



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture



# GUIDE POUR LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE EN AFRIQUE





# **GUIDE POUR LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE EN AFRIQUE**

**PUBLIÉ PAR  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE  
ET  
LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE  
ROME, 2024**

Citer comme suit:

FAO et CUA. 2024. *Guide pour la conception et la mise en œuvre de partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire en Afrique*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cc9990fr>

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou de la Commission de l'Union africaine (CUA) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO ou de la CUA, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO ou de la CUA.

ISBN 978-92-5-138717-7 [FAO]

© FAO et CUA, 2024



Certains droits réservés. Cet ouvrage est mis à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les mêmes conditions 3.0 Organisations intergouvernementales (CC BY NC SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode.fr>).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée à des fins non commerciales, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne tels ou tels organisation, produit ou service. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'ouvrage est adapté, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale en anglais est celle qui fait foi.»

Tout litige relatif à la présente licence ne pouvant être résolu à l'amiable sera réglé par voie de médiation et d'arbitrage comme décrit à l'article 8 de la licence, sauf indication contraire contenue dans le présent document. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (<http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules>) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

**Matériel attribué à des tiers.** Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui y sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

**Ventes, droits et licences.** Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications/fr](http://www.fao.org/publications/fr)) et peuvent être achetés par courriel à l'adresse suivante: [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Les demandes d'utilisation commerciale doivent être soumises sur la page suivante: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Les demandes relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Photo de couverture: ©Gift Chanda

# TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	v
Remerciements	vii
Abréviations	ix
<b>1 INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
1.1 Justification de l'établissement de partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire	2
<b>2 TYPOLOGIE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE</b>	<b>5</b>
2.1 Produits privilégiés dans les partenariats public-privé	8
2.2 Comparaison entre les partenariats public-privé axés sur le secteur agroalimentaire et les partenariats public-privé relatifs à des infrastructures	10
<b>3 DÉFINITIONS ET PRINCIPES DIRECTEURS DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE</b>	<b>13</b>
<b>4 CONSÉQUENCES DES POLITIQUES POUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE EN AFRIQUE</b>	<b>29</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>38</b>
<b>ANNEXE 1</b>	<b>39</b>

## FIGURE

FIGURE 1	Structure financière des partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire, par région	23
----------	---	----

## TABLEAUX

TABLEAU 1	Comparaison entre les partenariats public-privé axés sur le secteur agroalimentaire et les partenariats public-privé relatifs à des infrastructures: résumé des principales différences	11
TABLEAU 2	Avantages apportés par les partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire	35
TABLEAU 3	Principales difficultés sapant la performance des partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire	36

## ENCADRÉS

ENCADRÉ 1	Premier projet mondial de partenariat public-privé pour l'irrigation – El Guerdane, Maroc	6
ENCADRÉ 2	Partenariats public-privé dans le secteur manufacturier lié à l'agriculture	7
ENCADRÉ 3	Produits privilégiés dans les partenariats public-privé	9
ENCADRÉ 4	Cadre juridique régissant les partenariats public-privé axés sur le secteur agro-alimentaire et les partenariats public-privé relatifs à des infrastructures en Zambie	12
ENCADRÉ 5	Directives de la Zambie relatives aux partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire	15
ENCADRÉ 6	Partenaires publics – programme du Ghana pour la promotion des cultures pérennes	16
ENCADRÉ 7	Partenariats public-privé parrainés par des donateurs et mis en œuvre en dehors des voies institutionnelles établies	17
ENCADRÉ 8	Principale entreprise agroalimentaire privée – Mukwano Industries Uganda	19
ENCADRÉ 9	Modalité d'organisation des petits agriculteurs en tant que partenaires du secteur privé indépendants	19
ENCADRÉ 10	Dispositions de la loi zambienne sur les partenariats public-privé relatives aux propositions non sollicitées	20
ENCADRÉ 11	Types d'accords de partenariat	21
ENCADRÉ 12	Contributions à un investissement conjoint – cas du projet de plantation contractuelle de palmiers à huile de Buabin au Ghana	22
ENCADRÉ 13	Mécanisme de partage et d'atténuation des risques	24
ENCADRÉ 14	Suivi et évaluation en Côte d'Ivoire – projet de développement de la communauté du cacao	25
ENCADRÉ 15	Stratégie de retrait à l'appui de la durabilité – cas de Kaleya Smallholders Company Ltd en Zambie	26
ENCADRÉ 16	Favoriser le dialogue par l'intermédiaire de l'accord relatif au plan de développement de la filière du manioc en Zambie	27
ENCADRÉ 17	Des cadres politiques, institutionnels et réglementaires solides pour régir les partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire	30
ENCADRÉ 18	Optimisation de l'utilisation des ressources et concepts connexes	33

# AVANT-PROPOS

Si l'on veut créer des conditions favorables à une croissance et à une transformation inclusives de l'agriculture, il faut pouvoir compter sur des investissements publics et privés, à la fois coordonnés et stratégiques, dans le secteur agricole. Sur fond de ressources et de compétences limitées au sein des organismes publics, les partenariats public-privé (PPP) ont plus que jamais le vent en poupe dans le monde entier, en tant que mécanismes permettant de mettre les ressources en commun, de réduire les risques, d'améliorer la productivité et de stimuler la croissance dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation. Se ralliant à cette tendance, de nombreux pays africains ont exprimé le souhait de mieux comprendre les possibilités que les partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire (ci-après dénommés «agro-PPP») peuvent offrir s'agissant d'atteindre ces objectifs de transformation. Cet intérêt se manifeste également dans le Cadre de résultats du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) 2015-2025 (Département de l'économie rurale et de l'agriculture de la Commission de l'Union africaine [DREA-CUA] et Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique [NEPAD], 2015). De plus, dans le cadre de la Déclaration de Malabo de 2014 sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie, l'engagement 4 vise à réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2025 grâce à une croissance et à une transformation inclusives de l'agriculture et prévoit que les agro-PPP seront certainement amenés à contribuer à la réalisation de cet objectif. En effet, les pays membres de la Commission de l'Union africaine (CUA) se sont engagés, dans la Déclaration, à établir des partenariats public-privé inclusifs ou à les renforcer d'ici à 2025, dans au moins cinq filières de produits agricoles prioritaires ayant des liens étroits avec les petites exploitations agricoles.

Le document intitulé *Continental Agribusiness Strategy Framework Document – Driving Africa's Inclusive Growth* (Stratégie continentale dans le secteur agroalimentaire: stimuler une croissance inclusive en Afrique) place les PPP au rang des moteurs essentiels du secteur agroalimentaire africain (DREA-CUA et NEPAD, 2017). Cependant, faute de PPP fonctionnels dans le secteur, les collaborations entre les entreprises agroalimentaires et les institutions publiques sont rares.

Traditionnellement, l'établissement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé se justifie par le fait que le marché ou les politiques ne parviennent pas à assurer la fourniture de biens publics tels que les routes, l'éducation ou les services de santé. L'émergence des agro-PPP a aussi répondu à une incapacité à assurer la fourniture de biens publics, comme la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et la viabilité socioéconomique des zones rurales. En théorie, la combinaison des ressources et des capacités complémentaires de partenaires publics et de partenaires privés dans un cadre juridique et réglementaire bien défini doit permettre aux pouvoirs publics d'obtenir de leurs investissements des avantages économiques et sociaux supérieurs à ce qu'ils pourraient espérer en investissant seuls.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a rassemblé des éléments factuels sur des agro-PPP opérant dans plus de 15 pays en développement en Afrique, en Amérique centrale et en Asie. Elle a publié les enseignements tirés de ces travaux dans un rapport

de synthèse (FAO, 2016). Lors de la 29<sup>e</sup> session de la Conférence régionale pour l'Afrique tenue à Abidjan (Côte d'Ivoire) en avril 2016, la FAO a été invitée à recueillir des éléments factuels plus précis concernant l'expérience en matière de conception et de mise en œuvre d'agro-PPP sur le continent africain. À la suite de cette demande, l'Organisation a commandé, en partenariat avec la CUA, la réalisation d'une série d'études en Afrique du Sud, en Côte d'Ivoire, en Éthiopie, au Ghana, au Kenya, en Ouganda et au Rwanda. Les résultats de ces études, ainsi que les enseignements antérieurs figurant dans le rapport de synthèse susmentionné (FAO, 2016) et des données d'expérience plus récentes relatives à la Zambie constituent la base du présent guide technique.

Le guide a pour objectif d'aider les pays membres de la CUA à concevoir et à mettre en œuvre des agro-PPP durables et inclusifs, l'accent étant mis sur la création à l'échelle nationale de conditions propices à l'investissement dans le secteur agroalimentaire. Il est espéré également qu'il sera tenu compte des agro-PPP lors de l'élaboration des plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) de deuxième génération que les pays africains établiront avec le soutien du PDDAA. Ce guide vise à être un outil pratique destiné aux hauts responsables africains souhaitant promouvoir les agro-PPP dans le cadre de leur stratégie globale de transformation agricole.



**Madame Josefa Sacko**

*Ambassadrice et Commissaire de l'Union africaine  
à l'agriculture, au développement rural,  
à l'économie bleue et à l'environnement durable  
Commission de l'Union africaine (CUA)*



**Monsieur Abebe Haile-Gabriel**

*Sous-Directeur général et Représentant  
régional pour l'Afrique  
Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*

# REMERCIEMENTS

Cette publication est le fruit d'une intense collaboration entre de nombreux participants. Nous sommes particulièrement reconnaissants à Marlo Rankin, Spécialiste principal du secteur agroalimentaire, Division des marchés et du commerce (FAO), qui a dirigé les travaux relatifs aux agro-PPP à la FAO et a orchestré la publication du document intitulé *Public-private partnerships for agribusiness development* (FAO, 2016). La publication rendait compte de l'examen de 70 projets relatifs aux agro-PPP, exécutés dans 15 pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine, ce qui en a fait une précieuse ressource pour l'élaboration du présent guide technique. Marlo était épaulé par une formidable équipe de la FAO, constituée par Nomathemba Mhlanga, Eva Galvez, Pilar Santacoloma et Costanza Rizzo. Marlo et Costanza ont rédigé la première version du présent guide technique.

Le guide actuel sur les agro-PPP a été élaboré sous la direction et la supervision de Stephanie Gallatova de la Division de l'économie et des politiques agroalimentaires (FAO). Nous adressons tous nos remerciements à Marlo Rankin et à Heiko Bammann (Division de l'économie et des politiques agroalimentaires, FAO) qui ont révisé le document et formulé des commentaires constructifs.

Les auteurs sont également reconnaissants à Michael Sudarkasa et à son équipe du African Business Group qui ont conduit des études supplémentaires sur les agro-PPP en Côte d'Ivoire, au Ghana, en Afrique du Sud et en Zambie, ainsi qu'à Nomathemba Mhlanga qui a coordonné d'autres études en Éthiopie, au Kenya, au Rwanda et en Ouganda. Les résultats ont été pris en compte dans le présent guide technique.

Merci beaucoup à Mark Fynn, qui travaillait auparavant à la Commission de l'Union africaine (CUA) et travaille aujourd'hui à la FAO, pour ses précieuses contributions à l'élaboration du guide et son appui technique aux ateliers multipartites organisés au Ghana, au Kenya, en Ouganda et en Zambie. L'objectif des ateliers était de partager les résultats des études relatives aux agro-PPP conduites en Afrique et de recueillir les réactions d'un vaste éventail de parties prenantes, notamment des hauts responsables, des organisations non lucratives et des représentants du secteur privé. Ces réactions ont permis d'enrichir et de valider le contenu du guide.

Nous tenons à adresser nos sincères remerciements à Janet Edeme de la CUA pour ses contributions inestimables, notamment s'agissant d'harmoniser les objectifs de la présente initiative avec les objectifs stratégiques de la CUA, d'animer les discussions durant les ateliers sur les agro-PPP et d'examiner les versions préliminaires du présent guide.

Nous remercions le Bureau régional de la FAO pour l'Afrique (au Ghana) et les bureaux de pays de la FAO au Kenya, en Ouganda et en Zambie d'avoir fourni un soutien technique et opérationnel à l'organisation des ateliers.

Nos sincères remerciements à Chisanga Mwamba, consultant pour le secteur agroalimentaire, qui a joué le rôle de coordonnateur de la plateforme sur les agro-PPP créée en Zambie en 2021 sous les auspices du Ministère de l'agriculture. Chisanga a également actualisé la précédente version du guide technique en y insérant les nouveaux éclairages provenant de la Zambie où le développement des agro-PPP a bénéficié d'un appui important du gouvernement. De plus, nous sommes infiniment reconnaissants à Stephen Gumboh, spécialiste des PPP, pour la tâche impressionnante qu'il a

accomplie en dirigeant une équipe chargée de traduire la loi nationale zambienne relative aux PPP en directives qui faciliteront la conception de PPP spécifiquement axés sur le développement du secteur agroalimentaire en Zambie. Merci aussi à Reuben Banda et à son équipe de Musika, une organisation non gouvernementale qui héberge la plateforme sur les agro-PPP en Zambie depuis 2021, et à Gift Chanda à qui nous devons un grand nombre des photographies figurant dans cette publication.

Nous adressons nos remerciements au Bureau de pays de la FAO en Zambie, placé sous la direction de Suze Filippini et de son équipe, en particulier Geoffrey Chomba et Zuba Mwanza. Ils ont contribué à l'évolution du programme d'action zambien relatif aux agro-PPP. Barbora Hladka (qui travaillait auparavant à la FAO) a également apporté un soutien bien nécessaire aux activités menées dans le pays en lien avec les agro-PPP.

Nous sommes sincèrement reconnaissants à Athifa Ali et à Siobhan Kelly qui ont fourni des contributions techniques et un appui financier à la conception des ateliers sur les agro-PPP et ont soutenu un programme complémentaire qui vise à renforcer les capacités et à encourager la collaboration multipartite des hauts responsables aux fins de la mise en œuvre d'agro-PPP.

Enfin, nous adressons nos vifs remerciements à Saon Bhattacharya pour la relecture d'épreuve, à Carlota Monteiro Vilalva (ESA, FAO) pour l'appui éditorial et à Daniela Verona (ESA, FAO) pour la conception et la coordination de la publication.

# ABRÉVIATIONS

agro-PPP	partenariat public-privé axé sur le développement du secteur agroalimentaire
CATSP	<i>Comprehensive Agricultural Transformation Support Programme</i> (programme détaillé d'appui à la transformation agricole - Zambie)
CSST	coopération Sud-Sud et coopération triangulaire
CUA	Commission de l'Union africaine
ONG	organisation non gouvernementale
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PME	petites et moyennes entreprises
PNIA	plan national d'investissement agricole
PPP	partenariat public-privé



Les agriculteurs  
sèment des plants  
d'ananas au Ghana.

©FAO/Cristina  
Aldehuela

# 1

## INTRODUCTION

Si l'on veut créer des conditions favorables à une croissance et à une transformation inclusives de l'agriculture, il faut pouvoir compter sur des investissements publics et privés, à la fois coordonnés et stratégiques, dans le secteur agricole. Sur fond de ressources et de compétences limitées au sein des organismes publics, les partenariats public-privé (PPP) ont plus que jamais le vent en poupe dans le monde entier, en tant que mécanismes permettant de mettre les ressources en commun, de réduire les risques, d'améliorer la productivité et de stimuler la croissance dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation. Se ralliant à cette tendance, de nombreux pays africains ont récemment exprimé le souhait de mieux comprendre les possibilités que les partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire (ou «agro-PPP») peuvent offrir s'agissant d'atteindre ces objectifs de transformation. Cet intérêt se manifeste également dans le Cadre de résultats du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) 2015-2025. De plus, dans le cadre de la Déclaration de Malabo de 2014 sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie, l'engagement 4 vise à réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2025 grâce à une croissance et à une transformation inclusives de l'agriculture et prévoit que les agro-PPP seront certainement amenés à contribuer à la réalisation de cet objectif. En effet, les pays membres de la Commission de l'Union africaine (CUA) se sont engagés, dans la Déclaration, à établir des partenariats public-privé inclusifs ou à les renforcer d'ici à 2025, dans au moins cinq filières de produits agricoles prioritaires ayant des liens étroits avec les petites exploitations agricoles.

