



FONDATION ● AVRIL
RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE

ÉTUDE : LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DES FILIÈRES AGRICOLES EN AFRIQUE

De la Déclaration de Malabo à quelques études de cas

Juillet 2022



Table des matières

Résumé	3
1 Introduction	6
2 Méthode	7
2.1 Une approche ciblée sur les résultats du classement de Malabo	7
2.2 La recherche de corrélations entre les scores de Malabo et des indicateurs de performance	10
2.3 Les études de cas	12
3 Conclusions tirées des études de cas	14
3.1 La hausse de la productivité agricole est une condition nécessaire, mais non suffisante, au développement de filières durables	15
3.2 La création de valeur et d'emplois passe par des stratégies de transformation locale et de segmentation des marchés	17
3.3 La politique commerciale peut favoriser le développement de filières locales, mais son maniement est délicat	18
3.4 La stratégie de grands pays exportateurs de jouer de leur poids sur le marché mondial pour rehausser les prix est d'une efficacité incertaine	19
3.5 L'existence d'organisations interprofessionnelles fortes aide à créer un consensus sur les orientations des filières	20
3.6 Le manque de financement est une contrainte majeure	21
3.7 Les nouvelles technologies ouvrent des voies prometteuses pour améliorer la durabilité des filières	22
4 Conclusion	24

RESUME

[La Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde](#) (FARM) et la [Fondation Avril](#) travaillent, depuis 2019, sur le rôle des politiques publiques en faveur du développement durable des filières agricoles en Afrique. Initialement motivé par les problèmes structurels auxquels est confronté le continent, au regard notamment de l'insécurité alimentaire, du chômage et de la déforestation - problèmes dont la solution passe en partie par la transformation des chaînes de valeur agricoles -, le thème de cette étude trouve une justification renforcée par l'actualité. **L'envolée des prix mondiaux des denrées, déclenchée par la déstructuration des circuits d'approvisionnement due à la pandémie de Covid-19 et amplifiée par l'impact de la guerre russo-ukrainienne sur les marchés et les craintes liées à la sécheresse dans plusieurs zones de production, menace l'Afrique d'une crise alimentaire grave.** Elle souligne la nécessité pour la région de réduire sa dépendance aux importations, compte tenu du doublement prévu de sa population en 2050 et de l'effet généralement dépressif du changement climatique sur les rendements des cultures.

Dans la Déclaration de Malabo, en 2014, les Etats membres de l'Union africaine se sont engagés à adapter leurs politiques pour réaliser « la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture (...) pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie ». **Le dernier rapport d'évaluation, publié en mars 2022, est alarmant. Sur les 51 pays qui ont fourni des données, un seul – le Rwanda – est jugé « en bonne voie » d'atteindre les engagements de Malabo d'ici à 2025.** La présente étude examine tout d'abord les liens éventuels entre les performances des Etats relatives à la Déclaration de Malabo et divers facteurs agricoles et non-agricoles, reflétant respectivement les performances de l'agriculture et des caractéristiques générales de l'économie, de la démographie ou de la qualité de l'environnement politique et institutionnel dans chaque pays. Faute de connaître la quantification de tous les indicateurs utilisés pour évaluer les performances des Etats quant aux engagements de Malabo, il n'a pas été possible d'identifier précisément ce qui explique le succès ou l'échec des politiques menées, à l'exception de l'accès aux intrants et aux technologies agricoles. Cela n'est pas étonnant, car les politiques agricoles sont très diverses et interagissent elles-mêmes avec d'autres politiques. La capacité des Etats à articuler leurs différentes interventions devient dès lors cruciale. D'ailleurs, la qualité du cadre politique et institutionnel, dans chaque pays, est fortement corrélée avec son classement relatif aux engagements de Malabo.

Pour approfondir l'analyse et l'illustrer par des exemples concrets, la Fondation FARM et la Fondation Avril ont passé en revue quelques instruments de politique publique mis en œuvre dans six pays africains pour lever les contraintes au développement durable de certaines filières agricoles. Ce travail s'est appuyé sur des entretiens avec des acteurs, principalement africains, des filières concernées. Il a porté sur les thématiques suivantes :

- en Côte d'Ivoire et au Ghana, la volonté d'augmenter le prix payé aux producteurs de **cacao** grâce à l'instauration par les gouvernements d'un « différentiel de revenu décent », s'ajoutant au prix du marché mondial ;
- au Sénégal, la fermeture quasi-totale aux importations de viande de **poulet**, appliquée depuis 2005 pour stimuler l'expansion des filières avicoles locales ;
- au Rwanda, le développement de la filière **maïs**, considérée comme prioritaire, pour assurer la sécurité alimentaire du pays et accroître les revenus agricoles ;
- au Togo, le renforcement de la filière **soja**, via notamment la professionnalisation des producteurs, le développement de la transformation locale et le rôle stratégique de l'organisation interprofessionnelle regroupant tous les acteurs du secteur ;
- au Sénégal, la transformation d'une céréale locale, le **mil**, afin de répondre à la demande croissante des consommateurs urbains ;
- au Ghana, l'informatisation et la sécurisation de la délivrance des titres fonciers, grâce à la **blockchain**.

Les principales leçons tirées de ces études de cas sont les suivantes :

- **La hausse de la productivité agricole est une condition nécessaire, mais non suffisante, au développement de filières performantes et durables.** La mise en œuvre conjointe de plusieurs instruments – recherche variétale, subventions aux intrants, formation et conseil agricoles – a permis d'obtenir des progrès significatifs, mais une intensification écologique¹ de la production reste un défi en termes notamment de recherche et d'innovation, de rémunération des producteurs et d'organisation des chaînes de valeur.
- **La création de valeur et d'emplois passe par des stratégies de transformation locale et de segmentation des marchés.** Cette orientation exige, de la part des gouvernements, à la fois des soutiens aux différents maillons des filières et des arbitrages entre leurs intérêts respectifs, concernant notamment le partage de la valeur.
- **La politique commerciale extérieure a un rôle à jouer pour favoriser le développement des filières locales.** Cependant, son utilisation est délicate, compte tenu des effets pervers susceptibles d'être engendrés par les protections à l'importation et les taxes à l'exportation, selon leur niveau et la durée de leur application.

¹ « L'intensification écologique est le processus par lequel on intensifie l'usage de fonctionnalités écologiques des agrosystèmes afin d'obtenir une production plus abondante, n'atteignant pas l'environnement et respectant les lois de la viabilité écologique. On parle alors d'agriculture écologiquement intensive ». Source : Michel Griffon, « Eléments théoriques en agroécologie : l'intensivité écologique », OCL 2017, 24(3), D302.

- **Une limite de la politique commerciale est illustrée par la stratégie des grands pays exportateurs de cacao, en Afrique de l'Ouest, de jouer de leur poids sur le marché mondial pour rehausser les prix payés à leurs producteurs.** Celle-ci n'a des chances d'aboutir que si les consommateurs, dans les pays du Nord, acceptent une hausse des prix du chocolat en contrepartie de résultats probants, notamment sur la déforestation. Cela suppose que les gouvernements et les acteurs des filières, dans les pays producteurs, prennent des mesures résolues, efficaces et de grande ampleur.
- **L'existence d'organisations interprofessionnelles fortes aide à créer un consensus sur les orientations des filières.** En partenariat avec les Etats, elles peuvent définir une stratégie à moyen et long terme qui anticipe la volatilité des marchés et mette en place les outils permettant d'y faire face, tout en favorisant une plus grande durabilité économique, sociale et environnementale de la production.
- **Le manque de financement est une contrainte majeure pour le développement des filières, à tous les niveaux.** Les obstacles peuvent néanmoins être réduits, sinon complètement levés, par divers dispositifs permettant de réduire la réalité et la perception des risques liés à l'activité agricole. Par exemple : la contractualisation tripartite entre une organisation de producteurs, un transformateur et une banque ; les fonds d'investissements ciblant les petites entreprises à fort potentiel de croissance ; l'utilisation d'autres instruments, tels que les assurances agricoles, les récépissés d'entreposage (warrantage) ou des fonds de garantie. Les interventions des Etats, via notamment les banques publiques, peuvent pallier la frilosité des banques commerciales et les inciter à s'engager.
- **Les nouvelles technologies ouvrent des voies prometteuses pour améliorer la durabilité des filières.** C'est le cas notamment pour l'enregistrement et la sécurisation des droits fonciers et des transactions foncières, grâce à la blockchain. En réalité, tous les maillons des chaînes de valeur pourraient tirer profit d'une adoption plus large des technologies du numérique et de la robotisation, en particulier pour assurer la traçabilité des produits agricoles, en lien avec les politiques sanitaires et de qualité et la lutte contre la déforestation. Cela implique une capacité des Etats à en définir et réguler les usages, afin d'éviter de creuser l'écart entre les acteurs capables de les acquérir et de les maîtriser, et les autres.

