

Mars 2012

F



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

Conférence régionale de la FAO pour l'Afrique

VINGT-SEPTIÈME SESSION

Brazzaville (Congo), 23-27 avril 2012

PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ À L'APPUI DES PROGRAMMES AGRICILES: ASSURER LA SUBSISTANCE ET CRÉER DE LA RICHESSSE

Table des matières

	Pages
Résumé	2
Mesures suggérées à la Conférence régionale.....	2
I. Introduction.....	3
II. Généralités et contexte.....	3
III. Principe et nature des PPP	3
IV. Évaluation des programmes de PPP	5
V. Propositions à examiner.....	6
Annexe 1: Exemples de partenariats public-privé	8

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.fao.org.

Résumé

Malgré les complexités et les problèmes potentiels, les partenariats public-privé (PPP) en faveur du développement agricole peuvent, lorsqu'ils sont planifiés et exécutés avec rigueur, aider les gouvernements à améliorer la qualité, réduire les prix et élargir la couverture des services. Ils peuvent aussi accélérer la construction d'infrastructures et d'installations qui sont essentielles pour le développement économique.

Le succès des PPP se mesure essentiellement à l'aune des avantages économiques qu'ils procurent aux agriculteurs et à d'autres petits partenaires du secteur privé. Les avantages sociaux qui en découlent sont principalement le fruit de la hausse des revenus et de la diversification des moyens d'existence.

La nature et la portée des PPP sont flexibles et peuvent être adaptées à un certain nombre d'objectifs de développement du secteur et des sous-secteurs.

Étant donné l'intérêt actuel et futur pour les investissements et le développement agricoles en Afrique, les gouvernements doivent se préparer à tirer parti des PPP pour relever les défis posés par l'agriculture et réaliser les objectifs socioéconomiques en matière de développement.

Mesures suggérées à la Conférence régionale

La FAO peut être invitée à:

- a) fournir des orientations sur les réformes organisationnelles à mener dans les ministères de l'agriculture et les besoins spécifiques de renforcement des capacités des unités et des fonctionnaires chargés de l'évaluation, de la négociation et du contrôle des programmes de partenariat;
- b) conseiller et aider les pays qui participent, ou souhaitent le faire, à de grands programmes de partenariat public-privé, en mettant l'accent sur les actions visant à protéger les intérêts des petits producteurs, transformateurs, etc.

I. Introduction

1. Le partenariat public-privé (PPP) est un mécanisme institutionnel important pour mobiliser des ressources afin de financer les investissements et lever des obstacles au développement tels que le sous-développement des services agricoles, le dimensionnement insuffisant des entreprises agricoles et l'étroitesse des marchés. La valeur ajoutée des PPP pour lancer des programmes agricoles consiste à obtenir des ressources financières supplémentaires et à partager les risques, mais aussi à tirer parti du pouvoir d'innovation et de l'efficacité du secteur privé. Le PPP peut donc contribuer à réaliser les objectifs fixés par les politiques en matière d'égalité, de justice sociale et de développement économique.

2. La collaboration entre le secteur public et le secteur privé existe sous des formes diverses depuis déjà un certain temps. Pourtant, les expériences actuelles et les bonnes pratiques d'utilisation des PPP pour lancer des programmes agricoles en Afrique ne sont pas encore suffisamment connues. Le présent document donne un aperçu d'utilisations récentes des PPP pour lancer des programmes agricoles en Afrique en s'appuyant notamment sur une étude des PPP effectuée par la FAO dans le cadre du PTB 2010-2012. Il définit la nature des divers PPP, présente des observations sur les enseignements tirés et les facteurs de succès, et avance des propositions sur les priorités à établir pour élargir et généraliser l'utilisation de ce type de partenariat pour développer l'agriculture en Afrique.

