avons vu, par l'engagement des différentes parties prenantes à travers la signature par chacun d'eux des compacts. Elle a le grand avantage d'engager les acteurs, mais aussi de permettre un dialogue, des échanges d'idées, et de diffuser vers les acteurs du développement des documents de programmation qui restaient auparavant plutôt confidentiels.

- **Les organisations paysannes et le secteur privé ont-ils participé au processus ?**

En Afrique de l'Ouest, certaines organisations paysannes se plaignent d'avoir été représentées par les chambres d'agriculture. Ainsi, au Sénégal, l'organisation de producteurs la plus représentative au niveau national (CNCR) n'a pas été associée au processus et n'est pas signataire du pacte. Il s'ensuit que « les organisations de producteurs et la société civile ont eu le sentiment de n'être pas suffisamment impliquées dans le processus d'élaboration du PNIA et du plan d'investissement »<sup>60</sup>. Les griefs portent aussi sur l'organisation même du processus avec des invitations à des réunions arrivant au dernier moment, ou des délais trop courts pour étudier les documents produits. Certaines organisations ont eu le sentiment que les producteurs et la société civile servaient de faire-valoir aux États, pour afficher le caractère participatif du processus d'élaboration des politiques. Le rapport de l'IPAR<sup>61</sup> souligne que « la plupart des acteurs socio-économiques (organisations de producteurs, secteur privé) et du développement (organisations de la société civile, ONG, institutions de recherche) ont relevé le manque de concertation durant la phase d'élaboration du PNIA et du plan d'investissement ». Il faut néanmoins être prudent dans l'interprétation de ces critiques, car, le rapport de l'IPAR relève aussi que la société civile avait présenté ses critiques sur les documents au gouvernement<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Inter-réseaux IPAR 2011. <http://www.inter-reseaux.org/auteur/ipar>

<sup>61</sup> Initiative prospective agricole et rurale : association de droit sénégalais reconnue d'utilité publique et basée à Dakar. L'IPAR a pour vocation d'être un espace de réflexion et de proposition pour des politiques agricoles et rurales concertées. Son secrétariat exécutif regroupe une équipe pluridisciplinaire d'experts.

<sup>62</sup> Les PNIA des pays de la CEDEAO ont été présentés en juin 2010 aux institutions régionales et aux partenaires au développement dans le cadre du business meeting de Dakar. Au Sénégal des institutions indépendantes avaient alors présenté leur analyse critique des plans d'investissement et soumis un certain nombre de recommandations afin d'améliorer les documents. Les organisations de la société civile, organisations de producteurs et partenaires techniques et financiers signataires du Pacte national avaient également pu partager leurs réac-

- **Participer à la mise en œuvre des PNIA**

Si certaines organisations n'ont pas été satisfaites par cette phase d'élaboration des PNIA, elles espèrent par contre participer plus activement à la phase de mise en œuvre, mais avec d'autres modalités : « Une meilleure association de toutes les parties prenantes dans les comités chargés de la mise en œuvre, du suivi et d'évaluation du plan d'investissement garantirait une meilleure efficacité et pertinence dans les choix effectués. Cette participation devra cependant avoir un contenu précis, avec des droits et devoirs de part et d'autre, afin de garantir une réelle participation »<sup>63</sup>.

- **Participation au niveau régional**

Comme nous l'avons vu plus haut, la participation au PRIA de la CEDEAO des organisations régionales paysannes (ROPPA) a été très limitée. Le ROPPA n'a pas participé à la rédaction des documents et n'a pas pu faire ses commentaires car les délais entre la rédaction du document et sa présentation officielle au *business meeting* de Dakar a été très courte. Or la participation ne peut pas se faire dans la précipitation !

- **L'harmonisation des positions des organisations paysannes dans le CAADP**

On peut penser qu'une unité de point de vue des OP dans les différents exercices nationaux aurait pu consolider leurs positions et leur donner plus de poids dans les négociations. Il est clair, au moins dans les pays d'une même région, que des problèmes de même type se posent pour les OP dans cet exercice et que l'expérience acquise dans un pays sur le processus CAADP est profitable pour les autres pays de la région. Ce travail de capitalisation et d'harmonisation aurait dû revenir aux organisations régionales des OP, mais à notre connaissance, aucune position ou analyse n'a été définie spécifiquement sur ce sujet, bien que le ROPPA ait organisé plusieurs ateliers régionaux de partage sur le sujet avec ses plates-formes.

