



# Chapitre 13

## Principales conclusions, implications politiques et la voie à suivre

Ce chapitre résume les principales conclusions de l'étude AGWA, examine leur incidence sur les politiques nationales et régionales et met en exergue les priorités politiques ainsi que les principes directeurs visant à renforcer leur efficacité.

### 13.1 Principales conclusions et implications politique

#### 13.1.1 Des opportunités de croissance Agricole sans précédent

*Un marché de produits alimentaires ouest-africain de plus en plus dynamique.* Ensemble, l'essor démographique, l'urbanisation, la diversification des régimes alimentaires et la hausse des prix à la production offrent des opportunités de croissance sans précédent pour l'Agriculture ouest-africaine. Ces vingt dernières années, l'urbanisation et l'essor démographique sont allés de pair avec la croissance économique soutenue de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest et se sont traduits par la réduction de la pauvreté, la progression des revenus et l'émergence d'une classe moyenne grandissante. En outre, en raison de l'urbanisation et de l'essor de l'économie non agricole, une partie de plus en plus importante de la population, en zone urbaine comme rurale, dépend des marchés pour satisfaire ses besoins alimentaires. L'ensemble de ces tendances a entraîné une expansion rapide des marchés nationaux et régionaux de produits alimentaires. Cette expansion devrait se poursuivre et s'accélérer dans un avenir proche vu la forte élasticité de la plupart des produits alimentaires par rapport aux revenus. L'analyse des parts marginales du budget alimentaire indique que ce sont les produits d'origine animale, suivis du riz, du poisson et des fruits et légumes qui présentent le meilleur potentiel de croissance du marché. La production et la commercialisation de tels produits exigent une main d'œuvre nombreuse et représentent donc un fort potentiel de création

d'emplois, à condition de pouvoir satisfaire la demande par la production locale et non par les importations.

*Une demande alimentaire de plus en plus diversifiée.* Les marchés nationaux et régionaux de produits alimentaires connaissent une croissance rapide mais deviennent également de plus en plus diversifiés. D'une part, des taux de croissance démographique de 2 % à 3 % dans la plupart des pays continuent à alimenter la demande de simples calories, notamment pour les 75 % de la population qui vivent encore avec moins de 2 \$EU par jour. D'autre part, la différenciation des revenus et l'essor de la classe moyenne se traduisent par une demande accrue de produits alimentaires de plus grande valeur et à valeur ajoutée. La demande alimentaire se transforme, passant de produits en vrac non différenciés à des aliments caractérisés par leurs différentes qualités. Bien que le prix reste un facteur déterminant de la demande, d'autres attributs du produit tels que ses caractéristiques nutritionnelles et de santé, la présentation et l'emballage, la durée de conservation, et la facilité de préparation influent de plus en plus sur les préférences des consommateurs et les décisions d'achat. Le besoin de commodité (produits alimentaires qui se préparent vite et facilement) est une tendance générale, commune à tous les pays et les catégories de revenus, entraînée par l'urbanisation, l'emploi accru des femmes à l'extérieur du foyer et les longs trajets quotidiens. La demande d'attributs de santé et de sécurité sanitaires s'accroît avec l'augmentation des revenus mais aussi avec une meilleure instruction et l'accès à l'information. Enfin, les caractéristiques d'un

mode de vie que l'on associe à certains produits alimentaires pèsent de plus en plus dans les décisions d'achat des consommateurs. Une population essentiellement jeune, venue des zones urbaines, est en train de développer de nouveaux styles de vie et de faire évoluer les modes de consommation, les diffusant des zones métropolitaines vers l'arrière-pays. Ces tendances sont accélérées par la mondialisation et alimentées par un accès élargi aux médias, aux aliments importés et à l'arrivée des chaînes internationales de restauration rapide et de supermarchés.

Bien que cette évolution soit plus rapide dans les zones métropolitaines qui représentent environ 40 % de la population urbaine, des tendances similaires suivent progressivement dans les villes de taille intermédiaire et les petites villes, plus liées à l'économie rurale et donc naturellement mieux protégées des importations en raison des coûts de transport élevés, ainsi que dans les zones rurales. L'analyse des enquêtes budget-consommation révèle que l'élasticité de nombreux produits alimentaires par rapport aux revenus est même plus élevée dans les zones rurales. Cela laisse à penser qu'une demande alimentaire supplémentaire suit l'augmentation des revenus ruraux. Vu le pouvoir d'achat limité de la majorité des consommateurs ruraux, les marchés de produits alimentaires ruraux ne peuvent, dans la plupart des cas, générer une demande suffisante pour relever plus largement les niveaux de revenus des agriculteurs (à l'exception des zones où dominent les activités minières ou les cultures de rentes très rémunératrices). En conséquence, la demande est principalement induite par les marchés urbains et régionaux en pleine éclosion. S'ils ciblaient ces marchés, les producteurs ruraux pourraient voir leurs revenus augmenter, ce qui stimulerait la demande rurale de produits et services locaux.

*La demande mondiale de produits agricoles est également en hausse*, particulièrement dans les économies émergentes en essor rapide, ce qui ouvre des perspectives pour les exportations agricoles traditionnelles et non traditionnelles de l'Afrique de l'Ouest. Les prix des exportations agricoles également forts offre à l'Afrique de l'Ouest la possibilité d'accroître son volume d'exportations

et d'en diversifier la composition, notamment en Europe de l'Est, en Inde et en Chine. Bien que les barrières à l'entrée sur ces marchés soient plus élevées que sur les marchés intérieurs, les exportations présentent un avantage de taille dans la mesure où les prix plus élevés des cultures d'exportation ne se traduisent pas nécessairement par des coûts plus élevés pour les consommateurs nationaux. Plutôt, le revenu généré par les exportations agricoles se traduit par une demande accrue de services et de produits locaux agricoles et non agricoles, ce qui engendre des liaisons de croissance.<sup>189</sup>

L'essentiel de la production agricole de l'Afrique de l'Ouest est vendu sur les marchés nationaux et régionaux et leur expansion continue aura des effets d'entraînement si les producteurs réussissent à répondre à l'évolution des tendances de la consommation. D'un point de vue dynamique, les marchés nationaux et régionaux peuvent servir de tremplin aux producteurs diversifiant leur production dans des produits à valeur ajoutée, et ainsi renforcer leurs aptitudes à satisfaire des exigences constantes de volume et de qualité avant de s'aventurer sur les marchés d'exportation d'outremer.

*La politique Agricole et le cadre incitatif se sont améliorés ces vingt dernières années.* Le niveau de taxation des produits agricole a baissé et la transmission des prix des consommateurs aux producteurs s'est améliorée. En outre, la « redécouverte de l'agriculture » au début des années 2000 et la procédure du PDDAA ont renforcé les cadres et mécanismes politiques et rehaussé le profil de l'Agriculture à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

*L'émergence d'organisations de parties prenantes plus indépendantes et dynamiques renforce les perspectives de croissance.* La démocratisation en marche qui a débuté dans les années 1990 a permis l'émergence d'organisations Agricoles professionnelles

<sup>189</sup> Bien que la diversification sur les marchés à l'exportation puisse avoir des effets à court terme sur les prix nationaux des aliments lorsque les ressources productives passent de la production alimentaire nationale à des sous-secteurs destinés à l'exportation, il arrive aussi fréquemment que la production de cultures d'exportation ait des effets positifs sur la production alimentaire intérieure. Ces effets comprennent un meilleur accès des agriculteurs aux intrants essentiels, tels que les engrais et le matériel agricole, qui peuvent servir à produire des aliments pour la consommation intérieure et l'exportation.

plus indépendantes et plus proches de la base, comme par exemple les organisations de producteurs et de commerçants. Ces organisations contribuent à accélérer l'essor de l'Agriculture au moins de trois façons. Tout d'abord, elles élargissent le champ de l'action collective ; elles offrent des biens et des services essentiels à leurs membres, comme le regroupement des produits primaires, les commandes groupées pour l'achat d'intrants, offrent des services-conseils et dans le même temps, profitent des économies d'échelles pour les membres de plus petite taille. Deuxièmement, elles participent de plus en plus aux concertations et à la formulation des politiques publiques, apportant un éclairage utile sur la nature des contraintes et des possibilités que rencontrent les acteurs de l'Agriculture en Afrique de l'Ouest. Troisièmement, par le biais de leurs organisations nationales et fédérations régionales, elles servent de contrepoids aux pouvoirs publics en défendant les intérêts de leurs membres mais aussi de groupe de pression pour la mise en œuvre, telles qu'elles ont été annoncées, des politiques de stimulation de la croissance Agricole.

### 13.1.2 Mais ces opportunités s'accompagne de nouveaux défis pour les systèmes agroalimentaires en Afrique de l'Ouest qui rendent les décisions politiques plus complexes

*Le marché international est de plus en plus volatile et faire des projections à long terme s'avère de plus en plus difficile.* Des facteurs tels que le changement climatique et les liens de plus en plus étroits entre les marchés financier, énergétique et agricole ajoutent aux incertitudes sur les tendances des marchés. Bien que la plupart des analystes s'attendent à ce que les prix mondiaux des produits agricoles restent élevés à moyen terme, les perspectives à plus long terme restent incertaines. Parmi d'autres facteurs, l'orientation future dépendra de la question suivante : la production et la dissémination de technologies de renforcement de la productivité et de pratiques de gestion pérenne des ressources naturelles l'emporteront-elles sur les effets négatifs du changement climatique et la détérioration des ressources naturelles ? Ainsi, le vieux débat malthusien reste ouvert.

*L'Agriculture ouest-africaine fait face à une concurrence accrue sur deux fronts : le marché et les ressources naturelles.* Un certain nombre de grandes économies émergentes comme celles du Brésil, de la Thaïlande et du Vietnam ont développé des secteurs agricoles fortement concurrentiels qui interviennent de plus en plus sur les marchés agricoles mondiaux et en Afrique de l'Ouest. Les prix plus élevés des produits agricoles, conjugués à la pénurie attendue de produits alimentaires et de ressources naturelles, ont contribué à la mobilisation d'importants capitaux par des acteurs traditionnels et non traditionnels, et à une augmentation des investissements mondiaux à tous les échelons du système agroalimentaire. À moyen terme, ces investissements mèneront à une production et une productivité accrues, ce qui renforcera la concurrence sur les marchés agroalimentaires et l'accès aux ressources naturelles. En conséquence, l'Afrique de l'Ouest doit saisir vivement cette chance historique que représentent les prix élevés et la montée en flèche de la demande pour investir et combler les déficits de productivité et autres contraintes structurelles qui affaiblissent actuellement sa compétitivité. Actuellement, les rendements insuffisants et l'utilisation limitée de meilleurs intrants et technologies sont deux manifestations de la position de faiblesse de l'Agriculture ouest-africaine face à la concurrence mais aussi de son énorme potentiel d'amélioration.

Aligné sur les tendances mondiales, l'intérêt que les nouveaux acteurs du secteur privé, notamment les investisseurs nationaux, les membres de la diaspora et les entreprises étrangères montrent pour les investissements dans l'Agriculture ouest-africaine prend rapidement de l'ampleur. En nombre croissant, les fonds d'investissement (investisseurs entièrement commerciaux mais aussi d'autres dits investisseurs d'impact) sont à la recherche d'opportunités dans les chaînes de valeur agricoles. Sur un plan plus général, l'intérêt croissant que le secteur privé porte aux investissements dans l'Agriculture ouest-africaine pourrait apporter de nouveaux capitaux, des technologies et des compétences humaines au système agroalimentaire de la région. Toutefois, il soulève aussi des problèmes politiques délicats sur la propriété et le contrôle dans le secteur et sur l'accès aux ressources naturelles,

notamment les terres. Ainsi, la politique agricole doit être plus fortement intégrée à la législation sur les codes d'investissement et le régime foncier et être coordonnée avec les directives acceptées sur le plan international. Parmi celles-ci on peut citer les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (FAO, 2012c), et les Principes de base pour des investissements agricoles responsables (PIRA) respectueux des droits, des moyens de subsistance et des ressources, approuvés lors de la réunion du CSA à Rome le 15 octobre 2014.

*Complexité accrue de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques agricoles.* À mesure que l'Agriculture ouest-africaine est devenue plus commerciale et que la structure de sa demande et de sa clientèle a changé, la performance du système agroalimentaire est devenue de plus en plus dépendante de facteurs et d'acteurs hors du domaine politique des ministères de l'Agriculture. Les défis énoncés ci-dessous illustrent cette complexité croissante et le besoin de coordination des politiques agricoles avec celles d'autres secteurs.