Le document intitulé *Continental Agribusiness Strategy Framework Document – Driving Africa's Inclusive Growth* (stratégie continentale dans le secteur agroalimentaire: stimuler une croissance inclusive en Afrique) place les PPP au rang des moteurs essentiels du secteur agroalimentaire africain (DREA-CUA et NEPAD, 2017). Cependant, faute de PPP fonctionnels dans le secteur, les collaborations entre les entreprises agroalimentaires et les institutions publiques sont rares.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a rassemblé des éléments factuels sur des agro-PPP opérant dans plus de 15 pays en développement en Afrique, en Amérique centrale et en Asie. Elle a publié les enseignements tirés de ces travaux dans un document intitulé *Public-private partnerships for agribusiness development: A review of international experiences* (partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire: examen des expériences internationales) (FAO, 2016). Lors de la 29e session de la Conférence régionale pour l'Afrique tenue à Abidjan (Côte d'Ivoire) en avril 2016, la FAO a été invitée à recueillir des éléments factuels plus précis concernant l'expérience en matière de conception et de mise en

œuvre d'agro-PPP sur le continent africain. À la suite de cette demande, l'Organisation a commandé, en partenariat avec la CUA, la réalisation d'une série d'études en Afrique du Sud, en Côte d'Ivoire, en Éthiopie, au Ghana, au Kenya, en Ouganda et au Rwanda. Les résultats de ces études et des discussions tenues lors des ateliers organisés en décembre 2017 et en mai 2018 à Accra et à Nairobi, respectivement, et les enseignements antérieurs figurant dans le rapport de synthèse susmentionné (FAO, 2016) constituent la base du présent guide technique.

Le guide a pour objectif d'aider les pays membres de la CUA à concevoir et à mettre en œuvre des agro-PPP durables et inclusifs, l'accent étant mis sur la création à l'échelle nationale de conditions propices à l'investissement dans le secteur agroalimentaire. Il est espéré également qu'il sera tenu compte des agro-PPP lors de l'élaboration des plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) de deuxième génération que les pays africains établiront avec le soutien du PDDAA. Le document intitulé *Inclusive public-private partnerships for agribusiness. Knowledge compendium for Malabo domestication* (des partenariats public-privé inclusifs axés sur le secteur agroalimentaire: recueil de connaissances utiles à l'adaptation de la Déclaration de Malabo au niveau des pays) (DREA-CUA et NEPAD, 2019) contient des recommandations spécifiques prônant l'ancrage des-agro-PPP dans le cadre des PNIA afin d'assurer la cohérence avec les priorités agricoles nationales et de renforcer leur impact. Ce guide vise à être un outil pratique destiné aux hauts responsables africains souhaitant promouvoir les agro-PPP dans le cadre de leur stratégie globale de transformation agricole.

## 1.1

### JUSTIFICATION DE L'ÉTABLISSEMENT DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE

Traditionnellement, l'établissement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé est justifié par le fait que le marché ou les politiques ne parviennent pas à assurer la fourniture de biens publics tels que les routes, l'éducation ou les services de santé. L'émergence des agro-PPP a aussi répondu à une incapacité à assurer la fourniture de biens publics, comme la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et la viabilité socioéconomique des zones rurales. En théorie, la combinaison des ressources et des capacités complémentaires de partenaires publics et de partenaires privés dans un cadre juridique et réglementaire bien défini doit permettre aux gouvernements d'obtenir avec les investissements publics des avantages économiques et sociaux supérieurs à ce qu'ils pourraient espérer en investissant seuls. Plus précisément, les agro-PPP offrent les possibilités suivantes:

1. **Mobiliser des financements.** L'importance de l'investissement à réaliser pour libérer intégralement le potentiel de l'agriculture africaine signifie que le secteur public ne peut pas le prendre en charge à lui tout seul. Le mécanisme de PPP est intrinsèquement conçu pour s'attaquer à ce problème en permettant la mise en commun de fonds provenant de sources variées pour pallier l'insuffisance des financements disponibles dans le secteur public. Il peut aussi permettre d'améliorer l'accès des petits agriculteurs aux services financiers en associant au partenariat des institutions financières qui acceptent de proposer aux agriculteurs des produits et des services financiers adaptés.
2. **Promouvoir le partage des risques.** Il est fréquent que les risques élevés associés à la conduite d'activités commerciales dans le secteur agricole dissuadent les entreprises agroalimentaires d'investir seules. Les agro-PPP peuvent contribuer à aplanir les barrières à l'entrée de ces entreprises grâce à la mise en place d'une combinaison de mesures d'incitation commerciales

à l'intention des premiers investisseurs intéressés («premiers arrivés») et de mécanismes institutionnels permettant de donner des assurances aux investisseurs tout en garantissant une répartition équitable des risques entre les entreprises agroalimentaires, les petits exploitants et le gouvernement.

- 3. Améliorer l'accès à l'innovation et aux marchés.** S'agissant des partenaires publics, les agro-PPP peuvent leur donner accès aux technologies novatrices, à la gestion de haut niveau et aux compétences de marketing disponibles dans le secteur privé. Ces PPP peuvent également contribuer à la résolution de problèmes complexes, comme la faible productivité et l'apport limité de valeur ajoutée, les pertes après récolte, les changements climatiques et les questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, entravant l'accès aux marchés. Au demeurant, la *Stratégie de la FAO relative à la mobilisation du secteur privé 2021-2025* (FAO, 2021a) souligne le rôle unique que joue le secteur privé dans l'innovation, le commerce, la finance et l'investissement et sa capacité à influencer à grande échelle sur la transformation des systèmes alimentaires.
- 4. Améliorer l'inclusion des petits exploitants, des petites et moyennes entreprises (PME) agricoles, des femmes et des jeunes.** Les agro-PPP sont susceptibles de viser l'inclusion de ces acteurs en tant que partenaires précieux du développement d'un secteur agroalimentaire moderne. En encourageant l'action collective et le renforcement des capacités des petits exploitants et des PME agricoles, et en créant des emplois et des possibilités de création d'entreprises dans le secteur agroalimentaire à l'intention des femmes et des jeunes, les agro-PPP peuvent favoriser la stabilité sociale et la prospérité dans les zones rurales.
- 5. Assurer l'utilisation efficace des infrastructures publiques et la prestation des services essentiels.** Au fil des ans, le secteur public a investi, soit directement soit avec l'appui de partenaires de développement, dans des infrastructures, du matériel et des processus variés qui sont en grande partie devenus redondants et aussi coûteux qu'inutiles compte tenu des financements et des ressources limités, ainsi que du manque d'harmonisation avec les priorités du secteur privé. Des entreprises privées ayant manifesté leur intérêt pour certains de ses investissements, n'ont toutefois pas pu y être associées faute de directives claires concernant l'établissement d'accords de partenariat qui garantissent la protection de leurs investissements. Une grande partie de ces investissements demeurent viables et intéressants pour le secteur agroalimentaire. Les agro-PPP constituent un outil permettant d'utiliser les services et les infrastructures viables tout en contribuant au programme d'industrialisation rurale.

**L'obtention de ces avantages potentiels dépend toutefois de l'attention qui sera accordée au traitement des questions liées à la conception.** Par exemple, pour que la gestion des risques soit performante, il est indispensable d'évaluer correctement les risques pendant la phase de conception et d'examiner et de prévoir la mise en place de mécanismes de partage des risques. De même, les objectifs en matière de développement comme l'inclusion ne sont pas atteints par défaut mais exigent l'élaboration de stratégies concrètes visant à favoriser la participation des petits exploitants, des femmes et des jeunes en tant que partenaires actifs de la mise en œuvre des agro-PPP. Il faut également avoir recours à des mécanismes de suivi et d'évaluation pour évaluer les progrès, apporter des ajustements et mesurer les résultats. Les stratégies pour une application efficace de l'approche des PPP sont examinées en détail dans la partie 3 du présent guide.



Un programme de bons électroniques pour l'approvisionnement et la distribution d'intrants dans les entrepôts.

©Gift Chanda

# 2

## TYPOLOGIE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE

Le terme «agro-PPP» est employé dans le présent guide pour désigner plusieurs types différents de projets associés à l'établissement de PPP dans le secteur agroalimentaire. On trouve dans le document intitulé *Public-private partnerships for agribusiness development* (FAO, 2016) une **typologie composée de quatre catégories courantes de projets d'agro-PPP**:

1. **Développement des filières.** Les PPP visent à développer de nouvelles filières ou à moderniser celles qui existent grâce à des interventions différentes mais coordonnées tout au long de la filière.
2. **Innovation et transfert de technologies.** Les PPP contribuent habituellement à améliorer le segment de la filière relatif à la production, en s'appuyant sur la recherche, l'innovation et le transfert de technologies. Cependant, cette catégorie peut aussi comprendre des projets hors exploitation relatifs à la commercialisation de technologies à petite échelle contribuant à l'amélioration des pratiques après récolte et de la transformation des produits agricoles à l'intention des PME agricoles, et à la transformation numérique du secteur.
3. **Infrastructures de marché.** Les PPP permettent d'améliorer le flux de produits dans le dispositif logistique des marchés, notamment les centres de collecte, les routes rurales, les entrepôts et les marchés de gros.
4. **Services d'appui aux entreprises.** Les PPP sont conçus pour faciliter l'accès aux services d'appui aux entreprises, lesquels sont nécessaires à la création de liens entre les agriculteurs et les PME agricoles ainsi qu'entre ces dernières et leurs partenaires commerciaux pour les intrants, les produits et les services.

Dans la pratique, les différences entre ces différents types de projets sont parfois floues (par exemple certains PPP du premier type peuvent également mettre à contribution des PPP des trois autres types en tant qu'éléments relevant d'un programme global de PPP relatif au

développement des filières) mais, du point de vue des hauts responsables, il est utile de savoir qu'il existe différents modèles d'agro-PPP liés à différents points d'entrée répartis le long de la filière. En fonction du domaine couvert par le partenariat et du problème auquel le PPP doit s'attaquer, les hauts responsables et les praticiens peuvent donc décider d'intervenir à différents niveaux de la filière.

D'autres types de projets supplémentaires peuvent être ajoutés à la liste:

1. les PPP relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris l'irrigation, sont de plus en plus nombreux en Afrique (voir l'**encadré 1**);
2. les PPP relatifs aux énergies vertes promeuvent l'utilisation des technologies de production d'énergie renouvelable, comme le biogaz;
3. les PPP relatifs à l'assurance agricole, un modèle relativement nouveau, sont mis en place pour améliorer l'accès des petits exploitants aux programmes d'assurance agricole, et se trouvent pour la plupart en Asie<sup>1</sup>;
4. les PPP concernant le secteur manufacturier lié à l'agriculture sont conçus pour appuyer l'apport de valeur ajoutée en dehors de la filière agricole, par des fabricants rattachés verticalement à des producteurs et à des PME agricoles (voir l'**encadré 2**).

### ► **ENCADRÉ 1**

#### **Premier projet mondial de partenariat public-privé pour l'irrigation – El Guerdane, Maroc**

Au Maroc, le périmètre d'El Guerdane assure 50 pour cent de la production nationale d'agrumes. Cependant, des années de production intensive ont fini par épuiser les eaux souterraines, rendant la culture d'agrumes non durable. En juillet 2004, avec un appui technique de la Société financière internationale (IFI), le Gouvernement marocain a accordé une concession de 30 ans à un consortium dirigé par un conglomérat industriel marocain, Omnium Nord-Africain (ONA). Le projet, qualifié de premier projet mondial de PPP pour l'irrigation, a déjà attiré près de 40 millions d'USD d'investissements privés dans la région et a entraîné la création de centaines d'emplois locaux. Le prix unitaire de l'eau a été inférieur à ce qui était attendu grâce à la conduite d'un processus d'appel d'offres transparent et compétitif. Le projet a apporté au gouvernement des avantages en matière de transfert de technologies et est devenu un modèle pour la conduite de projets similaires dans la région. Plus de 1 900 agriculteurs individuels bénéficient d'une irrigation améliorée et, globalement, accèdent plus facilement aux services.

Sources: IFI. 2013. *Public-Private Partnership Impact Stories – Morocco: Guerdane Irrigation*. IFI Advisory Services in Public-Private Partnerships. Washington, Banque mondiale. [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2022-06/SuccessStories\\_MoroccoIrrigation.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2022-06/SuccessStories_MoroccoIrrigation.pdf); IFI Afrique. 2023. Morocco: Guerdane Irrigation story. Dans: *LinkedIn*. [Page web consultée le 22 juillet 2023]. [https://www.linkedin.com/posts/ifi-africa\\_moroccan-morocco-worldwaterday-activity-7046774266373021697-p6eW/?originalSubdomain=ug](https://www.linkedin.com/posts/ifi-africa_moroccan-morocco-worldwaterday-activity-7046774266373021697-p6eW/?originalSubdomain=ug)

<sup>1</sup> Voir la note de la Banque mondiale (2015) sur les PPP relatifs à l'assurance agricole.

## ► ENCADRÉ 2

### Partenariats public-privé dans le secteur manufacturier lié à l'agriculture

L'établissement de liens entre le secteur agricole et le secteur manufacturier est vivement encouragé car ces deux secteurs ont été reconnus comme essentiels pour la diversification économique et la création d'emplois. S'agissant de l'Afrique, la Zone de libre-échange continentale africaine fait clairement apparaître le rôle clé que les PPP devraient jouer dans le renforcement des activités commerciales, la stimulation de la demande et la mise en place d'écosystèmes manufacturiers locaux plus solides (CUA, 2021).

Les capacités de transformation représentent une partie fondamentale du secteur manufacturier et de nombreuses filières agricoles ne sont pas aussi performantes qu'elles pourraient l'être faute de technologies et de capacités de transformation. En Zambie, le programme détaillé d'appui à la transformation agricole (Comprehensive Agricultural Transformation Support Programme – CATSP) vise à promouvoir la transformation des produits végétaux, animaux et halieutiques au niveau des entreprises par les moyens suivants: a) établissement d'un inventaire des technologies et du matériel adaptés à la transformation des produits prioritaires; b) mise en place d'allègements fiscaux sur l'importation de ces technologies et de ce matériel; c) octroi de subventions pour l'achat de nouvelles technologies de transformation destinées à des PME agricoles; et d) renforcement de la capacité des PME agricoles à utiliser et à assurer la maintenance des technologies achetées.

La prétransformation au niveau des exploitations peut aider les petits exploitants à améliorer l'efficacité de la filière et à obtenir de meilleurs prix pour leurs produits. Le programme CATSP vise à renforcer les capacités des petits exploitants en mettant à leur disposition un ensemble de produits d'information et des formations, en donnant au personnel chargé de la vulgarisation les compétences nécessaires pour fournir un appui à long terme et en mettant en place des dispositifs de crédit abordables qui permettent aux petits exploitants d'accéder à des technologies adaptées au niveau de l'exploitation.