En conclusion, l'étude souligne le besoin pour les Etats africains d'élaborer des stratégies globales, à long terme, pour le développement durable des filières agricoles, de la production à la consommation, en passant par des mesures de politique commerciale. L'enjeu est à la fois d'accroître la production agricole et de stimuler les activités d'amont et d'aval, en particulier la transformation, qui constituent une source majeure d'opportunités d'emplois et de revenus. Des interventions publiques volontaristes peuvent contribuer à faire sortir les acteurs de l'économie informelle, encore largement dominante, et générer, ce faisant, de nouvelles ressources budgétaires ainsi qu'une meilleure protection sociale des travailleurs.

1 INTRODUCTION

Depuis fin 2019, la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) et la Fondation Avril ont travaillé conjointement sur le rôle joué par les pouvoirs publics pour favoriser le développement durable des filières agricoles en Afrique. L'objectif de cette étude était de mettre en évidence les éléments de politiques publiques susceptibles d'expliquer le succès ou, au contraire, l'échec de ces filières, mesurés par une diversité d'indicateurs tels que leur capacité à assurer la sécurité alimentaire du pays et à procurer un revenu décent aux agriculteurs, ou encore leur impact sur l'environnement, via notamment la déforestation induite par l'extension des pâtures et des cultures.

Cet objectif était motivé par les défis structurels auxquels est confrontée l'Afrique, qu'il s'agisse de faim et de malnutrition, de pauvreté, de chômage ou de déficit commercial, défis dont la résolution passe en partie par le renforcement des filières agricoles, qui occupent aujourd'hui en moyenne près de la moitié de la population active². La désorganisation des chaînes d'approvisionnement due à la Covid-19 et la flambée des prix des denrées amplifiée par la guerre russo-ukrainienne, sur fond d'insécurité au Sahel et dans d'autres zones, sans oublier des aléas climatiques et sanitaires récurrents³, soulignent encore davantage l'impératif du développement de l'agriculture et de l'agro-industrie pour que le continent puisse mieux subvenir à ses besoins alimentaires et créer les millions d'emplois qui lui font défaut, compte tenu du doublement prévu de sa population en 2050 et des conséquences du changement climatique.

Le présent travail s'inscrit dans les activités plus larges des deux fondations. La Fondation FARM a ainsi développé un axe de travail sur les soutiens à l'agriculture dans le monde, dont les premiers résultats montrent la faiblesse des investissements publics, dans ce secteur, dans les pays d'Afrique subsaharienne. La Fondation Avril, de son côté, met en œuvre plusieurs projets visant à améliorer les performances et la durabilité des filières agricoles dans certains pays.

² En Afrique de l'Ouest, deux tiers des emplois, en moyenne, se situent dans l'économie alimentaire au sens large (source : Allen, T., P. Heirigs et I. Heon, 2018. « Agricultures, alimentation et emploi en Afrique de l'Ouest », *Notes ouest-africaines*, No 14, CSAO/OCDE.

³ Tels que les invasions de criquets et de chenilles légionnaires, ainsi que les phénomènes climatiques extrêmes, comme la sécheresse.

2 METHODE

L'Afrique est très diverse. Les conditions naturelles, de même que les trajectoires historiques, les niveaux de développement économique et les systèmes politiques, varient considérablement entre les 55 Etats membres de l'Union africaine. Cette diversité et cette complexité ont conduit le groupe de travail⁴ à suivre un chemin non linéaire et à explorer plusieurs voies pour identifier les mesures de politiques publiques aptes à favoriser le développement durable des filières agricoles. Cette approche était d'ailleurs rendue nécessaire par l'insuffisance des données statistiques et par la volonté d'éviter de poser des regards trop détachés sur ces réalités multiples : pour être signifiante, l'analyse des chaînes de valeur liées à l'agriculture doit tenir compte du contexte spécifique de chaque pays.

2.1 UNE APPROCHE CIBLEE SUR LES RESULTATS DU CLASSEMENT DE MALABO

Compte tenu des difficultés à réaliser une synthèse globale, le groupe de travail a choisi de cibler la réflexion sur quelques pays. Le choix des pays a été guidé par la volonté d'éviter les biais que pouvaient constituer l'expérience personnelle des membres du groupe, les données disponibles ou encore l'habitude bien française de s'intéresser en priorité à l'Afrique francophone. Il a été décidé d'exploiter le classement le plus récent des pays africains, établi tous les deux ans par l'Union africaine (UA), sur le respect des engagements de la « Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie » (encadré 1). Ce document, qui sert de feuille de route aux Etats sur les questions liées au développement du secteur agricole au sens large, dresse un bilan sans concession de l'efficacité des politiques publiques puisque, selon le dernier rapport d'évaluation publié en mars 2022, un seul pays – le Rwanda –, sur les 51 ayant fourni des données, « est sur la bonne voie pour atteindre les buts et objectifs de Malabo d'ici à 2025 », étant le seul à avoir obtenu un score supérieur à la note minimale.

⁴ Voir annexe 1.

Encadré 1

Les engagements de Malabo

En juin 2014, à Malabo (Guinée équatoriale), les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine ont adopté une série de huit engagements à l'horizon 2025, énoncés dans la « Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie ». Ceux-ci portent sur : (i) le renouvellement de l'engagement en faveur des principes et des valeurs du processus du Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) ; (ii) le renforcement du financement des investissements dans l'agriculture ; (iii) l'éradication de la faim ; (iv) la réduction de moitié de la pauvreté, grâce à une croissance et une transformation inclusives de l'agriculture ; (v) la stimulation du commerce intra-africain des produits et des services agricoles ; (vi) le renforcement de la résilience des moyens de subsistance et des systèmes de production face aux aléas et autres risques liés au climat ; (vii) l'engagement à faire preuve de responsabilité mutuelle dans les actions et les résultats ; enfin, (viii) le renforcement des capacités de l'Union africaine pour appuyer la mise en œuvre desdits engagements.

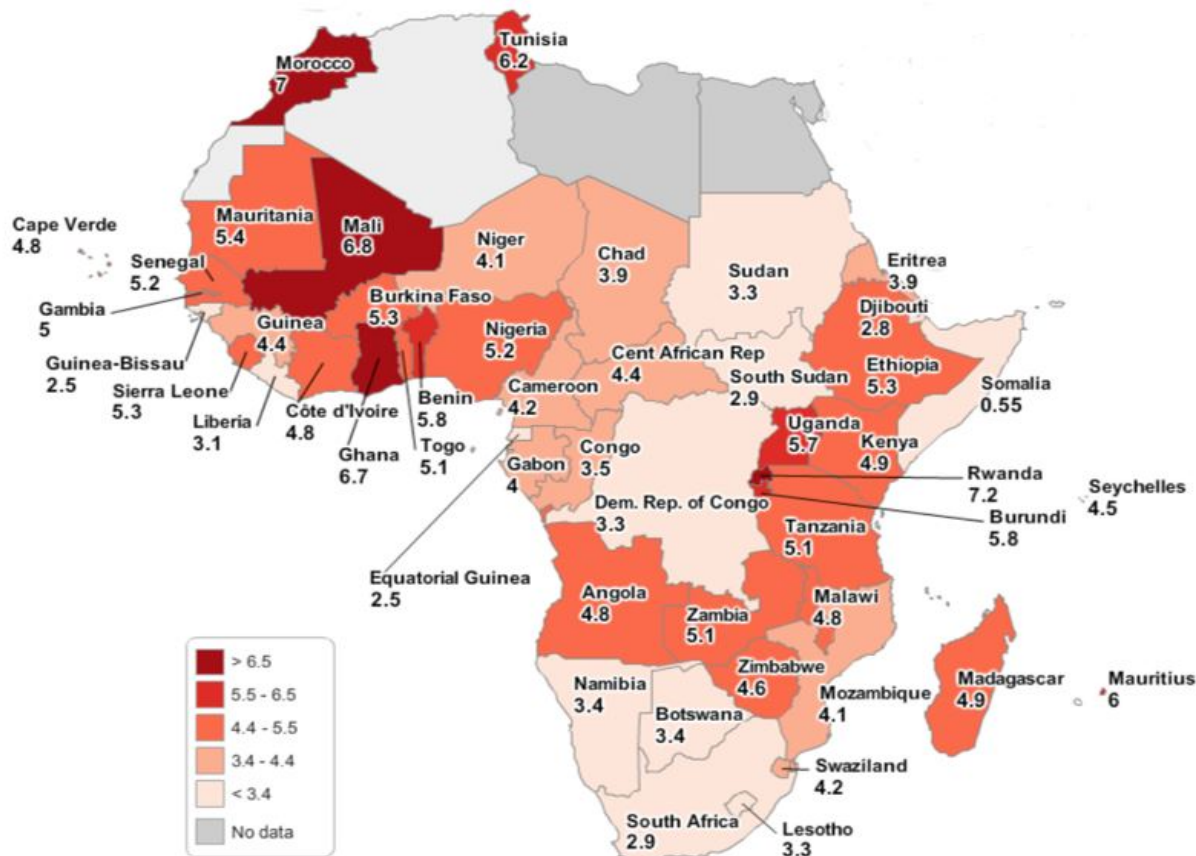
Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces engagements sont évalués dans un rapport d'examen biennal publié par l'Union africaine. Trois rapports biennaux d'évaluation des engagements de la Déclaration de Malabo ont été présentés par la Commission de l'Union africaine, en juillet 2018, février 2020 et février 2022.