- **Un nécessaire renforcement des capacités des organisations paysannes**

Les OP sont conscientes que leur implication dans le CAADP demande une capitalisation de leur expérience sur différents domaines. « Les organisations paysannes doivent prendre une part active dans la mise en œuvre concrète des PRIA et PNIA ce qui pose la question de la capacité des OP de base. Ce dernier défi ne questionne plus seulement la capacité de plaidoyer et d'influences des OP, mais aussi leur ancrage territorial, leur capacité de gérer les outils structurants et à délivrer des services à leurs membres dans le domaine de la production du stockage et de la mise en marché des produits, du financement de l'appui conseil »<sup>64</sup>.

- **Une large participation rend-t-elle plus difficile les arbitrages ?**

Sans remettre en question le principe de la participation, on peut se demander si l'ampleur des financements qui ont été retenus dans les PNIA ne vient pas de la difficulté à trouver des consensus sur les priorités de chacune des parties prenantes. Chaque acteur défendant ses propres intérêts ou convictions, il est plus facile d'additionner les désirs de chacun, plutôt que de les sélectionner et les hiérarchiser et aboutir à une programmation plus réaliste. C'est donc peut-être la méthode utilisée dans ces consultations qui est à améliorer.

---

tions avec l'État du Sénégal, mais elles ne se sont pas exprimées pendant le *business meeting*, sans doute par solidarité avec leurs États face aux bailleurs. De plus, compte tenu des délais très courts entre la finalisation des plans d'investissements, leur validation au niveau national et leur présentation au cours du *business meeting*, beaucoup d'organisations de producteurs et de la société civile n'ont pas pu disposer de suffisamment de temps, afin d'analyser les plans proposés et soumettre des propositions d'amélioration avant la présentation de ces plans aux bailleurs (dixit IPAR - <http://www.inter-reseaux.org/auteur/ipar>).

<sup>63</sup> Rapport ECDPM sur CAADP Afrique de l'Ouest, pp. 7 et 8. 2012

<sup>64</sup> Les organisations paysannes dans l'élaboration et la négociation des politiques agricoles commerciales Afrique de l'Ouest, Inter-réseaux 2012  
<http://www.inter-reseaux.org/groupes-de-travail/gt-politiques-agricoles-560/article/les-organisations-paysannes-dans>

- **En conclusion**

Le problème d'une participation réelle ou de « complaisance » des acteurs est difficile à trancher sans une enquête élargie auprès des acteurs eux-mêmes. Il y a une réelle volonté du Nepad de jouer la carte de la participation<sup>65</sup>, avec peut-être un suivi de ce principe plus ou moins abouti selon les pays. Les modalités de la participation doivent être certainement améliorées pour un exercice de planification qui est par nature à la fois politique mais aussi techniquement complexe. Peut-être faudrait-il mieux préparer les tables rondes avec des études préalables débouchant sur des **alternatives ou des options** permettant aux acteurs de réellement prendre position en connaissance de cause. De même l'organisation du processus pourrait être optimisée en laissant du temps aux parties prenantes pour analyser les documents et faire des contre-propositions.

Du côté des acteurs, principalement pour les organisations paysannes, il est nécessaire de capitaliser leurs propres expériences, ce qui suppose un renforcement des capacités, pour qu'elles soient réellement une force de proposition dans un tel exercice. Enfin, la définition de positions communes sur le CAADP partagées par les OP, aussi bien dans les exercices nationaux et régionaux serait fort utile pour consolider leur poids dans le processus CAADP.

