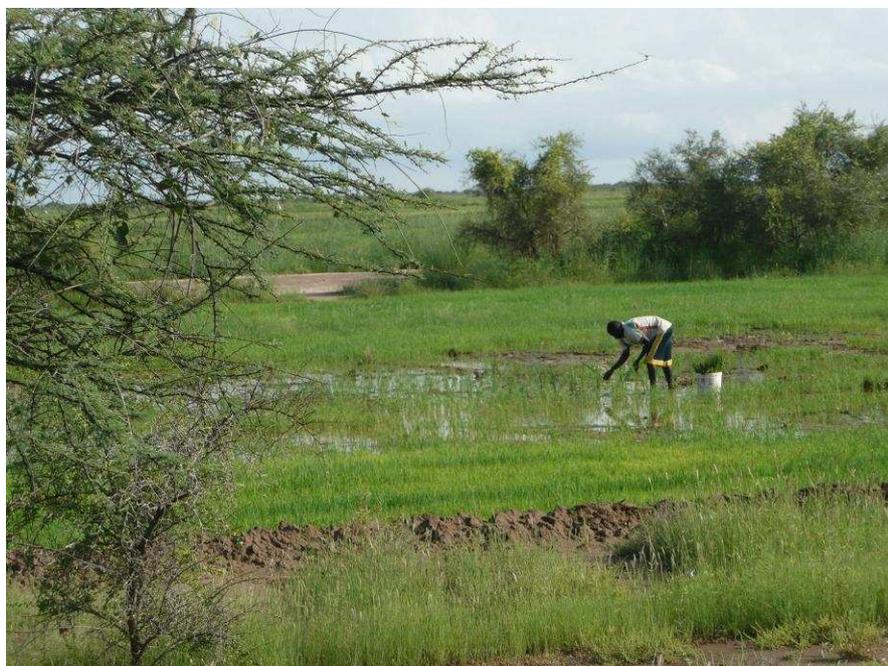


FORMATIONS A L'ELABORATION DE POLITIQUES AGRICOLES : LE MANUEL PEDAGOGIQUE



RESEAU DES
ORGANISATIONS
PAYSANNES ET DE
PRODUCTEURS
AGRICILES DE
L'AFRIQUE DE L'OUEST



Sénégal 2013 © Amel Benkahla

Février 2013

Manuel pédagogique

Pour aider les représentants des organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest à participer à des processus d'élaboration et d'analyse de politiques agricoles.



Soutien

Ce manuel a été réalisé avec l'appui du Programme Société Civile et Participation
du Comité Française pour la Solidarité Internationale (CFSI),



avec le soutien financier de l'Agence Française de Développement



Pour toute information complémentaire contacter le
ROPPA Ousseini Ouedraogo - couedraogo@yahoo.fr
GRET – Laurent Levard – levard@gret.org

Ouagadougou, Paris, février 2013

Document élaboré par :
Laurent Levard (Gret) : Introduction, parties 1, 2, 4 et 5,
Ousseini Ouedraogo (Roppa) et Soulé Bio Goura (Lares) : partie 3

Les points de vue exposés dans ce document ne reflètent pas nécessairement ceux du CFSI et
de l'AFD.

AVANT-PROPOS

L'objectif de ce manuel pédagogique est d'aider les représentants des organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest à participer à des processus d'élaboration et d'analyse de politiques agricoles nationales, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) de l'ECOWAP, c'est-à-dire la politique agricole de la CEDEAO. Il s'agit d'aider les organisations paysannes non seulement à évaluer les mesures proposées par les Etats, mais aussi à être force de proposition de mesures spécifiques de politique agricole. Le manuel peut être utilisé comme support d'une formation, mais également comme un appui dans le cadre de processus d'élaboration ou d'analyse de politiques agricoles.

Le manuel a été réalisé dans le cadre de la coopération entre le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et le Gret, avec le soutien du Comité Française pour la Solidarité Internationale (CFSI, programme Société Civile et Participation) et de l'Agence Française de Développement (AFD).

Une première version du manuel a été testée à l'occasion de l'atelier régional de réflexion et de formation sur les politiques agricoles organisé par le ROPPA à Lomé en avril 2012, avant la réalisation de la version définitive. Ce manuel est complété par un *guide du formateur*, destiné à aider les formateurs sur les politiques agricoles à construire et mettre en œuvre des modules de formation.

Le manuel a été rédigé par Laurent Levard (Gret) (introduction, parties 1, 2, 4 et 5), Ousseini Ouedraogo (Roppa) et Soulé Bio Goura (Lares) (partie 3). La partie 4 est en grande partie inspirée du manuel d'élaboration des politiques agricoles réalisé en 2004 par Benoît Daviron (Cirad), Benoît Faivre Dupaigne (Iram), Vincent Ribier (Cirad), Jean-Pierre Rolland (Solagrail), Tancrede Voituriez (Cirad), Abigaïl Fallot (Cirad) et Arlène Alpha (Gret) (Les Editions du Gret).

Après une introduction qui propose une **définition** des politiques agricoles et qui les situe dans le cadre plus global des politiques publiques, nous présentons dans une première partie les différents **objectifs** auxquels peut répondre une politique agricole, les différentes modalités et les différents **niveaux d'intervention** (en « amont » ou en « aval » de la production) de l'Etat. Cette partie invite également à réfléchir aux **conditions de succès** d'une politique agricole.

La deuxième partie passe en revue les principaux **instruments** de politique agricole, en précisant les objectifs auxquels ils peuvent répondre.

Dans une troisième partie, nous présentons la **situation actuelle des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest**, et notamment les politiques agricoles communes de l'UEMOA et de la CEDEAO).

Nous présentons ensuite les principes **d'élaboration** d'une politique agricole (quatrième partie), avant d'aborder les principes et méthodes de **l'analyse d'une proposition de politique** (cinquième partie).

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
SOMMAIRE.....	4
INTRODUCTION	5
I. LES POLITIQUES AGRICOLES : OBJECTIFS, MODALITES ET NIVEAUX D'INTERVENTION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE, CONDITIONS DE SUCCES ET COHERENCE.....	8
1. Les objectifs globaux	8
2. Dans la pratique.....	17
3. Les modalités générales d'intervention.....	18
4. Les niveaux d'intervention.....	21
5. Les conditions de succès et la question de la cohérence des politiques.....	22
II. LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE POLITIQUES AGRICOLES.....	25
1. En « amont » de la production	25
2. En « aval » de la production et destinées à une meilleure valorisation de la production pour les agriculteurs.....	36
3. En « aval » de la production et visant la commercialisation, la transformation, la distribution ou l'ensemble de la filière.....	45
4. Le soutien aux organisations paysannes	51
III. LA SITUATION DES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE DE L'OUEST.....	53
1. Le contexte (situation économique, sociale et alimentaire ; accords internationaux ; intégration régionale)	53
2. La Politique Agricole de l'Union (PAU)	55
3. La politique agricole de la CEDEAO : l'ECOWAP	57
IV. PRINCIPES D'ELABORATION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE.....	62
1. Principes généraux pour l'élaboration et la mise en oeuvre.....	62
2. Des étapes importantes pour l'élaboration d'une politique agricole.....	63
ETAPE 1 – LE DIAGNOSTIC INITIAL ET LA PROSPECTIVE.....	64
- LE DIAGNOSTIC INITIAL	64
- LA PROSPECTIVE	65
ETAPE 2 - L'IDENTIFICATION ET L'ANALYSE DES PROBLEMATIQUES	66
ETAPE 3 - LA FORMULATION DES OBJECTIFS SPECIFIQUES DE LA POLITIQUE	70
ETAPE 4 – L'INVENTAIRE DES MESURES POSSIBLES D'INTERVENTION PUBLIQUE	72
ETAPE 6 – L'IDENTIFICATION DES INSTANCES D'INTERVENTION	73
V. LES METHODES D'EVALUATION <i>EX-ANTE</i> D'UNE POLITIQUE AGRICOLE	76
1. Les méthodes d'évaluation de projets	77
2. Les modèles mathématiques	79
3. L'utilisation du modèle MATA au Burkina Faso	82
4. En Conclusion	85
BIBLIOGRAPHIE	86

INTRODUCTION

Une politique agricole est constituée de **l'ensemble des interventions publiques qui visent le secteur agricole**. Il s'agit donc d'une **politique économique « sectorielle »**. Plus précisément, il s'agit d'influer :

- à court terme, sur les activités de production agricole, d'entretien et d'amélioration de l'écosystème cultivé, de stockage, conservation, commercialisation et transformation de produits agricoles. Il s'agit aussi d'influer sur la répartition des revenus issus de l'ensemble de ces activités ;
- à moyen et long terme, sur le développement du secteur agricole.