» *La majorité des africains de l'Ouest dépensent un grande part de leur revenu dans l'alimentation, ce qui a deux importantes implications politiques.* Du côté positif, vue les hautes élasticités-revenus pour la plupart des produits alimentaires, la hausse des revenus se traduira par une forte augmentation de la demande alimentaire. Du côté négatif, les consommateurs qui dépensent une grande part de leur revenu dans la nourriture restent très vulnérables aux augmentations de prix alimentaires. Ainsi, le secteur agroalimentaire national et les politiques connexes sont confrontés à un double défi, à savoir saisir les opportunités offertes par l'essor des marchés urbains de produits alimentaires tout en maintenant les prix à un bas niveau, surtout pour les denrées de base. Par conséquent, les politiques Agricoles doivent à la fois viser les objectifs d'expansion de la production alimentaire et améliorer l'accès économique à la nourriture.

» *Réduire les importations alimentaires en vue de stimuler la production régionale deviendra sans doute plus difficile sur le plan politique* en raison du nombre croissant et du poids politique des consommateurs pauvres des zones urbaines qui sont très sensibles aux augmentations des prix alimentaires. Les évolutions économique et démographique modifient progressivement l'équation politico-économique en faveur des consommateurs, surtout ceux des zones urbaines. Les consommateurs ne sont peut-être pas aussi bien organisés que les exploitants agricoles dans tous les pays et sont moins visibles dans les processus pour lesquels de multiples parties prenantes sont présentes, mais leurs voix sont entendues par les responsables politiques en période de flambée des prix, et la pression s'exerce avec force sur ces responsables pour qu'ils développent les outils politiques nécessaires en période de cherté des denrées. Les récentes réactions des nombreux gouvernements ouest-africains à la crise des prix alimentaires ainsi que les résultats des longues négociations sur la structure du Tarif commun extérieur de la CEDEAO l'ont bien montré. Puisque les pays d'Afrique de l'Ouest n'ont pas les moyens financiers d'octroyer de vastes subventions à la fois aux consommateurs et aux producteurs, les mesures de politique commerciale doivent plutôt réduire en priorité la fluctuation des prix au travers de mesures de sauvegarde et non protéger ou taxer les producteurs de façon permanente en recourant aux taux fixes. Donc, la principale incitation au relèvement des prix à la production doit venir d'une productivité agricole accrue et d'une efficacité accrue des systèmes de commercialisation et des chaînes de valeurs qui permettent une baisse des coûts unitaires de production et de commercialisation et améliorent l'aptitude à répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualité et de constance de l'offre.

» *En raison de la rapide croissance démographique, le nombre de jeunes qui entrent sur le marché du travail chaque année ne cesse d'augmenter.* À l'ère de la mondialisation, les jeunes ruraux sont de plus en plus exposés aux médias numériques ; ils sont plus ambitieux et mobiles, ce

qui a d'importantes répercussions sur la création d'emplois et l'offre de main d'œuvre agricole. Vu l'idée répandue que l'agriculture est pénible et offre peu de possibilités de sortir de la pauvreté, une part croissante de jeunes ruraux préfère migrer dans les grandes et petites villes à la recherche d'emplois dans le secteur informel des services. Bien que le développement du secteur agroalimentaire dans son ensemble offre de réelles possibilités de création d'emplois productifs pour ces jeunes, tirer parti de ce potentiel ne se réalisera qu'avec une réforme des systèmes éducatifs qui doteront les jeunes des compétences nécessaires à réussir dans une économie agricole dynamique, moderne et mue par le secteur privé. En conséquence, les politiques agricoles doivent être étroitement coordonnées avec celles qui affectent l'éducation et l'acquisition de compétences, mais aussi avec de plus vastes politiques économiques comprenant l'industrialisation et le développement des petites et moyennes entreprises (PME).

» *Les schémas de croissance démographique et économique se sont traduits par une agglomération de la population et du pouvoir d'achat le long des côtes, et les schémas de migration éloignent les consommateurs des aliments traditionnels et des bassins de production de bétail dans l'arrière-pays. Tandis que cette dynamique de la demande a entraîné une intensification de l'agriculture et l'augmentation du nombre croissant de PME dans la transformation, le stockage, le commerce et la logistique dans les zones périurbaines et urbaines, les agriculteurs des zones rurales et à l'intérieur sont moins à même de répondre à cette demande accrue, notamment pour les produits en vrac et périssables, vu l'insuffisance des infrastructures et des réseaux de transports, et une information inadaptée. De même, la proximité des ports et des grandes plaques tournantes de transport internationaux donne aux importations un avantage concurrentiel par rapport aux productions nationales de l'intérieur. Ainsi, l'état des de liaisons (routes, réseaux de transport et installations de commercialisation), conjugué à une meilleure gouvernance routière et à la levée des barrières non tarifaires pour le com-*

merce intra-régional, devient décisif pour la compétitivité de la production nationale face aux importations. Cela s'applique surtout aux pays enclavés et aux zones rurales de l'intérieur. Ici, le développement d'agglomérations de taille moyenne et de bourgades dans les zones rurales est une interface importante entre les économies locales rurales et urbaines. Par conséquent, l'articulation entre politiques agricoles, politiques des infrastructures et de transport, politiques d'aménagement des surfaces et politiques commerciales (tout particulièrement concernant l'intégration régionale) prend une importance grandissante.

» *Bien que le changement de régime alimentaire ait accru les débouchés pour les producteurs et l'agrobusiness nationaux, il fait aussi basculer la région vers un « double fardeau de malnutrition ». D'une part, malgré des progrès importants ces dernières décennies, l'insécurité alimentaire et la sous-nutrition ont perduré dans les zones rurales et urbaines, notamment à la lumière la flambée des prix alimentaires et leur fluctuation depuis 2008. Parallèlement, des modes de vie urbains sédentaires et la consommation croissante de graisses de mauvaise qualité, de glucides et d'aliments préparés peu nutritifs ont entraîné une augmentation des maladies cardiovasculaires, de l'obésité et du diabète. Bien que la sous-nutrition soit de loin le problème dominant, les expériences d'autres régions en développement démontrent que les problèmes liés à la surnutrition peuvent prendre rapidement de l'ampleur. En conséquence, les politiques Agricoles doivent être liées aux mesures d'amélioration de la santé et de la nutrition.*

### 13.1.3 La croissance ouest-africaine reste très vulnérable aux chocs

*Dans une grande mesure, les ressources naturelles et les industries extractives sont les forces motrices de la forte croissance économique ouest-africaine qui a été favorisée par une période de prix élevés des matières premières sur le marché international. Ces dernières années, la capacité de la région à compter sur les importations pour répondre à l'émergence de la demande alimentaire régionale*

repose dans une grande mesure sur l'exploitation de ressources non renouvelables et pourrait donc ne pas être durable si les prix mondiaux de ces produits de base chutaient. Les politiques doivent donc trouver les moyens d'investir les revenus de ces ressources non renouvelables pour accroître la productivité globale de l'économie, notamment du secteur agroalimentaire, au lieu de simplement les utiliser pour financer des importations alimentaires croissantes.

*La transformation structurelle de l'Afrique de l'Ouest est incomplète.* Dans le secteur formel, les industries à haute intensité de main d'œuvre qui pourrait être un grand facteur de création d'emploi, de gains de productivité et de revenus, se sont montrées peu dynamiques depuis l'ajustement structurel. Des tendances prometteuses existent dans le secteur des services comme la finance, les télécommunications et le tourisme. Toutefois, l'essentiel de la croissance dans les services et l'industrie se sont produits dans le secteur informel. La prospérité économique de l'Afrique de l'Ouest dépend donc encore fortement des produits de base sans grande valeur ajoutée et pour lesquels les marchés sont traditionnellement instables. Pour soutenir et relever les taux de croissance économique, la hausse de la productivité agricole doit être complétée par l'essor du secteur manufacturier. Les industries agroalimentaires jouent là un rôle essentiel car beaucoup d'entre elles ont des barrières relativement faibles à l'entrée, un fort potentiel de pénétration du marché intérieur et un bon accès aux matières premières et à la main d'œuvre. Les petites et moyennes entreprises agroalimentaires représentent un fort potentiel de création d'emplois, tandis que l'agrobusiness à grande échelle pourrait être une grande source de débouchés pour les matières premières locales. Une meilleure coordination des stratégies et des programmes agricoles et industriels est donc nécessaire au développement agro-industriel.

*En dépit de progrès socio-économiques et politiques globaux, la région reste vulnérable aux catastrophes d'origine naturelle et humaine.* A titre d'exemple, la guerre civile en Côte d'Ivoire a détruit une grande partie des infrastructures de production de bétail du pays et fortement perturbé

les économies du Burkina Faso et du Mali, qui dépendaient beaucoup du marché ivoirien pour leurs exportations régionales et du port d'Abidjan pour leur commerce extérieur. Plus récemment, les attentats terroristes au Mali et au Nord du Nigeria et l'épidémie d'Ebola dans quelques pays ont de même perturbé la production agricole et les échanges régionaux. Ces risques et incertitudes sont exacerbés par le changement climatique de même que par la volatilité des prix et l'instabilité des politiques. En outre, la concurrence s'intensifie entre les divers acteurs (agriculteurs, éleveurs, PME, grandes entreprises et larges investisseurs nationaux et étrangers) pour des ressources naturelles de plus en plus sollicitées. Dans un contexte de régime foncier et de droits à l'usage de l'eau non sécurisés, cette concurrence entraîne des conflits plus fréquents, souvent violents, et décourage les investissements agricoles dans l'amélioration de la productivité. Ainsi, le programme de croissance de l'Agriculture doit être très étroitement lié au programme de résilience. En outre, la CEDEAO et l'Union africaine pourraient occuper une place importante dans la création d'un environnement plus stable pour la croissance Agricole de la région, non seulement par leur appui au PDDAA mais aussi par leurs rôles dans l'instauration et le maintien de la paix et dans l'aide d'urgence.

#### 13.1.4 A ce jour, la réponse de l'Afrique de l'Ouest face à ces opportunités et ces défis est mitigée

Bien que la production ait enregistré une forte croissance ces trente dernières années, notamment pour de nombreuses denrées essentielles, l'offre sur les marchés les plus dynamiques n'a pas pu satisfaire l'augmentation de la demande (par exemple, pour le riz, les produits d'origine animale et les produits transformés). Qui plus est, le bilan des gains de productivité et donc la baisse des coûts de production unitaires n'est pas constant. Il en résulte un recul de la compétitivité de nombreux produits agricoles échangeables originaires d'Afrique de l'Ouest ainsi qu'une pénétration des importations alimentaires qui captent une part grandissante de la demande, elle-même en essor. De même, on constate l'érosion des parts de marché de l'Afrique de l'Ouest dans plusieurs de ses marchés d'exportation.

tation traditionnels. L'exemple le plus frappant est celui de l'huile de palme dont la région était grande exportatrice pendant les années 1960 et qui occupe désormais une place importante dans les denrées importées dans la région.

La croissance démographique n'a pas encore entraîné une vaste intensification par l'adoption de meilleures technologies mais a plutôt impulsé une croissance extensive fondée sur l'expansion des surfaces cultivées. L'intensification a été largement restreinte à la production horticole et celle du bétail autour de quelques grandes villes et à quelques cultures d'exportation. Qui plus est, où cela s'est produit, elle a été fréquemment associée à des pratiques non pérennes telles que l'emploi excessif de produits chimiques agricoles, la réduction des périodes de jachère, l'épuisement des sols et une mauvaise élimination des déchets. D'un autre côté, le modèle extensif de croissance agricole par l'expansion des surfaces cultivées a accru les pressions exercées sur les ressources naturelles, exploitation abusive des sols comprise. Qui plus est, dans les zones à fort potentiel, la fragmentation des exploitations sape la commercialisation et de l'augmentation des revenus des petits exploitants.

Si, au plan local, l'on compte un certain nombre d'expériences Agricoles réussies (restauration rapide locale, cacao, noix de karité, croissance de la production de maïs), la plupart des chaînes de valeur Agricoles souffrent de problèmes de mauvaise coordination et de manque de confiance entre les acteurs, liés à des coûts élevés et à une insuffisance de la transmission de l'information et des mesures incitatives. En raison de la faiblesse des chaînes d'approvisionnement nationales, un grand nombre de segments de marché dynamiques pour les produits alimentaires transformés (par exemple, pâtes, pain, pâtisseries, produits laitiers et jus de fruit) s'approvisionnent en matières premières importées. Bien que pour certaines de ces matières premières, la région ne jouisse pas d'un avantage comparatif pour la substitution à grande échelle des importations (blé et lait par exemple), d'autres pourraient être remplacées par des matières premières locales. Le sorgho, la bière de manioc ou le pain de manioc sont des exemples de cette éventualité. De plus, un certain nombre de denrées locales tels que le

manioc et le maïs pourraient avoir des usages industriels qui sont loin d'être exploités.