L'évaluation se base sur 7 « domaines d'engagement », correspondant aux 7 premiers engagements de la Déclaration de Malabo indiqués ci-dessus. Ces 7 domaines se décomposent en 24 « catégories de performance », elles-mêmes construites à partir de 47 indicateurs. Le score de chaque domaine d'engagement est égal à la moyenne arithmétique des notes obtenues pour les catégories de performance qui le composent. In fine, chaque pays se voit attribuer un score égal à la moyenne arithmétique des notes obtenues pour les sept domaines d'engagement. Ce score s'étend sur une échelle de 0 à 10. Pour être considérés comme « en bonne voie » d'atteindre les objectifs de la Déclaration de Malabo en 2025, les pays doivent obtenir un score moyen égal ou supérieur à une valeur de référence, fixée à 7,28 dans le dernier rapport d'examen.

L'étude a alors tenté d'identifier les facteurs discriminants de politique publique entre, d'une part, les quatre pays les mieux classés - Rwanda, Maroc, Ghana, Mali - dans le deuxième rapport d'examen biennal sur la mise en œuvre de la Déclaration de Malabo présenté par la Commission de l'Union africaine en février 2020⁵, et, d'autre part, quatre pays figurant parmi ceux ayant les scores les moins élevés - République démocratique du Congo, Soudan, Afrique du Sud et Guinée (Carte 1).

⁵ Source : Union africaine, 2020. « Cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) : rapport d'examen biennal 2015-2018 ». Dans le troisième rapport d'examen biennal, publié en mars 2022, le Rwanda, le Maroc, le Mali et le Ghana continuent d'occuper les quatre premières places du classement, mais seul le Rwanda a un score suffisant pour être considéré comme étant globalement « en bonne voie » d'atteindre les objectifs de la Déclaration de Malabo d'ici à 2025. L'Algérie obtient le score le plus bas, derrière les Comores, la Guinée-Bissau et la République centrafricaine.

Carte 1. Notation des pays africains dans le 2^{ème} rapport biennal d'examen de la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Malabo présenté par l'UA en février 2020. Source : Tapsoba, 2020



Pour réaliser ce travail, le groupe a construit une grille d'analyse des modalités d'intervention des Etats en faveur des filières agricoles, complétée par la bibliographie disponible. Cette grille s'appuie sur une typologie distinguant les interventions en faveur de : (i) la vulgarisation, le conseil agricole, la formation des agriculteurs ; (ii) les éléments stratégiques des filières (aides aux producteurs et aux transformateurs, politique commerciale, incitation à l'organisation collective, etc.) ; (iii) la qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires ; (iv) le financement ; (v) les autres domaines d'intervention, y compris (vi) les dispositifs de coordination des filières.

Les données collectées n'ont pas permis de tirer des conclusions sur les liens éventuels entre les modalités d'intervention publique, telles que définies dans la grille d'analyse, et le classement des huit pays étudiés au regard des engagements de Malabo. La principale raison est que les sept « domaines d'engagement »⁶ à partir desquels est établi ce classement ne

⁶ Voir encadré 1 et tableau 1.

recouper que partiellement, et le plus souvent très indirectement, les éléments de la grille d'analyse. Ils permettent de renseigner si les Etats mettent en place des actions appropriées pour réaliser « la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture », selon l'objectif très large de la Déclaration de Malabo, mais fournissent peu d'informations spécifiques sur le renforcement des filières agricoles. Ce constat a conduit à changer une nouvelle fois de méthode.

2.2 LA RECHERCHE DE CORRELATIONS ENTRE LES SCORES DE MALABO ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Dans cette nouvelle approche, la grille d'analyse des filières a été abandonnée au profit de la recherche de corrélations éventuelles entre les scores obtenus dans le classement de Malabo et une série d'indicateurs agricoles et non-agricoles, reflétant respectivement les performances de l'agriculture et des caractéristiques générales de l'économie, de la démographie ou encore de la qualité de l'environnement politique et institutionnel dans chaque pays.

En ce qui concerne les indicateurs agricoles (surface par actif agricole, stock de capital par actif agricole, valeur de la production agricole par hectare, croissance sur dix ans de la productivité totale des facteurs en agriculture), le calcul n'a mis en évidence aucune corrélation significative avec le classement des pays relatif au respect des engagements de Malabo. Cela n'est guère étonnant, étant donné la diversité des facteurs en jeu et la complexité de leurs interactions. Une analyse plus fine, réalisée à partir des 24 catégories de performance entrant dans la composition des 7 domaines d'engagement de Malabo (tableau 1), a cependant révélé une corrélation assez forte (0,76) entre le score de Malabo et « l'accès aux intrants et aux technologies agricoles », qui est un ingrédient majeur de la productivité de l'agriculture. Des corrélations moins fortes mais néanmoins significatives (autour de 0,6) ont également été trouvées entre le classement de Malabo et l'application de mesures visant à renforcer la résilience de l'agriculture, ainsi que l'existence de « partenariats public-privé inclusifs pour les chaînes de valeur des denrées de base ».

Tableau 1. Les composantes du score de Malabo

07 Domaines d'engagement de Malabo (T)			24 catégories de performance		
No.	Sujets	Minimum pour 2019	No.	Sujets	Minimum pour 2019
1	Engagement à l'égard du processus du PDDAA	10.00	PC 1.1	Processus PDDAA Pays	10.00
			PC 1.2	Coopération, Partenariat & Alliance basés sur le CAADP	10.00
			PC 1.3	Examen des politiques et des institutions fondées sur le CAADP/ Établissement et soutien	10.00
2	Financement des investissements dans l'agriculture	10.00	PC 2.1	Dépenses publiques pour l'Agriculture	10.00
			PC 2.2	Investissement intérieur du secteur privé dans l'agriculture	-
			PC 2.3	Investissement du secteur privé étranger dans l'agriculture	-
			PC 2.4	Accès au financement	10.00
3	Éradiquer la faim	5.04	PC 3.1	Accès aux intrants et aux technologies agricoles	8.25
			PC 3.2	Productivité agricole	3.00
			PC 3.3	Perte après récolte	3.00
			PC 3.4	Protection sociale	10.00
			PC 3.5	Sécurité alimentaire et nutrition	3.00
			PC 3.6	Salubrité des aliments	3.00
4	Éliminer la pauvreté grâce à l'agriculture	3.94	PC 4.1	PIB agricole et réduction de la pauvreté	4.75
			PC 4.2	Partenariats public-privé inclusifs pour les chaînes de valeur des denrées de base	3.00
			PC 4.3	Le rôle des jeunes dans l'agriculture	3.00
			PC 4.4	Participation des femmes dans l'agro-industrie	5.00
5	Commerce intra-africain des produits et services agricoles	3.00	PC 5.1	Commerce intra-africain des produits et services agricoles	3.00
			PC 5.2	Politiques commerciales intra-africaines et conditions institutionnelles	3.00
6	Résilience au changement climatique	7.00	PC 6.1	Résistance aux risques climatiques	4.00
			PC 6.2	Investissement dans le renforcement de la résilience	10.00
7	Responsabilité mutuelle à l'égard des actions et des résultats	7.67	PC 7.1	Capacité des pays en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi et d'évaluation fondés sur des données	3.00
			PC 7.2	Examen par les pairs et responsabilité mutuelle	10.00
			PC 7.3	Processus d'examen biennal de l'agriculture	10.00

Note : le « score minimum » était la note minimale fixée par l'Union africaine pour être considéré en bonne voie, en 2019, d'atteindre les engagements de Malabo en 2025. Source : Tapsoba, 2020

S'agissant des indicateurs non-agricoles, il existe une corrélation intéressante (0,7) entre le score de Malabo et l'indice de perception de la corruption, élaboré par l'organisation non-gouvernementale Transparency International à partir d'enquêtes réalisées auprès d'hommes d'affaires, d'analystes de risques et d'universitaires résidant dans les pays concernés. Une analyse plus poussée, fondée sur l'Évaluation des politiques et des institutions en Afrique

(CPIA) effectuée par la Banque mondiale⁷, suggère que les pays ayant le score de Malabo le plus élevé ont un cadre politique et institutionnel plus robuste que les pays moins bien classés. En d'autres termes, la bonne gouvernance au sein des pays crée un contexte favorable au développement des filières.

Ces résultats peuvent paraître éloignés de la question qui a motivé la présente étude, sur le rôle des pouvoirs publics dans le développement durable de filières agricoles en Afrique. Ils fournissent cependant un cadre utile à la réflexion, notamment en mettant en exergue quelques conditions de réussite des initiatives prises par les Etats dans ce domaine. Il est regrettable que les recherches ne puissent aller plus loin, faute de données plus précises sur la quantification des 24 critères de performance utilisés pour le classement de Malabo. En effet, les notes attribuées aux 47 indicateurs entrant dans la composition de ces critères ne sont pas rendus publiques par l'Union africaine. Il serait pourtant très utile de connaître ces notes pour identifier, dans le détail, les points forts et les points faibles des politiques menées dans chaque pays.