II. Généralités et contexte

3. Le développement agricole en Afrique a été ralenti par la faiblesse des allocations budgétaires publiques au secteur. En 2007, une enquête du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) constate que 50 pour cent des pays ont consacré moins de cinq pour cent de leurs dépenses publiques au développement agricole. Des efforts sont déployés depuis quelques années pour trouver des solutions au problème du sous-investissement aux niveaux national et régional. La Déclaration de Maputo, par exemple, a demandé instamment à tous les pays de l'Union africaine de consacrer au moins 10 pour cent de leurs budgets nationaux à l'investissement agricole. Puis le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) a sommé les pays africains d'investir suffisamment de ressources pour que le taux de croissance de l'agriculture soit au moins égal à six pour cent.

4. Le secteur public ne pouvant pas, à lui seul, fournir le niveau d'investissement nécessaire, le partenariat avec le secteur privé apparaît donc comme une solution pour résoudre ce problème. Le rôle positif joué par le secteur privé dans le développement agricole est largement reconnu dans de nombreux pays africains et par la communauté internationale et les marchés sont considérés dans de nombreuses politiques adoptées récemment aux niveaux national et régional comme le meilleur véhicule du développement économique rural. Ces politiques soulignent les synergies qui peuvent être obtenues d'une coopération entre les secteurs public et privé.

III. Principe et nature des PPP

5. Il existe plusieurs définitions de ce qui constitue un partenariat public-privé. Selon un récent rapport du Forum économique mondial, le principe du PPP est d'associer « des entreprises et/ou des organisations de la société civile à but non lucratif pour qu'elles travaillent en partenariat avec des organismes gouvernementaux, notamment des institutions officielles de développement. Ce type de partenariat crée des obligations réciproques et une responsabilité mutuelle, des liens contractuels ou volontaires, le partage des investissements et des risques de réputation ainsi qu'une responsabilité conjointe de la conception et de l'exécution¹ ».

¹ « Building on the Monterrey Consensus: the growing role for public-private partnerships in mobilising resources for development », Forum économique mondial, 2005, Genève, page 23.

6. Certains PPP prennent la forme de partenariats contractuels officiels, d'autres sont de vagues déclarations d'intention et de finalité. Dans certains partenariats, c'est au secteur public de créer l'environnement favorable; dans d'autres, ce sont les ONG et le secteur privé qui servent de facilitateurs du marché.

7. Quelle qu'en soit la forme, un partenariat public-privé s'efforce d'associer les atouts respectifs des secteurs public et privé. Le secteur privé apporte sa créativité financière, son efficacité, ses plus faibles coûts de distribution et des systèmes d'exécution complexes. Le secteur public, lui, peut garantir un accès universel en fournissant un soutien financier et des politiques favorables qui permettent aux entreprises privées de pénétrer de vastes marchés de consommateurs garantis.

8. Pendant le PTB 2010-2011, la FAO a conduit une évaluation des partenariats public-privé utilisés pour améliorer la productivité et stimuler la croissance du secteur agricole de l'Afrique subsaharienne. Cette évaluation a ensuite porté sur cinq pays – Ghana, Nigéria, Ouganda, République-Unie de Tanzanie et Kenya – qui ont été choisis au terme d'un travail intensif mené en collaboration avec la Commission Économique pour l'Afrique (CEA-ONU) dans le but de trouver des exemples de PPP mis en œuvre depuis au moins plusieurs années. L'Annexe 1 donne un bref aperçu de la portée et de la diversité des partenariats public-privé recensés².