Dans le programme CATSP, la priorité a été accordée à certains produits végétaux, animaux et halieutiques sur la base de critères tels que le potentiel en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de création d'emplois, de substitution des produits importés et d'exportation. Le premier groupe de produits prioritaires comprend: a) pour les cultures, le maïs, le soja et le blé; b) pour l'arboriculture, l'avocat et la noix de macadamia; c) pour les légumes, les pommes de terre et les oignons; d) pour l'élevage, la viande de bœuf, les laitages et la volaille; et e) pour l'aquaculture, le tilapia et les poissons-chats. Pour chaque produit prioritaire, il est prévu de mettre en œuvre un accord de plan de développement de la filière dans le cadre d'un partenariat entre le gouvernement et les associations sectorielles pertinentes. La diversité des groupes alimentaires prioritaires témoigne de la détermination du gouvernement à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à favoriser l'adoption de régimes alimentaires sains.

Sources: CUA. 2021. *Leveraging Private Sector Investment for the Africa we Want*. Addis-Abeba. [https://au.int/sites/default/files/pressreleases/41140-pr-Private\\_Sector\\_Engagement\\_for\\_the\\_Africa\\_we\\_Want.pdf](https://au.int/sites/default/files/pressreleases/41140-pr-Private_Sector_Engagement_for_the_Africa_we_Want.pdf); Gouvernement de la République de Zambie. 2023. *Zambia Comprehensive Agricultural Support Transformation Programme (CATSP)*. Lusaka, Ministère de l'agriculture et Ministère de la pêche et de l'élevage.

La plupart des agro-PPP promus en Afrique se sont avérés être des PPP relatifs au développement des filières, suivi par les PPP relatifs aux infrastructures de marché et à l'irrigation. Il est probable que les PPP relatifs au développement des filières dominent parce que les interventions menées tout au long des filières, et plus spécialement au niveau des segments axés sur l'établissement de liens entre les petits exploitants et les acheteurs (une approche typique de ce type de PPP), sont présumées avoir les incidences les plus importantes sur les petits exploitants du point de vue de la réduction de la pauvreté.

Un petit nombre de PPP relatifs à l'innovation et au transfert de technologies ont été répertoriés en Afrique; en revanche, de nombreux PPP de ce type établis en Asie ont démontré que le potentiel de ces interventions était indubitable s'agissant d'améliorer spectaculairement les revenus des agriculteurs en s'attaquant aux problèmes qui pèsent sur la productivité des exploitations – une question fondamentale qu'il faut traiter sur l'ensemble du continent africain. C'est pourquoi, l'emploi de ce type de PPP devrait être examiné de plus près et éventuellement encouragé dans les stratégies relatives aux agro-PPP en Afrique. À cet effet, il faut mettre en place une collaboration étroite avec les parties prenantes publiques et privées chargées de l'innovation et des technologies de l'information et des communications pour multiplier les chances de succès et faire en sorte que les efforts soient harmonisés et durables.

## 2.1

### PRODUITS PRIVILÉGIÉS DANS LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Un autre résultat important concerne les produits privilégiés dans les PPP relatifs au développement des filières. Les projets de PPP couronnés de succès concernaient le plus souvent des produits comme le sucre, les huiles alimentaires (par exemple huile de palme et huile de tournesol), les céréales (maïs) et le caoutchouc. Les explications possibles en ont été examinées lors de l'atelier de validation et il a été suggéré que les projets de PPP ayant trait à ces produits présentaient un potentiel plus intéressant car l'investissement requis était moins risqué, compte tenu de la préexistence de filières structurées, d'une transparence relative des prix et de marchés bien établis, ce qui donnait des assurances quant à la vente de la production et à la stabilité des prix tant aux investisseurs privés qu'aux petits exploitants. De plus, étant assez simples à produire, ces cultures ont moins besoin de technologies que certains produits commercialement plus intéressants et à valeur nutritionnelle supérieure, comme les cultures maraîchères (voir l'**encadré 3**).

Ces dernières années, l'amélioration de la nutrition et la promotion des régimes alimentaires sains ont fait l'objet d'une attention renouvelée. L'un des axes essentiels du Cadre stratégique 2022-2031 de la FAO concerne l'amélioration en matière de nutrition et vise à «Éliminer la faim, concrétiser la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition sous toutes ses formes, notamment en promouvant des aliments nutritifs et en accroissant l'accès à des régimes alimentaires sains» (FAO, 2021b, p. 18). Consciente de l'importance que revêt l'amélioration de la nutrition sur le continent africain, la Commission de l'Union africaine a proclamé 2022 Année de la nutrition sur le thème: «Renforcement de la résilience en matière de nutrition et de sécurité alimentaire: renforcement des systèmes agroalimentaires et des systèmes de santé et de protection sociale pour l'accélération du développement du capital humain, social et économique». Ce thème appuie la vision d'avenir à long terme de la Commission de l'Union africaine, qui est exposée dans l'Agenda 2063 et est ancrée dans le potentiel de développement du capital humain en Afrique avec des citoyens bien nourris et en bonne santé. Le capital humain joue un rôle essentiel dans le développement car il aboutit à une amélioration des conditions de vie et au renforcement de l'économie (voir *Scaling Up Nutrition*, 2022).

### ► ENCADRÉ 3

#### Produits privilégiés dans les partenariats public-privé

Les produits tels que le sucre de canne, le café, le cacao et le caoutchouc, qui ont des liens étroits avec le secteur manufacturier et sont fréquemment destinés aux marchés régionaux et internationaux de l'exportation, peuvent être considérés comme un facteur de réussite inhérent aux agro-PPP. Par exemple, en Zambie, les parties prenantes ont confirmé que la vente du sucre de canne était assurée, parce qu'il agissait d'une culture relativement simple à pratiquer qui pouvait générer un revenu annuel régulier si elle était convenablement gérée sur une période pouvant aller jusqu'à dix ans. L'entreprise Zambia Sugar Plc., par exemple, s'est développée jusqu'à devenir la plus grosse entreprise productrice de sucre de canne en Afrique et la principale entreprise productrice de sucre en Zambie, transformant approximativement 1,9 million de tonnes, dont 1,5 million de tonnes sont fournis par des petits exploitants (Kaleya Smallholders Company Ltd, ou KASCOL, étant la plus grosse entreprise productrice de sucre de canne de petits producteurs dans le pays) à de gros planteurs. La société produit du sucre à l'intention des particuliers, du sucre brut à usage industriel, du sirop et des sucres spéciaux destinés au marché local et au marché de l'exportation. De même, en Côte d'Ivoire, les parties prenantes ont reconnu qu'avec le café, le cacao et le caoutchouc, il était plus simple d'assurer les ventes et le prix du produit était moins variable, ce qui simplifiait la planification au sein du PPP.

Sources: Illovo Sugar Africa. 2023. Zambia sugar. Dans: *Illovo Sugar Africa*. [Page web consultée le 22 juillet 2023]. <https://www.illovosugarafrika.com/about-us/zambia>; KASCOL (Kaleya Smallholders Company Ltd.). 2023. KASCOL. [Page web consultée le 22 juillet 2023]. <https://kascal.co.zm>

À cet effet, il convient de repenser la façon dont les projets de PPP peuvent avoir une dimension nutritionnelle et prendre en compte les aliments riches en nutriments. Il faudra obtenir l'appui explicite des gouvernements afin qu'ils prennent des mesures de nature à inciter les acteurs privés à investir dans des PPP à dimension nutritionnelle qui risquent d'être moins attractifs en raison de risques plus élevés et d'une rentabilité plus faible. Les gouvernements peuvent adopter diverses stratégies pour encourager les «premiers arrivés» à investir dans des PPP à dimension nutritionnelle. Les mesures d'incitation peuvent consister en allègements fiscaux, exemptions des taxes à l'importation sur les installations et le matériel, subventions en faveur des moyens de production, marketing social visant à stimuler la demande des consommateurs en produits riches en nutriments et accès préférentiel aux marchés.

Par exemple, le programme détaillé d'appui à la transformation agricole (Gouvernement zambien, 2023) prévoit d'améliorer la nutrition en promouvant les systèmes agricoles diversifiés et en renforçant la diversité alimentaire. L'objectif est d'accroître la production d'aliments riches en nutriments, notamment les légumineuses, les cultures maraîchères, les aliments issus de la faune et de la flore sauvage sous-utilisés et les produits de l'élevage. Cette démarche sera assortie d'un train de mesures et notamment: a) des travaux de recherches sur la valeur nutritionnelle des variétés locales; b) des campagnes de communication et de marketing social liées au programme; c) un renforcement des capacités des organismes publics au niveau du district à l'appui des interventions mentionnées précédemment; d) la formation des communautés afin que celles-ci puissent diversifier leurs activités de production de légumes et d'élevage; et e) des subventions «intelligentes» ciblant les ménages qui adoptent des systèmes de production agricole diversifiée.

## 2.2

### COMPARAISON ENTRE LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE ET LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ RELATIFS À DES INFRASTRUCTURES

Enfin, il faut noter que les projets d'agro-PPP sont très différents des PPP traditionnels établis dans le secteur de l'infrastructure, malgré l'emploi de la même terminologie. Cette situation soulève des problèmes particuliers liés à la gouvernance et à la conception des projets d'agro-PPP. Dans de nombreux pays en développement, les politiques et les lois nationales relatives aux PPP ont récemment été révisées pour mettre l'agriculture au nombre des secteurs dans lesquels la mise en place de projets de PPP est possible; cependant, le cadre juridique associé à ces politiques demeure en grande partie le même et ne peut être correctement appliqué qu'aux PPP relatifs à des infrastructures. Certaines différences essentielles entre les agro-PPP et les PPP relatifs à des infrastructures se rapportent à l'importance des investissements requis et au degré de formalité contractuelle caractérisant les accords de partenariat.

Les agro-PPP supposent généralement des investissements moins importants, donc des accords contractuels moins complexes, comme les protocoles d'accord, susceptibles d'avoir une moindre force exécutoire. Dans les agro-PPP, les procédures de sélection peuvent également être plus souples, autorisant la soumission de propositions non sollicitées et prévoyant des procédures plus simples d'évaluation de la faisabilité. En règle générale, ils mobilisent également un éventail plus large de partenaires outre le partenaire public principal et la société agroalimentaire privée principale. Concrètement, la mise en œuvre d'agro-PPP mobilisera souvent des organisations de producteurs, des PME agricoles, des institutions financières et des organisations non gouvernementales (ONG).

Le **tableau 1** synthétise les principales différences entre les agro-PPP et les PPP relatifs à des infrastructures. On trouvera à l'**encadré 4** un exemple particulier de cadre juridique régissant les agro-PPP et les PPP relatifs à des infrastructures en Zambie.

► **TABLEAU 1**

**Comparaison entre les partenariats public-privé axés sur le secteur agroalimentaire et les partenariats public-privé relatifs à des infrastructures: résumé des principales différences**

CARACTÉRISTIQUE	PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP) TRADITIONNELS RELATIFS À DES INFRASTRUCTURES	PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE (AGRO-PPP)
<b>Échelle de l'investissement, coûts et partage des risques et estimation des revenus</b>	<p>Les investissements d'un montant de huit à neuf chiffres sont fréquents.</p> <p>Le partenaire public doit apporter des contributions en nature ou monétaires.</p> <p>Le partenaire privé doit fournir une contribution en capital.</p> <p>Le partenaire privé perçoit le retour sur investissement provenant des recettes/droits d'utilisation associés au projet.</p> <p>Le partenaire privé assume généralement tous les risques commerciaux.</p>	<p>Les investissements sont moins importants (un investissement mobilisé minimal de 100 000 USD a été stipulé aux fins de cette étude).</p> <p>Il n'y a pas d'exigence en matière de contribution en capital dans le partenariat – des contributions en nature (souvent non évaluées) peuvent être suffisantes.</p> <p>Les recettes privées ne sont pas nécessairement estimées.</p> <p>Les risques peuvent être ou ne pas être partagés entre les partenaires privés et les partenaires publics.</p>
<b>Partenaires</b>	<p>Une entité publique et une ou plusieurs sociétés privées.</p>	<p>Le partenariat peut mobiliser des petites et moyennes entreprises (PME) agricoles, des organisations de producteurs, et d'autres groupes communautaires collaborant dans le cadre d'initiatives conjointes avec des organismes publics (donateurs et/ou organismes techniques internationaux) et des entreprises agroalimentaires.</p> <p>Les partenariats public-privé-producteurs (4P) et les partenariats multipartites sont courants.</p>
<b>Formalisation des accords</b>	<p>Un accord contractuel de caractère officiel est conclu entre un partenaire public principal et au moins un partenaire privé principal.</p> <p>Les modalités contractuelles les plus élaborées sont privilégiées.</p>	<p>Les accords peuvent être informels ou formels.</p> <p>Les modalités les plus simples sont employées, par exemple un protocole d'accord.</p> <p>Le recours à des contrats complémentaires comme les accords d'agriculture contractuelle est courant.</p>
<b>Gouvernance et procédures de gestion associées</b>	<p>Des études de pré-faisabilité et des études de faisabilité sont conduites avant la sélection du partenaire et la négociation du contrat.</p> <p>Une procédure d'appel d'offres transparente est menée pour sélectionner les partenaires du secteur privé. Les offres non sollicitées ne sont pas encouragées.</p>	<p>Des études de faisabilité sont conduites pour évaluer le potentiel en matière d'impact économique, social et environnemental et sont assorties généralement d'une analyse des filières.</p> <p>Les procédures ouvertes d'appel d'offres sont encouragées, mais des offres non sollicitées soumises par le secteur privé peuvent être jugées recevables, notamment en lien avec des projets relatifs à l'innovation.</p>

Source: FAO. 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*. Rome. <https://www.fao.org/3/i5699e/i5699e.pdf>

► **ENCADRÉ 4**

**Cadre juridique régissant les partenariats public-privé axés sur le secteur agro-alimentaire et les partenariats public-privé relatifs à des infrastructures en Zambie**

En Zambie, le cadre juridique applicable aux partenariats public-privé (PPP) est ancré dans la loi no 14 de 2009 sur les PPP. Étant donné qu'il fallait que le cadre juridique applicable aux PPP tienne compte d'autres secteurs, il s'est avéré nécessaire d'abroger la loi no 14 de 2009 sur les partenariats public-privé et de la remplacer par loi de 2023 sur les partenariats public-privé. Cette dernière prévoit l'inclusion des partenariats public-privé de petite ou de moyenne échelle, c'est-à-dire portant sur des investissements moins importants que ceux qui sont associés aux PPP traditionnels relatifs à des infrastructures. L'établissement de PPP de petite ou moyenne échelle sera prescrit dans les règlements d'application de la loi pour des secteurs ou des groupes de secteurs particuliers. Des règlements d'application de la loi seront donc mis à disposition, comprenant des règlements spéciaux séparés pour les agro-PPP, compte tenu de la nature unique du secteur agricole. La loi de 2023 sur les PPP (deuxième annexe à la loi) fournit des précisions sur 17 modèles différents de PPP qui peuvent être établis par l'autorité (publique) contractante aux fins de la mise en place d'un agro-PPP. Les modèles présentés sont de nature indicative et l'autorité contractante est habilitée à modifier les accords prévus et notamment à y incorporer l'un quelconque des autres modèles énumérés ou tout autre modèle, s'il est nécessaire ou opportun de le faire pour un agro-PPP donné.

Sources: Gouvernement zambien. 2009. *The Public-Private Partnership Act No. 14 of 2009*. Lusaka; Gouvernement zambien. 2023. *The Public-Private Partnership Act, 2023*. Lusaka.