Les histoires de réussites locales illustrent ce que l'on pourrait faire. Bien que l'on ne puisse pas simplement faire du « copier-coller » de ces réussites d'un lieu ou d'une chaîne de valeur à une autre, il est souvent possible d'en tirer des enseignements utiles qui montreraient ailleurs la voie de la réussite dans d'autres contextes. À titre d'exemple, le fait que les pays francophones aient réussi à accroître leur production de coton des années 1950 jusqu'au début des années 2000 (voir Chapitre 10) montre les avantages d'un programme de recherche régional qui développe des variétés susceptibles d'être largement disséminées dans la région et souligne l'utilité de concevoir des outils de financement à moyen terme (par exemple, pour faciliter l'achat de matériel agricole) qui stimuleront la productivité et l'accumulation de capital au niveau de l'exploitation. Les enjeux cruciaux sont donc de tirer les enseignements du passé, d'adapter les plus importants à d'autres contextes et de les étendre.

### 13.1.5 La mise en œuvre des politiques publiques est plus difficile que leur formulation

Ces dernières années, d'importants progrès ont été réalisés pour rendre les cadres agricoles plus cohérents à l'échelle nationale et régionale. Pour ce qui est de la plupart des grandes problématiques abordées dans cette étude, les décideurs et analystes ouest-africains ont identifié les mesures à prendre sur le plan technique et ont souvent conçu des procédures et des réglementations dans l'espoir de résoudre ces questions. Malgré certaines déficiences, les plans ECOWAP/PDDAA identifient correctement les nombreuses contraintes qui entravent la croissance Agricole de la région et conçoivent des approches qui les assouplissent. Pourtant, le problème récurrent reste celui d'une mise en œuvre lente et incohérente. Annoncée en 2003, la mise en œuvre du programme du PD-DAA n'a pris son véritable essor dans la plupart des pays qu'après la crise des prix alimentaires de 2008. Il existe aussi une tendance consistant à concevoir des programmes d'urgence assortis de

cibles de production trop ambitieuses qui par la suite ne sont que partiellement mises en œuvre ou abandonnées.

À l'échelle régionale, par exemple, la CEDEAO a mis sur pied des procédures d'approbation et d'enregistrement des intrants agricoles essentiels, comme les semences améliorées et les pesticides, et a rédigé un projet de législation type pour adoption à l'échelle nationale. Elle s'efforce d'instaurer pour toute la région des normes applicables aux engrais. Pourtant, la mise en œuvre à l'échelle nationale est en retard car plusieurs pays n'ont pas amendé leur législation nationale pour qu'elle se conforme aux procédures régionales. De même, au titre du Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO, tous les Etats-membres se sont officiellement engagés au libre échange des produits agricoles dans la région mais, dans la pratique, ces engagements sont diversement respectés, les revirements de politiques nationale au sujet des frontières ouvertes étant fréquents. Des problèmes similaires se produisent à l'échelle nationale où des déclarations politiques sont souvent faites, par exemple, sur l'amélioration des systèmes de sécurité sanitaire, mais qui ne sont que partiellement mises en œuvre, quand elles le sont.

Le problème de la mise en œuvre est souvent lié à trois facteurs :

» Il y a une tendance à proposer des solutions qui dépassent de loin les ressources financières et humaines dont disposent les entités chargées de la mise en œuvre. Par exemple, tous les pays de la CILSS ont adopté une procédure d'homologation uniforme des pesticides et pourtant, les comités nationaux chargés de faire appliquer ces normes manquent d'effectifs et des laboratoires nécessaires à la réalisation des tests. Des considérations similaires s'appliquent à la mise en œuvre des règles nationales qui régissent les systèmes d'inspection de la sécurité sanitaire des aliments dans la plupart des pays de la CEDEAO. L'échelle régionale, ce manque de ressources de mise en œuvre est particulièrement préoccupant au vu de l'insuffisance de ressources humaines dont dispose le Département de l'agriculture,

de l'environnement et des ressources en eau de la CEDEAO qui est chargé de gérer la mise en œuvre de l'ECOWAP tandis qu'à l'échelle nationale, de nombreux organismes investis de pouvoir de réglementation dans le système agroalimentaire manquent d'effectifs et de budgets de fonctionnement pour remplir leurs missions.

» Les incitations à mettre en œuvre les mesures proposées sont mal harmonisées, que ce soit à l'échelle nationale ou individuelle. Des intérêts nationaux divergents expliquent certaines difficultés à conclure un accord sur les réglementations des échanges régionaux et leur mise en œuvre peu brillante une fois ces dernières adoptées. Le manque d'alignement des incitations individuelles sur les intérêts régionaux et nationaux est au cœur de nombreux problèmes de recherche de rente qui entravent toujours les échanges régionaux.

» Les fréquents changements et revirements de politique et interventions ad hoc du gouvernement créent un climat de méfiance entre les acteurs privés et le gouvernement, mettant en péril l'efficacité des politiques et les incitations à investir.

Du fait des difficultés de mise en œuvre, il faut (1) un plus grand réalisme dans le choix des objectifs des plans d'investissement et des politiques nationales et régionales, (2) un plus grand investissement dans le développement des ressources humaines pour la mise en œuvre de ces politiques et de ces plans et (3) une plus grande attention, lors de la formulation des politiques, à l'alignement des incitations aux Etats-membres et aux acteurs individuels pour qu'elles soient cohérentes avec les plus vastes objectifs politiques. Toutes ces questions sont traitées dans les recommandations ci-dessous.

### *13.2 L'avenir : de grands principes directeurs pour des politiques Agricoles plus performantes*

Six principes doivent guider la formulation des politiques Agricoles de la région :



- » La diversité des systèmes agroalimentaires ouest-africains exige un ensemble de mesures différenciées. Une approche politique passe-partout est probablement vouée à l'échec. Uniformiser les règles du jeu entre tous les acteurs dans le système agroalimentaire et un soutien particulier aux femmes et aux jeunes sont des priorités transversales pour les politiques. En même temps, il est important de ne pas rejeter à priori les possibilités de renforcer des liens avec des acteurs plus grands ayant un potentiel de transformation du système agroalimentaire.
- » Les interventions dans les systèmes agroalimentaires doivent se fonder sur une conscience aigüe de l'évolution rapide de la demande des consommateurs afin d'identifier les opportunités d'investissement pour les différents intervenants du système alimentaire et de guider les priorités pour soutenir les politiques et investissements publics.
- » Les gains de productivité dans l'ensemble du système agroalimentaire sont le seul moyen durable de satisfaire simultanément les besoins des consommateurs et des producteurs. Plutôt qu'une simple répllication d'une «révolution verte», il est nécessaire de favoriser une combinaison de l'intensification durable, l'agriculture intelligente face au climat et le développement des chaînes de valeur inclusives.
- » Renforcer la création de valeur ajoutée sous ses diverses formes est indispensable pour conquérir des marchés plus lucratifs et relever les revenus dans le système agroalimentaire. Cela nécessite un environnement propice à l'investissement, l'amélioration des marchés et les infrastructures de transport, et le renforcement des organisations des parties prenantes, allant des agriculteurs jusqu'aux consommateurs.
- » L'Agriculture ouest-africaine ne peut être compétitive sur le marché mondial dans toute une gamme de produits que si l'intégration régionale est plus avancée.
- » Les gains de productivité agricole doivent être complétés par des mesures de renforcement de

la résilience vu l'environnement à haut risque de l'Afrique de l'Ouest.

### 13.2.1 Formuler des mesures différenciées pour un secteur varié

À presque tous les niveaux, le système agroalimentaire ouest-africain présente une grande diversité. Pour ce qui est des consommateurs, les trois quarts de la population gagne moins de 2 \$EU par jour et se soucie principalement d'avoir un meilleur accès à des calories et à des protéines bon marché, tandis que le quart restant de la population représente une classe moyenne en expansion qui améliore et diversifie la qualité de son régime alimentaire.

Une diversification du même ordre existe dans l'agro-industrie et, dans une moindre mesure, chez les détaillants, avec un mélange d'unités d'exploitation de grande et petite taille, souvent avec un petit nombre d'entreprises de taille moyenne dans le secteur formel (que certains analystes qualifient de « chaînon manquant »). Même les exploitations agricoles se diversifient de plus en plus. Les politiques et les investissements doivent réagir et tenir compte de la diversité de chaque segment du système agroalimentaire, et les interventions doivent s'adapter en conséquence. En général, soutenir les micro-, petits et moyens entrepreneurs le long de la chaîne de valeur pour égaliser les chances devrait être la principale priorité politique, mais il ne faut pas ignorer le potentiel de relations positives et de retombées venant des grosses entreprises. Un soutien particulier aux femmes et aux jeunes est une priorité transversale.

*Dans le cas de l'agro-industrie, une approche politique différenciée devrait partir des considérations suivantes :*

- » Bien qu'elles puissent fortement contribuer à la création de valeur ajoutée et d'emplois, les petites et moyennes entreprises agroalimentaires du secteur formel ont de plus grosses difficultés que leurs homologues de plus grande taille à accéder aux réseaux de financement, technologie, commercialisation et distribution, aux compétences techniques et de gestion, et à

garder une main d'œuvre qualifiée. Les PME sont aussi plus vulnérables à un mauvais climat des affaires et éprouvent plus de difficultés à constamment améliorer la qualité, la sécurité et la présentation des produits pour gagner la confiance des consommateurs, notamment dans les segments de marché des revenus moyens et supérieurs. D'autre part, vu leurs obligations fiscales et diverses obligations liées à leur appartenance au secteur formel, elles ont des coûts plus élevés que leurs concurrents du secteur informel. Les politiques et programmes destinés à ce segment devraient se concentrer sur le développement des compétences commerciales et techniques, renforcer la sécurité sanitaire et l'hygiène, améliorer la qualité des produits et de la commercialisation et faciliter l'accès au financement, à l'électricité et aux matières premières.

» Le secteur artisanal est très important car il crée des emplois et engendre des revenus, notamment pour les femmes, et il fabrique des aliments bon marché et divers pour les segments de revenus urbains et ruraux les plus modestes. Bien que seule une minorité d'entreprises du secteur artisanal soit capable de se moderniser et de faire la transition vers des entreprises formelles, il est possible d'améliorer la productivité ainsi que la qualité et la sécurité des produits. Elles représentent un ensemble de microentreprises dont certaines pourraient se moderniser et cibler des segments de marché de plus grande valeur, notamment les marchés d'exportation de produits du commerce équitable. Appuyer ce segment devrait comporter des mesures semblables à celles du segment des PME mais être adapté aux conditions particulières et aux capacités des petites entreprises informelles. Parmi ces entreprises, celles qui sont plus orientées sur la croissance ont aussi besoin d'assistance pour faire la transition vers le secteur formel.

» Les grandes entreprises agroalimentaires contribuent à la transformation du système alimentaire car elles introduisent des compétences, des technologies et de nouveaux produits, ouvrent de nouveaux segments de marché de consom-

mation et créent éventuellement de nouveaux débouchés sur le marché pour les agriculteurs locaux et les entreprises de transformation primaire. Ces avantages directs et indirects provenant des investissements des grandes entreprises agroalimentaires doivent être exploités à travers, par exemple, la modernisation de la vente en gros et la sous-traitance pour s'attaquer aux problèmes de regroupement des matières premières qui plombent les grandes entreprises agroalimentaire et les détaillants modernes.

*Au niveau de la production primaire, les petites exploitations familiales* ont une importance économique et sociale primordiale dans la région et naturellement, elles sont la principale cible des politiques agricoles. L'efficacité des exploitations familiales et leur aptitude à répondre à la demande du marché et à adopter de nouvelles techniques sont amplement documentées dans la région et ailleurs. Bien que pour la plupart des cultures il n'y ait pas clairement d'économie d'échelle dans la production, les petites exploitations sont fortement désavantagées pour ce qui est de leur accès au marché, aux intrants et aux services de soutien en raison des coûts de transactions élevés. En outre, l'agriculture commerciale est de plus en plus mue par la connaissance, à l'instar des techniques d'intensification plus durables pour l'environnement, tandis que la majorité des micro-agriculteurs ont des niveaux peu élevés d'alphabétisation fonctionnelle et de connaissances techniques. Le renforcement des capacités, l'action collective, le renforcement des organisations de producteurs, l'innovation institutionnelle dans la prestation de services sont tous nécessaires pour compenser dans une certaine mesure cette absence d'économie d'échelle et devraient constituer une orientation politique majeure.