9. La nature et la portée des partenariats public-privé établis en Afrique pour contribuer au développement agricole et améliorer les moyens d'existence ruraux se prêtent aux observations suivantes:

- a) Les mécanismes de partenariat sont nombreux et divers: programmes de développement exécutés conjointement, subventions de prestations réalisées par le secteur privé, co-investissements, etc.
- b) Les partenariats exigent un dialogue continu, des plateformes de coopération et de vastes initiatives programmatiques ainsi que des projets et des initiatives ciblant des exploitants agricoles ou des entreprises spécifiques.
- c) Les partenariats portent sur de nombreux thèmes et domaines d'intervention mais ils sont principalement axés sur l'introduction et le développement des nouvelles technologies.
- d) Les partenariats public-privé ne visent pas un sous-secteur en particulier; ils sont notamment présents dans les secteurs agro-industriels et alimentaires et probablement d'autres secteurs.
- e) La plupart des partenariats portaient essentiellement sur la production primaire et l'aide aux petites exploitations agricoles, et beaucoup moins sur les entreprises en aval de la production.
- f) Les donateurs et les organisations bilatérales étaient souvent parties prenantes ainsi que les entités du secteur privé et gouvernementales.
- g) Des partenaires gouvernementaux très divers étaient présents à différents niveaux; dans de nombreux cas, les institutions spécialisées du secteur public constituaient le principal partenaire du secteur public.
- h) Plusieurs initiatives étaient de portée régionale et sous-régionale et traitaient de problèmes identiques propres à un sous-secteur spécifique de plusieurs pays.
- i) La plupart des partenariats comptaient de nombreux partenaires; les petits partenariats n'associant que quelques partenaires étaient l'exception.
- j) La plupart des partenariats comprenaient un large éventail de petits partenaires locaux et du secteur privé et pas uniquement des entreprises de grande et moyenne dimension.
- k) Les institutions financières et les organismes donateurs étaient souvent présents; le financement n'était pas nécessairement la principale contribution des partenaires du secteur privé de la production.

² Cette liste n'est pas complète et tous les partenaires n'y figurent pas non plus. L'annexe est incluse pour illustrer la nature et la diversité des partenariats public-privé.

- l) Les entreprises agroalimentaires mondiales étaient présentes dans de nombreux partenariats en raison de leurs compétences en matière de produits et de leur intérêt particulier à améliorer l'offre.

IV. Évaluation des programmes de PPP

10. La deuxième étape de l'évaluation des PPP durant le PTB 2010-2011 a consisté à évaluer 26 PPP dans les cinq pays susmentionnés³. Cette section résume les résultats obtenus et les observations tirées de ces évaluations approfondies.

11. Dans l'ensemble, les programmes ont particulièrement réussi à fournir les avantages recherchés par les parties prenantes. Par exemple, les riziculteurs qui ont bénéficié d'un PPP ont obtenu un rendement de 3,25 tonnes par hectare contre une moyenne nationale de 1,25 tonne par hectare. Olam, qui démarrait un programme de « plantations satellites » en collaboration avec le gouvernement du Nigéria, a vu la superficie de ces plantations passer de 250 hectares en 2007 à 5 163 hectares exploités par 3 500 agriculteurs provenant de cinq gouvernements locaux. Les PPP qui sont bien exécutés ont une incidence positive sur les producteurs qui y participent.

12. Les ministres, notamment des finances, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, ont joué un rôle majeur dans la formulation et le contrôle des PPP. Ce sont là des tâches fondamentales qui doivent être exécutées efficacement pour créer un climat propice au succès des partenariats public-privé.

13. Toutes les parties doivent approuver les objectifs élargis et complémentaires qui doivent être réalisés. Les objectifs des secteurs public et privé ne doivent pas nécessairement coïncider pour que les partenariats fonctionnent, ils doivent simplement être compatibles. Ces deux secteurs doivent trouver un intérêt mutuel à l'amélioration des moyens d'existence des petits partenaires du secteur privé, notamment les agriculteurs.

14. Un environnement économique, réglementaire, juridique et politique favorable est la pierre angulaire de toute participation durable du secteur privé. Le secteur public doit créer un environnement juridique et macroéconomique approprié pour accroître la confiance du secteur privé, ainsi qu'un cadre juridique adapté aux passations de marché et aux investissements du secteur privé.