En principe, la politique agricole s'inscrit dans une stratégie plus globale de développement économique et social qui s'appuie aussi sur des **politiques « transversales »** (non sectorielles). Celles-ci peuvent conditionner les marges de manœuvre existantes pour la mise en œuvre de la politique agricole. Elles influent également plus ou moins directement sur l'agriculture, sans être communément considérées comme des politiques agricoles au sens strict. Il s'agit notamment :

- les politiques commerciales. Elles peuvent modifier a) les conditions d'accès des produits importés au marché national ou régional (où ils peuvent y concurrencer des produits nationaux/régionaux) et les conditions d'accès des produits nationaux/régionaux aux marchés d'exportation. Ainsi, dans leur ensemble, les politiques commerciales influent donc sur les débouchés pour les produits nationaux/régionaux et sur leur prix de marché ;
- les politiques relatives aux infrastructures routières, qui influent sur les conditions d'accès aux marchés ;
- les politiques fiscales, qui déterminent les conditions d'imposition des différents acteurs économiques impliqués ;
- les politiques sociales (éducation, santé, travail, protection sociale, aide alimentaire) qui influent sur : les connaissances, les aptitudes et l'état de santé de la population agricole ; les risques économiques en cas de problèmes de santé des agriculteurs ; les conditions de travail et de rémunération de la force de travail salariée ; les revenus monétaires ; la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- les politiques budgétaires qui déterminent les marges de manœuvre de l'Etat en matière de dépenses publiques ;
- les politiques monétaires et économiques qui influent notamment sur le taux de change et l'inflation.

Les plans d'ajustement structurels, qui concernent différentes politiques transversales (dévaluations, réduction des dépenses publiques, désengagement de l'Etat de certaines activités) ont un impact déterminant sur l'agriculture et sur les marges de manœuvre pour la définition et la mise en œuvre de la politique agricole.

D'autres politiques sectorielles peuvent aussi avoir une influence sur l'agriculture. Il en va par exemple d'une politique industrielle qui favorise la transformation de produits agricoles, et donc se traduit par un accroissement de la demande de produits agricoles et une amélioration de leur prix.

Les **politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle**, c'est-à-dire les politiques visant à assurer en permanence une alimentation suffisante et de bonne qualité à la population. Ces politiques sont par nature multisectorielles (elles impliquent notamment les ministères chargés de la santé, des infrastructures ou de l'éducation), mais elles recouvrent partiellement les politiques agricoles :

- d'une part, les politiques agricoles, dans la mesure où elles influent sur la disponibilité de produits alimentaires et leur accessibilité (prix), font partie des politiques de sécurité alimentaire,
- d'autre part, quand elles contribuent à une meilleure alimentation de la population agricole, les politiques de sécurité alimentaire influent sur l'état physiologique et de santé de la population agricole, et donc sur la production,
- enfin, les politiques de sécurité alimentaire peuvent avoir un impact sur l'existence de débouchés pour les produits agricoles du pays (par exemple l'achat public de produits alimentaires pour la constitution de stocks ou pour la distribution dans les écoles). Elles peuvent aussi consister en la mise à la disposition des consommateurs de produits alimentaires à bas prix (voir gratuits). Aussi, ces politiques peuvent influencer - sur les prix des produits agricoles payés aux agriculteurs, que ce soit positivement (dans le premier cas) ou négativement (dans le deuxième cas)..

Les **politiques démographiques** visent quant à elle à influencer sur l'évolution de moyen et long terme de la population et de sa structure. Elles ont une influence sur la dynamique de la population agricole, la pression foncière et sur la sécurité alimentaire en général.

Ces diverses politiques doivent donc être **pleinement prises en compte** dans les processus d'élaboration et d'analyse des politiques agricoles. Lorsque leur influence est a priori déterminante sur l'agriculture, elles peuvent être considérées comme **faisant partie des politiques agricoles au sens large**. Au minimum, il convient de s'assurer de la **cohérence** entre les politiques agricoles et les autres politiques, et notamment les politiques commerciales.

Une politique agricole se différencie d'un programme ou d'un projet de développement agricole, dans la mesure où il s'agit **d'un ensemble d'interventions publiques**, supposées être **cohérentes** entre elles et avec les autres politiques publiques, de portée généralement **nationale et stables** dans le temps.

Une politique publique peut par contre **reposer en partie** sur des programmes ou des projets de développement. Dans le cadre de cette politique, ceux-ci répondent alors à une problématique et des objectifs particuliers (la recherche agronomique, l'accès au crédit, le développement d'une filière, etc.), dans un cadre institutionnel spécifique, éventuellement sur un territoire limité, et pour une durée de temps donnée.

Cependant, **dans la pratique**, pour diverses raisons (financements disponibles, insuffisante vision stratégique, etc.), les interventions de l'Etat en matière agricole reposent parfois essentiellement sur des programmes et projets ponctuels qui ne sont pas véritablement conçus comme des éléments d'une seule et même politique agricole cohérente.

I. LES POLITIQUES AGRICOLES : OBJECTIFS, MODALITES ET NIVEAUX D'INTERVENTION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE, CONDITIONS DE SUCCES ET COHERENCE

1. Les objectifs globaux

Du point de vue de l'intérêt général d'un pays (ou d'un ensemble de pays dans le cadre d'un processus d'intégration régionale), une politique agricole peut concourir à divers types d'objectifs d'ordre économique ou social, ou encore relatifs à l'environnement et à l'aménagement du territoire. En règle générale, une politique agricole vise une pluralité d'objectifs.

Ghana : Un exemple de pluralité d'objectifs

Le plan d'investissement de moyen terme du secteur agricole du Ghana (METASIP) affiche une diversité d'objectifs généraux et spécifiques : sécurité alimentaire, croissance économique et des revenus, amélioration de la compétitivité des produits sur le marché national et sur les marchés mondiaux, gestion durable des terres et de l'environnement, amélioration de la coordination institutionnelle, développement de la recherche et du conseil au profit de l'agriculture.

1.1 Les objectifs économiques

Une politique agricole vise très souvent la croissance de l'économie, c'est-à-dire l'augmentation de **la richesse économique créée par le pays** en une année, ou encore **la valeur ajoutée**. La valeur ajoutée est la différence entre la valeur de la production obtenue et la valeur des moyens de production dépensés dans les processus de production : consommations intermédiaires (ou intrants) utilisés, amortissement du matériel. Au niveau national, la valeur ajoutée est mesurée au moyen du Produit Intérieur Brut (PIB)¹. La somme des richesses créées est distribuée sous forme de revenus. Elle conditionne donc, selon la façon dont les revenus sont distribués et utilisés, les possibilités :

- d'améliorer le revenu des habitants,
- de réaliser des investissements dans la production,
- d'investir dans des biens communs, comme l'éducation, la santé, les infrastructures routières, etc.

La valeur ajoutée agricole au sens large représente la valeur ajoutée dans la production agricole elle-même, mais aussi dans la transformation des produits agricoles (production agro-industrielle).

¹ Le PIB mesure une valeur ajoutée brute : seule la valeur des consommations intermédiaires est soustraite de la valeur de la production. Pour obtenir la valeur ajoutée nette, il faut également soustraire la valeur des amortissements.