Bien que l'évolution des structures agricoles ne soit pas le principal objet de l'étude AGWA, de nombreuses autres études ont montré que même parmi les petits agriculteurs qui dominent l'agriculture ouest-africaine, la diversité est extraordinaire, et un tiers d'entre eux produit le gros de l'excédent commercialisé. Un second tiers est constitué de ménages acheteurs nets de denrées

qui, en général, ne disposent pas des ressources suffisantes pour sortir de la pauvreté grâce à l'agriculture, tandis que le dernier tiers pourrait aller dans un sens ou dans l'autre, tout dépend de son accès aux marchés, aux services de soutien et de la politique agricole ambiante (Staatz and Dembélé, 2007). En plus de cette strate de petits agriculteurs, on trouve un groupe restreint, mais susceptible de s'agrandir, d'exploitations agricoles de plus grande envergure souvent liées aux entreprises agroalimentaires.

Permettre au plus grand nombre d'exploitations familiales d'accroître et de stabiliser leurs rendements et revenus devrait être une mesure prioritaire vu les divers effets multiplicateurs d'une croissance basée sur des petites exploitations. Parallèlement, puisque les agriculteurs actuels ne seront pas tous capables de sortir de la pauvreté en pratiquant cette activité, il est possible d'envisager des mesures offrant différentes voies menant à la prospérité pour les trois sous-groupes décrits plus haut :

» *Une voie commerciale pour les petits exploitants*, construite sur des entreprises agricoles familiales compétitives et orientées sur le marché et les chaînes de valeur associées. Cette voie, ouverte principalement aux petits agriculteurs mieux lotis, situés dans des zones à fort potentiel et bénéficiant d'un bon accès au marché, privilégie l'amélioration de l'activité commerciale agricole grâce à une hausse de productivité totale des facteurs en agriculture, un meilleur accès aux marchés de produits de plus grande valeur et aux marchés de facteurs de production et une meilleure gestion des ressources naturelles. Les petits exploitants pratiquant l'agriculture commerciale sont aussi plus susceptibles de conclure avec succès des accords de sous-traitance avec des entreprises agroalimentaires et des commerces de détail.

» *Une voie de transition renforcée*, qui se concentre sur (1) la stabilisation de la production des ménages agricoles plus marginaux réservée à leur propre consommation via des technologies de stabilisation de rendement, une meilleure productivité (particulièrement de leur petit bétail), la diversification pour renforcer la disponibilité

d'aliments nutritifs et une meilleure gestion des ressources naturelles) ; (2) assistance aux plus aisés d'entre eux pour accroître les excédents commercialisables et faire la transition vers une production plus commerciale et (3) accès plus facile aux marchés du travail et aux opportunités non agricoles pour ceux qui ont besoin de compléter leurs revenus agricoles et, avec le temps, de faire la transition en vue d'abandonner l'agriculture. Cette solution privilégie aussi un plus grand accès à l'éducation (qui facilite la transition de la génération suivante hors de l'activité agricole) et des avantages sociaux protégeant contre les pertes de biens dus à des chocs comme la sécheresse, la maladie ou le décès d'un membre de la famille. Pour les ménages sans terres, l'accent est mis sur l'accès au marché du travail, migration comprise.

» *Une voie des avantages indirects largement partagés*, qui touche tous les groupes mais est surtout importante pour les agriculteurs marginaux, les sans-terres et les consommateurs urbains. Cette voie exploite les possibilités venant de deux sources. Premièrement, la demande pour les produits des secteurs non-agricoles ainsi que les emplois dans ces secteurs augmentent vu que : (i) les revenus des petits exploitants accroissent en fonction de l'expansion de leur production et (ii) les consommateurs ont des revenus réels plus élevés, résultant de la baisse des prix alimentaires. Deuxièmement, la demande croissante pour des aliments transformés et plus faciles à préparer par la population urbaine, sans cesse grandissante, et pour des exportations à valeur ajoutée élargit les possibilités d'emplois dans les secteurs non-agricoles du système agroalimentaire.

Aucune de ces solutions ne peut être adoptée indépendamment des autres. A titre d'exemple, les actions déterminantes de la voie de transition renforcée, tel que le fait d'investir dans l'éducation et d'apporter des améliorations au marché du travail, dépendent de l'obtention et du réinvestissement d'une partie des excédents agricoles générés par le biais d'une voie commerciale au petit exploitant. Une agriculture commerciale productive et croissante s'avère indispensable au développement de l'assiette fiscale des

administrations locales, à qui l'on demande de plus en plus de prendre en charge l'éducation et les services de santé qui permettront à la génération suivante de sortir de l'agriculture de pauvreté.

### 13.2.2 Au sein de chaînes de valeur de plus en plus influencées par les acheteurs, les interventions dans le système alimentaire devraient partir du consommateur

*Mieux comprendre les forces motrices de la demande des consommateurs est indispensable si l'on veut que le système alimentaire réagisse et soit compétitif face aux exportations.* Les consommateurs sont les ultimes agents de financement du système ; ainsi, mieux comprendre leurs préférences et ce qui motive leurs décisions d'achats est primordial pour les parties prenantes du système agroalimentaire, des détaillants aux agriculteurs en passant par les entreprises agroalimentaires. Comme nous l'avons préalablement souligné, la demande alimentaire évolue, des denrées en vrac non différenciés aux produits dotés d'attributs spécifiques. Tout producteur capable de commercialiser un produit doté d'un certain nombre d'attributs répondant à l'évolution des besoins changeants des consommateurs (niveau de revenu, temps disponible, meilleure connaissance de la santé et de la nutrition, etc.) disposera d'un avantage compétitif. La tendance à exiger de plus en plus des aliments diversifiés et à mettre l'accent sur la qualité, la commodité et l'effet sur la santé est un phénomène mondial qui affecte les marchés d'exportation actuels et futurs de l'Afrique de l'Ouest ainsi que ses marchés locaux. Cette tendance est d'une grande importance car les denrées importées et les produits des multinationales présentes dans la région sont en train de servir de référence pour ce qui est des prix, de la régularité de l'offre et des divers attributs de qualité des produits.

Ce besoin d'être à l'écoute des exigences des consommateurs s'applique particulièrement aux segments de marché des revenus supérieurs plus dynamiques et où les consommateurs sont plus conscients de la qualité, mais ceci est également vrai des segments de marché des revenus inférieurs pour des attributs tels que la commodité. Pour preuve, nous constatons la forte hausse de

consommation du riz et des produits à base de blé, quel que soit le segment de revenu, en zone urbaine comme rurale, mais aussi la pénétration sur les marchés des revenus inférieurs de produits alimentaires séchés et transformés dans des emballages de petite taille que même les consommateurs pauvres ont les moyens d'acheter. La dissémination rapide des téléphones portables dans toutes les catégories de population témoigne de la volonté, même parmi les ménages les plus défavorisés, d'allouer des fonds aux biens et services considérés de grande valeur.

Les données fiables sur les tendances de la consommation alimentaire sont très restreintes et ne concernent généralement que les denrées de base en vrac. Réaliser des études de marché coûte cher et les PME agricoles et du secteur agroalimentaire n'en ont généralement pas les moyens. Une fonction utile de soutien du secteur public consisterait à mettre à la disposition des parties prenantes du système agroalimentaire une meilleure information et une analyse des tendances de consommation alimentaire et de commercialisation. Cela éclairerait la conception des stratégies des sous-secteurs et des chaînes de valeur et aiderait les agriculteurs et les entreprises agroalimentaires dans leurs décisions d'investissement. De plus, le secteur public pourrait aider des associations de petits producteurs ou des PME du secteur agroalimentaire, les conseils des chaînes de valeur et les organes interprofessionnels à réaliser des études de marché, à tester des produits et à élaborer des stratégies de marque sur la base du partage des coûts.

### 13.2.3 Accroître la productivité et l'efficacité du marché est primordial

*Saisir les opportunités offertes par le marché et faire face à une plus grande concurrence exigent des gains de productivité dans l'ensemble du système agroalimentaire, un marché plus efficace et la coordination des chaînes de valeur.* Renforcer la productivité pour faire baisser les coûts unitaires dans l'ensemble du système agroalimentaire est le seul moyen économiquement viable de relever les revenus des producteurs et de renforcer la compétitivité tout en favorisant des aliments moins chers pour

les consommateurs. Une utilisation plus productive de la terre, de l'eau et autres ressources naturelles réduit également les pressions exercées sur l'environnement par l'expansion de la production dans des zones fragiles. Les gains de productivité de la main d'œuvre accroissent les revenus de la main d'œuvre, ce qui rend l'agriculture plus attirante pour les jeunes et contribue à éviter la pénurie de main d'œuvre dans les étapes cruciales du cycle de culture. L'efficacité accrue du marché et la coordination des chaînes de valeur font baisser les coûts de commercialisation, ce qui est bénéfique pour les agriculteurs aussi bien que pour les consommateurs.

Les gains de productivité demandent un ensemble de nouvelles technologies, d'intrants et de services de soutien, de meilleures infrastructures et un accès élargi au marché, des systèmes de commercialisation plus compétitifs et des innovations institutionnelles qui réduisent les risques et les coûts de transaction de la spécialisation et du commerce.

*Au niveau des exploitations agricoles, l'intensification durable devrait être la principale voie menant à une productivité accrue.* Comme nous l'avons indiqué dans le Chapitre 2, s'attaquer aux problèmes de la dégradation des ressources agricoles et du déclin de la productivité des terres en Afrique de l'Ouest demande une approche plus sophistiquée que celle qui consisterait simplement à s'efforcer de reproduire le modèle de la Révolution verte en Asie, fondée sur les semences améliorées, l'expansion de l'irrigation et l'utilisation fortement accrue des engrais minéraux. Il faudra adapter des solutions aux systèmes agricoles locaux, mettre l'accent non sur l'utilisation accrue des engrais minéraux mais plutôt sur la santé des sols (en conjuguant l'utilisation d'engrais minéraux, de matières organiques et de techniques de culture visant à mieux retenir l'eau et le biote du sol), accorder une plus grande priorité à la gestion des sols et de l'eau qu'à l'expansion seule de l'irrigation, développer des variétés améliorées et adaptées aux conditions locales par diverses techniques de sélection et enfin, inclure des méthodes intégrées de lutte contre les ravageurs. Ces méthodes exigent une gestion et des connaissances plus intensives que les techniques agricoles classiques, ce qui implique la nécessité

de leur introduction progressive, conjuguée à un investissement substantiel dans le renforcement de compétences des agriculteurs, des distributeurs d'intrants, du personnel de vulgarisation et du personnel de recherche.

*Dans les maillons en aval de la chaîne de valeur,* accroître la productivité des activités après récolte, de transformation et de commercialisation exige (1) des investissements dans des infrastructures et du matériel améliorés (transport, stockage, électricité et communications), (2) des réformes des règles qui freinent la concurrence (par exemple, le secteur des transports routiers), et (3) des systèmes de commercialisation et des chaînes de valeur mieux gérés et plus efficaces. Ces mesures nécessaires permettront aux producteurs ouest-africains de mieux répondre aux exigences croissantes de qualité, de coûts et de régularité de l'offre et d'éviter d'être évincés des marchés en expansion et, sur ces marchés, des segments les plus lucratifs. Des systèmes de commercialisation et des chaînes de valeur plus efficaces reposent aussi sur une meilleure coordination des acteurs des chaînes de valeur, par exemple grâce à : (1) de meilleures normes et standards en tant qu'incitations à la création de valeur ajoutée, (2) une organisation horizontale et verticale plus efficace des acteurs des chaînes (par exemple, via les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles) et (3) de meilleures méthodes de sous-traitance. Une meilleure coordination de la chaîne de valeur permet des flux accrus de financement et d'information en amont de la chaîne et des flux de produits en plus gros volumes et de qualité plus constante en aval de la chaîne.

En amont, un cadre juridique, réglementaire et politique favorable est essentiel au développement des chaînes de valeur d'intrants dans le secteur privé. Un tel environnement favorable devrait encourager l'innovation et la réduction des coûts via la concurrence et les économies d'échelle dans les achats et la distribution (par exemple, par la création de marchés régionaux d'intrants efficaces), tout en assurant la qualité et la protection des consommateurs.

Le développement des capacités par l'éducation, la formation professionnelle, la recherche et le ren-

forcement institutionnel à travers l'ensemble du système agroalimentaire est essentiel.