15. Les structures et les calendriers associés aux PPP complexes tels que les coentreprises et les concessions font que les processus de passation de marchés traditionnels sont un moyen moins efficace pour établir des liens contractuels entre les secteurs public et privé. Il faut cependant veiller à ce que l'allocation des fonds soit effectuée selon des critères et des principes directeurs clairement définis, dans la plus grande transparence, et dans le cadre d'une bonne communication entre les responsables du programme et leurs clients.

16. Dans le cas où un recouvrement intégral des coûts n'est pas escompté, il est important que le financement soit « aussi près du marché », afin de renforcer l'attrait du projet pour les investisseurs et d'améliorer les possibilités de son exploitation commerciale.

17. Au cours de la mise en œuvre des accords de partenariat, l'exécution des rôles et le respect des obligations ne sont pas toujours satisfaisants. Les rapports peuvent devenir frustrants à cause des changements d'environnement des politiques, des conditions de marché ou des priorités des

³ L'évaluation ne portait que sur les PPP établissant des liens de collaboration entre des partenaires publics et privés spécifiques en vue d'accroître les investissements dans certains lieux et d'en améliorer la productivité et la rentabilité. Les initiatives ou les programmes du secteur public qui n'étaient pas fermement établis ou associés à un lieu spécifique n'étaient pas évalués, de même que les contributions du secteur privé qui n'étaient pas fermement établies, ou liées à un lieu ou un projet spécifique.

partenaires. Les mécanismes institutionnels du PPP doivent donc comprendre des dispositifs pour traiter ce type d'imprévus.

V. Propositions à examiner

22. Cette dernière partie examine les propositions concernant la suite qui pourrait être donnée lors de la réunion de niveau ministériel. Les propositions sont groupées en trois catégories:

- a) priorités pour les programmes de partenariat;
- b) actions prioritaires des pays membres;
- c) actions prioritaires de la FAO.

Priorités des programmes de partenariat

23. Les partenariats public-privé peuvent être particulièrement importants pour améliorer la durabilité environnementale et sociale et la viabilité commerciale des chaînes de l'offre alimentaire, et accroître la valeur ajoutée des petits producteurs et transformateurs. Des priorités spécifiques pourraient être affectées à des partenariats visant les domaines suivants:

- a) Normes volontaires dans le secteur privé, pour réduire les coûts et les risques tout en augmentant les avantages tirés de la capacité de répondre à la demande conformément aux exigences du marché.
- b) Passations de marché justes et équitables, pour améliorer l'efficacité et l'harmonisation de l'offre et de l'utilisation dans les chaînes alimentaires tout en atténuant les risques et en protégeant les intérêts des agriculteurs.
- c) Pratiques commerciales responsables, pour généraliser les pratiques et les modèles commerciaux qui appuient les priorités publiques en matière de développement.

24. Les partenariats public-privé peuvent jouer un rôle central dans la réduction des pertes alimentaires en prenant des mesures à chaque étape de la chaîne alimentaire. La réduction des pertes alimentaires exige:

- a) des changements importants dans les entreprises de services alimentaires, de distribution et de transformation des aliments;
- b) de tirer un parti maximum des technologies exclusives concernant la logistique, le conditionnement, la chaîne du froid, etc.

25. Les partenariats peuvent être utilisés d'une manière beaucoup plus importante que par le passé pour mobiliser le soutien au développement des petites et moyennes entreprises agroalimentaires. Ces entreprises présentent des caractéristiques de durabilité qui leur sont propres car elles relancent les modes de préparation et les produits locaux, offrent des emplois décents, sont liées aux communautés locales et peuvent jouer un rôle déterminant dans la substitution aux importations de produits alimentaires. Les partenariats public-privé qui visent à améliorer la compétitivité des petites et moyennes entreprises agroalimentaires pourraient renforcer leurs capacités à fournir des produits sains et de grande qualité aux marchés locaux et régionaux tout en réduisant les risques et les coûts pour les entreprises locales et mondiales qui achètent leurs produits.