---

## L'investissement privé oublié dans les PNIA

---

- **Une position claire du Nepad sur le secteur privé**

Jusqu'à aujourd'hui les travaux de programmation des investissements dans le domaine agricole étaient centrés sur les investissements d'État. Le Nepad a la volonté d'inclure les investissements privés dans les PNIA, ce qui est une nouveauté. Lors de la réunion annuelle de la plate-forme de partenariat du CAADP/PDDAA en mai 2012 à Nairobi qui a porté sur « *l'accélération de la mise en œuvre du PDDAA dans ses résultats et son impact* », la priorité a été donnée « *à l'engagement des acteurs non étatiques dans le processus et particulièrement à l'implication du secteur privé dans le financement des filières agricoles* ». Dans cette même logique, le principe du partenariat public-privé (PPP) est porté par le Nepad, ainsi que les mesures incitatives permettant d'attirer les investissements privés dans le secteur agricole.

- **Les engagements du secteur privé dans les compacts**

Dans la plupart des compacts le secteur privé a pris des engagements signés. Par exemple pour le Mali, le secteur privé s'engage à développer des partenariats pour la mise en œuvre du PNISA<sup>66</sup>, à renforcer la mobilisation des ressources pour la réalisation des investissements dans le secteur, à intensifier la modernisation des activités agricoles travers la mécanisation, à promouvoir la transformation agro-industrielle, les exportations. Les institutions financières s'engagent à « *développer des produits financiers adaptés au secteur agricole à travers la mise en place de ressource longues* »<sup>67</sup>.

- **Les investissements privés peu pris en compte dans les PNIA**

Si des engagements sont pris dans les compacts, ils ne se concrétisent que peu ou pas dans les PNIA. Citons une revue de PNIA réalisé par le Nepad à propos du Togo : « *la limite majeure du docu-*

---

<sup>65</sup> La dernière plate-forme CAADP à Nairobi a insisté sur la nécessité de mieux impliquer les acteurs non étatiques dans le processus.

<sup>66</sup> Le PNISA (programme national d'investissement dans le secteur agricole) est le programme national au Mali (fonds nationaux ou extérieurs) pour le secteur agricole au sens large, prenant en compte les besoins (fonctionnement et investissement), les acquis, les gaps à rechercher pour l'investissement et le fonctionnement du secteur pour un horizon de dix ans glissants. Il fédère l'ensemble des projets et programmes en cours et en perspective dans le secteur.

<sup>67</sup> Compact du Mali.

ment est que la formulation des projets et programmes laisse très de peu de place au secteur privé agricole. Les actions de renforcement des capacités ne concernent que le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche. Dans un contexte de libéralisation économique et de désengagement de l'État des activités marchandes, le secteur privé devrait jouer un rôle primordial dans la relance du secteur agricole. Le document présente de sérieuses limites dans une approche de partenariat public-privé du développement agricole. L'État devrait également en plus de ses missions régaliennes, créer un environnement favorable aux affaires et promouvoir des alliances et partenariats ». Bien souvent, dans de nombreux pays, cette leçon n'a pas été suivie d'effets !

Certains pays abordent le sujet mais n'en tiennent pas compte dans la programmation. Dans le PNIA du Mali on peut lire : « Il est important de préciser que l'État et les partenaires développeront une synergie pour favoriser l'accès des acteurs du secteur privé intervenant dans les chaînes de valeur aux systèmes de financement, à travers des lignes de crédit et des guichets spécifiques ». Les mécanismes seront précisés dans la phase de mise en œuvre du PNIA donc remis à plus tard ! Le Bénin, dans la partie sur le développement des capacités institutionnelles pour la mise en œuvre des politiques agricoles, veut améliorer l'environnement institutionnel et juridique afin de créer un secteur agricole attractif et compétitif, le Mali envisage la création d'un cadre juridique institutionnel qui encourage l'investissement en agriculture, pour l'Éthiopie « le rôle du secteur privé et autres acteurs non étatiques doit être redéfini de façon qui permet d'utiliser pleinement leurs potentiels »<sup>68</sup>. Le Ghana se distingue en prévoyant la création des partenariats avec le secteur privé. La Sierra Leone est le seul pays qui prévoit un budget pour la promotion du secteur privé, mais il ne représente que 2 % du total du PNIA. Très clairement les PNIA restent dans une logique de programmation des investissements de l'État.