2.3 LES ETUDES DE CAS

Pour approfondir l'analyse, et l'illustrer par des exemples concrets, il a été décidé d'étudier les instruments de politique publique mis en œuvre dans certains pays pour lever les contraintes au développement durable des filières agricoles. Le travail a porté sur six études de cas, reflétant les thématiques suivantes :

- en Côte d'Ivoire et au Ghana, la volonté d'augmenter le prix payé aux producteurs de cacao grâce à l'instauration par les gouvernements d'un « différentiel de revenu décent » s'ajoutant au prix du marché mondial ;
- au Sénégal, la fermeture quasi-totale aux importations de viande de poulet, appliquée depuis 2005 pour stimuler l'expansion des filières avicoles locales ;
- au Rwanda, le développement de la filière maïs, considérée comme prioritaire, pour assurer la sécurité alimentaire du pays et accroître le revenu des ruraux ;
- au Togo, le renforcement de la filière soja, via notamment la professionnalisation des producteurs, le développement de la transformation locale et le rôle stratégique de l'organisation interprofessionnelle regroupant tous les acteurs du secteur⁸ ;

⁷ « L'Evaluation des politiques et des institutions en Afrique (CPIA) est un outil de diagnostic destiné à jager la qualité des politiques et du cadre institutionnel d'un pays. Dans ce sens, l'accent est mis sur les éléments clés dont le pays a le contrôle plutôt que sur des résultats (tels que les taux de croissance) influencés par des éléments hors de contrôle du pays. De façon plus précise, la CPIA évalue la mesure dans laquelle les politiques et le cadre institutionnel d'un pays soutiennent une croissance durable et la réduction de la pauvreté et, par conséquent, l'utilisation efficace de l'aide au développement » (Banque mondiale, 2020).

⁸ La Fondation Avril, à la demande du ministère de l'Agriculture togolais, appuie la professionnalisation du Conseil interprofessionnel de la filière soja du Togo (CIFS).

- au Sénégal, les politiques publiques visant à favoriser la transformation du mil, afin de répondre à la demande croissante des consommateurs urbains ;
- au Ghana, l'expérimentation de la blockchain, pour sécuriser l'accès aux titres fonciers.

Ces études de cas se sont appuyées sur la bibliographie disponible et sur l'identification de personnes ressources, capables d'apporter un éclairage sur les enjeux de l'agriculture et sur les politiques menées à l'égard des filières concernées. Pour chacun des cas, à l'exception de la blockchain au Ghana, le groupe de travail a réalisé des entretiens en vidéoconférence avec deux ou trois personnes (annexe 2).

3 CONCLUSIONS TIREES DES ETUDES DE CAS

La présente section offre une synthèse des enseignements tirés des six études de cas effectuées par le groupe de travail, en s'appuyant principalement sur les entretiens réalisés avec des acteurs africains des filières concernées. Chaque étude de cas sera présentée dans des publications séparées.

La principale leçon de ce travail est que, si l'augmentation de la productivité agricole est généralement nécessaire au développement durable des filières, elle ne suffit pas, loin de là, à en garantir la réussite. Certes, une intervention publique volontariste, jouant sur plusieurs leviers (subventions aux intrants, production de semences améliorées, crédit bonifié, prix garantis...), comme l'a fait le Rwanda pour le maïs, peut impulser une intensification relativement rapide de la production agricole, capable à la fois d'accroître le revenu des agriculteurs, de diminuer le coût des denrées alimentaires et de ralentir l'extension des surfaces dévolues aux cultures et à l'élevage au détriment des milieux naturels. L'intensification écologique de l'agriculture⁹, tenant compte des préoccupations sanitaires et environnementales, reste à mettre en œuvre. Mais l'enjeu va encore au-delà.

Ainsi qu'en témoignent les exemples du soja au Togo et du mil au Sénégal, un défi majeur est de favoriser la transformation locale des produits, pour répondre notamment à la croissance de la demande urbaine sur les plans de la quantité, de la qualité et des prix, afin de mieux valoriser la production et de créer les millions d'emplois dont le continent aura besoin pour fournir un travail aux jeunes.

Cette démarche implique de la part des pouvoirs publics une vision et une stratégie globales de construction des filières, ainsi que des mesures de régulation visant à arbitrer entre les intérêts de leurs différents maillons. Les instruments de cette régulation sont multiples. Ils passent bien sûr par des financements adéquats, y compris en matière de crédit, mais peuvent inclure également des mesures de politique commerciale, comme des restrictions à l'importation, appliquées sur la viande de poulet au Sénégal. Des taxes à l'exportation ont également été envisagées, au Togo, pour favoriser la trituration locale du soja. La question se pose, toutefois, du niveau et de la durée d'application de ces mesures, car elles réduisent la compétitivité des productions locales et sont contestées par les partenaires commerciaux, à l'extérieur comme au sein du continent, du fait qu'elles sont contraires à la libéralisation des échanges.

Les grands pays exportateurs de certains produits agricoles, comme la Côte d'Ivoire et le Ghana pour le cacao, peuvent tenter d'user de leur poids sur le marché mondial pour rehausser les prix payés aux agriculteurs, mais cette stratégie monopolistique se heurte à plusieurs obstacles. Elle perd de son efficacité si elle est contournée par d'autres pays,

⁹ « *L'intensification écologique est le processus par lequel on intensifie l'usage de fonctionnalités écologiques des agrosystèmes afin d'obtenir une production plus abondante, n'atteignant pas l'environnement et respectant les lois de la viabilité écologique. On parle alors d'agriculture écologiquement intensive* ». Source : Michel Griffon, « *Éléments théoriques en agroécologie : l'intensivité écologique* », OCL 2017, 24(3), D302.

capables d'accroître leurs exportations. Surtout, elle ne peut être couronné de succès que si les gouvernements, en coordination avec les acteurs privés, parviennent à faire respecter des critères de durabilité sociale (travail des enfants) et environnementale (déforestation), justifiant des prix plus élevés pour les consommateurs. Les nouvelles technologies, incluant le suivi satellitaire et les capteurs numériques, ont un rôle majeur à jouer pour garantir par exemple que les productions ne parviennent pas de parcelles déboisées, élément central de la stratégie de l'Union européenne contre la « déforestation importée ». En fait, ces technologies ont bien d'autres usages, comme l'enregistrement sécurisé des droits fonciers grâce à la blockchain, expérimenté au Ghana.

Les politiques publiques visant au développement durable des filières gagnent en efficacité si les acteurs privés y sont associés. Les organisations interprofessionnelles regroupant producteurs, commerçants et transformateurs, à l'image de celle mise en place pour le soja au Togo, permettent de fixer des objectifs à moyen terme partagés collectivement et de dialoguer avec l'Etat. Elles constituent également un socle à partir duquel peuvent se tisser, entre les différents maillons des chaînes de valeur et avec l'appui des banques, notamment publiques, de solides relations contractuelles, capables de résister à la volatilité des marchés agricoles. Ces interprofessions, si elles sont représentatives de toutes les parties prenantes et font l'objet d'une gouvernance et d'une gestion de qualité, peuvent ainsi être le moteur d'une plus grande maturité des acteurs dans leurs réflexions communes avec les gouvernements sur l'avenir des filières.

3.1 LA HAUSSE DE LA PRODUCTIVITE AGRICOLE EST UNE CONDITION NECESSAIRE, MAIS NON SUFFISANTE, AU DEVELOPPEMENT DE FILIERES DURABLES

La faiblesse des rendements des cultures et des productions animales, en Afrique, est d'autant plus problématique que les fermes sont généralement de très petite taille. Au Rwanda, cas extrême, une famille de six personnes vit sur un demi-hectare. Le bas niveau des rendements témoigne des marges de manœuvre qui existent pour accroître la productivité agricole. Au Togo, les producteurs de soja récoltent environ 800 kg/ha, contre 2,5 t/ha au Brésil. Au Rwanda, le rendement moyen du maïs, 1,5 t/ha, est cinq fois moindre que dans l'Union européenne.

La cause majeure de cette situation est le manque d'accès des agriculteurs aux intrants et technologies agricoles, qu'il s'agisse de variétés (végétales ou animales) améliorées, d'engrais ou de produits phytosanitaires, en raison à la fois de la déficience des circuits d'approvisionnement et de la difficulté pour les agriculteurs d'obtenir un crédit¹⁰. De plus, la grande majorité des pays africains dépend complètement des importations d'engrais, en particulier pour l'azote et la potasse, et est ainsi soumise aux fluctuations du marché mondial.

¹⁰ Sans oublier la mauvaise qualité fréquente des intrants disponibles, signe de la « corruption discrète » très répandue en Afrique, selon la Banque mondiale. D'après elle, plus de 40 % des engrais vendus en Afrique de l'Ouest dans les années 1990 ne contenaient pas les substances nutritives escomptées, ce qui les privait de toute efficacité.

En 2018, la consommation d'engrais en Afrique était en moyenne de 15,5 kg d'éléments nutritifs/ha¹¹, soit environ dix fois moins qu'en France, bien loin de l'objectif fixé par la Déclaration d'Abuja, en 2006, de 50 kg/ha en 2015. La part des surfaces cultivées équipée pour l'irrigation est minime (4 %) et près de dix fois inférieure à celle de l'Asie. La mécanisation et la traction motorisée sont encore peu répandues.