Actions prioritaires des pays membres

26. Les pays qui ne l'ont pas encore fait pourraient intégrer des références spécifiques au développement du secteur privé et aux partenariats public-privé dans les stratégies, la planification, les plans et politiques d'investissement au niveau national, notamment les cadres d'investissement du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA).

27. Les ministères de l'agriculture pourraient renforcer les capacités institutionnelles de partenariat en mettant un accent particulier sur:

- a) les réformes organisationnelles afin de créer et de doter comme il convient une unité chargée spécifiquement du renforcement des mécanismes de partenariat avec le secteur privé, de l'évaluation, de la négociation et du contrôle des programmes de partenariats dans le secteur agricole;
- b) la création de mécanismes et de programmes interministériels pour établir des partenariats avec le secteur privé et la participation à ces mécanismes.

28. Les pays pourraient élaborer de vastes programmes de renforcement des capacités des responsables publics, des associations du secteur privé, des ONG et des organisations de producteurs afin d'inciter les entreprises agricoles à fournir un appui technique et des services aux petits producteurs, transformateurs, transporteurs, négociants et distributeurs.

Actions prioritaires de la FAO

29. La FAO peut être appelée à:

- a) fournir des orientations sur les réformes organisationnelles à mener dans les ministères de l'agriculture et les besoins spécifiques de renforcement des capacités des unités et des fonctionnaires chargés de l'évaluation, de la négociation et du contrôle des programmes de partenariat;
- b) conseiller et aider les pays qui participent, ou souhaitent le faire, à de grands programmes de partenariat public-privé, en mettant un accent particulier sur les mesures visant à protéger les intérêts des petits producteurs, transformateurs, etc.;
- c) assurer un suivi proactif de l'Initiative pour le développement du secteur agroalimentaire et des agro-industries en Afrique (ID3A) en appuyant d'abord le lancement de cette initiative en Afrique de l'Est (E3ADP) et en organisant des consultations dans d'autres sous-régions sur les priorités et les modalités;
- d) convoquer une réunion avec les organisations de l'ONU, les institutions financières et les représentants des organisations régionales pertinentes pour clarifier les rôles et les responsabilités de chacun;
- e) élaborer un plan d'action pour aider d'une manière coordonnée le secteur privé à participer aux programmes visant à améliorer les moyens d'existence des ruraux et à créer de la richesse.

Annexe 1: Exemples de partenariats public-privé

Pays	Titre	Nature du PPP	Partenaires
Ghana Nigéria	Bière de sorgho	Co-investissement	Coopérative européenne pour le développement rural, Fonds commun pour les produits de base, Heineken, Diageo, gouvernement
Ghana	Partenariat Ghana-acteurs privés dans le domaine des céréales	Co-investissement	Yara International, Fonds d'appui africain pour le développement de l'entreprise, gouvernement, donateurs, secteur privé local, communautés d'agriculteurs
Ghana Nigéria	Alliance semencière ouest-africaine	Programme de développement	USAID, Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), Association africaine du commerce des semences, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), gouvernement
Ghana Nigéria Rép.- Unie de Tanzanie	Nouvelle approche de l'Allanblackia	Programme de développement	Divers établissements de recherche, Unilever, Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), Centre international pour la recherche en agroforesterie (CIRAF), entreprises locales
Ghana	Partenariat Cadbury pour le cacao	Programme de développement	Kraft Foods/Cadbury Company, PNUD, gouvernements locaux, agriculteurs, communautés, ONG
Ghana Nigéria	Programme de développement durable de cultures pérennes	Programme de développement	Mars, Association des chocolatiers (États-Unis d'Amérique), Institut de recherche américain sur le cacao, Association des industries de la chocolaterie, biscuiterie, biscotterie et confiserie de l'UE, Fondation mondiale du cacao, divers établissements de recherche sur le cacao, USAID, GIZ, PNUD
Ghana Nigéria	Projet de la Fondation mondiale du cacao	Programme de développement	Kraft Foods, Fondation Bill et Melinda Gates, secteur industriel local, gouvernement, ONG, petits agriculteurs
Ghana Nigéria	Formation des petits producteurs de cacao et accès aux marchés	Subvention au secteur privé	Fondation Bill et Melinda Gates; Fondation mondiale du cacao, ACDI/VOCA, GIZ, Institut international d'agriculture tropicale (IITA), TechnoServe, Hershey Company, Kraft Foods, Mars Incorporated; Archer Daniels Midland, Blommer Chocolate Company, Cargill, Olam International, Starbucks Coffee Company
Ouganda	Production d'huile végétale	Co-investissement	Gouvernement de l'Ouganda; Wilmar, BIDCO