#### ● En conclusion

Il est difficile de tabler sur une croissance de 6 % du secteur agricole sans des investissements privés de grande envergure. L'État, même secondé par les bailleurs de fonds, n'a pas la capacité financière d'investir suffisamment pour atteindre ces objectifs. La question centrale est la suivante : comment attirer le secteur privé à l'agriculture tout en poursuivant les objectifs de lutte contre la pauvreté et de défense des petits producteurs ? Les quelques éléments portés par les PNIA comme l'amélioration de l'environnement institutionnel et juridique sont bien sûr nécessaires, mais ils ne suffiront pas. À notre avis, les verrous qui bloquent la dynamique du secteur privé dans l'agriculture sont principalement les risques (récolte et prix) et les financements (crédit campagnes et crédit d'équipement). Ce qui appelle à la mise en place d'outils encore peu utilisés ou seulement au stade pilote, telle que l'assurance indicielle et la réassurance, les différents types de garantie bancaire (garanties partagées, warrantage<sup>69</sup>,...), les outils de régulation des prix et des nouveaux modes de partenariat public-privé. Pour promouvoir l'utilisation de ces différents outils, l'État a un rôle déterminant sur la base de partenariat public-privé et de mesures incitatives. La mise en place et l'utilisation de ces mécanismes sont techniquement difficiles mais relativement peu coûteuses, comparé à des investissements directs étatiques dans le secteur agricole. La logique est ici d'identifier des effets de levier, où les engagements financiers de l'État sont démultipliés par les investissements privés.

---

<sup>68</sup> Source : PNIA Mali.

<sup>69</sup> Système de prêt garanti par un stock de produit agricole.

---

## Conclusion générale

---

Le CAADP a le grand mérite d'être un programme agricole à l'échelle du continent, porté par une instance représentative, l'Union africaine. Le CAADP, qui aborde les problèmes de l'agriculture avec de fortes ambitions, a cherché à innover sur plusieurs points : harmonisation des politiques agricoles des pays, coordination par les Communautés économiques régionales, approche macro-économique de la réduction de la pauvreté par l'agriculture, participation élargie des acteurs au processus, inclusion des investissements privés dans les programmes agricoles et des thèmes transversaux comme la gestion durable des terres et des eaux, les risques agricoles et prix,....

Le processus est lent et il est trop tôt pour juger de son impact sur l'agriculture africaine mais déjà le CAADP suscite des espoirs parmi les acteurs du développement, mais aussi de la prudence et des critiques. Ces réactions, qui bien souvent ne s'appuient pas sur une analyse objective du contenu des documents CAADP, sont à la mesure des ambitions multiples du processus dont la formulation d'une programmation continentale par les Africains eux-mêmes, ce qui, dans l'esprit de la déclaration de Paris, renverse la prédominance jusqu'à ce jour de l'offre des bailleurs de fonds sur les stratégies agricoles.

Avec la déclaration de Maputo, mais aussi suite aux récentes crises alimentaires, le CAADP a fortement contribué, à remettre l'agriculture sur l'agenda politique. Beaucoup reste à faire, à différents niveaux, pour mettre en pratique ces engagements. Ces dix dernières années les enjeux pour les agricultures africaines se sont multipliés avec la forte volatilité des prix, les dangers de la dépendance alimentaire, le changement climatique et les défis démographiques africains : un milliard de personnes supplémentaires en 2050 à nourrir et 330 millions de jeunes sur le marché du travail dans les quinze prochaines années. Le Nepad l'a compris en s'intéressant au « Rural Future » mais si le CAADP n'est pas mal parti, il lui faut quand même prendre un nouveau départ.