### 13.2.4 Renforcer la création de valeur ajoutée

L'analyse des données relatives à la production et aux échanges montre que les producteurs nationaux perdent des parts de marché sur les marchés des produits alimentaires de plus grande valeur et à valeur ajoutée, marchés qui connaissent une expansion rapide. En conséquence, l'on devrait rechercher plus activement les opportunités pour mieux capter ces segments de marchés en plein essor. En dépit de la popularité croissante du concept de chaîne de valeur, dans la pratique, les politiques Agricoles et l'affectation des ressources des plans d'investissement restent souvent axées sur la production primaire.

La création de valeur ajoutée peut prendre des formes diverses, notamment la transformation, le tri, le classement, le nettoyage, le stockage, l'emballage et la présentation. La stratégie adaptée est fonction des ressources existantes, de la capacité de production et des autres facteurs spécifiques au lieu, face aux débouchés commerciaux identifiés et aux conditions d'accès au marché. Des exemples de possibilités comprennent :

- » *Développer la production et la commercialisation de catégories d'aliments de plus grande valeur avec des perspectives de forte demande sur les marchés nationaux*, comme les produits d'origine animale, les fruits et légumes, les graisses et les huiles. Sur les marchés d'exportation, la demande de produits comme les noix de cajou, la poudre de cacao et le beurre de karité augmente rapidement lorsqu'ils répondent aux normes de qualité, de traçabilité et de respect des bonnes pratiques environnementales et de travail.
- » *Rendre les produits offerts aux consommateurs plus pratiques, en termes de temps, d'espace et d'utilité de forme*, par exemple, les produits tels que les nouilles instantanées ou le gari pouvant être préparés par ceux qui n'ont pas accès aux installations requises pour cuisiner. L'aspect pratique peut se décliner de façons diverses,

comme placer les produits dans des lieux plus commodes (par exemple, le long des trajets du domicile au lieu de travail), les proposer dans différentes portions accompagnées de modes de préparation clairs et les présenter sous la forme d'aliments déjà préparés.

- » *Produits plus différenciés dans une catégorie d'aliments donnée*. Par exemple, proposer une série de qualités plus différenciées pour le riz et les viandes et une plus grande sélection de fruits et légumes, de jus de fruits contenant des proportions diverses de fruit naturel et (sur le marché d'exportation) de dérivés du cacao produits et commercialisés sous des attributs plus variés que la seule poudre de cacao en vrac (bio, commerce équitable, etc.). L'emballage, la préservation, la fraîcheur et la durée de conservation sont des moyens supplémentaires de valoriser le produit en différenciant la qualité.

Toutefois, avant d'investir dans une quelconque stratégie de création de valeur ajoutée, il faut absolument s'assurer que ces actions répondent à une demande réelle sur le marché et que les acheteurs ou les consommateurs sont prêts à payer un prix suffisamment élevé qui compensera les coûts supplémentaires des producteurs. Sinon, la création de valeur ajoutée pour les consommateurs peut se traduire par une perte de revenu pour les producteurs.

*Le secteur public pourrait jouer des rôles importants en soutenant cette évolution vers une création de valeur ajoutée plus importante tout en équilibrant les intérêts des producteurs et des consommateurs.*

Ces rôles sont notamment les suivants :

- » *Éducation nutritionnelle*. Renforcer la sensibilisation sur la valeur nutritive, les incidences sur la santé et les problèmes de sécurité sanitaire des divers produits frais et préparés pour permettre aux consommateurs de tous niveaux de revenus de prendre des décisions d'achat et de consommation plus éclairées.
- » *Renforcer les systèmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments* pour les rendre plus fiables

et renforcer la confiance des consommateurs dans ces systèmes ; ces derniers n'auraient plus à se fier à des normes privées ou à des marques internationales perçues comme garantes de niveaux de sécurité sanitaire plus élevés.

» *Appuyer les producteurs nationaux le long de la chaîne de valeur pour qu'ils adoptent de meilleures normes d'hygiène et de sécurité sanitaire* en organisant des campagnes de sensibilisation et de renforcement des capacités et en facilitant l'accès aux technologies de transformation améliorées. Pour ce faire, il faut trouver l'équilibre entre des objectifs également valables : d'une part garantir une alimentation saine aux consommateurs et, d'autre part, tenir compte de l'importance socioéconomique du vaste secteur informel et des PME participant à la production et aux chaînes de valeur.

» *Améliorer la commercialisation des produits frais*, notamment les fruits et légumes, la viande et le poisson à travers les infrastructures du marché, le transport et les chaînes de froid afin de réduire la détérioration et les pertes et renforcer la disponibilité, la sécurité sanitaire et la qualité de ces produits dans les zones urbaines et donc contribuer à un régime alimentaire plus équilibré.

» *Encourager le développement et la modernisation de la vente en gros des produits alimentaires* qui, en Asie, a joué un rôle majeur en mettant en contact les petits producteurs avec les entreprises agroalimentaires et les détaillants par le biais de la différenciation de la qualité et de la transformation des volumes.

### 13.2.5 Une intégration régionale efficace est essentielle pour réaliser les nombreux gains de productivité nécessaires

*Pour être compétitive face aux grands acteurs mondiaux tels que le Brésil, la Chine et l'Inde, l'Agriculture ouest-africaine doit réaliser certaines économies d'échelle dont ces pays bénéficient.* Pour y parvenir, l'Afrique de l'Ouest a besoin de normes et de standards mieux harmonisées pour les intrants et produits agricoles, de procédures communes pour l'approbation et la mise sur le marché de variétés

de semences améliorées, de systèmes de recherche et d'enseignement supérieur agricoles coordonnés à l'échelle régionale, et de réformes des règles qui freinent la concurrence dans les services de transport de la région. Les restrictions qui empêchent les entreprises agroalimentaires de s'approvisionner en produits agricoles au-delà de leurs frontières doivent également être levées. De telles mesures sont également capitales pour une augmentation des investissements privés, car vendre sur un marché régional de plus de 300 millions de clients est infiniment plus attirant que d'essayer de monter des entreprises dans quinze pays différents qui, pour la plupart, ont une clientèle réduite.

*Toutefois, l'avenir de l'intégration régionale dépend surtout du comportement des grands acteurs, notamment le Nigeria.* En termes de production, d'exportations, d'importations et de demande soluble, le marché de l'Agriculture ouest-africaine est dominée par quatre grands acteurs, à savoir le Nigeria, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Ces pays représentent deux tiers de la population, 80 % du PIB, trois quarts des importations agricoles et plus de 80 % des exportations agricoles. Ces pays constituent également de grandes sources de demande pour leurs voisins et accueillent de grands flux de main-d'œuvre intra-régionale. Les décisions politiques de ces quatre pays, surtout le Nigeria, conditionneront l'avenir de l'ECOWAP. Toutefois le Nigeria, comme la plupart des pays de la région, adopte des politiques agricoles sans concertation avec ses voisins, par exemple, en imposant des interdictions commerciales sur certains produits, même ceux provenant de pays voisins de la CEDEAO. Sa participation à la conception de l'ECOWAP a été limitée, ce qui est surprenant vu l'importance du Nigeria sur le marché régional, et le Programme de transformation agricole du pays semble avoir été conçu sans grande référence à l'ECOWAP. De même, les décisions du Ghana et de la Côte d'Ivoire de signer des APE intérimaires avec l'Union européenne, bien que nécessaires pour conserver leur accès préférentiel au marché de l'UE en tant que non PMA, compliquait la négociation d'un APE pour toute l'Afrique de l'Ouest. Un enjeu décisif pour l'avenir de l'ECOWAP consistera à mettre l'accent sur les domaines de grand intérêt mutuel parmi, d'une part, les « quatre grands »

(particulièrement le Nigeria) et, d'autre part, les autres membres de la Communauté. Sans ce genre d'alignement, la politique régionale pourrait bien finir par être surtout un outil permettant aux pays plus petits de s'adapter aux politiques élaborées de façon indépendante par le Nigeria, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

### 13.2.6 La hausse de la productivité agricole doit être complétée par des mesures qui renforcent la résilience dans un environnement à haut risque

La volonté des acteurs d'adopter des innovations en matière de productivité dans l'ensemble du système agroalimentaire dépend de leur aptitude à gérer les risques dans un environnement sujet à des chocs récurrents. En l'absence de meilleurs outils de gestion de ces risques, les investissements visant à améliorer la productivité ne se réaliseront pas ou seront dirigés vers les acteurs les plus aisés, plus aptes à supporter les risques, avec pour résultat une croissance qui bénéficiera principalement aux riches. Les principaux éléments du programme de résilience devant compléter un programme de croissance de l'Agriculture sont les suivants :

- » Introduire ou intensifier les pratiques agricoles intelligentes face au climat qui optimisent l'utilisation efficiente des ressources mais aussi améliorent la résilience aux aléas du climat. Il s'agit des approches d'intensification durable abordées dans le Chapitre 2, telles que l'adaptation aux systèmes agricoles locaux des pratiques de gestion améliorées et de l'amélioration génétique des cultures et du bétail pour utiliser les intrants avec une plus grande efficacité, améliorer la santé des sols et renforcer la gestion des risques. Elles assurent aussi la promotion de techniques réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Ces pratiques sont bien plus intensives sur le plan des connaissances et de la gestion que les techniques agricoles classiques, ce qui implique de relever les compétences dans l'ensemble du système agroalimentaire (FAO, 2013a).
- » Renforcer les systèmes de recherche agricole pour développer des variétés de plantes et des

rares animales plus résistantes à la sécheresse, aux ravageurs et aux maladies.

- » Améliorer la gestion de l'eau et du sol, y compris l'accès à l'irrigation. Les initiatives en matière d'irrigation doivent inclure des expérimentations avec une série d'échelles et de mécanismes institutionnels pour découvrir les modèles les plus économiques. Dans les zones pluviales, le programme comprend des techniques améliorées de gestion et de conservation de l'eau et de l'humidité du sol, notamment par une meilleure gestion des sols. Un accès plus sûr à une source d'eau fiable permet non seulement de réduire les risques de production mais, en raison de cette réduction de risque, renforce également la volonté des banques et d'autres organismes d'octroyer des crédits aux agriculteurs, ce qui renforce encore leur résilience.
- » Appuyer les mesures visant à atténuer et à faire face à la volatilité des prix, telles qu'un meilleur stockage, l'expansion de l'intégration régionale et les systèmes de récipissés d'entrepôt (voir Section thématique A pour plus d'informations).
- » Renforcer la sécurité des droits à la terre et à l'usage de l'eau pour réduire les risques de perte de moyens de production, inciter à investir dans l'amélioration de la productivité et faciliter la mobilité de la main d'œuvre et donc la diversification des sources de revenus (voir Section thématique D).
- » Introduire des assurances-récolte contre les aléas météorologiques. Lorsque ces assurances sont organisées autour des systèmes de surveillance automatisés du climat et de règlements basés sur les téléphones cellulaires, les coûts subissent une baisse. En Afrique de l'Est, de telles assurances semblent de plus en plus prometteuses sur le plan de la viabilité commerciale.<sup>190</sup>
- » Soutenir la diversification de revenu au travers d'activités agricoles et non-agricoles liées aux demandes croissantes du marché.

<sup>190</sup> Voir la description du système dit de Kilimo Salama (« agriculture sans danger » en Swahili) mis sur pied avec l'appui de la fondation Syngenta pour une agriculture durable (<http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=562>).



### 13.3 L'avenir : principes directeurs pour des politiques plus performantes

Pour atteindre une croissance agricole plus rapide, plus diversifiée et plus durable en Afrique de l'Ouest et mettre en place les politiques prioritaires figurant dans la section précédente, trois conditions doivent être réunies :

- » *Un meilleur environnement de politique* pour inciter les acteurs du secteur privé (y compris des agriculteurs) à investir dans des technologies d'amélioration de la productivité Agricole ; renforcer la qualité et la gestion des risques à travers le système agroalimentaire et fournir un ensemble d'outils plus prévisibles et performants pour faciliter l'accès des pauvres à la nourriture.
- » *Des investissements publics indispensables* qui complètent et attirent des investissements privés supplémentaires et répondent aux objectifs essentiels de la politique alimentaire, par exemple la gestion des risques.
- » *Une mise en œuvre renforcée des politiques.*

#### 13.3.1 Rendre le cadre et le climat d'investissement plus favorable

Pour relever les défis en matière de productivité et atteindre une croissance généralisée durable, l'Afrique de l'Ouest a besoin d'investissements. Etant donné que l'agriculture est une activité du secteur privé, le gros de ces investissements doit provenir des acteurs privés situés aux divers segments de la chaîne agroalimentaire : agriculteurs, fournisseurs d'intrants, agro-industrie, transports et prestataires de service de soutien. Néanmoins, la capacité et la motivation du secteur privé à investir dans l'amélioration de la productivité dépend en grande partie de l'existence d'un climat d'investissement favorable. Mettre sur pied ces mesures incitatives est l'une des principales fonctions des politiques publiques. Les pouvoirs publics ont donc un rôle essentiel à jouer dans la création d'un environnement favorable, en consultation avec des acteurs non étatiques.