# 3

## DÉFINITIONS ET PRINCIPES DIRECTEURS DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE

Il n'y a pas de définition unique de ce qui constitue un PPP. Différents modèles et définitions existent pour les PPP en général et pour les agro-PPP en particulier. Dans le document intitulé *Public-private partnerships for agribusiness development* (FAO, 2016, p. 5), un agro-PPP est défini comme suit:

Un partenariat de caractère officiel entre des institutions publiques et des partenaires privés, conçu pour atteindre des objectifs en matière de développement agricole durable et dans le cadre duquel les avantages que le partenariat apportera au public sont clairement définis, les contributions aux investissements et les risques sont partagés et tous les partenaires jouent des rôles actifs à différentes étapes pendant tout le cycle de vie du projet de PPP.

Les discussions tenues pendant l'atelier de validation organisée à Nairobi en mai 2018 ont fait apparaître qu'il fallait réviser la définition ci-dessus établie par la FAO pour tenir compte des résultats des études relatives aux PPP africains. Il a été convenu que tous les agro-PPP, conçus pour atteindre des objectifs en matière de développement durable du secteur agroalimentaire, devaient se conformer à un ensemble de 13 principes directeurs, à savoir:

1. L'agro-PPP est ancré dans la réglementation ou la législation spécifique du secteur.
2. Au moins un partenaire national principal est associé au partenariat, représentant les intérêts du gouvernement central du pays ou du gouvernement décentralisé.
3. Au moins une entreprise agroalimentaire principale est associée au partenariat.
4. Les petits producteurs sont considérés comme des partenaires du secteur privé indépendants.
5. Un processus d'évaluation transparent a été mis en place pour la sélection du partenaire privé.

3. Définitions et principes directeurs des partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire

6. Un accord de partenariat de caractère officiel existe entre les principaux partenaires publics et privés.
7. Des cibles précises ont été fixées, décrivant les avantages publics et privés attendus du partenariat.
8. Le partenariat suppose l'apport de contributions à un investissement conjoint.
9. Des mécanismes de partage et d'atténuation des risques sont intégrés dans la conception du partenariat.
10. La durabilité sociale et environnementale est évaluée pendant la phase de conception du partenariat.
11. Une stratégie en matière de suivi et d'évaluation a été mise en place.
12. Une stratégie de retrait a été mise en place.
13. Des dispositions sont prises pour assurer un dialogue relatif aux agro-PPP sur des plateformes public-privé nationales.

Ces principes directeurs donnent une image idéale de la façon dont il convient de concevoir les futurs projets d'agro-PPP. Ces principes ont été approfondis, sur la base des informations recueillies lors des tables rondes sur les agro-PPP qui ont été organisées en 2019 au Ghana, en Ouganda et en Zambie afin de présenter le guide sur les agro-PPP à un éventail de parties prenantes du secteur public et du secteur privé. En outre, des données d'expérience récentes relatives au contexte zambien ont permis de parfaire la révision et l'élaboration des principes. Les principes directeurs sont examinés plus en détail dans les paragraphes suivants.

**Principe 1: L'agro-PPP est ancré dans des directives sectorielles qui interprètent la législation ou la réglementation en vigueur applicable aux PPP, le cas échéant** (voir l'**encadré 5**). Sans avoir force de loi, les directives aident toutefois les utilisateurs à mieux comprendre et mettre en œuvre les dispositions de la loi relative aux PPP lorsqu'il en existe une. Leur élaboration puis leur application favorisent les interactions entre les entités publiques – dans lesquelles la législation relative aux PPP, s'il en existe une, est ancrée – et les ministères, autorités locales et autres organes publics contractants. Les directives sur les agro-PPP établissent une base structurée, pour ce qui est des opérations, de la protection et des garanties, à l'intention des institutions souhaitant devenir parties à des accords de PPP axés sur la mise en place et le soutien de projets dans le secteur agroalimentaire.

► **ENCADRÉ 5**

**Directives de la Zambie relatives aux partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire**

L'élaboration de directives relatives aux agro-PPP en Zambie a été lancée et conduite par le Ministère de l'agriculture, épaulé par le Ministère de la pêche et de l'élevage en qualité de co-partenaire du processus. Un Secrétariat national des agro-PPP a été créé et accueilli par Musika, une organisation à but non lucratif locale qui, ayant gagné la confiance des deux parties, a joué le rôle de « courtier neutre » entre le gouvernement et le secteur privé. Les deux ministères coordonnateurs ont créé un groupe de travail technique composé des responsables des agro-PPP dans les divers ministères techniques particulièrement concernés par le secteur agricole, notamment le Ministère des finances et de la planification nationale. L'élaboration des directives a permis aux différents ministères de comprendre et d'interpréter la loi de 2009 sur les PPP avant la loi de 2023 sur les PPP. L'interprétation a été faite dans le contexte du secteur agroalimentaire. Il est prévu qu'une fois les directives approuvées et publiées, des activités stratégiques intensives de renforcement des capacités soient menées dans le secteur public et le secteur privé, notamment à l'intention des agriculteurs, des entreprises agroalimentaires et d'autres organisations, et que des projets d'agro-PPP soient mis en place par la suite tant au titre de propositions sollicitées qu'au titre de propositions non sollicitées, conformément aux dispositions de la loi de 2023 sur les PPP.

Source: Gouvernement zambien. 2023. *Draft Guidelines for Public-Private Partnerships in the Agricultural Sector. Volume 1.* Lusaka.

**Principe 2: Il y a au moins un partenaire national principal associé au partenariat, qui représente les intérêts du gouvernement central du pays ou du gouvernement décentralisé** (voir l'encadré 6). Il peut s'agir du Ministère de l'agriculture d'un pays ou d'autres ministères connexes, d'un programme national, d'une autorité locale, d'un institut de recherche public, d'une banque d'État ou d'un autre organisme financé par des fonds publics participant au projet pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement agricole durable en lien avec les priorités nationales.

Le rôle du partenaire du secteur public consiste généralement à:

- élaborer les concepts du projet de PPP en respectant les priorités nationales en matière de développement socioéconomique et sectoriel;
- réaliser ou faire réaliser des études de faisabilité, notamment des analyses des filières;
- concevoir des directives de projet indiquant les critères de sélection transparents à appliquer aux partenaires privés et les mécanismes de partage des risques, qui doivent figurer dans les propositions de partenariats;
- gérer les processus d'évaluation et de sélection des propositions de partenariats;
- coordonner les consultations des différentes parties prenantes pendant la phase de négociation du partenariat;
- conduire les négociations menées avec les partenaires privés pour garantir la prise en compte des questions liées à l'inclusion des petits exploitants et des PME agricoles et aux droits de propriété intellectuelle;

3. Définitions et principes directeurs des partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire

- assurer la conformité réglementaire des accords de PPP aux lois et aux politiques nationales;
- apporter les financements convenus, conformément au calendrier de paiement;
- faciliter l'accès aux infrastructures d'appui, aux organisations de producteurs, aux réseaux pu-blics de recherche et d'évaluation et à d'autres sources de financement public;
- assurer la coordination et le contrôle des activités du partenariat;
- fournir une assistance technique aux agriculteurs ou un remboursement/des dons d'appoint aux partenaires privés en échange de la prestation de services techniques;
- assurer le suivi et l'évaluation des accords de PPP.

Outre ces responsabilités, il appartient également au secteur public de mettre en place l'environnement propice à la réussite de la mise en œuvre des partenariats, ce qui signifie:

- appliquer les lois et réglementations publiques nationales et locales pour garantir la protection de l'investissement du secteur privé;
- appliquer les lois foncières pour protéger les droits fonciers des petits exploitants et permettre la location légale de terres aux partenaires privés;
- limiter les interférences du marché en réduisant autant que possible les mesures créant des distorsions dans le commerce.

#### ► **ENCADRÉ 6**

##### **Partenaires publics – programme du Ghana pour la promotion des cultures pérennes**

Il s'agit d'un programme mis en œuvre par le Ministère de l'alimentation et de l'agriculture (Gouvernement ghanéen) en partenariat avec deux entreprises agroalimentaires privées – Ghana Rubber Estate Limited (GREL) et Twifo Oil Palm Plantation Limited. Le programme se composait de deux projets de PPP: l'un sur le développement de la plantation contractuelle d'hévéas au Ghana – Rubber Outgrower Plantation Development (en cours depuis 1995), et l'autre sur la plantation contractuelle de palmiers à huile à Buabin – Buabin Oil Palm Outgrower project (2006-2010), dans lesquels le Ministère de l'alimentation et de l'agriculture était le principal partenaire public représentant les intérêts du gouvernement.

Les projets avaient été lancés sur la base de la volonté du gouvernement de développer ces deux grandes cultures arboricoles commerciales (hévéas et palmiers à huile) afin d'accroître les recettes du pays en devises étrangères. Le projet visait aussi à s'attaquer à divers problèmes: indisponibilité de matériel végétal à haut rendement, pratiques agronomiques rudimentaires, infrastructure routière en mauvais état dans les communautés concernées, accès limité aux marchés et absence de crédit à long terme adapté pour appuyer et promouvoir la participation des petits exploitants à la production de cultures pérennes au Ghana.

Source: FAO et CUA. 2018. *Agribusiness public-private partnerships: A country report on Ghana*. Non publié.

En Afrique, les limites sont souvent floues entre ce qui peut être considéré comme un véritable agro-PPP et un projet de développement financé par des donateurs auquel participent des acteurs du secteur privé. On trouvera dans l'**encadré 7** une description de la façon dont des «PPP» parrainés par des donateurs ont été mis en œuvre sur le continent africain en dehors de toute voie institutionnelle établie. La définition de principes de base permettra d'éviter la confusion entre les projets financés par des donateurs et les véritables PPP.

Les donateurs, les organisations de développement et les entités publiques étrangères ne sont pas considérés comme des partenaires publics principaux dans cette définition mais peuvent être associés au partenariat d'une autre façon en tant que partenaires secondaires. Outre qu'il représente les intérêts nationaux, le principal partenaire public national est habilité à lancer et à effectuer des modifications au niveau des politiques et des lois pour favoriser la réussite de la mise en œuvre des agro-PPP, s'il le faut. Les partenaires publics peuvent également être des ministères ou des départements ministériels chargés de gérer et de réglementer des moyens de production agricole essentiels comme les ressources en eau et en terres.

#### ► **ENCADRÉ 7**

##### **Partenariats public-privé parrainés par des donateurs et mis en œuvre en dehors des voies institutionnelles établies**

La communauté des donateurs et le secteur privé ont conduit de nombreux projets de PPP axés sur le secteur agroalimentaire en Afrique, qui ont été lancés via des propositions non sollicitées et n'ont pas suivi la procédure officielle de proposition et d'évaluation applicable aux PPP. Cette situation confirme les résultats d'un rapport d'Oxfam (2014) qui souligne la tendance récente à établir d'importants agro-PPP en Afrique, auxquels sont associés de gros investisseurs multinationaux. Dans les études conduites par la FAO en 2013, la participation des services nationaux chargés des PPP (dans les pays où il en existait) était minime voire nulle, et les ministères de l'agriculture (en qualité d'homologues sectoriels) n'avaient rien à dire ou très peu quant à la conception des partenariats, alors même que les projets concernaient le secteur agricole.

Par exemple, sur les quatre PPP axés sur le secteur agroalimentaire évalués au Kenya, le Ministère de l'agriculture n'était associé qu'à un seul (relatif à la transformation des mangues). Dans les trois autres cas, le partenaire public était soit une institution spécialisée dans la recherche et le savoir, soit une organisation commerciale de produit. Le service chargé des PPP (ou son prédécesseur à l'époque) n'était pas consulté, alors qu'il avait été déclaré que ce service assurerait le contrôle de tous les PPP ayant trait à des projets liés à des infrastructures ou au développement, y compris dans le secteur agricole. Cette situation met en lumière «l'élasticité» de la définition des PPP qui est appliquée à ces types de projets, et les problèmes potentiels que cette définition élastique soulève pour les partenaires publics en ce qui concerne la répartition des rôles et les possibilités de renforcement des capacités à l'appui de la bonne gouvernance et de la gestion des initiatives relatives à des PPP au niveau national ou local après la clôture des interventions des projets des donateurs.

Source: FAO. 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*. Rome. <https://www.fao.org/3/i5699e/i5699e.pdf>

**Principe 3: Au moins une entreprise agroalimentaire/agro-industrielle<sup>2</sup> principale est associée au partenariat et celle-ci est déterminée à appuyer la transformation du secteur agricole** (voir l'**encadré 8**). Il s'agit de préférence d'une entreprise nationale potentiellement capable de catalyser le développement dans le secteur agroalimentaire national ou local. L'entreprise doit avoir de bonnes relations fondées sur la confiance tant avec le secteur public qu'avec les communautés agricoles avec lesquelles elle travaille. Elle doit également avoir des liens solides avec des marchés locaux et internationaux bien établis. Le rôle du partenaire privé consiste généralement à:

- réaliser une étude de marché et élaborer des plans d'affaires;
- apporter une contribution financière ou une contribution en nature conformément à ce qui a été convenu;
- diriger la mise en œuvre des activités du partenariat et obtenir des résultats;
- assurer une gestion de niveau professionnel;
- trouver des marchés pour les produits finaux;
- acheter les matières premières aux agriculteurs dans le cadre d'accords contractuels équi-tables;
- assurer une assistance technique et une formation sur la gestion d'entreprise à l'intention des organisations de producteurs;
- rattacher les agriculteurs, les organisations de producteurs et les PME agricoles à des services d'appui aux entreprises comme les services financiers et la certification par des tiers;
- commercialiser et diffuser les innovations technologiques;
- appuyer le suivi des activités du partenariat.

**Principe 4: Les petits producteurs et leurs organisations sont considérés comme des partenaires du secteur privé indépendants** (voir l'**encadré 9**) qui doivent être consultés et dont la participation active à la mise en œuvre de n'importe quel agro-PPP<sup>3</sup> établi pour un projet qui les concerne clairement doit être assurée. Les projets d'agro-PPP peuvent associer les petits producteurs directement en tant que représentants du secteur privé ou indirectement en tant qu'acheteurs d'intrants, fournisseurs d'un agro-PPP, bénéficiaires d'un service fourni par un agro-PPP, ou propriétaires de terres ciblées par les activités d'un agro-PPP. À cet effet, il est indispensable que les agriculteurs soient bien organisés et qu'il existe des structures de gouvernance performantes et transparentes qui leur permettent d'avoir effectivement voix au chapitre à la table des négociations. Le rôle des organisations de producteurs consiste généralement à:

- servir d'intermédiaire entre les agriculteurs, les partenaires privés et le gouvernement local (dans certaines zones, des ONG jouent ce rôle);
- coordonner la fourniture des matières premières destinées aux partenaires privés ou mener directement les transactions par l'intermédiaire de centres de commercialisation;
- participer aux essais de nouvelles variétés sur le terrain et expérimenter les technologies à petite échelle;
- aider les membres à adopter de nouvelles technologies et à se conformer aux normes de qualité;
- assurer des services administratifs à l'intention des agriculteurs.

<sup>2</sup> Les entreprises agroalimentaires/agro-industrielles sont des entreprises ou des entités commerciales qui produisent ou fournissent des intrants, produisent des matières premières et des produits frais, transforment ou fabriquent des aliments ou d'autres produits agricoles, transportent, entreposent ou commercialisent la production agricole, ou assurent le commerce de détail de ces produits. Les exploitations familiales et les micro et petites entreprises qui opèrent dans le secteur informel n'entrent pas dans la catégorie des entreprises agroalimentaires (FAO, 2016).

<sup>3</sup> Il existe quelques exceptions; certains projets d'agro-PPP ne ciblent pas directement le segment en amont de la filière mais les acteurs du segment intermédiaire (c'est-à-dire les prestataires de services d'appui aux entreprises). La règle ici doit être d'associer les petits agriculteurs dans tous les cas où ils sont clairement concernés par le projet du PPP.