Les principaux outils de politique utilisés pour augmenter la productivité agricole, dans les pays étudiés, sont les subventions aux intrants et l'encadrement technique des producteurs. En une quinzaine d'années, le Rwanda a réussi à quadrupler la production de maïs, grâce notamment à un quasi-doublement du rendement moyen¹², en mettant en œuvre toute une série de mesures : subventions aux semences améliorées et aux engrais ; conseil et vulgarisation ; crédit aux agriculteurs ; regroupement des assolements... Il a même construit de toutes pièces une industrie des semences apte à répondre aux besoins du pays en hybrides de qualité, avec un recours minime à l'importation. Le Sénégal a également enregistré des succès notables en matière d'amélioration du mil, avec la mise au point de variétés précoces, adaptées au changement climatique, qui ont permis de tripler le rendement. Le secteur du poulet de chair, quant à lui, a beaucoup bénéficié de l'accompagnement des services vétérinaires et de programmes d'encadrement technique.

La stagnation de la productivité agricole peut être néfaste à l'environnement, dans la mesure où elle incite les agriculteurs à étendre les surfaces cultivées au détriment des écosystèmes, dont les espaces boisés. L'expansion des cacaoyers est ainsi responsable d'une bonne part de l'énorme perte de couvert forestier en Côte d'Ivoire et au Ghana. Inversement, cependant, une hausse des rendements peut provoquer une augmentation des surfaces cultivées, grâce à la diminution des coûts unitaires de production favorisant un accroissement de la demande. Cet « effet rebond », bien connu en économie, implique que les gouvernements ne peuvent pas compter uniquement sur l'amélioration de la productivité agricole pour réduire la déforestation : des mesures de protection additionnelles sont nécessaires. D'autant plus que la progression des rendements peut être problématique pour la santé humaine et la biodiversité si elle est due à l'application de quantités excessives d'intrants.

Le Sénégal a trouvé une parade en élargissant les subventions aux engrais, jusqu'à présent réservées aux engrais minéraux, aux fertilisants organiques. Il faudra cependant des réformes bien plus profondes, dans la recherche, le conseil agricole et d'autres domaines, pour qu'une agriculture écologiquement intensive, économiquement performante – c'est-à-dire avec des rendements supérieurs à ceux d'aujourd'hui, sans nécessairement égaler les rendements les plus élevés qui pourraient être obtenus avec un maximum d'intrants agrochimiques – se diffuse à grande échelle en Afrique¹³. Le troisième rapport d'examen des engagements de Malabo, publié par l'Union africaine en mars dernier, propose ainsi de « revoir la Déclaration d'Abuja et d'élargir le débat sur les engrais pour y inclure la gestion durable de la fertilité des sols »¹⁴. Ce sujet constitue un enjeu majeur en Afrique, eu égard à l'importance de la

¹¹ Source : Union africaine, 2022. « 3^{ème} Rapport d'examen biennal du PDDAA 2015-2021 ».

¹² Le rendement du maïs a même pratiquement triplé dans les meilleures zones de production du pays, où il atteint aujourd'hui 3,5 à 4,5 t/ha.

¹³ P. Roudier et D. Dia, 2021. « Une troisième voie pour l'agriculture ouest-africaine ? Le cas de l'agroécologie au Sénégal », in Agence française de développement, *L'économie africaine 2021*, La Découverte.

¹⁴ Source : Union africaine, 2022. « 3^{ème} Rapport d'examen biennal du PDDAA 2015-2021 ».

dégradation des sols, qui compromet les rendements des cultures. On notera, plus largement, la place marginale accordée aux enjeux agroenvironnementaux dans les engagements de Malabo¹⁵.

3.2 LA CREATION DE VALEUR ET D'EMPLOIS PASSE PAR DES STRATEGIES DE TRANSFORMATION LOCALE ET DE SEGMENTATION DES MARCHES

Le renforcement de la transformation locale peut être favorisé par des aides spécifiques en faveur des transformateurs : création de plateformes agro-industrielles équipées sur le plan logistique, à l'instar de la PIA (plateforme industrielle d'Adetikopé) au Togo ; exonérations d'impôts, de taxes et de droits de douane ; subventions pour l'achat d'équipements ; etc. Mais, comme on le voit pour la transformation du mil au Sénégal, ces aides sont souvent d'une efficacité limitée, parce qu'elles sont versées à un grand nombre de petites entreprises informelles ou conditionnées à l'acquisition de matériel local moins performant que celui qui pourrait être acheté à l'étranger.

Au-delà des aides, c'est la question de la régulation qui est posée. L'exemple du soja au Togo est emblématique. L'Etat togolais doit en effet arbitrer entre les intérêts des producteurs et des commerçants, qui veulent profiter de la hausse du prix de la graine exportée, et ceux des transformateurs, dont la viabilité économique n'est assurée que si le prix des graines ne dépasse pas certains niveaux. Plusieurs options concurrentes ont été proposées pour réaliser cette régulation : mise en place d'une société ayant le monopole d'achat de la récolte de soja et la répartissant ensuite entre le marché intérieur et l'exportation, en tenant compte à la fois des besoins liés à la construction d'une grande usine de trituration et de la demande étrangère ; rémunération des producteurs basée sur les prix à terme observés en début de campagne, assortie d'un complément de prix éventuel une fois la campagne achevée ; modulation des prix payés par les transformateurs aux producteurs en fonction de la quantité de graines livrée ; péréquation des prix payés aux producteurs à partir des prix versés par les transformateurs et les exportateurs ; etc. Chacune de ces options fait l'objet d'un vif débat entre les acteurs de la filière.

La segmentation des marchés, avec ou sans transformation des produits, peut également contribuer à mieux valoriser les productions. Le Togo est là encore un cas d'école, puisque la majeure partie du soja est produit en agriculture biologique et exporté vers l'Europe et l'Inde. Mais la même question se pose, au Sénégal, pour les transformateurs de mil, incités à diversifier la gamme des produits offerts aux consommateurs, et pour les éleveurs de poulets fermiers, soumis à la concurrence croissante du poulet de chair industriel. L'élevage traditionnel recule, alors qu'il pourrait répondre à la demande qualitative des ménages urbains à fort pouvoir d'achat et fournir des emplois aux petits éleveurs.

¹⁵ Sur les 47 indicateurs utilisés pour évaluer les 24 catégories de performances composant les 7 domaines d'engagement de Malabo (voir encadré 1), le seul qui concerne les performances agroenvironnementales des agricultures africaines est l'indicateur 6.1ii relatif à la « *part des terres agricoles sous gestion durable des terres* » (engagement 6 sur la résilience au changement du climatique).

Mais son maintien passe par une série d'adaptations (amélioration des races, mise aux normes sanitaires, gestion des déjections, etc.) qui nécessitent la mise en œuvre d'un cadre réglementaire et de soutiens spécifiques.

3.3 LA POLITIQUE COMMERCIALE PEUT FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DE FILIERES LOCALES, MAIS SON MANIEMENT EST DELICAT

La quasi-fermeture du Sénégal aux importations de viande de poulet, depuis 2005, décrétée initialement pour se prémunir contre la grippe aviaire, a catalysé le développement de la filière avicole, protégée de la concurrence à bas prix de l'Union européenne, des Etats-Unis et du Brésil. Au Togo, l'instauration de taxes sur les graines de soja exportées a été évoquée parmi les options possibles visant à créer un environnement propice aux transformateurs locaux. De telles taxes sont appliquées depuis longtemps, par exemple, en Argentine.

Ces mesures vont à l'encontre du consensus idéologique dominant qui prône la libéralisation des échanges, tout en laissant aux Etats les marges de manœuvre autorisées par l'Accord de Marrakech sur l'agriculture (1994), appliqué sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). On peut considérer que ce consensus, qui a inspiré en Afrique la création des Communautés économiques régionales (CER) et de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), ne prend pas suffisamment en compte la dynamique positive que peut insuffler une protection du marché intérieur sur l'agro-industrialisation et la réduction de la pauvreté. Il reste qu'une protection forte et prolongée a des conséquences négatives : perte croissante de compétitivité des producteurs ; contraction de la demande à cause de prix plus élevés pour les consommateurs ; augmentation des importations d'intrants, effectivement observée au Sénégal pour les poussins ainsi que pour le maïs et le soja destinés à l'alimentation des volailles. Cette protection est contradictoire avec la libéralisation du commerce au sein des CER et de la ZLECAf. Elle pose un risque de rétorsion de la part des partenaires commerciaux qui s'estiment lésés par les protections à l'importation, en cas de prix bas sur le marché mondial, ou par les taxes à l'exportation, en cas de flambée des cours.