Les éléments déterminants d'un cadre politique efficace sont la prévisibilité, les axes prioritaires, *la participation et l'inclusion, la cohérence et la capacité de progresser avec le temps* au fur et à mesure que l'économie et la société dans son ensemble évoluent. La prévisibilité est essentielle, car elle permet aux acteurs du secteur privé de planifier leur production et leurs investissements sur la base d'attentes plus réalistes. Concernant les axes prioritaires, les politiques doivent se focaliser sur un ensemble de priorités et trouver un juste équilibre entre besoins à court terme et à long terme, perspectives nationales et régionales. La participation et l'inclusion permettent de s'assurer que les politiques sont formulées à partir des connaissances des diverses parties prenantes (y compris les moins entendues) au sujet des défis et des opportunités de l'Agriculture, et que la formulation des politiques et leur mise en œuvre débouchent sur une croissance généralisée. La participation et l'inclusion facilitent également l'adhésion à leur mise en œuvre. La cohérence sur l'ensemble des politiques sectorielles et des pays est essentielle car, dans une telle situation, les mesures incitatives émanant des différentes politiques se renforceront mutuellement au lieu de s'opposer les unes aux autres. La capacité des politiques à suivre l'évolution de la conjoncture économique et sociale est capitale, sinon elles empêcheront les acteurs de saisir de nouvelles opportunités économiques et de relever les défis qui se présentent.

#### *Stabilité et prévisibilité politique*

*Pour inspirer la confiance des opérateurs de toutes tailles du système agroalimentaire et les inciter à investir à long-terme, un ensemble de mesures stables et prévisibles est essentiel.* Pour concrétiser ces mesures, les interventions du gouvernement sur le marché des intrants et de la production (par exemple au travers de mesures de politique commerciale, de subventions et d'initiatives de stabilisation des prix intérieurs) doivent reposer sur des principes et non se décider au gré des circonstances. Comme abordé dans les chapitres précédents du présent rapport, la région compte une kyrielle d'initiatives ponctuelles et de courte durée en matière de politique agricole. Elles sont souvent mal coordonnées avec d'autres cadres politiques, mises en œuvre de façon incohérente et fréquemment annulées (par

exemple, les initiatives présidentielles du début des années 2000 au Ghana et au Nigeria sur plusieurs cultures). Cette instabilité au niveau des politiques suscite la méfiance du secteur privé et s'accompagne souvent d'une recherche de rente de la part de certains acteurs qui orientent la formulation des politiques dans le sens de leurs intérêts personnels (par exemple l'instauration et l'annulation des interdictions d'importer au Nigeria).

Les importantes mesures de renforcement de la prévisibilité des politiques comprennent, entre autres, la formulation claire de règles en vertu desquelles l'Etat impose des restrictions d'exportation ou d'importation pour protéger les producteurs ou les consommateurs du pays, mais également la définition des conditions dans lesquelles les stocks nationaux de sécurité alimentaire seront mis sur le marché. Au chapitre des actions précises à mener pour une plus grande prévisibilité politique figure l'élaboration de codes transparents de gestion des réserves alimentaires nationales et régionales et de règles claires sur les périodes d'intervention commerciale des pouvoirs publics. La CEDEAO pourrait jouer un rôle déterminant si elle mettait en lumière les pratiques exemplaires et élaborait des modèles de textes législatifs et de codes de gestion dans ces domaines. Une autre mesure importante consisterait à améliorer les données et les informations relatives aux niveaux et tendances des indicateurs de performance critiques du système agroalimentaire. Les données font particulièrement défaut au niveau des volumes d'échanges intra-régionaux de produits Agricoles et des stocks d'aliments de base clés (notamment les céréales), pour les exploitations et les négociants. Le manque de données fiables sur ces paramètres essentiels incite souvent les gouvernements (qui craignent les pénuries) à imposer des interdictions d'exporter ou à débloquer des stocks.

*Un cadre politique prévisible exige un large consensus sur les rôles et les priorités du secteur public dans l'Agriculture.* La volatilité des prix s'explique en partie par le manque de clarté dans la définition des rôles respectifs des secteurs public et privé. Malgré les discours récents sur la nécessité de partenariats public-privé, la méfiance reste profonde entre ces deux secteurs. Dans le passé, le secteur public a joué

un rôle déterminant sur les marchés des intrants et de la production agricoles et dans la prestation de services de soutien en Afrique de l'Ouest, mais souvent avec une efficacité réduite et des coûts budgétaires élevés. L'ajustement structurel a obligé les pouvoirs publics à réduire considérablement ses services et a plongé les agriculteurs dans le désarroi total après le retrait brutal de l'état de ces nombreuses fonctions de commercialisation et de soutien. L'entrée du secteur privé dans la commercialisation, l'approvisionnement en intrants et la finance a souvent été lente et irrégulière, vu le nombre de problèmes structurels liés au sous-développement des infrastructures, au mauvais fonctionnement des institutions, à la faiblesse du cadre réglementaire et aux risques et coûts de transaction élevés d'un secteur agricole dispersé et fragmenté. La lente réaction du secteur privé a ensuite provoqué une nouvelle série d'interventions de l'état, souvent imprévisibles, qui ont à leur tour débouché sur des incitations et incertitudes perverses supplémentaires, ce qui a encore plus contrarié la volonté d'investir du secteur.

Ces cercles vicieux sont constatés sur divers marchés d'intrants et de production ainsi que dans le financement rural et agricole. Citons quelques exemples :

- » Des stocks régulateurs assortis de règles floues concernant les niveaux de stock et les prix de déclenchement des achats, des ventes et des échanges, ce qui décourage les investissements dans le stockage privé et l'élaboration de systèmes de récépissés d'entrepôts et de financement.
- » Des subventions sur les intrants agricoles et le crédit, qui sapent le développement durable des chaînes d'approvisionnement et des prestataires de service privés.
- » Les programmes d'effacement de la dette avant les élections, qui nuisent à la culture de remboursement, entraînent la hausse des taux d'intérêt et renforcent la réticence des banques à financer l'Agriculture.

Pour rompre ces cercles vicieux, les principales parties prenantes doivent parvenir à un

large consensus autour du rôle et des priorités des politiques publiques et des investissements dans l'Agriculture. Les gouvernements doivent également s'en tenir aux fonctions qui leur sont dévolues malgré les pressions des groupes d'intérêt et les priorités politiques à court-terme. La promotion de larges concertations de parties prenantes et la facilitation de leur participation dès les toutes premières étapes d'élaboration des politiques peut contribuer à former cette vision commune des rôles des secteurs public et privé. Pour être productives, ces concertations doivent surmonter les obstacles suivants : (1) assurer une représentation suffisamment vaste des parties prenantes pour éviter le détournement du processus au profit des intérêts particuliers d'un seul groupe et (2) repérer parmi les représentants des parties prenantes des leaders reconnus du secteur et des « esprits ouverts » prêts à explorer la possibilité de travailler avec d'autres participants de la chaîne de valeur pour améliorer le système tout entier. Un représentant du ministère des Finances doit également être présent à de telles discussions pour inciter à la prudence quant aux mesures que l'état peut financer avec réalisme sur une base durable.

#### *Les axes prioritaires*

*Donner la priorité aux grands piliers plutôt que seulement aux gains rapides.* Il faut du temps pour se défaire des grandes contraintes qui nuisent à la croissance généralisée de l'Agriculture. La recherche agricole, bien public essentiel à fort retour sur investissement, s'inscrit sur une longue période pour la création de meilleures technologies adaptées à la diversité des conditions locales. Le développement des marchés financiers ruraux et des intrants obéit à la même logique aussi bien que le développement de l'infrastructure et renforcement du capital humain et institutionnel, grâce notamment à la formation d'organisations interprofessionnelles plus efficaces. Les pays qui ont réussi à développer des secteurs agricoles et agroalimentaires concurrentiels tels que le Brésil, la Thaïlande et le Chili ont renforcé leurs infrastructures, investi dans un flux constant de technologies et construit sur plusieurs décennies des institutions fortes à partir d'une vision à long terme. Les sous-secteurs agricoles porteurs en Afrique de l'Ouest, comme celui du coton dans

les pays francophones (jusqu'au début des années 2000) et celui du cacao au Ghana et en Côte d'Ivoire (voir Chapitre 10), revêtent les mêmes caractéristiques. Bien que le rôle du secteur public et la structure du secteur privé diffèrent dans ces exemples, ils ont pour dénominateur commun la progression de politiques soutenues par des investissements constants à très long terme dans les biens publics. D'autre part, les programmes d'urgence assortis d'objectifs à court terme trop ambitieux et trop tributaires des subventions ont peu de chance de mener à une croissance autonome sur la durée. La plupart des documents stratégiques et politiques identifient clairement les contraintes structurelles à long-terme et les réformes réglementaires et priorités d'investissement liées à celles-ci. Toutefois, dans la pratique, les pays d'Afrique de l'Ouest ont trop mis l'accent sur les mesures à court terme et les subventions. Cette situation a été exacerbée par la crise des prix alimentaires de 2008 et se retrouve dans certains plans d'investissement nationaux du PDDAA. Cependant, il est désormais temps de se tourner à nouveau vers les priorités à long terme.

*Trouver un juste équilibre entre orientation nationale et régionale.* Accroître l'utilisation des intrants, particulièrement les engrais, est une priorité régionale et de nombreux gouvernements ont dépensé des ressources considérables pour subventionner les engrais. Le maintien de ces niveaux de subventions à long terme sera difficile au regard des autres priorités concurrentes. Comme nous l'avons noté dans la Section thématique C (page 349), l'une des mesures cruciales de réduction des coûts d'intrants comme les engrais et les médicaments vétérinaires au profit des producteurs consisterait à harmoniser les réglementations nationales, notamment les normes et standards applicables à ces produits, pour créer un marché régional capable de profiter d'économies d'échelle substantielles. Si les organisations régionales telles que la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS ont réalisé des progrès considérables en proposant des réformes régionales visant à créer un marché régional, la mise en œuvre à l'échelle nationale est à la traîne. Ainsi, il est nécessaire de renforcer le volet national de ces initiatives régionales. La solution consiste en partie à s'attaquer aux contraintes relatives à la mise en

œuvre de ces mesures, que nous aborderons un peu plus tard dans ce chapitre.

### *Participation*

L'amélioration des politiques et des processus décisionnels nécessite obligatoirement une large participation et une adhésion des parties prenantes. Le processus du PDDAA prône le renforcement de la large participation de multiples parties prenantes à la formulation, à la mise en œuvre, au suivi-évaluation des politiques pour les rendre plus efficaces et responsables et pousser les gouvernements à poursuivre leurs bonnes politiques une fois les élections terminées. À ce jour, les résultats concrets d'une telle inclusion sont mitigés (voir Section thématique B, page 345). Les grandes difficultés résident dans l'organisation et la promotion de la collaboration entre les parties prenantes très diverses des chaînes agroalimentaires, notamment dans le secteur privé, au-delà de l'exploitation (entreprises agroalimentaires allant des transformateurs artisanaux aux multinationales en passant par les petits commerçants). Le degré d'organisation et la capacité organisationnelle des divers acteurs restent inégaux d'un pays à l'autre et encore plus à l'échelle régionale. Les actions essentielles à mener comprennent, entre autres, le renforcement des capacités de diverses organisations professionnelles et interprofessionnelles et le renforcement des plateformes pour qu'elles puissent participer à la formulation, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques. La réussite de cette approche passe par l'implication de ces acteurs dans les phases initiales de la formulation des politiques, en leur attribuant des responsabilités précises tout au long de ces processus et en leur demandant de rendre compte de leur performance.

### *Inclusion*

Comme mentionné précédemment, bien qu'une vaste participation des parties prenantes importe pour la cohérence et la redevabilité, des efforts spécifiques doivent être consentis pour uniformiser les règles du jeu entre tous les acteurs dans le système agroalimentaire et donner aux acteurs plus petits et moins organisés la possibilité d'être actifs sur les scènes politique et économique (par exemple, petits agriculteurs, commerçants, transformateurs artisa-

naux et prestataires de services dans l'alimentation et, parmi eux, surtout les femmes et les jeunes). La démarginalisation économique comprend des mesures précises qui visent à (1) faciliter l'accès aux moyens de production, aux intrants, aux services de soutien, à la formation et à l'acquisition de compétences (2) appuyer l'action collective pour des relations plus actives avec les marchés et avec d'autres parties prenantes du système alimentaire et (3) renforcer la résilience et la capacité à gérer les risques. La démarginalisation politique comprend la reconnaissance juridique (civile) des citoyens et des agents économiques, ainsi que le développement de capacités et le renforcement organisationnel pour une participation plus efficace aux processus politiques.