---

# Bibliographie

---

- **APRODEV**, 2012 pourquoi le CAADP suivre la feuille de route de IAASTD
- **Cirad**, 2008, Ward Anseeuw
- **Comesa**  
[http://www.comesa.int/index.php?searchword=caadp&ordering=&searchphrase=all&option=com\\_search](http://www.comesa.int/index.php?searchword=caadp&ordering=&searchphrase=all&option=com_search)
- **DIAL**, 2002, Politiques économiques préconisées par le Nepad
- **DIAL**, 2002, Quelques réflexions sur les politiques économiques préconisées par le Nepad
- **Dumont**, R. ; 1962 ; L' Afrique noire est mal partie
- **ECDMP**
  - Analyse régionale CAADP - Afrique Ouest  
[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D8D56321D5797162C1257A2400616D89/\\$FILE/DP128d%20final%202023-04.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D8D56321D5797162C1257A2400616D89/$FILE/DP128d%20final%202023-04.pdf)
  - Analyse régionale CAADP - EAC  
[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/5B10EC5841A1401BC1257A170068B81A/\\$FILE/12-128c%20final%202023-04.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/5B10EC5841A1401BC1257A170068B81A/$FILE/12-128c%20final%202023-04.pdf)
  - Analyse régionale CAADP - SADEC  
[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/9C6033B64C526EB2C1257A3700564AB3/\\$FILE/DP128b%20final%202023-04.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/9C6033B64C526EB2C1257A3700564AB3/$FILE/DP128b%20final%202023-04.pdf)
  - Analyse régionale CAADP - Comesa  
[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E6455BC5CC2CA9BBC1257A3700571D0B/\\$FILE/DP128a%20final%202023-04.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E6455BC5CC2CA9BBC1257A3700571D0B/$FILE/DP128a%20final%202023-04.pdf)
- **FAO**  
[http://www.mmnt.net/db/0/0/ftp.fao.org/TC/TCA/CAADP TT/CAADP Implementation/CAADP Post-Compact/Technical Reviews of Agricultural Investment plans/National Technical Review of Agricultural Investment Plan](http://www.mmnt.net/db/0/0/ftp.fao.org/TC/TCA/CAADP%20Implementation/CAADP%20Post-Compact/Technical%20Reviews%20of%20Agricultural%20Investment%20plans/National%20Technical%20Review%20of%20Agricultural%20Investment%20Plan)
- **Fouilleux**, E. ; **Balié** J., 2009, Pôle Sud paradoxe de politique agricole commune
- **Fouilleux**, E., 2009, Quel rôle de la FAO revue française de science politique
- **Fouilleux**, E., 2008, Enjeux et défis des politiques agricoles communes, Autrepарт
- **France culture**  
<http://www.franceculture.fr/oeuvre-l-afrique-des-idees-recues-de-georges-courade>
- **GAFSP**  
[http://gafspfund.org/gafsp/sites/gafspfund.org/files/Documents/Rwanda\\_CAADPI.pdf](http://gafspfund.org/gafsp/sites/gafspfund.org/files/Documents/Rwanda_CAADPI.pdf)
- **Global Donor Platform**  
<http://www.donorplatform.org/caadp/latest.html> - news745
- **IFPRI**  
<http://www.ifpri.org/fr>
- **International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development**  
<http://www.agassessment.org/>

- **Inter-Réseaux (coordination)**

- Les capitalisations sur « la participation des OP aux politiques publiques »
- la synthèse de quatre capitalisations  
<http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/dernieres-capitalisations-menees/>
- la capitalisation de Issala, Lares, Jade : synthèse  
[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Synthese\\_Issala\\_Paar2011.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Synthese_Issala_Paar2011.pdf) et rapport complet  
[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Capi\\_OP\\_et\\_politiques\\_Issala\\_Lares\\_Jade\\_Final.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Capi_OP_et_politiques_Issala_Lares_Jade_Final.pdf)
- la capitalisation sur l'implication des OP au Sénégal  
<http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/dernieres-capitalisations-menees/article/l-implication-des-op-dans-les>
- Les documents relatifs au récent atelier du ROPPA sur les politiques agricoles (Lomé)  
<http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/atelier-de-reflexion-et-de>
- Une interview récente de Coulibaly  
<http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/il-y-a-un-malentendu-entre-les>

- **IPAR**

L'analyse du PNIA au Sénégal par l'IPAR : <http://www.ipar.sn/spip.php?article352>