L'interdiction des importations de poulet au Sénégal soulève en fait la double question du niveau de la protection et de sa durée. Le tarif extérieur commun de la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) sur la viande de poulet est en effet de 35 %. On peut se demander si ce niveau est suffisant pour garantir une protection efficace contre les exportations provenant de pays où la productivité, dans chacun des maillons des filières, est beaucoup plus élevée et qui, en outre, dans le cas notamment de l'Union européenne et des Etats-Unis, subventionnent directement ou indirectement leurs éleveurs¹⁶. L'effondrement de la filière poulet au Ghana suggère une réponse négative. Les aviculteurs sénégalais sont bien conscients qu'ils doivent se préparer à une réouverture des frontières, mais demandent que des mesures transitoires soient mises en œuvre pour améliorer la compétitivité de leur secteur afin de les préparer à cette échéance.

¹⁶ En outre, avant la fermeture des frontières, les importations de poulet consistaient principalement en morceaux peu « nobles », abats et autres, produits à prix très bas dans les pays exportateurs.

Il s'agirait notamment de moderniser les abattoirs et d'aider à la construction d'infrastructures de congélation pour stocker les poulets et réguler les quantités commercialisées.

3.4 LA STRATEGIE DE GRANDS PAYS EXPORTATEURS DE JOUER DE LEUR POIDS SUR LE MARCHE MONDIAL POUR REHAUSSER LES PRIX EST D'UNE EFFICACITE INCERTAINE

En juin 2019, la Côte d'Ivoire et le Ghana, qui fournissent plus de 60 % des exportations mondiales de cacao, ont pris une initiative consistant à mettre en place, à partir de la campagne 2020/21, un « différentiel de revenu décent » (DRD), sous la forme d'une prime de 400 dollars/tonne s'ajoutant aux prix de vente à l'exportation basés sur les prix à terme cotés à New York et Londres. L'objectif est d'assurer aux producteurs un prix minimum égal à au moins 70 % d'un prix plancher à l'exportation, DRD inclus, de 2 600 \$/t, soit 1 820 \$/t. Si le prix à l'exportation se situe entre 2 600 et 2 900 \$/t, le producteur pourra recevoir un bonus. S'il dépasse 2 900 \$/t, le supplément de recettes sera versé dans un fonds de stabilisation, géré par les deux pays. S'il tombe sous 2 600 \$/t, le fonds de stabilisation paiera un complément pour que les producteurs reçoivent le prix minimum. Ce mécanisme ne concerne pas les primes de qualité payées par les acheteurs, en fonction de l'origine du cacao.

Selon certaines estimations, le DRD devait augmenter le prix reçu par les producteurs ivoiriens d'environ 20 à 30 % par rapport à la campagne 2019/20¹⁷. Mais son application s'est heurtée à plusieurs obstacles. La baisse de la demande de chocolat dans les pays à haut revenu, due à la crise de Covid-19, a poussé certains négociants et industriels à tenter de contourner le DRD de diverses façons (par exemple en achetant des stocks ou en diminuant les prix de marché), tandis que les opérateurs ivoiriens, manquant d'espace de stockage, ont eu tendance à brader les fèves. Les résultats sont donc décevants. Mais d'autres préoccupations plus structurelles se font jour¹⁸.

Ainsi, les acheteurs de cacao pourraient s'orienter vers des sources d'approvisionnement moins chères, comme le Nigeria et le Cameroun. Ces deux pays ont cependant exprimé leur intérêt pour l'initiative de la Côte d'Ivoire et du Ghana : s'ils s'y ralliaient, près de 70 % des exportations mondiales de cacao seraient alors soumis au mécanisme du DRD. Par ailleurs, une hausse des prix payés aux producteurs ivoiriens et ghanéens, grâce au DRD, les inciterait à augmenter leur production. Il en résulterait alors une baisse des prix mondiaux du cacao au détriment des autres pays fournisseurs et, en Côte d'Ivoire et au Ghana, un risque accru de recours au travail des enfants ou à des travailleurs précaires, ainsi qu'une recrudescence probable de la déforestation¹⁹.

¹⁷ Dans la suite du texte, la discussion sur le DRD se concentre principalement sur la Côte d'Ivoire.

¹⁸ Voir l'étude publiée en 2021 par le Centre de recherche commun (JRC) de la Commission européenne, « Impacts of the Cocoa Living Income Differential Policy in Ghana and Côte d'Ivoire ».

¹⁹ Une autre interrogation concerne la réaction des gouvernements au cas où le prix à l'exportation du cacao, DRD inclus, est inférieur au prix minimum visé de 2 600 \$/t. Le versement éventuel d'aides compensatoires aux producteurs augmenterait les dépenses publiques.

Ces problèmes pourraient être évités par la mise en place d'un contrôle de l'offre, à travers des quotas de production et/ou des achats publics de fèves, mais cette option semble politiquement peu réaliste dans les conditions actuelles.

En définitive, la réussite du Différentiel de revenu décent dépend de la capacité des consommateurs, dans les pays du Nord, à accepter de payer un prix du chocolat plus élevé en contrepartie non seulement d'une meilleure rémunération des producteurs de cacao, mais aussi du respect de critères sociaux et environnementaux. Encore faut-il que l'industrie chocolatière et les gouvernements africains parviennent à respecter ou à faire respecter ces critères. Tel est l'objectif de l'initiative « cacao durable » lancée par l'Union européenne en janvier 2021 : elle promeut un dialogue multipartite entre les diverses parties prenantes pour renforcer la durabilité économique, sociale et environnementale de la production de cacao en Côte d'Ivoire, au Ghana et au Cameroun. Si des progrès significatifs sont espérés, à moyen terme, sur la réduction de la déforestation, grâce notamment au suivi satellitaire et à la traçabilité des parcelles (qui devrait être exigée par l'Union européenne dans le cadre de la lutte contre la déforestation importée), la question du travail des enfants est plus épineuse. En effet, ce travail est difficilement contrôlable et étroitement lié aux habitudes de travail familial. Il est en outre souvent indispensable au revenu des familles.

3.5 L'EXISTENCE D'ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES FORTES AIDE A CREER UN CONSENSUS SUR LES ORIENTATIONS DES FILIERES

La fonction principale des interprofessions est de fixer des objectifs, partagés par les différents acteurs, sur le développement des filières concernées et sur les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Elles constituent ainsi un interlocuteur privilégié pour dialoguer avec les pouvoirs publics. Des cotisations, assises sur la production ou la vente de produits, permettent généralement de dégager des financements pour la recherche et la promotion. Certaines interprofessions, comme celles du coton au Burkina Faso et du palmier à huile en Côte d'Ivoire, gèrent en outre des fonds de régulation destinés à protéger les opérateurs contre une volatilité excessive des prix. Dans la pratique, le succès des interprofessions dépend très largement de leur représentativité, c'est-à-dire de leur capacité à représenter les intérêts des différentes parties prenantes, ainsi que de la qualité de leur gouvernance et de leur gestion.

Le cas du soja au Togo illustre bien la difficulté de forger un consensus sur les orientations des filières. Quelle place donner à la transformation locale, par rapport aux exportations de graines qui absorbent près de 90 % de la récolte ? Le processus de décision au sein du Conseil interprofessionnel du soja du Togo (CIFS)²⁰, né en 2018, est compliqué par le déséquilibre créé par l'adhésion d'Olam, qui construit une usine de trituration susceptible d'absorber à terme, en théorie, près de la moitié de la production actuelle de soja. L'expérience montrera si la coexistence du géant agro-industriel singapourien avec les transformateurs locaux, de taille économique beaucoup plus faible, ainsi qu'avec les producteurs et les exportateurs de graines, n'est pas préjudiciable au bon fonctionnement du CIFS. Le débat au sein de

²⁰ Le CIFS regroupe, à travers leurs fédérations respectives, les coopératives de producteurs, les transformateurs et les commerçants-exportateurs de soja.

l'interprofession peut en tout cas contribuer à construire une stratégie de développement à long terme, qui ne soit pas fondée uniquement sur la situation conjoncturelle des marchés (en l'occurrence, le haut niveau des prix des graines de soja), mais anticipe les conséquences de la volatilité des cours, à la fois à la hausse et à la baisse, pour les différents acteurs et réfléchit aux outils à mettre en place pour y faire face.

3.6 LE MANQUE DE FINANCEMENT EST UNE CONTRAINTE MAJEURE

La difficulté d'obtenir des prêts est un obstacle important au développement de l'agriculture et à la croissance des petites et moyennes entreprises (PME) du secteur agroalimentaire en Afrique²¹. L'accès au crédit est en effet indispensable pour acquérir intrants et équipements. Il permet en outre aux transformateurs de disposer d'un fonds de roulement et de payer immédiatement les agriculteurs qui leur livrent la matière première, faute de quoi ceux-ci la vendent à des commerçants informels, éventuellement à un prix plus bas, mais en étant payés sans délai.

Les contraintes qui pèsent sur le financement des filières s'expliquent notamment par le fait que les banques commerciales connaissent mal l'agriculture et l'agro-industrie. Beaucoup n'ont pas les compétences requises pour évaluer les risques liés à l'activité d'acteurs économiques le plus souvent informels, de petite taille et incapables de fournir les garanties et les documents nécessaires à l'obtention d'un crédit. Le montant minimum des prêts octroyés par les bailleurs de fonds internationaux laisse de côté de nombreuses PME, malgré leur potentiel de croissance. Quant au microcrédit, il est assorti de taux d'intérêt élevés et ne permet pas d'investir significativement dans du matériel et des bâtiments.