Schéma 1 : la création de valeur ajoutée nationale

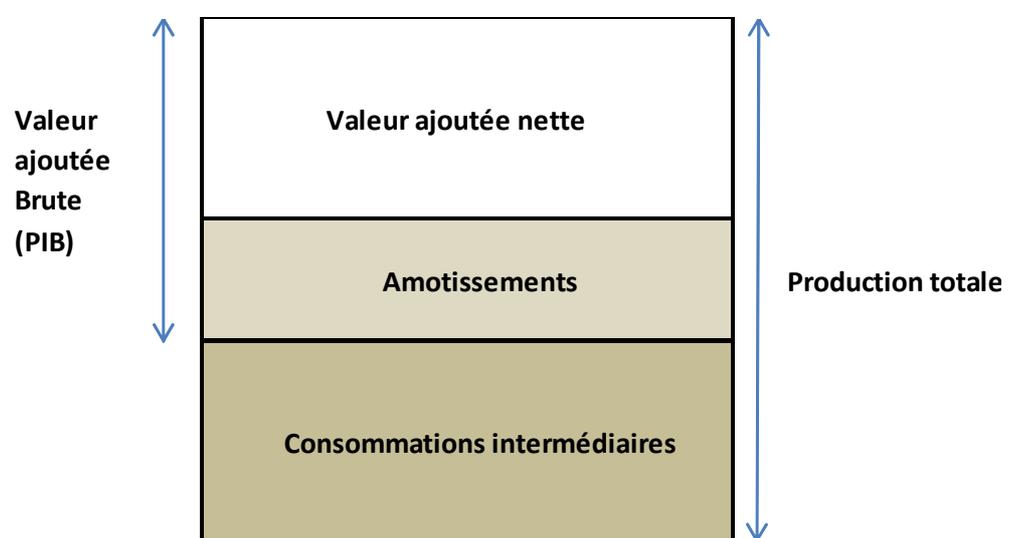
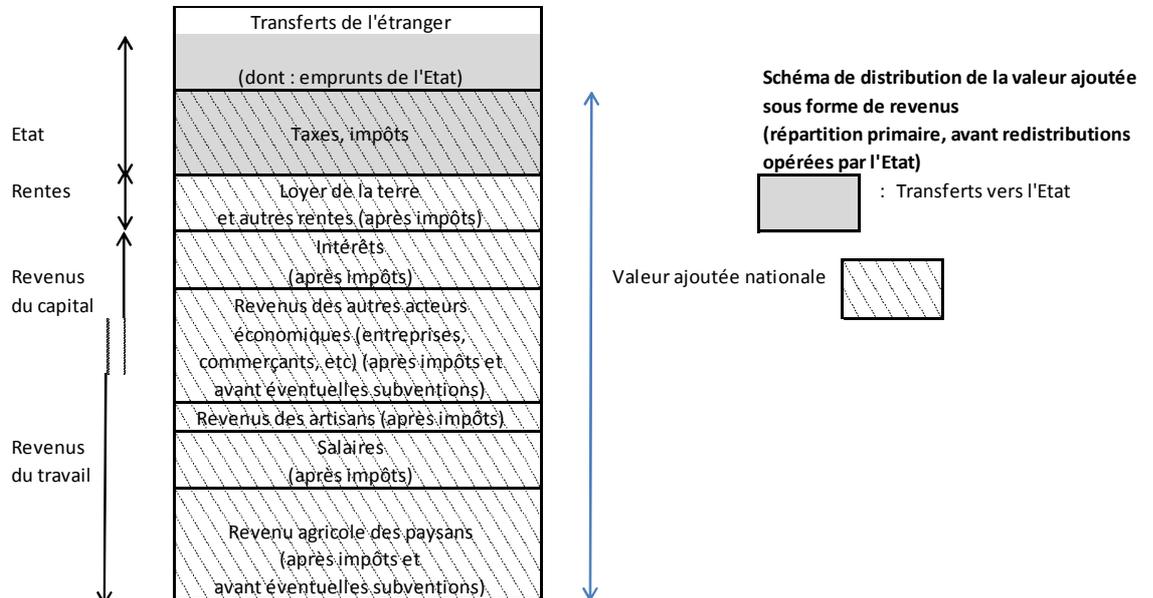


Schéma 2 : Répartition de la valeur ajoutée sous forme de revenus

2.1. Répartition primaire, après paiement des impôts, avant redistribution par l'Etat



2.2. Répartition après redistributions par l'Etat

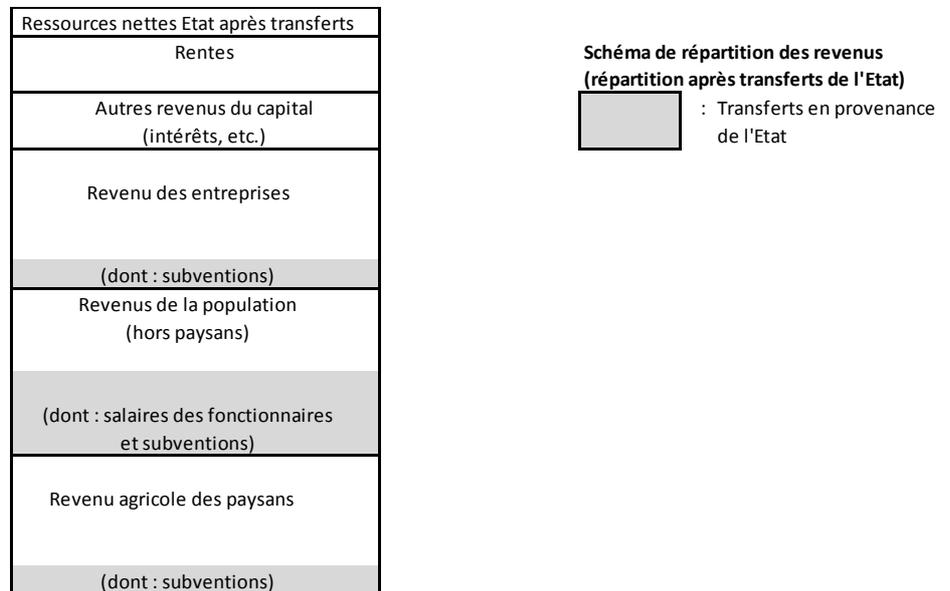


Schéma n°3 – Utilisation des revenus

Transferts à l'étranger (capitaux, épargne paiement du principal de la dette)	
Epargne non utilisée	
Investissement	Composante d'origine nationale
	Composante d'origine importée
Consommation	Composante d'origine nationale
	Composante d'origine importée

Schéma d'utilisation des revenus

Notons que :

- l'accroissement de la production agricole génère de la valeur ajoutée « directe » (au niveau de la production), mais il peut aussi favoriser le développement d'activités de transformation en « aval » de la production, et donc de « valeur ajoutée indirecte aval ». Inversement, le développement d'activités de transformation peut favoriser, en « amont », une croissance au niveau de la production agricole (« valeur ajoutée indirecte amont ») ;
- le développement de la production agricole peut aussi générer de la « valeur ajoutée indirecte amont », si ce développement stimule la fabrication d'intrants et de matériels nécessaires à la production agricole ;
- l'accroissement de la valeur ajoutée peut résulter d'une augmentation de la production agricole et agro-industrielle, mais aussi d'une meilleure utilisation des moyens de production. En utilisant moins de moyens de production pour fabriquer une même quantité de produit, on accroît la valeur ajoutée.
- la question des pertes est importante : la production prise en compte pour le calcul de la valeur ajoutée est **la production « utile »**, c'est-à-dire celle qui n'est pas perdue, que ce soit dans les champs, au cours du stockage, de la transformation ou de la commercialisation.

Une politique agricole peut aussi viser à **favoriser un certain mode de répartition des revenus** -c'est-à-dire, de répartition de la valeur-ajoutée- entre les différentes catégories d'acteurs économiques, de façon à ce que cette répartition soit favorable au développement économique. La répartition des revenus dans la société ne répond donc pas uniquement à des finalités sociales : elle peut répondre aussi à des finalités économiques.

En effet, tous les agents économiques² n'utilisent pas leurs revenus de la même façon. Or, cette utilisation a un impact sur le développement économique du pays. Ainsi :

- certains agents économiques utilisent une partie importante de leur revenu à l'investissement productif, alors que d'autres l'utilisent intégralement en biens de consommation ou tendent à en expatrier une partie. Du point de vue du pays, il peut être judicieux de permettre une répartition des revenus plus favorable au premier type d'agents ;
- certains agents économiques tendent à dépenser leur revenu dans des biens –biens de consommation ou investissements- qui sont principalement importés, alors que d'autres tendent à privilégier les biens produits dans le pays, contribuant ainsi au développement de l'activité productive nationale. Du point de vue du pays, il est plus intéressant de favoriser une répartition des revenus favorable à la deuxième catégorie d'agents.

On parle de « **valeur ajoutée induite** » pour qualifier l'effet économique, du point de vue du pays, de la répartition des revenus.

La politique agricole peut influencer sur la répartition des revenus :

- En modifiant la répartition des ressources productives, car cette répartition conditionne largement la distribution des revenus résultant de l'activité de production. Par exemple, un paysan est propriétaire de la terre qu'il cultive, il n'aura pas à payer de loyer, au contraire du cas où il loue la terre à un individu : une partie de la valeur ajoutée agricole est alors distribuée sous forme de rente foncière, c'est-à-dire le loyer de la terre.
- En agissant sur les prix auxquels les acteurs économiques échangent biens et services.