### ► **ENCADRÉ 8**

#### **Principale entreprise agroalimentaire privée – Mukwano Industries Uganda**

Les opérations agricoles de Mukwano Industries Uganda portent principalement sur la production de cultures oléagineuses, graines de tournesol et de soja notamment. Pour améliorer durablement la productivité des planteurs de tournesol et la rentabilité de leurs activités, et favoriser la création de liens avec le marché, Mukwano a travaillé en partenariat avec les services nationaux de conseil agricole (NAADS), un programme mis en place par le Gouvernement ougandais, qui couvre six sous-comtés de Lira (à Amac et à Adekwok et dans les sous-comtés de Ayer, Acaba et Iceme). Le partenariat a permis à 45 000 petits planteurs sous contrat d'accéder à de meilleures technologies, comme des semences de variétés améliorées, des machines agricoles et des compétences agronomiques. L'entreprise Mukwano s'est développée depuis lors et a associé plus de 90 000 petits exploitants à un programme de plantation contractuelle mobilisant les agriculteurs organisés en groupements de producteurs appuyés par plus de 250 agriculteurs référents et fonctionnaires chargés de la production. La société assure aux petits exploitants un marché stable et fiable, garantissant l'achat de plus de 60 000 tonnes de graines, qui sont transformées et manufacturées en une vaste gamme de biens de consommation rapide distribués dans le pays et dans la région.

Source: FAO et CUA. 2018. *Agribusiness public-private partnerships: A country report on Uganda*. Non publié.

### ► **ENCADRÉ 9**

#### **Modalité d'organisation des petits agriculteurs en tant que partenaires du secteur privé indépendants**

Le programme détaillé d'appui à la transformation agricole de la République de Zambie (Comprehensive Agricultural Transformation Support Programme – CATSP; le deuxième plan national d'investissement agricole [PNIA] du pays) propose les alliances de regroupement agricole (Agriculture Aggregation Alliances [3A]) comme un modèle d'organisation des agriculteurs, qui doit être officiellement homologué et reconnu par l'État. Ces alliances correspondent à un circuit d'approvisionnement organisé dirigé par une entité de regroupement ou un acteur principal de la filière. La fonction de l'entité de regroupement consiste à rassembler les agriculteurs, leur production et éventuellement des terres. Elle relie les agriculteurs aux marchés d'intrants et de produits, leur permettant d'adopter des technologies, de promouvoir leurs activités et d'améliorer leurs rendements et leurs revenus. De plus, dans le programme CATSP, il est proposé de classer les agriculteurs dans deux catégories: ceux qui pratiquent une agriculture commerciale et ceux qui pratiquent une agriculture de subsistance, les seconds étant les principaux bénéficiaires des ensembles de mesures de protection sociale du programme relatifs au secteur agricole et les premiers étant visés par les projets commerciaux et les projets éventuels d'agro-PPP à toute échelle, c'est-à-dire petite, moyenne (émergente) ou grande.

Source: Auteurs du présent document.

**Principe 5: Un processus transparent d'évaluation et de sélection a été mis en place**

(voir l'**encadré 10**) pour appuyer les appels à la présentation de propositions sollicitées fondées sur les priorités agricoles nationales, la soumission par le secteur privé d'une petite proportion de propositions non sollicitées étant toutefois autorisée<sup>4</sup>. La sélection de l'entreprise (ou des entreprises) agroalimentaire(s) principale(s) doit reposer sur les principes suivants: optimisation de l'utilisation des ressources, contrôle de diligence raisonnable et intérêt pour les populations. Ce processus peut être géré par le principal partenaire public ou par un autre organisme public ou être sous-traité à une tierce partie indépendante. Dans la mesure du possible, le choix sera porté de préférence sur des sociétés agroalimentaires nationales, telles que définies au paragraphe relatif au principe 3, ou sur des entreprises étrangères pouvant se prévaloir d'une solide expérience de collaboration réussie avec les petits exploitants.

► **ENCADRÉ 10**

**Dispositions de la loi zambienne sur les partenariats public-privé relatives aux propositions non sollicitées**

Comme le prévoit la loi zambienne de 2023 sur les PPP, des parties privées peuvent soumettre des propositions d'agro-PPP sans répondre à une demande des pouvoirs publics. Ces propositions sont qualifiées de non sollicitées. Les propositions non sollicitées de PPP, ou projets de PPP lancés à titre privé, correspondent aux cas dans lesquels le secteur privé présente aux pouvoirs publics une idée de projet visant à corriger une défaillance donnée concernant des infrastructures ou services publics. Sur le plan du traitement, sont clairement stipulées dans la partie V de la loi de 2023 sur les PPP la façon dont une autorité contractante doit traiter les propositions non sollicitées reçues pour examen en tant qu'agro-PPP et la façon dont ce type de proposition, une fois reçue, doit être examiné à la fois par l'autorité contractante et par le bureau chargé des PPP. La loi de 2023 sur les PPP prévoit uniquement la prise en considération des propositions non sollicitées qui sont: i) conçues et élaborées en toute indépendance par l'entité à l'origine de la proposition; ii) susceptibles d'apporter des avantages pour le public; et iii) élaborées sans avoir été supervisées par le département administratif chargé des PPP ou par une autorité contractante; et qui sont accompagnées de précisions et d'informations suffisantes pour qu'une autorité contractante puisse évaluer la proposition en temps voulu et d'une manière objective.

Source: Gouvernement zambien. 2023. *Draft Guidelines for Public-Private Partnerships in the Agricultural Sector (agri-PPPs)*. Lusaka.

<sup>4</sup> Les résultats de l'examen des études de cas de pays relatives aux PPP en Afrique et l'atelier de validation ont confirmé qu'en autorisant la soumission d'offres non sollicitées d'agro-PPP, on pouvait obtenir des résultats intéressants. Lorsqu'elles sont évaluées avec rigueur, les offres non sollicitées sont susceptibles de permettre au secteur privé de recenser les dysfonctionnements nuisant à l'efficacité des filières agricoles et de travailler en partenariat avec les pouvoirs publics pour mettre au point des solutions pragmatiques à ces problèmes, souvent fondées sur l'utilisation de technologies.

**Principe 6: Un accord de partenariat de caractère officiel<sup>5</sup> existe entre les principaux partenaires publics et privés**, qui décrit précisément les rôles et les responsabilités de chaque partenaire pendant la période couverte par l'accord de partenariat.

Un ensemble d'accords bilatéraux connexes peut également exister entre les autres partenaires associés à la mise en œuvre du PPP, notamment des accords entre l'entreprise agroalimentaire principale et les petits exploitants et leurs organisations (par exemple des accords d'agriculture contractuelle ou de sous-traitance et des accords de fourniture d'intrants). Il est aussi possible que des accords d'exécution bilatéraux ou trilatéraux soient mis en place avec des institutions financières, des ONG et des donateurs ou des organisations de développement. Enfin, des accords spécifiques peuvent être établis entre les partenaires pour traiter les questions liées aux droits de propriété intellectuelle.

On trouvera dans l'**encadré 11** une description des types d'accords contractuels susceptibles d'être utilisés pour mettre en œuvre un PPP.

#### ► **ENCADRÉ 11**

##### **Types d'accords de partenariat**

Un protocole d'accord ou une lettre d'intention est un document écrit qui détaille un accord entre deux ou plusieurs parties, exprimant la convergence de leurs souhaits et indiquant la ligne d'action commune envisagée. Ces modalités sont souvent utilisées dans les cas où les parties ne souhaitent pas ou ne peuvent pas prendre un engagement juridiquement contraignant.

Un contrat est un accord créant des obligations qui sont exécutoires en vertu de la loi. Dans le cas de transactions complexes, les parties concernées signent souvent un protocole d'accord ou une lettre d'intention indiquant les termes de l'accord tel qu'il est conclu jusque-là et énonçant leur intention d'assurer l'exécution d'un document juridiquement contraignant à un stade ultérieur.

Un accord de participation fait référence aux contributions financières investies par les partenaires publics et privés dans le projet de PPP. Il rend compte des parts de propriété des partenaires au projet et a des incidences sur leur contrôle décisionnel. L'un des accords de ce type est l'accord de «coentreprise» (joint venture), dans lequel les parties exercent un contrôle conjoint et ont des droits sur les actifs nets de l'accord.

Une société publique-privée: les partenaires du PPP peuvent constituer un «véhicule d'investissement ad hoc» pour faire parvenir des fonds au partenariat et mettre en œuvre ce dernier. Ce véhicule représente une structure financière séparée, dotée de ses propres entités juridiques. La création d'une nouvelle société représente une exigence courante dans les pays dotés d'une loi nationale sur les PPP, car elle permet de surmonter les problèmes institutionnels potentiels liés à la combinaison de capitaux publics et privés, qui se posent au regard des lois de finances de l'État.

Source: FAO. 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*. Rome. <https://www.fao.org/3/i5699e/i5699e.pdf>

<sup>5</sup> Les types de contrats peuvent comprendre les protocoles d'accord, les modèles normalisés de contrats, les accords de participation et les «véhicules d'investissement ad hoc».

**Principe 7: Des cibles précises et transparentes ont été fixées, qui décrivent les avantages publics et privés attendus du partenariat.** Ces cibles sont fixées pendant la phase de conception du partenariat, les cibles publiques étant définies en lien avec les politiques et plans d'investissement agricoles nationaux, les objectifs socioéconomiques et les autres programmes et politiques nationaux pertinents. Dans le contexte de la Zambie, le recours à des spécialistes externes, appelés conseillers pour les transactions<sup>6</sup>, a joué un rôle crucial s'agissant de veiller à ce que les intérêts publics soient explicités et harmonisés avec ceux des petits exploitants.

**Principe 8: Le partenariat suppose l'apport de contributions à un investissement conjoint** par le partenaire public principal et l'entreprise agroalimentaire principale, qui sont exprimées en valeur monétaire, la part d'investissement de chaque partenaire et la modalité de contribution étant clairement définies (par exemple participations au capital, contributions en nature, dons, prêts, etc.). Les petits exploitants sont également tenus d'apporter au PPP une contribution en nature, par exemple en s'engageant à fournir les produits de la qualité souhaitée en quantité convenue, à appliquer des techniques agricoles particulières, à utiliser des intrants déterminés, à mettre à disposition des terres, ou à faciliter l'acquisition de terres supplémentaires. Dans certains cas, il peut aussi leur être demandé d'investir de l'argent dans l'achat de machines ou pour accéder à une formation, grâce en général à un crédit garanti par le secteur public (voir l'encadré 12).

#### ► ENCADRÉ 12

##### **Contributions à un investissement conjoint – cas du projet de plantation contractuelle de palmiers à huile de Buabin au Ghana**

Le projet de plantation contractuelle de palmiers à huile de Buabin prévoyait la sélection de petits planteurs résidant dans la zone de Buabin dont le rôle consisterait principalement à entretenir les plantations de palmiers à huile sur leurs terres, ce qui devait contribuer à stimuler la croissance économique et à améliorer les conditions de vie dans la zone. Les agriculteurs et Twifo Oil Palm Plantation Limited (TOPP) signaient un accord en vertu duquel les agriculteurs s'engageaient à vendre toute leur production de noix de palme fraîches à TOPP. Une autre caractéristique du PPP était liée à l'assistance technique et financière. En participant au projet, les agriculteurs bénéficiaient de prêts fournis par l'Agence française de développement (AFD) et le Gouvernement ghanéen pour couvrir les dépenses avant récolte. Un accord supplémentaire était signé entre les agriculteurs et l'AFD concernant le remboursement de ces prêts.

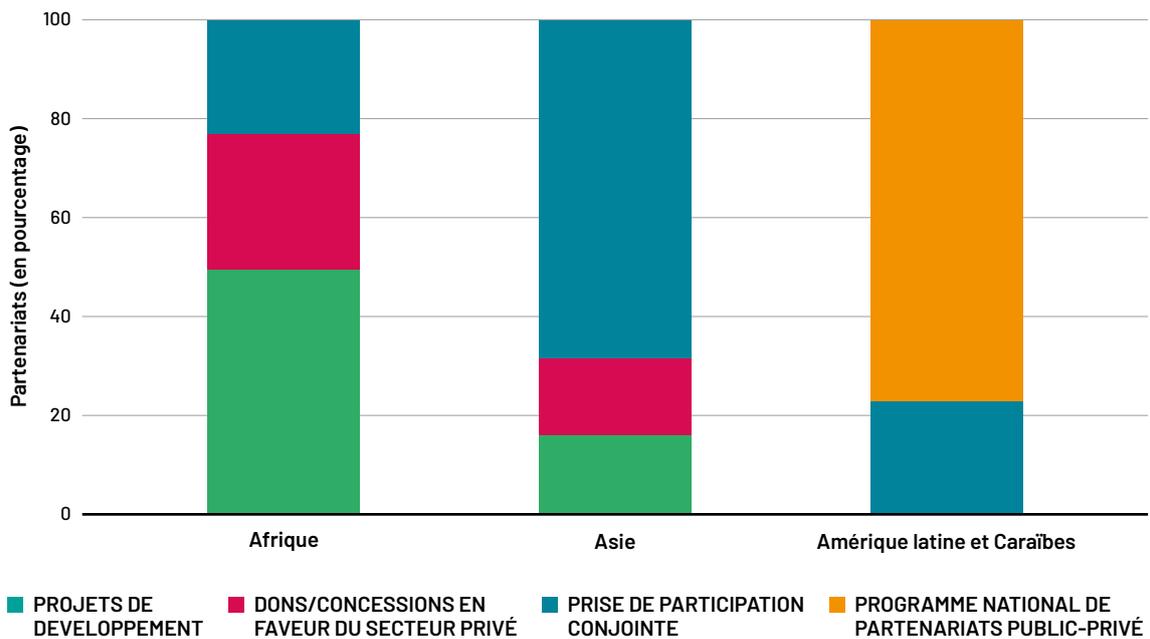
Source: FAO et CUA. 2018. *Agribusiness public-private partnerships: A country report of Ghana*. Non publié.

<sup>6</sup> La loi de 2009 sur les PPP (Gouvernement zambien, 2009) – abrogée et remplacée en 2023 – définit un «transaction advisor» (conseiller pour les transactions) comme étant une personne dotée des compétences et de l'expérience nécessaires pour être en mesure d'épauler et de conseiller une autorité contractante ou le bureau chargé des PPP en ce qui concerne les questions liées à un PPP. La loi comporte des dispositions relatives au recrutement de ces conseillers qui sont chargés d'aider l'autorité contractante (le partenaire public) aux étapes de l'élaboration, de la préparation, de la passation de marchés, de la négociation des contrats et de la clôture financière des projets, lorsque les compétences techniques internes font défaut.

La **figure 1** synthétise les types d'investissements de PPP en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Dans le cas de l'Afrique, un grand nombre d'investissements proviennent de projets financés par des donateurs, ce qui pose la question de la durabilité des PPP au-delà de la durée de vie des projets des donateurs.

► **FIGURE 1**

**Structure financière des partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire, par région**



Source: FAO. 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*. Rome. <https://www.fao.org/3/i5699e/i5699e.pdf>

**Principe 9: Des mécanismes de partage et d'atténuation des risques sont intégrés dans la conception du partenariat** pour détourner une partie des risques des partenaires les plus vulnérables, notamment les petits exploitants et leurs organisations. Ces outils peuvent consister en dispositifs d'assurance agricole, fonds de garantie, assistance technique ou activités de formation visant le renforcement des capacités en matière de gestion d'entreprise. Les risques jugés élevés, comme ceux liés aux changements climatiques (par exemple, sécheresses et inondations) doivent représenter une priorité pour le partenaire public national et le coût des outils et technologies d'adaptation doit être subventionné aux étapes initiales, ou aussi longtemps que nécessaire, pour promouvoir leur adoption et la participation des acteurs du secteur privé. Face aux changements climatiques, il convient de recourir à une combinaison de dispositifs d'assurance, de technologies et de services financiers abordables contribuant à renforcer la résilience des producteurs (voir l'**encadré 13**).