Les entretiens réalisés avec des transformateurs de mil au Sénégal montrent deux voies possibles pour lever les contraintes de financement des agriculteurs et des PME. La première consiste en l'organisation d'un dispositif contractuel tripartite entre une organisation de producteurs (OP), un transformateur et une banque. Le transformateur offre à l'OP une double garantie, portant à la fois sur les quantités achetées et le prix d'achat. Cette garantie permet aux producteurs d'obtenir un prêt de campagne auprès de la banque pour acquérir les engrais et autres intrants nécessaires. Le transformateur, quant à lui, est assuré de son approvisionnement et peut s'engager auprès des clients. Au Sénégal, c'est la banque agricole publique qui intervient dans ce dispositif. Comme elle supporte la majeure partie des risques, son action crée des conditions favorables pour les banques commerciales, qui financent l'achat d'une portion de la récolte. Outre l'accès au crédit, la contractualisation encourage la professionnalisation des producteurs à travers le respect du cahier des charges et leur offre une relative stabilité de revenu.

Une autre voie de financement, concernant cette fois les PME, est de trouver l'appui d'un fonds d'investissement. Cet appui peut se faire en capital ou en prêt. Dans le cas considéré, un fonds suisse d'investissement à impact a contacté une entreprise de transformation du mil au Sénégal et lui a proposé un prêt sur cinq ans d'un montant relativement modeste

²¹ The World Bank, 2016. « Financing Agribusiness in Sub-Saharan Africa: Opportunities, Challenges, and Investment Models ».

(270 000 euros), mais lui permettant à la fois d'investir dans des équipements performants, pour répondre à une demande croissante à l'exportation, et d'augmenter son fonds de roulement. Pour obtenir ce crédit, l'entreprise a dû changer de statut juridique et renforcer considérablement son système de comptabilité.

Il existe bien sûr d'autres outils de financement de l'agriculture, comme les récépissés d'entreposage (warrantage ou crédit sur nantissement des stocks). Mais leur diffusion et leur efficacité dépendent toujours, à des degrés divers, de la compétence et de la rigueur des acteurs concernés, OP ou PME, ainsi que de la volonté d'implication des prêteurs. Dans ce contexte, les banques publiques peuvent avoir un effet d'entraînement. La contractualisation est un élément majeur, non seulement pour le financement des filières, mais aussi pour la stabilité qu'elle apporte aux différentes parties prenantes et qui les incite à investir. Elle ne peut cependant fonctionner que si les opérateurs respectent leurs contrats, malgré la volatilité des prix de marché, ce qui suppose que soient réunies un ensemble de conditions susceptibles de créer de la confiance entre les acteurs²².

3.7 LES NOUVELLES TECHNOLOGIES OUVRENT DES VOIES PROMETTEUSES POUR AMELIORER LA DURABILITE DES FILIERES

La sécurisation des droits fonciers – droits de propriété ou droits d'utilisation du sol – est une composante essentielle des politiques publiques, tant sur le plan économique que social et environnemental. L'incertitude existant dans ce domaine dans beaucoup de pays africains décourage les agriculteurs à investir, encore moins à prendre des risques pour expérimenter des pratiques plus durables. Elle les expose en outre à être évincés de leurs terres dans le cadre d'opérations foncières à grande échelle, menées par des investisseurs nationaux ou étrangers, publics ou privés.

Au Ghana, environ 80 % des terres sont sous un régime de propriété coutumière, le reste appartient à l'Etat. Une privatisation des terres coutumières est possible, sous certaines conditions, sous l'autorité des chefs de clan ou de village. Elle tend à s'accélérer depuis plusieurs années, sous l'effet notamment d'une orientation accrue de l'agriculture vers le marché. Mais la complexité des règles de privatisation et les interventions imprévisibles des chefs de clan ou de village créent une grande opacité sur les droits de propriété, qui se traduisent par d'innombrables procédures judiciaires et des conflits parfois violents entre les parties concernées.

Pour atténuer ces tensions, l'Etat a entrepris d'enregistrer les titres de propriété. Mais le processus est très lent et n'apporte pas toujours les garanties souhaitées. Depuis 2016, trois projets pilotes ont vu le jour, en collaboration avec des entreprises privées, pour proposer une numérisation du cadastre via l'utilisation d'une blockchain publique. Celle-ci permet, en théorie, de simplifier, de sécuriser et de rendre plus transparent le processus de certification des titres fonciers. Il ne semble pas, cependant, que son utilisation se soit déployée de manière significative sur le territoire, même si l'on manque d'informations précises à ce sujet. Le manque d'accès à Internet et le faible taux d'alphabétisation dans certaines zones rurales,

²² FARM, 2018. « Contractualiser avec les agriculteurs en Afrique : rapport du groupe de travail ».

entre autres facteurs, sont des obstacles non négligeables à une implantation réussie, à grande échelle, de la blockchain.

Plus largement, ce sont tous les maillons des chaînes de valeur qui pourraient tirer profit d'une adoption plus large des technologies de l'information, du numérique et de la robotisation. L'impact attendu n'est pas uniquement économique : les données satellitaires, éventuellement complétées par le traçage des parcelles, permettent de suivre en temps réel la déforestation, mais aussi d'optimiser la gestion du pastoralisme au Sahel avec l'observation des zones à pâturer pour optimiser le déplacement des troupeaux. Au-delà de l'enjeu technique, se pose la question des inégalités susceptibles de se creuser entre les opérateurs (agriculteurs, PME...) capables d'acquérir et de maîtriser ces technologies, et les autres. Cela implique, là encore, une capacité des Etats à en définir et réguler les usages, y compris en prenant en compte la diversité des droits d'utilisation et de propriété du foncier.

4 CONCLUSION

L'envolée des prix de certains produits de base, due à la guerre russo-ukrainienne, a amplifié la hausse déclenchée par la pandémie de Covid-19. Elle fait craindre une augmentation considérable du nombre de victimes de la faim et de la malnutrition dans le monde, en particulier en Afrique²³. La gravité de la crise souligne l'importance pour ce continent d'accroître ses efforts pour parvenir à une plus grande souveraineté alimentaire, tout en répondant aux exigences croissantes de durabilité sociale et environnementale et en anticipant l'impact potentiellement défavorable du changement climatique sur les rendements des cultures. Une moindre dépendance aux importations de denrées ne pourra être atteinte sans la construction de filières agricoles performantes et résilientes aux aléas, ce qui suppose des politiques publiques fortes.

Le diagnostic est en effet alarmant : selon le dernier rapport d'examen sur les engagements de la Déclaration de Malabo, 50 Etats membres de l'Union africaine, sur les 51 ayant fourni des données, ne sont pas « en bonne voie » d'atteindre globalement les objectifs de cette feuille de route sur « la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture ». Les études de cas ciblées sur divers produits et pays, réalisées par le groupe de travail conjoint de FARM et de la Fondation Avril, montrent la nécessité pour les gouvernements africains d'élaborer une stratégie globale, à long terme, pour le développement durable des filières, de la production à la consommation. Dans le passé, les secteurs d'exportation traditionnels – café, cacao, coton... - ont fait l'objet de plans de développement cohérents, jouant sur divers leviers, mais visant essentiellement l'augmentation de la production. L'enjeu est d'élargir ces initiatives aux autres secteurs agricoles, avec l'objectif non seulement d'accroître la production, mais aussi de favoriser sa transformation locale. Plus généralement, il est urgent de stimuler les maillons situés en amont et en aval de la production agricole, dont le poids dans l'économie alimentaire ne cesse de croître et qui constituent une source majeure d'opportunités d'emplois et de revenus, en particulier pour les femmes²⁴.

Cette vision systémique rejoint l'une des principales conclusions du Sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires, qui s'est tenu à New York en juillet 2021. Sa concrétisation implique toute une palette d'interventions publiques, en premier lieu dans les domaines régaliens visant à pallier les défaillances de marché et à assurer une plus grande équité sociale (appui à la recherche et à la vulgarisation agricoles, prévention des maladies des végétaux et des animaux, contrôle de la salubrité des aliments, subventions aux intrants, mesures agroenvironnementales, etc.), qui restent encore largement déficients sur le continent

²³ Selon les projections du Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies, datées du 31 mars 2022, le conflit russo-ukrainien pourrait provoquer une augmentation du nombre de personnes confrontées à une « *insécurité alimentaire aigüe* », estimé à 276 millions avant la guerre, de 33 à 47 millions selon les scénarios, dont une grande partie en Afrique subsaharienne.