Ouganda	Ajout de valeur à l'horticulture	Co-investissement	Jakana fresh foods limited, Association des producteurs de fruits tropicaux de la région de Teso, services nationaux de vulgarisation agricole
Ouganda	Production de niébé et de maïs	Programme de développement	Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA); Organisation nationale de recherche agricole (NARO); semenciers privés
Kenya	Transformation de fruits	Co-investissement	Gatsby Trust, Centre international de physiologie et d'écologie des insectes (ICIPE), PNUD, GIZ, KENFAP, KEVIAN Company
Kenya	Maïs StrigAway	Subventions au secteur privé	BSF, Western Seed Company, Lagrotech Ltd
Kenya	Revitalisation des sols	Subventions au secteur privé	Equity Bank, Homa Lime Company
Kenya	Amélioration du maïs	Subventions au secteur privé	Centre international d'amélioration du maïs et du blé (CIMMYT), KARI, ARC, Fondation Bill et Melinda Gates, USAID, Pioneer Hi-Bred
Kenya	Récépissés d'entrepôts	Subventions au secteur privé	Conseil des céréales de l'Afrique de l'Est, Produce Board, USAID, Agence suédoise de coopération et de développement (SIDA), Equity Bank, producteurs, transporteurs, négociants, gestionnaires d'entrepôts, meuniers, banques locales, fournisseurs d'intrants
Kenya	Productivité des plantations de noix de cajou	Subventions au secteur privé	USAID, KARI, Autorité kenyane pour le développement de la côte, Action Aid, Kenya Nut Company, autres transformateurs
Rép.- Unie de Tanzanie	Protection des végétaux	Programme de développement	Institut de recherche agricole, Institut tanzanien de certification officielle des semences, Institut africain pour le développement économique et social, Highland Seed Growers Ltd, Mbegu Technologies Inc.
Rép.- Unie de Tanzanie	Commercialisation du sésame	Programme de développement	Conseil de district de Babati, ONG, Institut Selian de recherche agricole, nombreux groupes d'agriculteurs, Hussein & Company, Mohammed Enterprises, Biosustain
Rép.- Unie de Tanzanie	Canne à sucre	Programme de développement	Institut de recherche de Kibaha sur la canne à sucre, Tanzania Sugar Board, Institut de recherche et de formation sur le sucre, Kagera Sugar Limited, Kilombero Sugar Company, Tanganyika Plantation Company, et Mtibwa Sugar Estate
Rép.- Unie de Tanzanie	Développement de semences	Programme de développement	Agricultural Seed Agency, Association des producteurs agricoles de Tanzanie, Tanzania Fertilizer Company Limited, AIFFA Seed Group, Agriseeds Technologies, Farmco Seeds, Meru Agro

Rép.- Unie de Tanzanie	Partenariat agricole tanzanien	Programme de promotion des investissements	Ministère de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et des coopératives (MAFC), Gouvernement norvégien, Yara International
Rép.- Unie de Tanzanie	Kilimo Kwanza	Programme de développement	Ministère de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et des coopératives (MAFC), divers donateurs, ONG, Conseil national des entreprises de Tanzanie, entreprises locales, agriculteurs, Unilever, Yara, Syngenta, DuPont, Land 'O Lakes, Monsanto, SAB Miller, General Mills