### ► ENCADRÉ 13

#### Mécanisme de partage et d'atténuation des risques

L'entreprise Just Veggies (République d'Afrique du Sud) a été agréée par McCain et Unilever comme fournisseur de légumes. Malgré l'existence de ce précieux marché pour vendre leurs produits, les petits maraîchers travaillant sous contrat pour Just Veggies n'ont pas pu produire des légumes en quantités suffisantes en raison de la sécheresse ayant frappé la province du KwaZulu-Natal en 2015-2016. L'entreprise a décidé d'acheter les produits à l'extérieur auprès d'agriculteurs commerciaux afin de pouvoir approvisionner McCain et générer des recettes d'exploitation. Just Veggies a enregistré approximativement 60 pour cent de pertes sur une période de trois ans en raison de la sécheresse. Aucune disposition n'a été prise en vue de renforcer la résilience de tous les partenaires concernés. Inversement, dans le cadre du PPP établi entre Olam Nigeria Ltd et le Gouvernement de l'État de Kwara, un PPP d'abord créé dans l'État de Benue avant d'être transposé, le partenariat a mis en place une série de services pour renforcer la résilience des petits producteurs de riz. Il a contribué à assurer aux agriculteurs des marchés fiables. La compagnie Nigerian Agricultural Insurance Corporation (NAIC) a fourni un dispositif d'assurance récolte et First Bank a proposé du crédit. Des exploitations modèles ont été utilisées pour multiplier les variétés de riz améliorées et servir de plateformes où organiser des formations destinées aux agriculteurs, des journées sur le terrain et des démonstrations. La productivité des exploitations a bondi de plus de 200 pour cent et la rentabilité pour les exploitants de plus de 250 pour cent. Parallèlement, la résilience des agriculteurs face aux chocs a été renforcée.

Sources: FAO et CUA. 2018. *Agribusiness public-private partnerships: A country report of South Africa*. Non publié; FAO et CUA. 2013. *Agribusiness public-private partnerships: A country report of Nigeria*. Non publié.

**Principe 10: La durabilité sociale et environnementale est évaluée** durant la conception et la mise en œuvre du PPP, et des cibles en matière d'inclusion ainsi que des mécanismes de promotion de la participation des petits exploitants, des femmes et des jeunes sont définis. À cet égard, il peut être nécessaire de mobiliser des ressources humaines supplémentaires possédant les compétences spécialisées requises pour atteindre l'objectif susmentionné.

**Principe 11: Une stratégie en matière de suivi et d'évaluation a été mise en place** (voir l'**encadré 14**)<sup>7</sup> par le partenaire public ou une tierce partie sous-traitante indépendante. La stratégie en matière de suivi et d'évaluation facilitera la prise de mesures correctives et le règlement des litiges pendant la mise en œuvre du PPP et permettra d'évaluer la réalisation des objectifs du secteur public, notamment les incidences porteuses de transformation que l'agro-PPP a pu avoir dans le secteur agricole. Compte tenu de la complexité et de l'échelle des agro-PPP, la démarche de suivi-évaluation doit reposer sur un travail d'équipe afin que toutes les compétences requises soient efficacement déployées.

<sup>7</sup> Le chapitre 8 du projet de directives zambiennes sur les agro-PPP traite de la gestion des contrats d'agro-PPP ainsi que des différents problèmes à examiner qui se posent durant la mise en œuvre de ces PPP. Les phases sensibles de la gestion des contrats et les problèmes liés au suivi et à l'évaluation y sont soulignés.

► **ENCADRÉ 14**

**Suivi et évaluation en Côte d'Ivoire – projet de développement de la communauté du cacao**

Cargill (partenaire privé) et le Conseil du café-cacao (partenaire public) ont mis sur pied un PPP dans le but d'améliorer les conditions de vie des producteurs de cacao et de leurs communautés, tout en contribuant à assurer un approvisionnement durable en cacao à Cargill. Le projet comportait trois volets: i) l'amélioration de l'accès aux infrastructures sociales de base; ii) le programme visant la prospérité des communautés productrices de cacao; et iii) la lutte contre le travail dangereux des enfants. CARE International, une ONG internationale a joué le rôle de gestionnaire du projet; elle a recensé les besoins des communautés pour définir l'appui que le PPP devait fournir et a été responsable de la mise en œuvre du projet. Ce rôle était important parce que CARE est perçue comme un «honnête courtier». Cet arrangement a assuré aux partenaires du PPP (y compris les communautés) que le projet était exécuté d'une manière équitable et transparente.

Cargill avait élaboré un cadre de résultats et investi dans un solide système de suivi-évaluation pour analyser la performance au regard de la réalisation des objectifs convenus pour le PPP. CARE, en sa qualité de gestionnaire du projet a assuré le suivi et le contrôle des activités du projet. Il lui incombait notamment d'examiner les rapports financiers et les rapports sur les résultats, d'effectuer des visites sur les sites pour vérifier les états financiers et les dossiers des programmes, d'observer les opérations, d'entretenir un contact régulier avec les partenaires et de conduire périodiquement des enquêtes sur les activités du projet. Le Conseil du café-cacao a créé une plateforme multipartite sur laquelle tous les partenaires du projet (y compris les communautés) se sont réunis annuellement pour procéder à un examen des résultats du projet et de sa durabilité. La plateforme se composait de divers groupes de travail thématiques et de comités de gestion chargés de tâches variées, en particulier la formation et le suivi avec la multinationale. Les éléments ci-dessus de la stratégie en matière de suivi-évaluation ont permis de garantir la transparence et ont facilité l'évaluation des progrès accomplis au regard des objectifs convenus du PPP, ainsi que la prise de mesures correctives, le cas échéant.

Source: FAO et CUA. 2018. *Agribusiness public-private partnerships: A country report of Côte d'Ivoire*. Non publié.

**Principe 12: Une stratégie de retrait a été mise en place** pour réduire progressivement l'appui du secteur public ou donner à ce dernier uniquement un rôle de réglementation. La stratégie de retrait permettra également de mettre fin à l'appui du secteur public avec la mise en place de dispositions visant un transfert graduel (s'il y a lieu) de la responsabilité des opérations aux entreprises agroalimentaires et aux organisations de producteurs (voir l'encadré 15).

► **ENCADRÉ 15**

**Stratégie de retrait à l'appui de la durabilité – cas de Kaleya Smallholders Company Ltd en Zambie**

Kaleya Smallholders Company Ltd. (KASCOL) est une entreprise de production de sucre de canne installée à Mazabuka, dans la province méridionale de la Zambie, qui livre toute sa production à l'usine sucrière zambienne, Zambia Sugar. KASCOL a été fondée en 1983 comme un PPP entre le Gouvernement Zambien, Barclays Bank, le fonds britannique de développement du Commonwealth (UK Commonwealth Development Corporation – CDC), et le partenaire privé, Zambia Sugar.



Lors de sa fondation, tous les partenaires étaient des actionnaires à parts égales, détenant chacun 25 pour cent des parts. Les petits exploitants ont été intégrés dans le projet pour travailler la terre et, au bout du compte, se sont vu offrir la possibilité de devenir actionnaires lorsque le Gouvernement zambien, Barclays Bank et la CDC se sont retirés de l'initiative. Aujourd'hui, KASCOL fonctionne comme une société privée à part entière, dont plus de 50 pour cent des parts sont détenues par les agriculteurs et leurs organisations. Face à la compétition croissante sur le marché local comme sur le marché international du sucre, la société a également étoffé sa gamme de produits en y ajoutant d'autres cultures commerciales. KASCOL fournit de l'orge à Zambia Breweries Plc. et vend des fèves de soja sur le marché ouvert.

Sources: FAO et CUA. 2018. *Agribusiness public-private partnerships: A country report of Zambia*. Non publié; KASCOL (Kaleya Smallholders Company Ltd). 2023. About us. Dans: KASCOL. Mazabuka, Zambia. [Page web consultée le 22 juillet 2023]. <https://kascal.co.zm/about>

**Principe 13: Des dispositions spéciales doivent être prises pour assurer un dialogue relatif aux agro-PPP sur des forums de discussion ou des plateformes public-privé nationaux.**

Ce principe est essentiel, tout particulièrement lors des phases initiales de l'établissement d'un système d'agro-PPP, pour assurer la conduite d'un dialogue fructueux entre le secteur public et le secteur privé, permettant aux acteurs privés de faire part de leurs préoccupations concernant les dysfonctionnements freinant l'investissement privé et le développement de la filière de produits, et aux acteurs publics de répondre en œuvrant avec des partenaires à la résolution des problèmes soulevés, en vue de la mise en place d'un environnement propice aux projets d'agro-PPP (voir l'**encadré 16**).

► **ENCADRÉ 16**

**Favoriser le dialogue par l'intermédiaire de l'accord relatif au plan de développement de la filière du manioc en Zambie**

Les accords relatifs à des plans de développement de filières constituent un instrument de promotion de l'investissement qui, fondé sur une analyse des filières, définit les mesures que le secteur public doit mettre en place pour favoriser l'investissement du secteur privé dans les filières prioritaires.

Musika Zambia, en sa qualité de plateforme nationale zambienne sur les agro-PPP placée sous la houlette du Ministère de l'agriculture, a permis la conduite d'un dialogue entre les fabricants locaux

d'éthanol à base de manioc et le Ministère des finances et de la planification nationale, dont l'objectif était de réfléchir sur les mesures d'incitation fiscale susceptibles d'être prises sous la forme d'une réduction du droit d'accise. En dernier ressort, cette mesure serait bénéfique pour les agriculteurs en leur assurant un revenu sûr et régulier grâce à des prix à la production plus élevés et plus compétitifs – le manioc étant une culture principalement produite par des petits exploitants en Zambie. Le dialogue a abouti à une réduction d'un peu plus de 50 pour cent du droit d'accise sur l'éthanol dans le budget national de 2023 et a ouvert la voie à un dialogue plus systématique sur les filières.

Source: Auteurs du présent document.





Les membres d'une  
coopérative agricole  
travaillent à la récolte  
du gramme vert lors  
d'une culture au Kenya.

©FAO/Luis Tato

# 4

## CONSÉQUENCES DES POLITIQUES POUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE EN AFRIQUE

Les avantages potentiels des agro-PPP découlent du fait qu'ils associent, d'une part, l'efficacité opérationnelle et économique caractérisant le secteur privé et, d'autre part, la capacité de création d'un environnement propice et de mise en place d'une réglementation garantissant la prise en compte des intérêts sociaux, caractérisant le secteur public. Le présent guide a été élaboré pour aider les pays membres de la CUA à concevoir et à mettre en œuvre des agro-PPP durables et inclusifs dans le cadre de leurs plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) et en tant qu'éléments de leurs stratégies globales de transformation agricole. Sur cette base, certaines conséquences essentielles des politiques sont apparues.

### **L'EXISTENCE DE SOLIDES CADRES POLITIQUES, INSTITUTIONNELS ET RÉGLEMENTAIRES RÉGISSANT LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE EST ÉMINEMMENT SOUHAITABLE**

La promotion de solides cadres politiques, institutionnels et réglementaires, un système judiciaire de gouvernance des terres, des critères transparents et des processus budgétaires pour la sélection des projets de PPP et des partenaires privés et le partage équitable des risques, constituent autant de facteurs essentiels pour la conception de PPP performants. Cependant, l'un des principaux problèmes auxquels se sont heurtés les partenariats agricoles a été l'absence d'orientations et d'appui offerts aux partenaires tant publics que privés pour la conception et la mise en œuvre de projets de ce type. La raison en est que la plupart des politiques et des stratégies relatives aux PPP sont principalement conçues pour des projets liés à des infrastructures. En conséquence, certaines questions importantes comme les mécanismes de partage et d'atténuation des risques contribuant à protéger les petits agriculteurs, ainsi que les stratégies de règlement des litiges, ont souvent été négligées dans la conception des partenariats.

Quoi qu'il en soit, on assiste aujourd'hui à l'émergence de nouvelles lois et politiques sur les PPP, qui prennent en compte l'application du modèle des PPP au secteur agroalimentaire en Afrique; et les cadres institutionnels publics font actuellement l'objet de révisions face aux problèmes soulevés par la multiplication des agro-PPP. L'établissement de services chargés des PPP au sein des ministères de l'agriculture, la création d'équipes spéciales sectorielles, l'établissement de plateformes multipartites sur les PPP et la mise en place de dispositifs souples de soumission de propositions par le secteur privé constituent autant de progrès sur la voie de l'amélioration de l'environnement institutionnel des agro-PPP qu'il convient d'encourager vigoureusement (voir l'encadré 17).

► **ENCADRÉ 17**

**Des cadres politiques, institutionnels et réglementaires solides pour régir les partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire**

Le Gouvernement zambien s'est doté d'une politique sur les PPP en 2008. La politique établissait un cadre pour la participation du secteur privé à la mise en place d'infrastructures et de services publics. La politique a été suivie par la promulgation de la loi de 2009 sur les partenariats public-privé. La loi fixe le cadre juridique et institutionnel de la mise en œuvre concrète des PPP en Zambie. Elle décrit également toutes les étapes de la procédure de mise en œuvre des PPP et définit en outre les contenus du contrat de PPP.

En 2023, le Gouvernement zambien a mis la dernière main à l'élaboration de directives sur les agro-PPP conçues pour harmoniser et aligner les dispositions de la loi, les politiques agricoles et les cadres financiers à moyen et à long termes appuyant l'agriculture. Les directives relatives aux agro-PPP visent aussi à tirer parti des domaines d'investissement prioritaires, en particulier les filières agricoles, pour créer un environnement permettant au secteur privé et au secteur public de mettre en œuvre des agro-PPP performants. Les directives sont fermement ancrées dans le cadre politique et juridique qui a été établi par le Gouvernement zambien pour la mise en œuvre des PPP, mais sont aussi harmonisées avec les politiques agricoles et le cadre de financement de l'agriculture. Le programme détaillé d'appui à la transformation agricole (PNIA de deuxième génération) de la République de Zambie se compose notamment d'instruments politiques pour l'établissement d'agro-PPP, qui visent à créer un environnement propice à l'investissement du secteur privé dans l'irrigation et les infrastructures d'appui aux activités commerciales.

*Sources: Gouvernement zambien. 2023. Draft Guidelines for Public Private Partnerships in the Agricultural Sector. Volume 1. Lusaka; Gouvernement zambien. 2023. Zambia Comprehensive Agricultural Support Transformation Programme (CATSP). Lusaka, Ministère de l'agriculture et Ministère de la pêche et de l'élevage.*

**LA PARTICIPATION DES PETITS EXPLOITANTS AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE PEUT FAVORISER UNE CROISSANCE INCLUSIVE**

Les agro-PPP visent à favoriser une croissance inclusive, mais les coûts de transaction associés à l'achat de produits auprès de multiples petits exploitants sont élevés. L'une des caractéristiques essentielles de tous les agro-PPP est qu'ils soutiennent l'action collective et le renforcement des

capacités, ce qui favorise la participation des petits exploitants à des filières agroalimentaires modernes tout en réduisant les coûts de transaction pour les principaux partenaires privés. Il incombe aux partenaires publics, y compris les donateurs et les ONG, de fournir un appui sous la forme d'une assistance technique contribuant à renforcer les groupements et à rendre les petits exploitants capables de devenir des partenaires à part entière pour le secteur privé. Les gouvernements peuvent épauler cette démarche en établissant des dispositions juridiques, associées à des mesures d'incitation complémentaires, concernant la création d'entités privées de regroupement des agriculteurs.