²⁴ En Afrique de l'Ouest, en 2015, 22 % des emplois dans l'économie alimentaire se situaient hors de la production agricole. Trois-quarts de ces emplois sont assurés par de femmes. Source : Allen, T., P. Heinrichs et I. Heo, 2018. « *Agricultures, alimentation et emploi en Afrique de l'Ouest* », *Notes ouest-africaines*, No 14, CSAO/OCDE.

africain²⁵. Mais il y a plus : l'objectif majeur est d'accroître fortement les investissements dans le secteur agricole, au sens large. Les instruments de politique commerciale peuvent y contribuer, car ils protègent les opérateurs contre les fluctuations des marchés mondiaux. Toutefois, leur utilisation doit être soigneusement dosée, à cause des effets pervers qu'ils peuvent engendrer. Les banques publiques ont un rôle crucial à jouer pour réduire la contrainte de financement et inciter les prêteurs privés à s'engager. Il existe enfin d'autres mesures, encore relativement peu appliquées en Afrique subsaharienne, comme des paiements directs aux producteurs, des soutiens aux assurances récolte, des aides ciblées à la consommation de produits alimentaires ou des contrats d'approvisionnement des cantines scolaires auprès des producteurs locaux. Nombreux sont les outils qui peuvent être expérimentés, mais l'enjeu est de sortir d'une logique de projets ponctuels, pour former un corpus politique cohérent orienté vers la constitution de filières performantes et responsables, et reconnaissant les interactions existant entre les trois piliers – économique, social, environnemental – du développement durable.

La conception et la mise en œuvre d'une telle stratégie transversale ont peu de chances de réussir si le processus de décision publique est compartimenté en domaines sectoriels (ministères ou départements de l'Agriculture, de l'Industrie, des Infrastructures, etc.), peu ou pas interconnectés. Elles requièrent la création d'organes de planification et d'exécution appropriés, instillant des synergies entre les différents programmes et effectuant les arbitrages qui s'imposent en fonction des objectifs retenus.

L'efficacité d'une telle approche dépend aussi des moyens financiers dont elle dispose. Or la part du budget de l'Etat dédiée à l'agriculture, dans la plupart des pays africains, est généralement très inférieure au poids de ce secteur dans le produit intérieur brut ou l'emploi. Cela tient notamment au fait que très peu de pays respectent l'engagement de Malabo de consacrer à l'agriculture au moins 10 % du budget²⁶. De fait, comme l'ont montré les travaux de FARM, les dépenses publiques en faveur de l'agriculture et de l'alimentation en Afrique subsaharienne, exprimées en pourcentage de la valeur de la production agricole, sont environ quatre fois inférieures au niveau qu'elles atteignent dans l'Union européenne, où l'importance relative de l'agriculture dans la richesse nationale et l'emploi est pourtant bien moindre. Le défi est d'autant plus grand que les petites et moyennes entreprises agroalimentaires ont besoin, elles aussi, de soutiens accrus pour réaliser les transformations nécessaires et que la plupart des Etats ne disposent pas de marges budgétaires pour augmenter substantiellement leurs aides.

Il faut toutefois souligner qu'un développement des filières peut générer des recettes sous la forme d'impôts et de taxes, s'il conduit les acteurs à sortir graduellement de l'économie informelle, encore largement dominante en Afrique. La question de l'appui à la modernisation des chaînes de valeur recoupe ainsi, en partie, celle des incitations à leur formalisation.

²⁵ Source : Union africaine, 2022. « 3^{ème} Rapport d'examen biennal du PDDAA 2015-2021 ».

²⁶ Il faut cependant souligner qu'un haut niveau de dépenses publiques en faveur de l'agriculture ne garantit pas, à lui seul, l'efficacité de l'intervention publique dans ce secteur. Ainsi, selon le dernier rapport d'examen biennal des engagements de Malabo, publié en mars 2022, seuls 4 pays, sur les 51 ayant fourni des données, allouent au moins 10 % de leurs dépenses publiques à l'agriculture. Il s'agit du Burundi, de la République démocratique du Congo, de l'Ethiopie et du Mali. Aucun de ces pays n'est considéré comme étant « en bonne voie » d'atteindre les objectifs fixés par la Déclaration de Malabo. A contrario, le Rwanda, seul pays jugé globalement « en bonne voie » d'atteindre ces objectifs, consacrait moins de 10 % de son budget à l'agriculture pendant la période faisant l'objet du rapport.

Cette dernière permettrait notamment de faciliter le financement des chaînes de valeur, par une obtention plus aisée de crédits, et de renforcer la protection sociale des travailleurs.

Enfin, le développement durable des filières n'est pas lié uniquement aux aides qui peuvent leur être octroyées. Elle passe aussi par des mesures réglementaires – politiques foncière, commerciale, de la concurrence, etc. - budgétairement peu coûteuses mais, le cas échéant, politiquement risquées, susceptibles d'améliorer l'environnement dans lequel elles opèrent. Dans ce domaine, comme dans celui des autres politiques publiques, l'efficacité de l'intervention des Etats dépend de la qualité de leur gouvernance et de celle du cadre politique et institutionnel qui prévaut dans chaque pays.

Annexes

Annexe 1. Composition du groupe de travail FARM-Fondation AVRIL

Annexe 2. Liste des personnes interviewées par le groupe de travail Fondation FARM-Fondation Avril

Annexe 1. Composition du groupe de travail Fondation FARM-Fondation AVRIL

- Catherine Migault, directrice de la Fondation FARM
- Philippe Leroux, directeur de la Fondation Avril
- Hervé Lejeune, membre du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, membre du Conseil d'administration de la Fondation FARM et de la Fondation Avril
- Michel Petit, ancien directeur de l'Agriculture à la Banque mondiale, membre du Conseil scientifique de FARM
- Jean-Luc François, ancien membre du CGAAER, ancien responsable de l'Agriculture et de la Biodiversité à l'Agence française de développement, membre du Conseil scientifique de FARM.
- Jean-Christophe Debar, consultant, ancien directeur de la Fondation FARM
- Christophe Polaert puis Yina Bell, chargés de mission Afrique à la Fondation Avril
- Matthieu Brun, directeur scientifique de la Fondation FARM
- Abdoul Fattath Yaya Tapsoba, chargé de mission à la Fondation FARM
- Anne Panel, Directrice de FERT
- Les travaux du groupe ont été appuyés par Marie-José Neveu Tafforeau, consultante.

Annexe 2. Liste des personnes interviewées par le groupe de travail Fondation FARM-Fondation Avril

- Serge Sadio, président de la Fédération des acteurs de la filière avicole (FAFA), Sénégal
- Ahmedou Moukhtar Mbodj, président de l'Interprofession avicole du Sénégal (IPAS)
- Awa Diouf, économiste, Institut de prospective agricole et rurale (IPAR), Sénégal
- Jean-Baptiste Musabyimana, directeur général de Agri-Business Solutions (ABUSOL Ltd), Rwanda
- Joseph Gafaranga, secrétaire exécutif d'IMBARAGA, organisation nationale des agriculteurs rwandais
- Claver Ngaboyisonga, coordinateur du programme céréales, Rwanda Agriculture and Animal Resources Development Board (RAB)
- Jean-François Gascon, secrétaire général de l'Association champenoise de coopération inter-régionale (ACCIR)
- Régis Méritan, chef du secteur Croissance agricole, unité des systèmes alimentaires durables et des pêcheries, direction générale des partenariats internationaux, Commission européenne
- Patrick Poirrier, président du Syndicat du chocolat, France
- Pierre Ndiaye, directeur général, Les Mamelles Jaboot, Sénégal
- Elhadji Maguette Diack, directeur commercial de Free Work Services, Sénégal
- Salif Odou-Adara, président de la Coordination togolaise des organisations paysannes et de producteurs agricoles (CTOP)
- Jacky Rivière, directeur de la Nouvelle société cotonnière du Togo (NSCT)
- Gustav Bakoundah, président de l'Association nationale des commerçants exportateurs de soja, Togo



À propos de la Fondation FARM

Depuis sa création en 2005, la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) se met au service de l'intérêt général en éclairant les décideurs des pays du sud et du nord sur les grands enjeux stratégiques agricoles et alimentaires. Orientée vers les pays en développement, elle facilite les échanges et les projets entre acteurs de terrain & chercheurs, producteurs & consommateurs, décideurs publics & privés. À travers ses actions, la Fondation, reconnue d'utilité publique, souhaite promouvoir le développement durable des agricultures et des filières agroalimentaires dans le monde.

Pour en savoir plus : <https://fondation-farm.org/>

Contact presse : Stéphane Pocidalò, responsable communication/éditorial
stephane.pocidalò@fondation-farm.org

À propos de la Fondation Avril

Créée en 2014, la Fondation Avril - reconnue d'utilité publique - s'inscrit dans une volonté d'agir et de s'impliquer dans les territoires ruraux en France et en Afrique, en poursuivant des missions d'intérêt général. En France, la Fondation Avril accompagne la transition agricole vers des modèles créateurs de valeur économique, sociale, et environnementale durable et intervient également dans les territoires pour la promotion d'une alimentation saine et durable pour tous. En Afrique, elle souhaite contribuer à son autonomie en protéines, ce qui passe par un accompagnement actif à la structuration des filières et un appui à des initiatives agroécologiques favorisant la biodiversité cultivée et la préservation des sols.

Pour en savoir plus : <https://www.fondationavril.org/>

Contact presse : Alexia Fouquet, responsable communication/événementiel
alexia.fouquet@fondationavril.org

Cette étude a été publiée le 7 juillet 2022