L'objectif d'accroissement des **recettes d'exportation** peut également constituer un objectif économique, notamment pour un pays visant **un excédent ou un équilibre de la balance commerciale**. La politique agricole peut alors viser :

- l'accroissement du volumes des exportations,
- l'amélioration de la compétitivité des produits à l'exportation, que ce soit la « compétitivité-prix » -diminution du coût de production unitaire des produits afin de pouvoir s'aligner sur les prix pratiqués sur les marchés extérieurs- ou la « compétitivité-qualité » -amélioration de la qualité des produits, de façon à répondre aux exigences des marchés extérieurs.

L'amélioration de la **balance commerciale** peut aussi être obtenue en **diminuant les dépenses d'importations**, grâce à une politique visant la substitution d'importations par des produits fabriqués dans le pays. La politique agricole peut alors viser l'amélioration de la

² Les agents économiques sont toutes les personnes physiques ou morales prenant des décisions d'ordre économique : entreprises, familles, Etat.

« compétitivité-prix » et de la « compétitivité-qualité » sur le marché intérieur, par rapport aux produits importés. A noter que la diminution des dépenses d'importations peut aussi être obtenue en favorisant des modes de production plus autonomes et économes en moyens de production importés (notamment les systèmes agro-écologiques).

1.2 Les objectifs sociaux

La **sécurité alimentaire** de la population constitue souvent un objectif central des politiques agricoles. Il s'agit de :

- favoriser une alimentation suffisante en quantité et en qualité à l'ensemble des secteurs de la population tout au long de l'année,
- de se prémunir des risques liés à la variabilité d'une année sur l'autre des volumes de production disponibles et du prix des produits alimentaires (prix intérieurs, mais aussi prix mondiaux si une partie de l'alimentation est importée).

Les agriculteurs constituent souvent la catégorie sociale qui souffre le plus d'insécurité alimentaire. Une politique agricole cherchant à renforcer la **sécurité alimentaire de la paysannerie** visera plus spécifiquement à favoriser un accroissement des volumes de la production et une diminution de la variabilité inter-annuelle. Elle visera également à améliorer les possibilités de stockage et de conservation et à améliorer les conditions de valorisation de la production agricole (accès aux marchés, prix).

Une politique visant à garantir la **sécurité alimentaire de l'ensemble de la population** (ruraux et urbains) visera à assurer la disponibilité de produits alimentaires (notamment au moyen d'un accroissement de la production agricole) et leur accessibilité tout au long du temps, notamment en période de crise. L'accessibilité peut être améliorée à travers des politiques visant à limiter les hausses de prix, mais aussi à garantir un revenu aux consommateurs les plus pauvres leur permettant d'acheter des aliments. En cas de crise majeure et en absence de revenus suffisants, l'aide alimentaire peut également constituer un élément d'une politique de sécurité alimentaire.

Si la sécurité alimentaire constitue avant tout un objectif social, elle répond également à un objectif économique. En effet, en cas de crise alimentaire, les agriculteurs tendent à diminuer les dépenses en moyens de production (intrants du cycle agricole, investissements), voire à décapitaliser (vente de cheptel, etc.) afin de prioriser leur alimentation de court terme. L'insécurité alimentaire génère ainsi une diminution des capacités de production.

La **sécurité alimentaire et nutritionnelle** est également un objectif qui met l'accent sur la qualité de l'alimentation et l'existence de conditions permettant une valorisation effective des nutriments par l'organisme. Là aussi, il s'agit d'un objectif à la fois social et économique. Ainsi, les conditions de nutrition des jeunes enfants sont-elles par exemple déterminantes sur le développement et l'état physiques et intellectuels des individus tout au long de leur vie, et donc sur le développement économique à venir du pays.

Au-delà de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la **satisfaction des besoins sociaux fondamentaux** (et donc du respect de **droits humains fondamentaux**) grâce à **l'amélioration du niveau de vie** de différentes catégories de la population constitue un objectif possible d'une politique agricole. Il s'agit alors essentiellement d'accroître les revenus des agriculteurs, mais également de créer des opportunités d'emploi (et donc de revenus) liés aux activités agricoles et de transformation de produits agricoles. Ce type d'objectif peut être assimilé à celui de **lutte contre la pauvreté**, qui a cependant un contenu plus limité et ne fait pas appel à l'approche par les droits.

Le **maintien d'emplois agricoles** et la **génération de nouveaux emplois** peuvent ainsi constituer un objectif important d'une politique agricole, notamment dans les pays où les autres secteurs d'activité (industrie, services) ne sont pas en mesure de fournir des emplois rémunérateurs à l'ensemble de la force de travail excédentaire du secteur agricole.

1.3 Les objectifs relatifs à l'environnement et à l'aménagement du territoire

La politique agricole peut aussi répondre à des objectifs de contribution à **la préservation et à l'amélioration du potentiel productif des écosystèmes cultivés** : fertilité des sols, lutte contre l'érosion, l'aridification et la désertification, préservation de la biodiversité, préservation et augmentation des ressources en eau.

Au delà de ce qui concerne le potentiel productif de l'écosystème, la politique agricole peut aussi viser à réduire les impacts négatifs et accroître les effets positifs de l'agriculture sur **l'environnement** et en matière de **gestion des ressources naturelles** et d'**aménagement du territoire** (les « externalités » de l'agriculture) : diminution des contaminations de l'environnement, amélioration de la gestion territoriale de l'eau, lutte contre la désertification, développement d'un tissu économique, etc. Une dimension particulière est la **contribution de l'agriculture au changement climatique global**. Cependant, dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, la question de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique est largement prioritaire par rapport à celle de la contribution au changement climatique.

1.4 Et l'amélioration du revenu des paysans ?

L'amélioration du **revenu des paysans** constitue bien entendu un objectif important de la plupart des politiques agricoles, mais il est important de préciser que cet objectif particulier :

- Cet objectif particulier **permet lui-même d'atteindre des objectifs plus généraux**, qu'ils soient :
 - **d'ordre économique** : de meilleurs revenus agricoles, permettent un accroissement des investissements productifs et donc de la richesse produite, et selon les productions, une augmentation des recettes d'exportation ou une diminution des importations de produits agricoles ;
 - **d'ordre social** : l'amélioration des revenus des paysans permet d'améliorer leur propre sécurité alimentaire, leur niveau de vie et éventuellement leur ca-

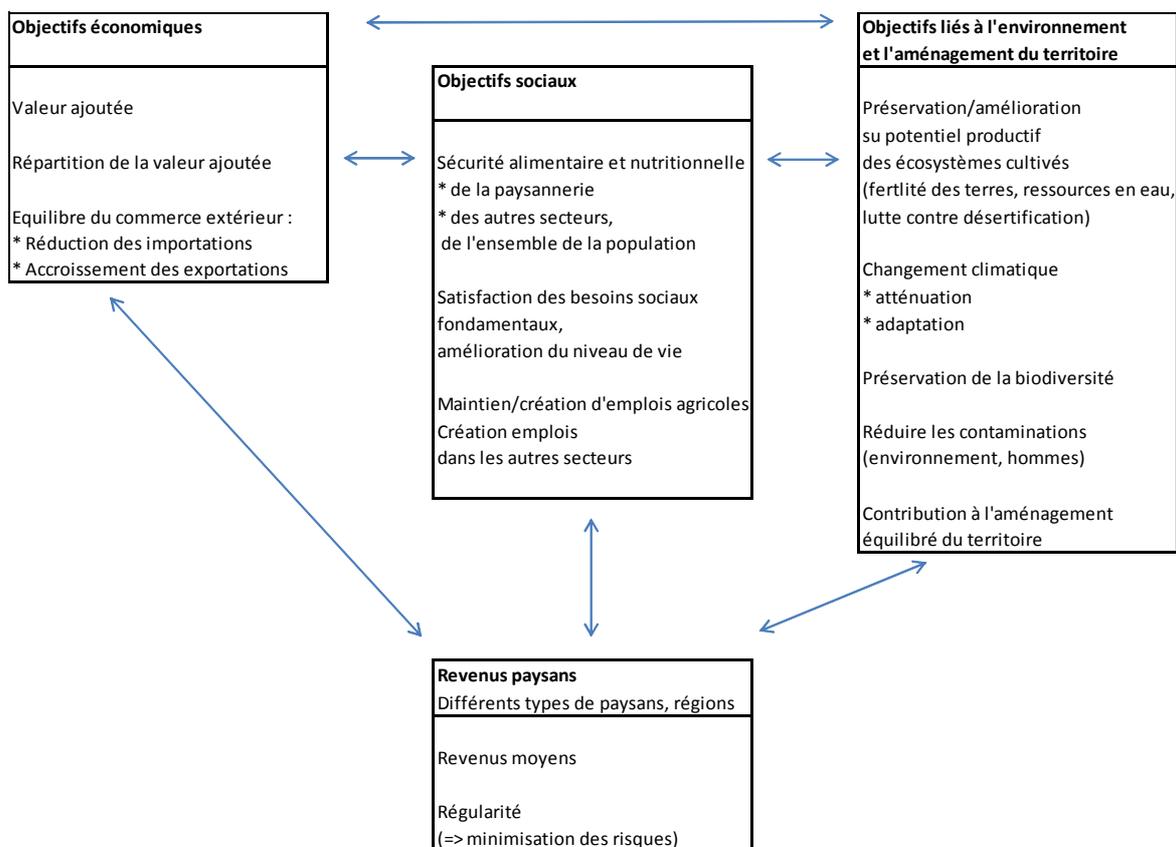
pacité à générer des emplois. Elle contribue aussi à l'amélioration de la sécurité alimentaire de la population en général dans la mesure où elle accroît les capacités des paysans à investir dans la production de biens alimentaires ;