### **LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE N'ONT PAS VOCATION À AVOIR UN IMPACT SUR LES PLUS PAUVRES PARMIS LES PAUVRES**

Les agro-PPP sont susceptibles de favoriser l'inclusion des petits exploitants et des PME agricoles, en revanche, il est peu probable qu'ils aient des incidences sur les plus pauvres parmi les pauvres. Cette observation traduit un compromis entre efficacité et équité parce qu'un certain degré d'exclusion est inévitable si l'on veut que les partenaires du secteur privé reçoivent un retour suffisant sur leur investissement. D'autres mécanismes d'inclusion, comme les dispositifs de protection sociale, sont plus adaptés à ce groupe. Ces dispositifs doivent être explicitement traités dans la deuxième génération de plans nationaux d'investissement agricole (PNIA), l'accent étant mis sur les mécanismes de protection sociale destinés aux plus pauvres parmi les pauvres. De plus, les activités des ministères chargés de l'agriculture et de la protection sociale dans le secteur agricole seront ainsi harmonisées, ce qui évitera que certaines personnes ne bénéficient des deux programmes.

### **LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ PERFORMANTS AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE DOIVENT ASSURER UN JUSTE PARTAGE DES RISQUES ET PROTÉGER LES PETITS EXPLOITANTS**

La fonction de gestion des risques assurée par les agro-PPP est particulièrement séduisante dans le secteur agroalimentaire en Afrique, où incertitudes et risques sont monnaie courante. Le modèle du PPP offre aux gouvernements la possibilité de décider de la façon de gérer ces risques – les assumer, les partager, ou les transférer aux partenaires privés, en fonction du partenaire qui est le plus capable de les gérer. Par exemple, dans les PPP traditionnels relatifs à des infrastructures, les risques commerciaux sont souvent transférés au partenaire privé. Les mesures de gestion des risques peuvent consister en dispositifs d'assurance agricole, en garanties, en prêts subventionnés à l'intention des petits exploitants et des petites entreprises, en contrats d'achat garantis, en activités de formation à la gestion d'entreprise, et à des dispositions de partage des risques en cas de «force majeure».

Les agro-PPP réduisent le risque commercial pour le secteur privé car ils peuvent donner lieu à la mise en place de mesures d'incitation fiscale ainsi que de mesures institutionnelles contribuant à réduire les coûts de transaction, par exemple avec l'organisation des agriculteurs en groupements ou l'attribution de droits d'achat exclusif sur les matières premières. Les contributions en nature, comme la prestation de services de vulgarisation publics, les infrastructures d'appui et l'emploi des installations publiques permettent aussi de réduire les risques associés à un environnement difficile pour la conduite des affaires. Cependant, il convient de trouver un équilibre entre l'aplanissement des barrières à l'entrée des investisseurs privés dans le secteur agroalimentaire et la garantie qu'une partie des risques est détournée des petits exploitants pour être assumée par les partenaires du secteur public et les principaux partenaires du secteur privé. Plus précisément, le risque de marché est généralement assumé par le principal partenaire privé tandis que le risque lié à la production peut être assumé par les agriculteurs ou partagé avec le partenaire public.

L'accord d'agro-PPP doit également comporter des mesures de contrôle des déséquilibres entre les poids commerciaux des partenaires (par exemple, un comportement de monopole) et des nouveaux risques potentiels pour les petits exploitants et les petites entreprises.

### **PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT DU SECTEUR PRIVÉ DANS LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE**

Le cadre des agro-PPP peut être utilisé pour concevoir un train de mesures d'incitation commerciales qui stimule la participation du secteur privé à des activités qui, à défaut, pourraient être considérées comme peu intéressantes sur le plan commercial voire hautement risquées. Un accès préférentiel aux terres pour la création de plantations centrales, assorti de mesures d'incitation fiscale connexes, constitue une mesure courante. Les gouvernements de la Côte d'Ivoire, de l'Éthiopie et du Ghana offrent des exonérations de taxes pour soutenir l'investissement privé dans les agro-PPP. De plus, la République fédérale démocratique d'Éthiopie appuie la logistique et l'acquisition de matériel. En Asie et en Amérique latine, les agro-PPP sont généralement appuyés par des programmes nationaux qui prévoient un ensemble de mesures d'incitation et créent un environnement réglementaire favorable. Cependant, dans le contexte africain, les agro-PPP tendent à être des projets ad hoc sans lien particulier avec des programmes nationaux. La promotion des agro-PPP dans le cadre des PNIA favorisera l'accroissement de l'investissement du secteur privé et renforcera l'efficacité des PPP. En Zambie, le programme CATSP constitue un bon exemple de programme qui a été globalement conçu de manière à promouvoir les agro-PPP sous les auspices d'un plan national d'investissement agricole. Les principales recommandations concernant l'ancrage des agro-PPP dans les PNIA préconisent la promotion des agro-PPP à tous les niveaux, de manière à créer un environnement institutionnel, politique et législatif porteur associé à un personnel spécialisé qui met en place des agro-PPP et veille à leur bon fonctionnement, et établit des documents sur les meilleures pratiques observées aux niveaux local, régional et international.

### **LA CONTRIBUTION QUE LES PARTENAIRES DU SECTEUR PRIVÉ APPORTENT AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE PEUT ÊTRE INFÉRIEURE À CELLE OBSERVÉE DANS D'AUTRES SECTEURS CONCERNÉS PAR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ**

Il convient de noter que dans le cas des agro-PPP, en conséquence de la faiblesse quasi générale du secteur agroalimentaire et du secteur des petites entreprises agricoles en Afrique, les gains d'efficacité, l'innovation et le transfert des technologies, ainsi que la quantité de capitaux d'investissement attendus des partenaires privés en faveur des dispositifs de PPP pourraient ne pas être aussi importants qu'ils le devraient, du moins pour l'instant.

### **COÛT D'OPPORTUNITÉ POUR L'INVESTISSEMENT DU SECTEUR PUBLIC: LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE GARANTISSENT-ILS L'UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES?**

Les partenariats agricoles performants doivent harmoniser les intérêts et les visions disparates des partenaires et susciter un consensus, notamment sur les objectifs et les priorités conduisant le secteur public à promouvoir la mise en place d'agro-PPP. Les partenaires et les hauts responsables du secteur public doivent comprendre clairement les raisons pour lesquelles le modèle des PPP est préféré à d'autres mécanismes d'appui par le secteur public. L'applicabilité du modèle des PPP dans le secteur agroalimentaire en Afrique pourrait être limitée par des circonstances particulières (par exemple le dysfonctionnement des marchés) car les PPP sont associés à des

coûts de transaction élevés et sont complexes, variés et parfois difficiles à transposer. Même en cas de dysfonctionnement des marchés, il peut être plus judicieux pour le gouvernement d'assurer entièrement lui-même le financement et la fourniture d'un bien public particulier ou de sous-traiter la prestation au secteur privé plutôt que d'opter pour un dispositif de PPP. Lorsqu'ils décident de mettre en place des agro-PPP, les hauts responsables doivent s'assurer que le partenariat garantit l'utilisation optimale des ressources et, idéalement, qu'il génère pour le public des avantages plus importants que ceux que d'autres modalités de passation de marchés publics ou d'investissement privé pourraient fournir à elles seules.

On trouvera dans l'**encadré 18** la façon dont les gouvernements peuvent déterminer quels projets d'agro-PPP sont susceptibles de garantir l'utilisation optimale des ressources.

### ► **ENCADRÉ 18**

#### **Optimisation de l'utilisation des ressources et concepts connexes**

Optimisation de l'utilisation des ressources: un projet d'agro-PPP garantit l'utilisation optimale des ressources s'il se traduit par un gain positif net pour la société plus élevé que celui qui pourrait être obtenu avec n'importe quelle autre modalité de passation de marchés. La réalisation d'une analyse du degré d'optimisation de l'utilisation des ressources (essentiellement une analyse du rapport coût-avantage) dans le cadre de la conception du partenariat fait partie des bonnes pratiques.

Ce degré d'optimisation de l'utilisation des ressources peut être comparé à celui du meilleur autre projet du secteur public faisable ou être évalué avec des outils comme un «comparateur du secteur public», qui est un outil quantitatif permettant de calculer le total des coûts pour le secteur public de la fourniture (mise en place et fonctionnement) d'un bien ou d'un service public (Cruz et Marques, 2013). Les gouvernements peuvent utiliser ce comparateur pour prendre leurs décisions en déterminant par des tests la mesure dans laquelle une proposition d'investissement public-privé garantit l'utilisation optimale des ressources par rapport à la modalité de passation de marchés publics présentant le meilleur rapport coût-avantage.

Additionnalité: ce concept qui est fréquemment utilisé dans les arguments en faveur des PPP signifie que la contribution de chaque partenaire est indispensable pour mener à bien les activités du projet du partenariat (Nordic Consulting Group [NCG], 2008; Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise [CDDE], 2014). En d'autres termes, les effets de synergie résultant de la coopération entre les partenaires sont indispensables car ils permettent aux investissements agroalimentaires de contribuer à l'obtention de gains sociaux et économiques de portée générale qu'il n'aurait pas été possible d'obtenir autrement ou qui auraient été obtenus plus tard.

Source: FAO. 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*. Rome. <https://www.fao.org/3/i5699e/i5699e.pdf>

### **POUR MESURER L'IMPACT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE, IL FAUT INVESTIR DANS LE SUIVI ET L'ÉVALUATION À L'APPUI DE LA CRÉATION D'UNE SOLIDE BASE D'ÉLÉMENTS FACTUELS SUR LES FACTEURS DE RÉUSSITE**

Pour l'heure, les éléments factuels relatifs aux résultats et à l'impact des agro-PPP sont encore rares. Il faut que le secteur public investisse davantage dans le suivi et l'évaluation des agro-PPP et crée une solide base de données qui fournisse des indications quant à la façon d'assurer l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre des PPP et qui permette de mesurer leur impact sur le long terme. Tous les projets d'agro-PPP devraient être assortis de cibles précises que les partenaires doivent atteindre. Il est indispensable de disposer d'un bon système de suivi-évaluation pour évaluer les progrès au regard des cibles fixées et apporter rapidement des corrections pendant la mise en œuvre du PPP (si les progrès sont insuffisants). Un formulaire d'évaluation des PPP (voir l'annexe 1) peut être utile pour obtenir un aperçu de la performance globale du PPP et des enseignements à en tirer pour améliorer la conception de futurs PPP.

### **LA COOPÉRATION SUD-SUD ET COOPÉRATION TRIANGULAIRE (CSST) INTRARÉGIONALE ET INTERRÉGIONALE SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE EST UTILE POUR PROMOUVOIR LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES QUI CONVIENNENT AU CONTEXTE DE L'AFRIQUE ET SONT SUSCEPTIBLES D'Y ÊTRE ADAPTÉES**

Les échanges que promeut la CSST peuvent jouer un rôle considérable en permettant d'étoffer la base de connaissances sur les bonnes pratiques, les mesures d'incitation et les possibilités et les problèmes associés aux investissements en faveur d'agro-PPP dans la région. Les mécanismes tels que les tables rondes et ateliers régionaux sur les politiques et les pratiques liées aux agro-PPP sont susceptibles de jouer un rôle essentiel dans la conception de politiques, d'interventions et de projets régionaux et nationaux relatifs aux agro-PPP, qui soient plus adaptés aux réalités du secteur agroalimentaire en Afrique.

### **LE SOUTIEN DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET LE DIALOGUE ENTRE LES PRINCIPALES PARTIES PRENANTES SONT DES FACTEURS DE RÉUSSITE POUR LA MISE EN PLACE DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE**

Le renforcement des capacités dans le cadre d'activités de formation et de sensibilisation sur les agro-PPP joue un rôle important en assurant que les parties prenantes sont bien informées et sont familières des principaux aspects de la conception et de la mise en œuvre des agro-PPP. Un dialogue structuré et régulier constitue aussi un outil essentiel, qui sert de boucle de rétroaction en mettant en lumière les effets tant positifs que négatifs de la structure d'agro-PPP mise en place. Le renforcement des capacités et le dialogue doivent faire partie intégrante du système global des agro-PPP pour garantir la continuité et la régularité.

En conclusion, on trouvera aux [tableaux 2 et 3](#) un aperçu des avantages potentiels des agro-PPP et des difficultés les plus courantes qui sapent leur performance. Nous espérons que ce guide aidera les hauts responsables à surmonter les principaux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des agro-PPP et contribuera à la conception d'agro-PPP durables et inclusifs sur le continent africain.

► **TABLEAU 2**

**Avantages apportés par les partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire**

INDICATEUR	PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP) RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DES FILIÈRES	PPP RELATIFS À L'INNOVATION ET AU TRANSFERT DE TECHNOLOGIES	PPP RELATIFS AUX INFRASTRUCTURES DE MARCHÉ	PPP RELATIFS AUX SERVICES D'APPUI AUX ENTREPRISES
<b>Efficacité</b>	<p>Accroissement de la productivité des agriculteurs et des petites et moyennes entreprises (PME) agricoles.</p> <p>Amélioration de l'accès aux services financiers.</p> <p>Amélioration de la compétitivité.</p> <p>Accroissement des ventes à l'exportation/au niveau national.</p> <p>Stimulation de l'investissement du secteur privé.</p>			
	<p>Amélioration des compétences des organisations de producteurs et des PME agricoles en matière de gestion.</p> <p>Amélioration des compétences techniques des producteurs.</p> <p>Accroissement de l'offre/de la fourniture de matières premières.</p> <p>Renforcement des liens avec le marché.</p> <p>Amélioration de la création de valeur ajoutée.</p> <p>Recul des pertes après récolte.</p> <p>Mise en place de nouvelles technologies.</p>	<p>Amélioration de l'accès des producteurs à des intrants de qualité.</p> <p>Mise en place de nouvelles technologies.</p> <p>Amélioration des rendements.</p> <p>Croissance du secteur semencier.</p> <p>Amélioration de la logistique et de l'entreposage.</p>	<p>Construction de nouvelles installations de marché ou remise en état d'installations dormantes/ sous-performantes.</p> <p>Amélioration des connaissances des producteurs sur les pratiques après récolte.</p> <p>Renforcement des liens avec le marché et établissement de systèmes de commercialisation formels.</p> <p>Amélioration de la logistique, de l'entreposage et de la création de valeur ajoutée.</p> <p>Amélioration du partage de l'information sur le marché et promotion de systèmes transparents de fixation des prix.</p>	<p>Amélioration des compétences techniques des producteurs et de leurs compétences en matière de gestion.</p> <p>Renforcement des liens des négociants en produits agricoles et d'autres prestataires de services, en amont et en aval.</p>
<b>Durabilité</b>	<p>Création de nouveaux emplois.</p> <p>Accroissement des revenus pour les producteurs et les PME agricoles.</p> <p>Avantages environnementaux.</p> <p>Amélioration de la sécurité alimentaire.</p>			
	<p>Réduction de l'instabilité sociale et de la criminalité.</p> <p>Amélioration de la sécurité des travailleurs.</p> <p>Application de pratiques agricoles durables sur le plan environnemental.</p>	<p>Réduction de l'érosion des sols.</p> <p>Diminution de l'utilisation de pesticides.</p> <p>Amélioration de la conservation des ressources en eau.</p>	<p>Amélioration de la sécurité sanitaire et de la propreté des étals commerciaux.</p> <p>Mise en œuvre de systèmes logistiques verts.</p>	