### *Cohérence politique*

*Cohérence intersectorielle : les politiques agricoles ne suffisent pas.* Comme expliqué plus haut, nombre de composantes essentielles à la création d'un environnement favorable à une croissance agricole rapide et inclusive comprennent des éléments qui dépassent les missions traditionnelles des ministères de l'agriculture. Les politiques se rapportant au commerce, au secteur des transports, au développement industriel, au secteur financier, à l'éducation et à la santé sont toutes déterminantes. Une meilleure coordination et une bonne cohérence politique entre les ministères sont donc primordiales. Par exemple, dans quelle mesure les investissements dans les routes et l'électrification rurale ciblent-ils les mêmes domaines que la recherche agricole et la vulgarisation qui ciblent un accroissement de la production des produits essentiels ? Il importera de renforcer les accords pour améliorer la coordination interministérielle, telle que les commissions de coordination intersectorielle au Ghana (abordées au Chapitre 11) et, à l'échelle régionale, la Commission interdépartementale sur l'alimentation et l'agriculture de la CEDEAO pour rendre la politique intersectorielle plus cohérente. Ce qui est essentiel à la réussite de telles initiatives, c'est l'appui d'un défenseur de haut niveau d'une telle coordination (par exemple le premier ministre ou le président) et l'octroi de pouvoirs suffisants aux structures de coordination pour susciter la coopération entre ministères et agences sous tutelle. En réservant des

lignes budgétaires exclusivement à ces initiatives interministérielles, l'on pourrait aussi favoriser une meilleure coordination.

*Cohérence géographique : éviter les conflits entre approches nationale et régionale.* Le manque de cohérence entre politiques régionales et nationales compromet les efforts déployés pour la construction d'un marché régional ouest-africain capable de tirer parti des grandes économies d'échelle. En 2005, par exemple, les pays d'Afrique de l'Ouest ont adopté la politique agricole régionale de l'ECOWAP dont le but déclaré est d'accroître la souveraineté alimentaire au niveau régional. Pourtant, dans la période qui a suivi la crise des prix alimentaires de 2008, plusieurs pays ont recherché l'autosuffisance à l'échelle nationale et ont donc réagi par des interdictions d'exporter les céréales et des dispenses de droits à l'importation. Bien que ces mesures soient compréhensibles du point de vue de l'économie politique, elles sapent clairement la confiance dans l'intégration et la solidarité régionales comme principale artère de croissance, de sécurité alimentaire et de marché plus stable. Inscrites dans le plan régional du PDDAA de l'ECOWAP, les initiatives de la CEDEAO qui vérifient que les Etats-membres tiennent leur engagement envers la Communauté régionale et conditionnent le financement des initiatives régionales de l'ECOWAP au respect de ces engagements sont des exemples d'actions favorables à la cohérence des politiques nationales et régionales.

#### *Capacité d'évolution des politiques*

Le besoin de stabilité ne signifie pas que les politiques ne doivent pas évoluer. En fait, dans un contexte d'évolution constante de la demande des consommateurs, des conditions du marché, des technologies et des conditions agro-écologiques, la stagnation est vouée à l'échec (ce qu'illustrent les difficultés de la chaîne de valeur du coton dans les pays francophones ces dernières années, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 10). Les politiques doivent s'adapter avec cohérence à l'évolution de la conjoncture, mais des changements brusques et importants, comme ceux qui se sont produits au Nigeria dans le passé, peuvent faire plus de mal que de bien. Elaborer une approche continue de politique évolutive exige un suivi plus

régulier de la mise en œuvre des politiques, de solides systèmes d'information sur les marchés et des unités d'analyse politique capables de repérer d'importantes modifications du système agro-alimentaire dès leur émergence et de déterminer leur incidence sur les mesures à prendre. Il faudra renforcer un tel processus en rapprochant les organes chargés d'adopter les politiques et de vastes groupes de parties prenantes (par exemple, au travers des plateformes évoquées plus haut). Il importe également que les principales mesures politiques ne soient pas instaurées par des lois ou des décrets administratifs difficiles à amender au cas où la situation l'exigerait.

### 13.3.2 Investissements publics indispensables

*L'augmentation du niveau des investissements publics dans et pour l'Agriculture est important, mais un meilleur assortiment d'investissements l'est encore plus.* Le legs du sous-investissement dans l'Agriculture et dans le développement rural et ses répercussions sur l'ensemble de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté sont désormais largement reconnus. Néanmoins, le besoin d'accroître les investissements dans l'Agriculture (intégré à la cible de 10 % du PDDAA) n'a que très lentement rencontré l'adhésion de la région. Seuls quelques pays ont atteint cette cible et plusieurs pays sahéliens qui, avant le PD-DAA, enregistraient des niveaux de dépenses élevés dans l'agriculture, voient désormais la part de leur budget agricole diminuer. De plus, la plupart des hausses récentes de dépenses agricoles ont servi à subventionner des biens privés, surtout des engrais et autres intrants, ainsi que du matériel agricole. Pour ce qui est des infrastructures, le gros des ressources est consacré à l'irrigation. Bien que cela soit compréhensible au regard des défis que pose le changement climatique, cette politique soulève des questions sur le coût et la gestion à long-terme de telles installations. Par contre, les routes rurales ou les infrastructures des marchés reçoivent comparativement peu de financement. Bien qu'il ait été accentué par la crise des prix de 2008, le parti pris pour des investissements dans les exploitations et des subventions non durables a débuté bien plus tôt dans la plupart des pays et se retrouve également dans de nombreux PNIA.

Le danger, c'est que des subventions très coûteuses pourraient évincer les autres investissements dans des biens publics, qui sont déterminants pour la croissance à long terme, et décourager dans la foulée les investissements privés dans la fourniture de biens actuellement subventionnés.

*Les fonds publics étant limités, le secteur public devrait concentrer ses investissements dans les domaines les plus rentables et favorables à une croissance généralisée à long terme et dans lesquels le secteur privé est peu apte ou incité à investir.* Bien que tous les gouvernements aient besoin de mesures à court-terme, aux gains rapides et aux avantages palpables, ne serait-ce que pour des raisons politico-économiques, un meilleur équilibre doit être trouvé entre de telles mesures et des investissements et réformes à long terme qui portent sur des contraintes transversales et sont les pièces maîtresses d'une croissance soutenue. L'analyse de l'étude AGWA, en phase avec une bonne partie de la documentation spécialisée, propose à cet égard les points clés suivants :

» *Recherche agricole, vulgarisation et développement du capital humain connexe.* La recherche agricole et la vulgarisation, notamment les initiatives de production de variétés de culture à pollinisation libre et d'amélioration de la gestion des ressources naturelles, revêtent d'importantes caractéristiques, similaires à celles des biens publics et essentielles à la stimulation de la production agricole, à la pérennité environnementale et à la sécurité alimentaire régionale. Comme indiqué au Chapitre 4, la recherche et la vulgarisation dans la région ont généralement été sous-financées et sont confrontées au vieillissement de leurs effectifs, un grand nombre partant bientôt à la retraite. Vu la dimension modeste de la plupart des systèmes nationaux de recherche de la région et étant donné que les grands bassins de production des principales denrées dépassent souvent les frontières nationales, de grandes économies d'échelle pourraient aussi être réalisées grâce à une coordination régionale plus efficace de la recherche nationale et des initiatives de vulgarisation.

» *Infrastructures, notamment les routes rurales, l'infrastructure des marchés, l'irrigation et une fourniture d'électricité fiable.* Les routes rurales secondaires constituent un maillon faible du réseau de transport de la région. De meilleures infrastructures de marché sont déterminantes pour l'amélioration du regroupement et du tri des produits par qualité, mais également pour l'amélioration des conditions de santé publique pour la commercialisation des produits Agricoles. L'irrigation sous ses diverses formes, comme noté plus haut, s'avère cruciale pour la stimulation de la production et le renforcement de la résilience. Dans le Chapitre 9, nous avons mis en exergue l'importance de la fiabilité du réseau électrique, déterminante pour la compétitivité des entreprises agroalimentaires de la région. En zone rurale, l'électrification est également primordiale pour la stimulation de la fabrication d'équipements agricoles et des produits de consommation, ce qui peut favoriser la création d'emplois grâce à l'accroissement des revenus agricoles.

» *Construire la base de compétences pour l'Agriculture du vingt-et-unième siècle.* La transformation de l'Agriculture ouest-africaine en un moteur moderne de croissance économique exigera un ensemble de compétences bien différentes à tous les niveaux de la chaîne agroalimentaire que celles actuellement présentes dans la plupart des pays de la CEDEAO. Pour ce faire, un certain nombre d'actions seront nécessaires : renforcer l'alphabétisation de base, notamment au niveau des exploitations agricoles, lier les programmes d'enseignement (par exemple en mathématiques et biologie) du primaire et du secondaire aux applications dans l'agriculture et l'agro-industrie, étendre les programmes d'enseignement professionnel aux diverses compétences techniques requises des travailleurs dans les systèmes modernes de l'agroalimentaire, attirer un plus grand nombre de filles dans les filières scientifiques vu le rôle majeur des femmes dans l'Agriculture ouest-africaine et élargir l'enseignement universitaire du premier cycle des facultés d'agriculture pour inclure des domaines cruciaux en aval du système agroalimentaire, comme par

exemple la science de l'alimentation, l'emballage et la logistique.

» *Soutenir l'action collective et les innovations institutionnelles pour la gestion des risques et la réduction des coûts de transaction.* Le Chapitre 10 a souligné les problèmes récurrents de coordination verticale dans de nombreuses chaînes de valeur ouest-africaines, notamment des coûts élevés de regroupement des produits au niveau de l'exploitation et des difficultés à fournir régulièrement des produits de qualité constante aux entreprises agroalimentaires et aux détaillants. Une action collective renforcée, à la fois dans les exploitations (via des organisations de producteurs) et parmi les divers acteurs des chaînes de valeur (via les conseils de chaînes de valeur ou les organisations interprofessionnelles), est une nécessité pour que la croissance de l'Agriculture dans la région soit généralisée. Une alternative à une telle action collective serait que les grandes entreprises individuelles procèdent à une intégration verticale et gèrent ces tâches en interne, mais un tel modèle empêche la participation au système de nombreux plus petits acteurs dans un rôle autre que celui de main d'œuvre salariée.

» *Initiatives d'amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments.* Améliorer la sécurité sanitaire des aliments se justifie clairement sur le plan de la santé publique. Toutefois, des améliorations sur le plan de la sécurité sanitaire et de la qualité sont aussi des attributs de plus en plus importants aux yeux des consommateurs ouest-africains, notamment la classe moyenne urbaine en expansion, et les entreprises qui ne les offrent pas sont désavantagées par rapport aux importations concurrentes. Le soutien des initiatives du secteur visant à renforcer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments doit donc se trouver au centre des politiques et des investissements publics et privés dans le système alimentaire. Dans le temps que l'on prendra pour renforcer les normes de sécurité sanitaire des aliments, il faudra trouver un juste équilibre entre le désir d'imposer immédiatement des normes très élevées de protection de la santé publique

et le souci, tout aussi valable, de donner aux systèmes informels de commercialisation et de transformation le temps de s'adapter, vu leur rôles importants en créant des emplois et en mettant à la disposition des habitants des villes à revenus modestes des aliments commodes.

*Les investissements en infrastructure (« hardware ») doivent être complétés par des réformes politiques et réglementaires*

Dans la plupart des cas, les investissements en « hardware », comme les infrastructures, seuls ne suffisent pas et doivent être complétés par des réformes politiques et réglementaires et des investissements en « software », telles que les capacités en ressources institutionnelles et humaines. Par exemple :

- » D'importants investissements ont servi ces dernières années à améliorer la qualité des routes sur les grands axes de transport. Pourtant, la région est confrontée aux coûts de transport les plus élevés du monde. Les principales raisons qui l'expliquent sont les problèmes liés à la gouvernance des routes et la structure du secteur des transports routiers. À moins que des réformes ne soient mises en œuvre dans ces domaines déterminants, les avantages éventuels des investissements en infrastructures dans de grandes routes ne se matérialiseront pas.
- » Pour renforcer et inciter le secteur privé à investir plus dans le stockage et l'équipement à travers tout le système agroalimentaire, des cadres juridiques et réglementaires sont nécessaires pour un meilleur financement de l'agriculture, comme par exemple pour le crédit-bail, le financement sur stocks, les registres de nantissement et les bureaux de crédit.
- » Pour tirer pleinement parti des investissements publics dans les infrastructures, le développement des capacités et l'action collective en termes de stimulation des investissements privés, d'autres améliorations seront requises pour faciliter les activités commerciales. Les pays de la CEDEAO se classent généralement dans le tiers inférieur de tous les pays du monde, selon les indicateurs de la Banque

mondiale sur « la facilité de faire des affaires » (exigences de permis, temps d'inscription de l'entreprise, corruption, etc.). En l'absence de meilleures conditions, il est peu probable que l'Agriculture ouest-africaine puisse devenir mondialement compétitive, à l'exception de quelques produits tropicaux pour lesquels la région jouit d'un fort avantage géographique.