- **d'ordre environnemental** : en disposant de meilleurs revenus, les paysans sont davantage en mesure d'investir dans des activités qui contribuent à l'amélioration du potentiel productif des écosystèmes (utilisation de fumier, plantations d'arbres, construction de terrasses, etc.)
- la réalisation de cet objectif **dépend à son tour de la réalisation de certains objectifs généraux**, notamment l'augmentation de la richesse produite et le mode de répartition des revenus, mais aussi l'amélioration de la fertilité des écosystèmes.

Il convient de noter que :

- **la régularité des revenus paysans d'une année sur l'autre** est tout aussi importante que le revenu moyen. En effet, quand les revenus varient fortement d'une année sur l'autre, les bonnes années ne compensent généralement pas les mauvaises années. En effet, lors des mauvaises années, l'agriculteur se trouve dans l'obligation de céder une partie de son capital à bas prix (cheptel par exemple) ou d'emprunter de l'argent dans des conditions défavorables (taux d'intérêt élevé), ou encore de recourir à des pratiques nuisibles à la fertilité de l'écosystème (déboisement pour vendre du bois de chauffe, etc.). Trois questions sont centrales pour la régularité des revenus : **la régularité de la production physique** (notamment face aux variations climatiques), **la régularité des prix** et l'existence de possibilités de **réserves alimentaires ou d'épargne** mobilisables en cas de mauvaise année. Nous reverrons ces questions dans la partie 2.
- une situation d'irrégularité (ou volatilité) inter-annuelle des revenus (que celle-ci provienne de l'irrégularité des volumes de production ou des prix de production) –ou plus généralement d'irrégularité du pouvoir d'achat, qui dépend aussi de la volatilité des prix des biens de consommation- signifie une absence de prévisibilité du revenu (ou pouvoir d'achat) à venir. Dans ces conditions, les paysans tendent à **minimiser les risques économiques et alimentaires**, et ce d'autant plus que leur situation économique globale est fragile. Ils cherchent alors à diminuer les coûts de production, à court terme (dépenses du cycle agricole) et à moyen terme (paiement de crédits d'investissements) et à mettre en œuvre des systèmes de production générant en moyenne moins de revenus, mais plus sûrs, c'est-à-dire permettant des revenus plus réguliers. Les politiques agricoles visant à diminuer les irrégularités de production et de prix peuvent ainsi aussi répondre à un objectif d'accroissement des volumes de production.

Schéma n° 4 : Les différents objectifs d'une politique agricole



1.5 Objectifs spécifiques, objectifs différenciés.

L'amélioration des revenus paysans contribue ainsi à des objectifs plus globaux. On peut identifier un certain nombre **d'autres objectifs spécifiques** (ou objectifs intermédiaires) qui concourent plus ou moins directement aux objectifs globaux d'une politique agricole. Par exemple, l'objectif d'accroissement des rendements agricoles est un objectif intermédiaire qui contribue aux objectifs d'accroissement de la richesse produite, d'amélioration de la balance commerciale, de sécurité alimentaire, ou encore d'amélioration des revenus paysans.

Les objectifs d'une politique agricole peuvent être **différenciés selon les différentes régions** d'un pays ou d'une grande région ou **selon les catégories sociales**. Une politique agricole peut notamment viser à une réduction des inégalités de développement entre régions, aux inégalités sociales ou aux inégalités entre hommes et femmes.

2. Dans la pratique...

Dans la pratique, les véritables objectifs des politiques agricoles ne sont souvent pas clairement explicités !

Tout d'abord, à un moment donné, certains objectifs peuvent être **plus ou moins contradictoires**. Par exemple, l'objectif d'accroissement des exportations peut être contradictoire avec l'objectif de sécurité alimentaire. Ou encore, l'objectif d'accroissement des revenus des paysans –qui implique des prix agricoles élevés- peut être contradictoire avec la sécurité alimentaire de court terme des consommateurs –qui requière des prix plus bas-, etc. Certaines solutions peuvent permettre de trouver des **compromis** entre des objectifs en partie contradictoires.

Il est donc bien entendu important que le **pouvoir politique** soit en mesure de **dégager une vision de l'intérêt général** en tenant compte, jusqu'à un certain point, des intérêts particuliers des différents secteurs économiques et sociaux.

En règle générale, les objectifs et les instruments des politiques agricoles résultent autant, voire plus, de **différentes contraintes et rapports de force entre divers secteurs économiques et sociaux** que d'une réelle vision de l'intérêt général, c'est-à-dire l'intérêt de la grande majorité de la population, en tenant compte aussi des générations à venir. Il doit être noté que les divers secteurs économiques et sociaux n'ont pas tous la même capacité de faire entendre leur voix.

Les politiques sont également bien souvent largement influencées par des **acteurs extérieurs au pays**, notamment les bailleurs de fond et les institutions financières qui imposent plus ou moins leurs priorités et leurs conditionnalités. Quant aux **accords internationaux** conclus par le pays (accords d'intégration régionale, le libre-échange, OMC, etc.), ils peuvent aussi comporter de fortes contraintes pour la mise en œuvre de politiques agricoles (recours limité à certaines mesures commerciales ou au soutien à la production agricole).

Enfin, l'économie est loin d'être une science exacte et les politiques dépendent en partie de la **vision** et de l'ensemble des idées qu'ont les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires de la problématique du pays, de son secteur agricole, des solutions adaptées. Cette vision, cette idéologie est souvent influencée par l'origine et la position sociale et par les parcours individuels (formation, expérience professionnelle, conseils extérieurs, etc.).

En fonction de ces différents éléments (contraintes, rapports de force, influences extérieures au pays, intérêts, vision et idéologie des dirigeants), les politiques agricoles :

- seront plus ou moins libérales (rôle prédominant du marché) ou interventionnistes (rôle important de l'Etat, au nom de la souveraineté alimentaire),

- privilégieront la croissance des exportations et la compétitivité sur le marché mondial, ou l'indépendance alimentaire et le développement des cultures vivrières et du marché intérieur,
- accorderont une place plus ou moins importante à l'agriculture paysanne ou à l'agriculture capitaliste (agriculture reposant sur la main d'œuvre salariée),
- privilégieront plutôt les intérêts immédiats des consommateurs urbains ou le développement de la production agricole,
- seront plus ou moins sensibles au long terme et notamment a) à la question de l'emploi et de l'impact de la dynamique de l'agriculture sur le marché du travail ; b) à la question de l'environnement et de l'évolution du potentiel productif des écosystèmes cultivés,
- viseront prioritairement à diffuser les pratiques de la révolution verte basées sur un usage intensif d'intrants extérieurs à l'exploitation, ou bien à promouvoir les pratiques de l'agroécologie, fondée sur une meilleure mise à profit des potentiels internes des écosystèmes et une plus grande autonomie vis-à-vis de l'extérieur

Ainsi, une politique agricole n'est jamais neutre et favorise en fin de compte un certain type de **modèle agricole**, c'est-à-dire certaines caractéristiques techniques et sociales de l'agriculture.