Source: FAO. 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*. Rome. <https://www.fao.org/3/i5699e/i5699e.pdf>

► **TABLEAU 3**

**Principales difficultés sapant la performance des partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire**

DOMAINE	PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP) RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DES FILIÈRES	PPP RELATIFS À L'INNOVATION ET AU TRANSFERT DE TECHNOLOGIES	PPP RELATIFS AUX INFRASTRUCTURES DE MARCHÉ	PPP RELATIFS AUX SERVICES D'APPUI AUX ENTREPRISES
<b>Environnement peu favorable</b>	<p>Problèmes liés à la mise en œuvre des systèmes d'agriculture contractuelle.</p> <p>Mesures publiques ayant des effets de distorsion sur le marché.</p>	<p>Non-application des réglementations sur la propriété intellectuelle (pas de protection des droits de propriété intellectuelle ni d'interdiction des contrefaçons).</p>	<p>Activités non réglementées (par exemple absence de cadre juridique applicable au système de récépissés d'entrepôt).</p> <p>Cadre administratif local incohérent créant la confusion sur les rôles et les responsabilités.</p> <p>Mesures publiques ayant des effets de distorsion sur le marché.</p> <p>Infrastructures d'appui inadaptées compromettant la performance des infrastructures concernées par le PPP.</p>	
<b>Conception</b>	<p>Manque de transparence de la sélection des partenaires et traitement préférentiel réservé à certaines entreprises.</p> <p>Déséquilibre des poids commerciaux et création de monopoles avec l'octroi d'avantages aux « premiers arrivés ».</p> <p>Dysfonctionnements du marché associés à une mauvaise évaluation du marché.</p> <p>Apparition de nouveaux risques pour les acteurs à petite échelle.</p> <p>Dépendance des bénéficiaires.</p>	<p>Absence de dispositions traitant de la marche à suivre en cas de force majeure.</p>	<p>Absence de dispositions traitant de la marche à suivre en cas de force majeure.</p>	
<b>Opérationnel et technique</b>	<p>Procédures bureaucratiques/opérationnelles rigides créant des retards.</p> <p>Absence d'organes de coordination et de contrôle.</p> <p>Attitudes et perceptions incompatibles des partenaires publics et des partenaires privés.</p> <p>Instabilité institutionnelle.</p> <p>Capacités et motivation insuffisantes des partenaires publics.</p>	<p>Échec technologique des innovations.</p> <p>Délai prolongé de mise au point des nouvelles technologies.</p> <p>Adoption insuffisante – faible adoption des technologies et des processus.</p>	<p>Faible adoption des nouvelles installations.</p> <p>Problèmes liés aux processus de modernisation à réaliser pour tirer parti des nouvelles installations (par exemple difficultés liées à la traçabilité et au contrôle qualité).</p>	<p>Absence de solutions technologiques adaptées.</p>

► TABLEAU 3 (A CONT.)

DOMAINE	PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP) RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DES FILIÈRES	PPP RELATIFS À L'INNOVATION ET AU TRANSFERT DE TECHNOLOGIES	PPP RELATIFS AUX INFRASTRUCTURES DE MARCHÉ	PPP RELATIFS AUX SERVICES D'APPUI AUX ENTREPRISES
<b>Financier</b>	Retards dans les financements et dépenses excessives.			
	<p>Problèmes liés à la transposition à grande échelle et délai de concrétisation du retour sur investissement plus long que prévu.</p> <p>Financement insuffisant en faveur des activités après la période couverte par le partenariat.</p>		<p>Retard dans les travaux de construction.</p> <p>Problèmes liés à la transposition à grande échelle et délai de concrétisation du retour sur investissement plus long que prévu.</p> <p>Recouvrement des coûts limité et collecte insuffisante des droits d'utilisation.</p>	
<b>Durabilité sociale et environnementale</b>	Risk of exclusion of small-scale actors.			
	<p>Accaparement des terres. Problèmes environnementaux (par exemple monoculture).</p>	<p>Préoccupations concernant l'accès à la terre (par exemple, parcelles de démonstration, parcelles de multiplication de semences).</p>	<p>Accaparement des terres.</p> <p>Problèmes environnementaux (par exemple, congestion de la circulation et rejet des déchets).</p>	

Source: FAO. 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*. Rome. <https://www.fao.org/3/i5699e/i5699e.pdf>

# BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale.** 2015. *Agricultural Insurance Public Sector Policy Note*. Septembre 2015. Financial Protection Forum. Washington, Banque mondiale. <https://www.financialprotectionforum.org/publication/agricultural-insurance-public-sector-policy-note>
- CDDE (Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise).** 2014. *Demonstrating additionality in private sector development initiatives. A practical exploration of good practices for challenge funds and other cost sharing mechanisms*. Cambridge, Royaume-Uni.  
<http://www.enterprise-development.org/page/download?id=2400>
- DREA-CUA (Département de l'économie rurale et de l'agriculture de la Commission de l'Union africaine [DREA-CUA] et NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique).** 2015. *Le Cadre de résultats du PDDA 2015-2025. «Vers des résultats et des impacts»*. Johannesburg, NEPAD. [https://au.int/sites/default/files/documents/31250-doc-the\\_caadp\\_results\\_framework\\_2015-2025\\_french\\_edited.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/31250-doc-the_caadp_results_framework_2015-2025_french_edited.pdf)
- DREA-CUA et NEPAD** 2017. *Continental Agribusiness Strategy Framework Document Driving Africa's Inclusive Growth*. <https://www.snrd-africa.net/wp-content/uploads/2017/06/CAADP-NEPAD-Continental-Agri-Strategy-Final-Check-and-Print-v5.pdf>
- DREA-CUA et NEPAD** 2019. *Inclusive Public-Private Partnerships for Agribusiness*. Knowledge Compendium for Malabo Domestication. <https://www.nepad.org/file-download/download/public/117373>
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture).** 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development: A review of international experiences*. Rome, FAO. <http://www.fao.org/3/a-i5699e.pdf>
- FAO.** 2021a. *Stratégie de la FAO relative à la mobilisation du secteur privé 2021-2025*. Rome.  
<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb3352fr>
- FAO.** 2021b. *Cadre stratégique 2022-2031*. Rome. <https://www.fao.org/3/cb7099fr/cb7099fr.pdf>
- Gouvernement zambien.** 2023. *Zambia Comprehensive Agricultural Support Transformation Programme (CATSP)*. Lusaka, Ministère de l'agriculture et Ministère de la pêche et de l'élevage.
- NCG (Nordic Consulting Group).** 2008. *Evaluation study. Public-private partnership programme*. Novembre 2008. Taastrup, Danemark.  
<http://www.oecd.org/derec/denmark/42211210.pdf>
- Scaling Up Nutrition.** 2022. *Année de la nutrition de l'Union africaine 2022*. [Page web consultée le 16 février 2024]. <https://fr.scalingupnutrition.org/resources/nutrition-info/nutrition-action/african-union-year-nutrition>

# ANNEXE 1

## FORMULAIRE D'ÉVALUATION D'UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ AXÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE

Intitulé abrégé du partenariat: \_\_\_\_\_

### Première partie: caractéristiques de l'accord de partenariat public-privé

1. Quel était l'objectif énoncé (et les produits escomptés spécifiques, le cas échéant) du PPP, notamment en ce qui concerne l'investissement dans le secteur agroalimentaire et le développement d'entreprises agroalimentaires?
2. Qui étaient les bénéficiaires directs et de quelle nature étaient les avantages attendus, en particulier: augmentations attendues de la rentabilité, des niveaux d'investissement ou du retour sur investissement des entreprises agroalimentaires, et résultats sociaux et résultats en matière de développement éventuellement énoncés?
3. Quels étaient la nature et les niveaux de l'appui financier, des concessions ou des autres services (comme assistance technique ou activités de formation) fournis par les partenaires publics et les partenaires privés à l'appui de la ou des entreprise(s) agricole(s) bénéficiaire(s)?
4. (S'il y a lieu) Quelles mesures d'incitation et engagements le secteur public a-t-il pris en faveur des partenaires privés apportant un appui aux entreprises agricoles bénéficiaires, ou quels autres avantages leur a-t-il offerts?
5. Quels étaient les rôles et les fonctions spécifiques de chacun des partenaires, notamment les rôles dans la gouvernance, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'accord, et – le cas échéant – la gouvernance des entreprises agricoles bénéficiaires?
6. Comment l'accord a-t-il été formalisé, c'est-à-dire quel est son statut juridique et contractuel, le cas échéant, ou autre?

### Deuxième partie: mise en place de l'accord de PPP

1. Quand le partenariat a-t-il été établi et quelles ont été les circonstances ayant conduit à son établissement?
2. Quels acteurs ou quelles entités (personnes ou unités) ont été les principaux promoteurs de la mise en place de l'accord et quels ont été les rôles spécifiques de ces promoteurs?
3. Quelles ont été les principales raisons mises en avant par les promoteurs pour convaincre les responsables de haut niveau (du secteur public et du secteur privé) ainsi que les partenaires de l'intérêt des accords?
4. Quelles procédures et critères ont été utilisés pour déterminer et évaluer les créneaux commerciaux et les perspectives de développement de la ou des entreprise(s) agroalimentaire(s) ciblée(s) par l'appui?
5. De quelle façon les partenaires ont-ils négocié l'accord et dans quels délais?

6. Comment les niveaux, la nature et les échéances des contributions des partenaires ont-ils été déterminés?
7. Comment les coûts, les revenus et les retours sur investissement attendus ont-ils été estimés pour les entreprises agroalimentaires ciblées?
8. Comment les avantages privés et publics attendus ont-ils été estimés?
9. Quels aspects (le cas échéant) de l'environnement porteur susceptibles d'avoir des répercussions sur le partenariat ont été évalués et de quelle façon (cadres juridiques, politiques applicables, etc.)?
10. Comment les décisions ont-elles été prises concernant les rôles de chaque partenaire dans la gestion stratégique et quotidienne et la mise en œuvre de l'accord?
11. Quelles ont été les étapes du processus suivi pour obtenir l'approbation des responsables de haut niveau des partenaires publics et des partenaires privés et les étapes du processus à suivre pour formaliser ensuite les accords?
12. Quels outils formels (analytiques, financiers, participatifs, etc.) ont été utilisés, le cas échéant, pour appuyer les processus de négociation et de planification?

### **Troisième partie: gestion et opération**

1. Quels ont été les rôles de chaque partenaire dans la gestion stratégique et quotidienne et la mise en œuvre de l'accord; comparaison entre les rôles effectivement joués et les rôles prévus ou anticipés?
2. Quels biens, technologies ou services ont été achetés et fournis dans le cadre de l'accord?
3. Quel nouveau savoir-faire a été requis pour la mise en œuvre; comment a-t-il été obtenu ou développé?
4. Quelles ont été (le cas échéant) les procédures administratives à suivre pour procéder à l'externalisation ou à la sous-traitance?
5. Quels ont été les principaux mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance? De quelles façons l'information issue du suivi a-t-elle été utilisée pour améliorer la mise en œuvre, la performance et l'impact?
6. Quels ont été les principaux risques associés à la mise en œuvre de l'accord conformément à ce qui était prévu, et quelles ont été les mesures prises pour atténuer ce ou ces risque(s)?
7. Quel appui supplémentaire a été reçu de la part d'autres partenaires publics et privés (outre ceux directement désignés dans l'accord de partenariat)?
8. Quels ont été les principaux problèmes rencontrés par les représentants et les gestionnaires du secteur public et du secteur privé pendant la mise en œuvre?
9. Quels ont été les principaux problèmes rencontrés pour maintenir les relations de partenariat et quelles ont été les mesures prises pour leur trouver des solutions?

### **Quatrième partie: performance et résultats en matière de développement**

1. Quelles ont été les augmentations (mesurées ou estimées par les personnes répondant au formulaire) en matière d'investissement, de revenus, de taux de retour sur investissement ou d'emploi?
2. Dans quelle mesure un investissement supplémentaire dans le secteur agroalimentaire a-t-il été suscité? Quelle est la nature de l'investissement supplémentaire suscité?
3. Quelles innovations concernant les produits ou les processus ont été mises en place dans le cadre de l'accord ou en conséquence directe de l'accord?
4. Quels risques pesant sur la ou les entreprise(s) agroalimentaire(s) bénéficiaire(s) ont été atténués en conséquence de l'accord? Quels risques nouveaux ou supplémentaires pourraient avoir

été créés, le cas échéant, pour les entreprises agroalimentaires bénéficiaires, en conséquence de l'accord?

5. Comment les politiques commerciales, fiscales, foncières et relatives à d'autres aspects ont-elles des incidences sur les avantages – qu'est-ce qui a été bénéfique, qu'est-ce qui a été préjudiciable?
6. Comment les cadres législatifs et réglementaires ont-ils des incidences sur les avantages – qu'est-ce qui a été bénéfique, qu'est-ce qui a été préjudiciable?
7. Comment les institutions et les services du secteur agricole extérieurs à l'accord ont-ils des incidences sur les avantages – qu'est-ce qui a été bénéfique, qu'est-ce qui a été préjudiciable?
8. Dans quelle mesure la performance sur les marchés s'est-elle améliorée (rentabilité, part de marché)? De quelle nature est l'amélioration de la performance?
9. De l'avis des informateurs clés, quelles sont les perspectives à moyen terme en matière de viabilité commerciale et de durabilité?
10. Y a-t-il des indications ou des attentes exprimées parmi les informateurs clés concernant l'établissement de liens en amont et en aval (par exemple avec de nouveaux clients/marchés ou producteurs primaires)? Les attentes semblent-elles réalistes?
11. Y a-t-il des indications ou des attentes exprimées parmi les informateurs clés concernant l'amélioration des revenus et de l'emploi en milieu rural? Les attentes semblent-elles réalistes?
12. Quelles sont les attentes des informateurs clés concernant les répercussions sociétales et l'impact sur le développement à long terme?

Source: FAO. 2016. *Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*. Rome. <https://www.fao.org/3/i5699e/i5699e.pdf>







# GUIDE POUR LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE EN AFRIQUE

Si l'on veut créer des conditions favorables à une croissance et à une transformation inclusives de l'agriculture, il faut pouvoir compter sur des investissements publics et privés, à la fois coordonnés et stratégiques, dans le secteur agricole. Sur fond de ressources et de compétences limitées au sein des organismes publics, les partenariats public-privé (PPP) ont plus que jamais le vent en poupe dans le monde entier, en tant que mécanismes permettant de mettre les ressources en commun, de réduire les risques, d'améliorer la productivité et de stimuler la croissance dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation. Se ralliant à cette tendance, de nombreux pays africains ont récemment exprimé le souhait de mieux comprendre les possibilités que les partenariats public-privé axés sur le développement du secteur agroalimentaire (ou « agro-PPP ») peuvent offrir s'agissant d'atteindre ces objectifs de transformation.

La présente publication a pour objectif de donner aux hauts responsables africains et aux potentiels investisseurs du secteur privé des indications sur les principes fondamentaux de la conception et de la mise en œuvre d'agro-PPP susceptibles de favoriser la transformation du secteur agricole en Afrique d'une manière inclusive et durable. Ce domaine d'intervention intéresse tout particulièrement la Commission de l'Union africaine qui a mis en avant les agro-PPP comme étant un instrument clé de l'obtention de résultats au titre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et de la Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie.

**Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture**  
[www.fao.org/home/fr](http://www.fao.org/home/fr)

**Commission de l'Union africaine**  
<https://au.int/fr/commission>

ISBN 978-92-5-138717-7



9 789251 387177

CC9990FR/1/04.24