Autre analyse de l'IPAR : <http://www.ipar.sn/spip.php?article226>

- **Nepad**

Nepad Caadp

<http://www.nepad-caadp.net/francais/text-version/role-regional-economic-communities.php>

- **Resakss**

<http://www.resakss.org/>



---

# Annexe :

## L'Afrique est elle mal partie ?

---

### Les grands chiffres qui donnent de l'espoir

Le PIB des pays africains a augmenté de plus de 5 % par an ces dernières années et aujourd'hui six pays africains sont dans le groupe des dix pays qui ont la plus forte croissance mondiale. La crise internationale a eu peu d'effet sur le PIB des pays africains. La dette publique des pays africains ne représente aujourd'hui pas plus de 30 à 40 % du PIB (à comparer avec celle des pays développés !). L'Afrique, en 2050 comptera 1,2 milliard d'habitants soit plus que la Chine. Les investissements et les échanges de l'Afrique avec les pays émergents (Chine, Inde, Corée,...) se sont fortement accrus (alors que ceux avec l'Europe n'ont pas progressés). Enfin, les taux d'épargne sont très élevés.

### Ceux qui posent questions

L'Afrique ne représente que 2 % des échanges commerciaux mondiaux et 2 % du PIB mondial. L'APD a peu progressé et est encore loin des 0,7 % du PIB promis par les pays développés. Les sorties de capitaux privés africains sont supérieures à l'APD et du même ordre que les flux de rapatriements des immigrés. Le budget de l'État sur ressources propres, est de seulement 10 à 12 % du PIB. La fuite des cerveaux est estimée à 200 000 diplômés par an.

### Le défi du développement endogène

Contrairement à la Chine, l'Afrique devra compter sur son propre marché pour assurer son développement. La progression de la demande en produits vivriers sera la plus forte du monde pour de nombreuses années. Dans le domaine agricole il existe un gros potentiel notamment dans l'irrigation.

### Certains problèmes majeurs subsistent

Les marchés régionaux ont de la peine à se développer, le secteur informel reste dominant et la transition vers le secteur moderne est très lente. Malgré un taux d'épargne très fort il n'y a pas de marché financier. La gouvernance progresse très lentement, plusieurs États sont fragiles et les conflits se multiplient. Enfin les effets du réchauffement climatique seront certainement plus importants qu'ailleurs.

L'Afrique noire est-elle **moins mal** partie ? Certains disent que « *l'Afrique est un continent riche peuplé de pauvres* » et qu'elle est en route vers une deuxième indépendance.

### Le Programme pour le développement de l'agriculture africaine est-il mal parti ?

En 2003 à Maputo, les chefs d'États et de gouvernements africains s'engageaient à consacrer 10 % de leur budget national à l'agriculture et adoptaient le CAADP/PDDAA, le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine. Ce programme de l'Union africaine, mis en œuvre sous la tutelle du Nepad (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), avait pour objectif l'éradication de la faim et la réduction de la pauvreté grâce à l'agriculture.

Fin 2012, à la lumière de certaines interrogations soulevées par René Dumont dans son livre « L'Afrique noire est mal partie » paru il y a 50 ans, l'auteur tire un premier bilan de ce programme pour l'agriculture en Afrique dans le contexte actuel de tension alimentaire. Un bilan conduit davantage du point de vue du processus et de ses intentions que de ses résultats car les délais de mise en œuvre sont importants et l'analyse de « ce qui est réalisé » est trop faiblement documentée.

Le CAADP/PDDAA a le grand mérite d'être un programme à l'échelle du continent. S'il a fortement contribué à remettre l'agriculture sur l'agenda politique, il reste toutefois encore beaucoup à faire pour mettre en pratique les différents engagements.

La collection  
*Études et Travaux en ligne*  
accueille des textes publiés  
sous forme électronique,  
téléchargeables gratuitement  
sur le site du Gret : [www.gret.org](http://www.gret.org)  
rubrique *Ressources en ligne*.

Cette collection est dirigée  
par Marc Lévy et Danièle Ribier.