Des enjeux pour les organisations paysannes

Pour les organisations paysannes, il est fondamental d'être en mesure :

- *de bien définir leur **propre vision** et leurs **propres objectifs généraux**,*
- *de favoriser une **mise en débat** de ces différentes questions,*
- *de dégager et de mettre en évidence les **convergences** entre les intérêts de la paysannerie et ceux des autres secteurs économiques et catégories sociales (industriels, consommateurs, etc) et, plus globalement, l'intérêt général de la société. Cette construction de convergences et **d'alliances** peut être facilitée par le fait que, objectivement, le développement de l'ensemble du pays suppose celui de sa paysannerie. Mais, les contradictions, réelles ou apparentes, ne doivent pas être occultées. Les organisations paysannes sont d'autant plus en mesure de faire valoir leurs intérêts qu'elles sont capables de prendre en considération ces autres intérêts et les contradictions possibles et de proposer ou soutenir des compromis.*

3. Les modalités générales d'intervention

L'Etat n'étant généralement pas directement « producteur agricole », son intervention vise à modifier l'**environnement économique et institutionnel** de l'agriculture, de façon à orienter :

- les **pratiques** des acteurs économiques,
- les **relations** qu'ils entretiennent entre eux, et notamment **la répartition du revenu qui découle de ces relations.**

Pour cela, l'Etat peut mettre en œuvre quatre modalités générales d'interventions :

- la régulation des marchés (marchés agricoles, mais aussi autres types de marchés),
- la fourniture directe de biens et services,
- les transferts directs de revenus,
- la réglementation.

3.1 La régulation des marchés

Les prix de marché des différents biens et services (prix du foncier, des moyens de production, des produits agricoles et alimentaires, taux d'intérêt, prix de locations), ainsi que le prix de la force de travail sont fondamentaux à double titre :

- **les prix influent sur les pratiques des acteurs économiques** : par exemple, si le prix de l'engrais est élevé, le paysan en utilisera moins que s'il était bon marché. L'incertitude quant aux prix à venir –qui découle de leur volatilité- détermine aussi les pratiques. Par exemple, en situation de prix des produits agricoles très volatiles, le paysan pourra choisir de prendre très peu de risques : il ne s'endettera pas pour l'acquisition de moyens de production (engrais, aliments pour animaux, etc.) afin de ne pas se retrouver dans l'incapacité de rembourser le prêt en cas de chute du prix des produits agricoles. Il utilisera donc moins de ces moyens de production.
- **les prix conditionnent la répartition du revenu entre les acteurs économiques**. Le prix constitue en cela un « rapport social » entre les différentes catégories d'acteurs.

L'Etat peut intervenir de deux façons pour **réguler** les prix de marché des biens et services :

- en favorisant un certain ajustement de l'offre et de la demande intérieurs (notamment, pour ce qui est des produits agricoles, au moyen de politiques de stockage public ou d'aide au stockage privé),
- en jouant sur les volumes d'offre et demande de l'extérieur du pays, et sur les prix d'importation et d'exportation, au moyen de politiques commerciales.

L'Etat peut aussi intervenir plus directement sur le prix des différents biens et services au moyen de la fourniture directe de biens et de service (voir 3.2. ci-dessous), de transferts de revenus (voir 3.3.), ou encore au moyen de réglementations (voir 3.4.)

3.2 La fourniture directe de biens et de services

L'Etat peut intervenir **directement en tant qu'acteur économique**, en produisant ou commercialisant des biens et des services :

- construction de routes et d'infrastructures ;
- commerce extérieur, commercialisation, stockage et/ou fabrication de moyens de production agricole ;

- commerce extérieur, commercialisation, stockage ou/et transformation de produits agricoles ;
- recherche agronomique ;
- conseil technique agricole ;
- crédit agricole public,
- etc.

L'intervention de l'Etat en tant qu'acteur économique direct est notamment justifiée quand les activités nécessitent un lourd investissement (infrastructures par exemple) ou quand la rentabilité économique ne serait pas suffisante pour intéresser des acteurs privés en l'absence de subventions (par exemple le conseil technique ou le crédit agricole)

L'intervention de l'Etat en tant qu'acteur économique lui permet aussi de modifier les prix de marché, directement à travers les prix qu'il fixe (il peut alors y avoir transfert de revenus : voir ci-dessous), ou indirectement (influence de son intervention en tant qu'acteur économique sur le prix de marché)

3.3 Les transferts de revenus

L'Etat peut **subventionner** les biens et services qu'il distribue ou commercialise lui-même, ce qui permet de diminuer leur prix (à l'extrême, ils peuvent même être gratuits). Il peut aussi verser directement des subventions à des acteurs économiques :

- Soit de façon à ce qu'ils baissent le prix de vente des biens et services qu'ils produisent ou commercialisent ;
- Soit à la condition que ces subventions soient utilisées pour la réalisation de certaines pratiques (subvention pour l'achat d'un matériel ou de l'eau d'irrigation, par exemple).

Dans ces deux cas, l'Etat peut ainsi orienter les pratiques des acteurs économiques.

Au moyen de subventions directes ou indirectes (mise à disposition de locaux, de personnel, etc.) et de facilitations diverses (réglementation favorable), l'Etat peut encourager certains acteurs de la société à intervenir en soutien à la production agricole. D'une certaine façon, l'Etat délègue ainsi une partie de la politique agricole, que ce soit à des organisations de producteurs, à des associations, à des collectivités territoriales ou à des entreprises privées. Cette délégation peut être plus formalisée, donnant lieu à une contractualisation et à une **rémunération** des services rendus.

Au moyen de la politique fiscale, l'Etat peut **prélever une partie de la valeur ajoutée**. Les prélèvements fiscaux répondent davantage à un objectif de redistribution du revenu national, mais ils peuvent aussi être liées à des biens et services particuliers (par exemple, la taxation des carburants), et ainsi répondre à un objectif d'orientation des pratiques des acteurs économiques.

3.4 La réglementation

Au moyen de la réglementation, l'Etat peut **fixer et faire appliquer des règles** concernant les pratiques des acteurs (normes relatives aux pratiques de production, à la qualité des produits et à leur conditionnement). Les règles peuvent aussi concerner les relations économiques entre les acteurs, y compris les niveaux de marges et de prix (prix minimum, prix maximum). Les règles peuvent être d'application **obligatoire ou volontaire** (labels de qualité par exemple).

Les différentes interventions peuvent être de nature **générale**, ou bien concerner **spécifiquement** certains types d'acteurs économiques, certaines productions ou certaines régions.

4. Les niveaux d'intervention

Il est utile de distinguer deux niveaux possibles d'intervention (hors des cas où l'Etat est directement producteur agricole) : les politiques agricoles peuvent intervenir **en « amont »** ou **en « aval »** de la production agricole.

Les interventions **« en amont »** de la production visent à modifier **les conditions de la production** elle-même :

- la disponibilité et l'accessibilité aux **ressources productives**, leur prix et les conditions d'utilisation : terre, eau, équipements, intrants et force de travail, mais aussi ressources monétaires qui permettent l'accès aux ressources productives proprement dites. A terme, la disponibilité et l'accessibilité aux ressources modifient la structure productive de l'agriculture (nombre et types d'exploitations agricoles et leurs caractéristiques).
- la disponibilité et l'accessibilité à l'**information** (savoir-faire techniques, prévisions relatives au climat, aux débouchés, aux prix de marché),
- la **réglementation relative aux pratiques productives**.

En règle générale, ces interventions répondent à divers **objectifs spécifiques** : accroissement des rendements à l'hectare, de la superficie cultivée par actif, de la production alimentaire, de la valeur ajoutée, du revenu des agriculteurs et/ou de la fertilité. Ces objectifs spécifiques contribuent à leur tour aux **objectifs généraux** d'accroissement de la richesse produite par le pays, d'amélioration de la balance commerciale, de sécurité alimentaire, d'amélioration du niveau de vie et/ou de génération d'emplois agricoles, ainsi qu'à divers objectifs relatifs à l'environnement et à l'aménagement du territoire.

Les interventions **en « aval »** de la production visent quant à elles à modifier :

- les conditions de **valorisation de la production agricole** pour les agriculteurs,
- les processus de **commercialisation, transformation et distribution** des produits agricoles, lesquels peuvent, à leur tour, influencer sur les conditions de valorisation pour les agriculteurs.

Ces interventions répondent à des **objectifs spécifiques** : création et développement de marchés, transformation de produits, prix de marché, équilibre des relations entre acteurs économiques ou/et revenu des agriculteurs. Ces objectifs spécifiques contribuent à leur tour à des **objectifs généraux** d'accroissement de la richesse produite, de répartition des revenus, de balance commerciale, de sécurité alimentaire ou/et d'amélioration du niveau de vie. A noter que, en modifiant les conditions de valorisation de la production agricole, ces politiques influent sur sa rentabilité pour les agriculteurs, et donc, indirectement, sur leurs choix productifs et sur la production elle-même.