» Un élément essentiel d'amélioration du cadre réglementaire consiste à renforcer les systèmes d'exécution des contrats, par exemple par la création et le renforcement des tribunaux commerciaux et des systèmes d'arbitrage. En l'absence de systèmes fiables d'exécution des contrats et de dispositifs de résolution des différends commerciaux, les coûts de transaction et les risques associés à une quelconque activité de spécialisation et de commerce montent en flèche et font que les entreprises agroalimentaires et les détaillants modernes ont beaucoup de mal à assurer une offre fiable de produits agricoles à un niveau de qualité constante. L'exécution des contrats doit toutefois être associée à de meilleurs mécanismes de partage des risques et de résilience dans le système agroalimentaire. Dans un environnement aussi risqué que l'Agriculture ouest-africaine, privilégier l'exécution des contrats sans se soucier de partager les risques entre les acteurs des chaînes de valeur mène tout droit à la concentration des ressources, car seuls les plus aisés seront capables d'absorber les risques inhérents aux passations de contrats. Le programme d'exécution des contrats doit donc aller de pair avec un programme favorisant la résilience de l'ensemble du système agroalimentaire au moyen des mesures citées plus tôt.

» Le renforcement de l'accès au financement constitue un autre domaine politique qui exige des investissements conjugués dans les infrastructures et dans un climat d'affaires et un cadre réglementaire favorables. Les investissements dans les routes, l'électricité, les infrastructures de commercialisation et l'irrigation permettent de réduire les risques et les coûts de transaction des institutions financières et de leurs clients. Les infrastructures

de télécommunications facilitent l'utilisation de dispositifs dans les points de vente et de la banque en ligne pour accroître l'accès aux services financiers dans les zones reculées. La stabilité politique et économique est déterminante pour l'expansion du crédit mais également pour la mobilisation de l'épargne qui tend à revêtir même plus d'importance pour la majorité des ménages ruraux que les services de prêts. Les chaînes de valeur fonctionnelles réduisent certains risques et coûts de transaction dans le financement de l'agriculture et pourraient éventuellement se substituer aux nantissements de prêt classiques. Un cadre juridique, réglementaire et institutionnel favorable au crédit-bail, au financement sur stocks et à l'établissement de registres de nantissement et de bureaux de crédit peuvent débloquer encore plus le financement de l'agriculture. Pour finir, les instruments de gestion des risques sont déterminants, car ils permettent aux institutions financières d'investir une plus grande proportion de leur portefeuille de prêts dans le secteur.

### 13.3.3 Renforcement de la mise en œuvre des politiques

L'amélioration de la mise en œuvre des politiques exige (1) le renforcement des capacités de mise en œuvre, d'analyse et de suivi-évaluation des principales agences et organisations qui en sont chargées (2) l'amélioration des bases de données à partir desquelles les décisions politiques sont prises et (3) des efforts d'harmonisation plus étroits entre les intérêts des divers pays, les acteurs individuels et l'ensemble de la région.

#### *Renforcement des capacités de mise en œuvre, d'analyse et de suivi-évaluation*

Vu l'ambition des programmes nationaux et régionaux du PDDAA, il est nécessaire d'améliorer considérablement la capacité de mise en œuvre, d'analyse et de suivi-évaluation des ministères de l'agriculture et du commerce ainsi que des parties prenantes privées sur lesquelles reposera la mise en œuvre de ces programmes. Une telle mise à niveau comporte plusieurs aspects :



- » Au niveau des gouvernements nationaux et locaux, les personnes chargées de la mise en œuvre des mesures (par exemple, agents des douanes à la frontière) sont nombreuses à ne pas disposer de suffisamment d'information sur le contenu des politiques régionales et nationales, comme le SLEC. En outre, même s'ils connaissent ces politiques, ils n'ont souvent ni les budgets de fonctionnement ni les installations physiques pour traduire ces règles dans la réalité, comme c'est le cas des réglementations sur la sécurité sanitaire des aliments abordée plus haut.
- » Les autorités locales, notamment dans les districts et sous-districts, sont de plus en plus appelées à mettre en œuvre des politiques de gestion des ressources naturelles et des services locaux de soutien agricole. Cependant, elles connaissent très mal ces politiques et ne disposent pas des capacités de gestion et des budgets de fonctionnement nécessaires pour les mettre en œuvre, encore moins de la formation en suivi-évaluation pour en évaluer l'impact.
- » Les programmes du PDDAA préconisent une mise en œuvre commune des programmes par les pouvoirs publics et les parties prenantes, telles que les organisations de producteurs. L'amélioration de la capacité de gestion et d'organisation des agriculteurs, des organisations interprofessionnelles et des distributeurs d'intrants agricoles constitue un volet important des plans régionaux et de la plupart des plans nationaux ECOWAP/PDDAA. De telles initiatives doivent être élargies afin d'inclure les organisations de consommateurs et les gouvernements locaux, également parties prenantes du développement de l'Agriculture, et de renforcer les compétences analytiques (par exemple, suivi-évaluation) ainsi que les aptitudes à la gestion et à l'organisation.
- » De meilleures capacités analytiques chez un plus grand nombre de parties prenantes permettront également de renforcer et de démocratiser l'élaboration des politiques et leur application, ce qui permettra aux parties prenantes d'exiger plus qu'une simple place d'observateur au moment de formuler les politiques agricoles ; ils pourront ainsi faire peser leur analyse dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation.
- » Il s'avère peu réaliste que toutes ces organisations développent en interne leur propre capacité de suivi-évaluation et d'analyse. La CEDEAO et les gouvernements nationaux pourraient toutefois, au travers de programmes de co-financement, faciliter la création de mécanismes de mobilisation d'experts techniques ouest-africains (par exemple, parmi les universités de la région, cabinets-conseils et ONG) qui les aideraient à mieux comprendre les grandes problématiques et à renforcer des compétences utiles à la mise en œuvre et au suivi-évaluation de celles-ci.
- » En termes de renforcement des capacités d'analyse des politiques dans les ministères, il serait très utile que la CEDEAO continue de parrainer, au sein des équipes de conception des PDDAA nationaux, le genre de programmes de formation et de réseautage lancés sous l'égide de l'ECOWAP, ce qui contribuerait à mettre sur pied une meilleure communauté de pratiques parmi ces analystes et favoriserait l'apprentissage transversal entre les pays lors de la mise en œuvre de l'ECOWAP.
- » Au sein de la Commission de la CEDEAO, il est nécessaire de renforcer les capacités du Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau (DAERE) chargé de la gestion d'ensemble de l'ECOWAP, de la nouvelle Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, du Fonds de développement agricole de la CEDEAO et de l'Unité de suivi-évaluation (S&E) de la CEDEAO, chargée de coordonner le S&E du programme régional et de faciliter la formulation d'une approche commune de S&E pour les programmes nationaux. Le plan d'investissement régional de la CEDEAO reconnaît les besoins de renforcement des capacités du DAERE mais, vu l'envergure des programmes proposés, ces initiatives doivent mettre l'accent non seulement sur le

renforcement des capacités internes mais aussi sur la capacité accrue de renforcer et mobiliser les compétences régionales des agences spécialisées d'Afrique de l'Ouest (par exemple au sein du CILSS), des universités et des groupes de réflexion indépendants.

Outre le renforcement des capacités au sein des instances nationales et régionales chargées de l'élaboration, de l'application et du S&E des politiques agricoles, il faut créer des centres régionaux d'excellence capables de réaliser une analyse plus vaste et à long terme que ne peuvent le faire les ministères de l'agriculture ou la CEDEAO. De tels centres permettraient de capter les économies d'échelle (non accessibles aux plus petits pays) dans les domaines de la compilation et de l'analyse des données, par exemple l'analyse des flux commerciaux intra-régionaux et de comparer l'efficacité des systèmes de distribution d'intrants des divers pays. De tels centres pourraient aussi synthétiser l'information à partager avec les parties prenantes nationales sur l'évolution du système alimentaire mondial et ses incidences en Afrique de l'Ouest. C'est surtout le ReSAKSS qui joue actuellement ce rôle analytique au sein de la CEDEAO, mais dans le cadre du plan régional d'investissement de l'ECOWAP, il semble qu'à terme ECO-AGRIS assurera de plus en plus cette fonction.<sup>191</sup> Il faudrait toutefois qu'un cofinancement de la CEDEAO encourage la création d'autres centres d'excellence, par exemple dans des universités clés de la région, conjointement avec le nombre croissant de groupes de réflexion indépendants et autres agences spécialisées en Afrique de l'Ouest. Ainsi, les préoccupations actuelles au sujet du développement du système agroalimentaire pourraient être mieux intégrées aux programmes d'études universitaires servant à former la prochaine génération de responsables et gestionnaires ouest-africains.

### *Besoins de données*

Au cours de l'étude AGWA, les auteurs ont été confrontés à de graves problèmes de données à presque tous les niveaux du système agroalimentaire ouest-africain. L'absence de données exhaus-

sives et fiables était une véritable gageure sur les segments en aval du système agroalimentaire, tels que les entreprises agroalimentaire, le commerce de gros, la logistique et le commerce de détail (nombre d'entreprises, niveaux d'investissement, production, chiffre d'affaires, etc.). Ce manque de données et d'informations fiables représente un immense obstacle à l'élaboration de politiques agricoles dans la région qui soient mieux ancrées dans la réalité, au suivi et à l'évaluation de leur impact et à la création d'un climat plus favorable aux investissements privés. Cette absence de données augmente la probabilité de mauvaise affectation des investissements publics dans le secteur agricole.

Des efforts sont actuellement en cours avec le soutien de la Fondation Bill et Melinda Gates et de la Banque mondiale en vue d'améliorer la qualité des données au niveau des ménages sur la production, les revenus et les dépenses grâce aux études de mesure de niveaux de vie (LSMS) dans un certain nombre de pays d'Afrique de l'Ouest. Il faut également améliorer les données disponibles sur la partie de la chaîne agroalimentaire en aval des exploitations agricoles.

### *Harmonisation des mesures incitatives*

En dernière analyse, le principal enjeu de la mise en œuvre de la politique est l'harmonisation des mesures incitatives individuelles et de celles des groupes. Dans la CEDEAO, deux niveaux sont concernés : (1) harmonisation des mesures incitatives relatives aux Etats-membres individuels et de celles de la région dans son ensemble et (2) mesures incitatives relatives aux agents individuels pour l'application des politiques régionales ou nationales.

Pour ce qui est de l'harmonisation des mesures incitatives nationales et régionales, la décision contenue dans le programme régional du PD-DAA de subordonner certains financements du programme régional à l'harmonisation par les gouvernements des politiques nationales et au respect de leur engagement envers le libre-échange est une avancée importante. Il faut reconnaître toutefois que dans certains domaines, les intérêts économiques des Etats-membres de la CEDEAO seront

<sup>191</sup> Le plan régional n'est pas clair quant au partage éventuel des responsabilités analytiques entre ECO-AGRIS et ReSAKSS.

si différents qu'il sera très difficile de parvenir à un consensus régional. La politique régionale doit donc être modeste, se concentrer tout d'abord sur ce qui est plus facile, là où les intérêts nationaux convergent largement, car le travail à faire dans ces domaines politiques ne manque pas.

La mise en équation des intérêts individuels et des intérêts des groupes dans la mise en œuvre politique est particulièrement liée aux problèmes de tracasseries administratives et de recherche de rente par les responsables de cette mise en œuvre. À cet égard, augmenter les salaires des agents de la fonction publique comme les douaniers et les policiers pourrait contribuer à réduire de tels compor-

tements, tout comme le fait de lier le financement de leurs services aux performances d'indicateurs, contrôlés par des entités indépendantes, sur la facilité de faire des affaires. Les plus fortes mesures incitatives pour une mise en œuvre efficace et transparente des politiques viendront peut-être du fait de la promotion de solides groupes de parties prenantes nationales et régionales du secteur privé et d'une presse libre, susceptibles de contrebalancer l'inefficacité et/ou la corruption.