Notons enfin l'importance, en marge de cette classification, de **l'appui direct à la création et au renforcement des organisations de producteurs**.

5. Les conditions de succès et la question de la cohérence des politiques

Le succès d'une politique agricole dépend de diverses conditions qui interpellent à la fois les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi/évaluation.

5.1 La pertinence et la cohérence interne d'une politique agricole

Il importe qu'une politique agricole soit bien définie par rapport à des **objectifs généraux**. Bien souvent, des interventions sont définies en réponse à des problèmes et en fonction d'objectifs particuliers -par exemple, mécaniser la production agricole pour accroître les revenus agricoles-, sans véritablement s'assurer que ces objectifs spécifiques répondent à des objectifs généraux conformes à l'intérêt général. Par exemple, une politique de motorisation de la production agricole peut accroître la productivité du travail agricole (objectif spécifique), mais sans nécessairement accroître globalement la production de richesses et de revenus dans la société (objectif général), du fait, d'une part, de l'augmentation des coûts de production et, d'autre part, de l'impossibilité pour la main d'œuvre auparavant utilisée de retrouver un emploi productif et générateur de revenus.

Il est également nécessaire de bien identifier les **objectifs spécifiques** qui permettent de répondre à des objectifs généraux, en fonction d'une analyse des problèmes et des facteurs limitant (par exemple, on peut identifier que l'accès aux marchés pour commercialiser la production constitue le principal facteur limitant l'accroissement de la production).

Il convient de s'assurer que les interventions envisagées permettent bien de répondre aux objectifs spécifiques et qu'ils s'agit de **la meilleure façon de procéder**, compte tenu de la gamme d'interventions possibles, des conditions économiques et institutionnelles existantes pour leur mise en œuvre, de leur coût et de leurs éventuels effets secondaires.

D'une façon générale, une politique agricole est constituée d'un ensemble de mesures complémentaires qui contribuent aux divers objectifs. Les différentes mesures doivent également être **cohérentes entre elles**. Tant de fois n'a-t-on pas vu une politique agricole qui résout une

limitation rencontrée par les agriculteurs, mais en oubliant de s'attaquer à un autre problème qui devient rapidement le facteur limitant ! A titre d'exemple :

- l'approvisionnement en intrants doit souvent être couplé à un système de financement adapté pour leur acquisition,
- l'incitation à des investissements dans des améliorations de l'écosystème (plantations, amendements) a peu de chance d'être efficace sans politique foncière adaptée qui permet de sécuriser l'accès à la terre sur le long terme.

5.2 L'appropriation de la politique par les acteurs

Le succès d'une politique agricole dépend largement de la **connaissance** et de la **compréhension** de celle-ci de la part des acteurs économiques et institutionnels, mais aussi de leur **participation effective** aux mécanismes mis en œuvre. Leur participation effective aux processus d'élaboration et de suivi de la politique constitue un élément important facilitant cette appropriation.

5.3 La question des moyens et du financement

Le succès d'une politique agricole suppose une **estimation réaliste des moyens** humains, matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre et l'existence de **moyens de financement durables** permettant de les garantir.

5.4 La cohérence des niveaux politiques d'intervention

Il importe que la politique agricole définie au niveau national soit **cohérente avec la politique régionale** (PAU et ECOWAP). Il importe non seulement qu'elles ne se contredisent pas, mais aussi que soient créées des **synergies** entre ces deux niveaux d'intervention, afin de renforcer l'efficacité de l'ensemble. Cette question de la cohérence entre différents niveaux politiques d'intervention peut se poser aussi entre un **niveau local** (administration centrale déconcentrée ou pouvoir décentralisé des collectivités territoriales) et le **niveau national**.

5.5 La cohérence des diverses politiques

Un autre aspect de la cohérence des politiques concerne :

- la cohérence entre les interventions des **différentes administrations** au sein d'un même ministère,
- la cohérence entre la politique agricole et les **autres politiques sectorielles**,
- la cohérence entre la politique agricole et les **politiques transversales**. C'est notamment le cas :
 - o de la **politique monétaire** : masse monétaire mise en circulation (disponibilité en crédit, inflation), politique de crédit (taux de crédit directeurs) et politique

de change. Cette dernière détermine les prix relatifs entre les biens importés ou exportés et les biens originaires et destinés au marché intérieur.

- de la **politique fiscale** : types de prélèvements (fiscalité directe, du type impôt sur le revenu, ou indirecte, comme la TVA) et montants.
- de la **politique commerciale** (taxes et subventions sur les importations et les exportations, restrictions quantitatives aux échanges). Celle-ci influe sur les conditions de concurrence entre les produits importés et les produits nationaux, les conditions d'accès aux marchés internationaux, et, finalement, sur les prix agricoles.

II. LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE POLITIQUES AGRICOLES

Nous présentons à la suite les différents **types et instruments (ou mesures) de politique agricole**. Pour chaque type de politique, un tableau récapitule les différents instruments possibles en fonction de l'objectif spécifique et selon la modalité d'intervention : régulation des marchés, fourniture de biens et de services, transfert de revenus, réglementation.

Il doit être rappelé que les instruments peuvent être appliqués d'une façon générale ou bien viser spécifiquement certaines catégories d'agriculteurs, acteurs économiques ou zones géographiques.

1. En « amont » de la production

Les interventions « en amont » de la production visent donc essentiellement à améliorer la disponibilité et l'accessibilité aux ressources productives et à l'information. Elles peuvent aussi porter sur la réglementation relative aux pratiques productives.

1.1 Les politiques foncières et relatives à l'accès aux ressources naturelles

Les conditions d'accès à la terre et aux ressources naturelles déterminent dans une large mesure :

- la répartition des ressources productives -et donc des revenus- entre les différents acteurs,
- les techniques agricoles mises en œuvre, et donc les niveaux de production. En effet, les techniques agricoles dépendent fortement de la répartition des ressources foncières entre les différents acteurs. Par exemple, les plus petites exploitations tendent à mettre en œuvre des systèmes plus intensifs en travail. D'autre part, l'existence d'une sécurité de long terme sur le foncier encourage les agriculteurs à réaliser des investissements sur le foncier (plantations, systèmes d'irrigation, etc.) , etc.
- la dynamique des écosystèmes cultivés. La sécurité de l'accès au foncier facilitera par exemple des investissements de long terme contribuant à l'amélioration de la fertilité (plantations, amendements, etc.). Dans certaines situations, la régulation des usages pourra également contribuer à une préservation et une amélioration des écosystèmes.

Les politiques foncières et relatives à l'accès aux ressources naturelles peuvent viser :

- la facilitation de l'accès au foncier et aux ressources naturelles (RN)

L'Etat peut intervenir pour faciliter l'accès au foncier au moyen de l'octroi de concessions foncières au profit des utilisateurs (droit d'utilisation pour une certaine période) ou de réformes agraires (redistribution du foncier). Pour réaliser ce type de politique, l'Etat peut préalablement acquérir lui-même du foncier (acquisitions foncières). L'Etat peut également faciliter des prêts ou des subventions pour l'achat de terres. L'instauration de règles relatives à l'utilisation du foncier (voir ci-dessous) peut également contribuer à faciliter cet accès.

- la sécurisation de cet accès au cours du temps

La sécurisation foncière est constituée d'un ensemble de mesures et d'outils qui permettent aux détenteurs de droits fonciers de jouir de ces droits et d'être protégés contre d'éventuelles contestations. On peut rechercher la sécurisation :

- de tous les types de droits (d'autant plus que les droits locaux appliqués aux ressources naturelles et à la terre sont très diversifiés en Afrique de l'Ouest) ou juste de certains d'entre eux,
- de tous les types de détenteurs de droits ou seulement de certains d'entre eux, de certains espaces, de ressources ou d'activités³.

- la fixation de règles

La régulation foncière est constituée d'un ensemble de mesures prises pour garantir le fonctionnement des systèmes fonciers ou pour contrôler et corriger ce fonctionnement⁴. De même, l'Etat peut instituer des règles régissant l'accès aux diverses ressources naturelles (eau, forêts, etc.)

Objectif Spécifique	Modalités générales d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de revenus	Réglementation
Faciliter l'accès au foncier et aux RN		Concessions foncières, réforme agraire Prêts pour l'achat de terres	Subventions pour l'achat de terres	Règles relatives à l'utilisation des sols, au prix du foncier
Sécuriser l'accès au foncier et aux RN		Reconnaissance et protection des droits fonciers		Règles relatives aux baux fonciers
Fixer les règles d'accès au foncier		Cadres de concertation entre acteurs		Règles relatives à l'utilisation du foncier et des RN

³ Voir Basserrie, Vincent et d'Aquino, Patrick, 2011. Sur les différents types de droits, voir la fiche du même dossier « Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles » (Merlet, Michel, 2011).

⁴ Ibid.

Politiques foncières et gestion des ressources naturelles

S'il apparaît généralement évident que le type de répartition du foncier et le degré de sécurisation influe sur les pratiques productives et sur la capacité des différents types d'acteurs de générer des revenus, l'impact sur la dynamique des écosystèmes cultivés et sur la gestion des ressources naturelles est également déterminant.

D'une façon générale, l'agriculture paysanne a fondamentalement intérêt en l'amélioration de long terme de la fertilité de l'écosystème cultivé, car son avenir en dépend directement. La famille paysanne, chaque fois qu'elle en a la capacité, investit en temps et en ressources financières dans l'amélioration de l'écosystème cultivé, d'autant plus que ce type d'investissement (plantations, transport et épandage de fumier, construction de terrasses) requière généralement beaucoup de travail familial et que celui-ci ne constitue pas à proprement parlé un coût de production pour la famille (en effet, que les membres de la famille travaillent ou non, il faut de toutes façons subvenir à leurs besoins fondamentaux). Bien sûr, il importe également que l'accès au foncier soit sécurisé, faute de quoi la famille paysanne prend difficilement le risque de réaliser un investissement dont elle pourrait ne pas bénéficier elle-même !

Il en va différemment de l'agriculture capitaliste : l'entrepreneur capitaliste cherche à maximiser la rentabilité du capital investi. Il peut toujours déplacer son capital vers d'autres régions ou d'autres secteurs d'activités si la rentabilité devient insuffisante. Du fait de cette mobilité du capital et de cet objectif de rentabilité immédiate, il est souvent amené à renoncer aux forts investissements qu'implique l'amélioration de long terme de l'écosystème, d'autant plus qu'ils requièrent l'utilisation de travail salarié qui constitue bien un coût supplémentaire.

Par ailleurs, la famille paysanne, lorsqu'elle est en situation de crise économique et sociale, tend souvent à mettre en place des pratiques productives négatives pour la reproduction de l'écosystème (déboisement, etc.), car il en va de sa survie de court terme. De même, elle aura moins tendance à protéger l'écosystème si son accès au foncier n'est pas sécurisé sur le long terme.

Aussi, les politiques foncières tendant à favoriser le développement d'une structure agraire stable, sécurisée et fondée sur une paysannerie en bonne santé économique contribuent-elles à une gestion durable des ressources naturelles. Il en va différemment des politiques foncières favorisant des structures agraires instables, non sécurisées et fondées sur une agriculture capitaliste ou (et) une agriculture paysanne et crise.

Le rôle majeur des Etats dans la gestion concertée et durable des ressources naturelles⁵

(.../...) La gestion concertée des ressources naturelles entre les différents usagers et les pouvoirs publics offre de nombreux avantages comme l'ont montré diverses expériences d'associations d'usagers de l'eau ou les projets de gestion décentralisée du foncier. Ces expériences de gestion concertée nous montrent aussi la nécessité d'un accompagnement conséquent des pouvoirs publics, aussi bien dans l'encadrement du processus de concertation ou de la gestion décentralisée que dans le renforcement des capacités des acteurs impliqués. De plus, les Etats sont contraints d'intervenir en cas de gestion non durable des ressources naturelles (.../...).

Niger : un exemple de politique foncière participative^{6, 7}

⁵ Extrait de Pautrizel, L., 2011.

En 1993, le Niger a procédé à une réforme de son système foncier. L'objectif poursuivi par cette réforme est la sécurisation effective des producteurs ruraux et la création d'un environnement de gestion locale concertée des ressources naturelles. Dans ce cadre, des institutions de gestion de proximité du foncier rural ont été mises en place : ce sont les Commissions foncières (Cofos).

A travers leurs activités, les Cofos ont permis de prévenir et de réduire les conflits dans les principaux foyers de tensions foncières ; elles ont également contribué à améliorer l'accès équitable et sécurisé des populations rurales aux ressources naturelles.

(.../...) Organes paritaires comprenant d'une part des représentants de l'Etat et d'autre part, les élus locaux, les autorités coutumières, et des représentants des producteurs ruraux, (.../...) les Cofos sont dotées de compétences de proximité s'exerçant sur toutes les catégories de terres et de ressources naturelles de la localité. ». Ses missions sont multiples : vulgarisation des textes, délivrance des titres fonciers sur des terres individuelles ou indivises, délivrance des titres de droit d'usage prioritaire aux pasteurs sur leurs territoires d'attache ; recensement, délimitation et matérialisation des ressources communes (couloirs de passage du bétail, points d'eau public, etc.) ; constat par écrit des transactions foncières ; contrôle et mise en valeur des ressources naturelles, etc.

Les Cofos constituent un cadre unique de concertation, de réflexion et de prise de décisions en matière de gestion des ressources naturelles et de prévention des conflits.

1.2 Le soutien aux investissements agricoles

Le manque d'investissements (infrastructures, équipements, matériel, plantations, animaux) constitue bien souvent une limitation majeure à l'accroissement de la production et de la productivité agricoles : nombre d'exploitations disposent d'un niveau d'accumulation en capital insuffisant pour garantir un niveau de production et de revenu permettant à la fois d'assurer la vie de la famille paysanne et la reproduction du capital et de l'écosystème cultivé. Dans le même temps, l'absence d'accès au crédit ne permet pas de réaliser les investissements nécessaires, ou alors la rentabilité des investissements est insuffisante pour compenser les taux d'intérêts. Donner les moyens à ces exploitations d'atteindre un niveau de capitalisation suffisant constitue donc un enjeu central. Le soutien aux investissements peut aussi faciliter la mise en œuvre de systèmes de production favorables à la préservation et à l'amélioration des écosystèmes.

Des investissements. Oui, mais quels investissements ?

Le ciblage du soutien sur certains investissements constitue un moyen d'orienter fortement les pratiques agricoles, mais aussi le type d'agriculteurs bénéficiaires. En effet, tous les agriculteurs ne disposent pas des mêmes priorités, des mêmes besoins et des mêmes capacités de rentabiliser les investissements. Un soutien à l'acquisition de tracteurs bénéficiera par exemple essentiellement aux agriculteurs disposant de surfaces plus importantes, alors qu'un soutien à l'acquisition de bœufs de traits bénéficiera à des agriculteurs moins bien dotés et ne disposant pas déjà d'animaux de traction.

⁶ Kandine A., 2011.

⁷ Présentation de la Plate-Forme Paysanne du Niger, atelier de réflexion et de formation sur les politiques agricoles, ROPPA, Lomé, avril 2012.

La politique de soutien aux investissements peut aussi cibler explicitement certains types d'agriculteurs.

Les politiques d'investissements agricoles peuvent consister en :

- la réalisation directe d'investissements agricoles par l'Etat, au service des agriculteurs,
- la facilitation de l'acquisition de matériel agricole,
- la facilitation de la location de matériel agricole,
- l'amélioration du savoir-faire des agriculteurs, nécessaire à l'acquisition et l'utilisation de certains nouveaux matériels.

Objectif Spécifique	Modalités générales d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Réaliser ou com- manditer des inves- tisements agri- coles		Fourniture d'infrastructures collectives	Subvention plus ou moins importante, selon le prix à payer par les agri- culteurs	
Faciliter l'acquisition de matériel	Politique commer- ciale facilitant les importations de matériel	Importation, distri- bution Prêts pour l'acquisition de matériel	Soutien aux impor- tateurs, fabricants, distributeurs. Subventions aux agriculteurs Fiscalité	
Faciliter la location de matériel		Location	Soutien aux entre- prises et coopéra- tives pratiquant la location Fiscalité	
Améliorer le sa- voir-faire des agri- culteurs		Conseil technique, échanges d'expériences	Soutien à des ac- teurs pratiquant le conseil technique et organisant des échanges d'expériences	

1.3 Le soutien à l'utilisation d'intrants agricoles

Dans de nombreuses régions, les paysans ne bénéficient pas de l'accès à certains intrants, ou alors à des niveaux de prix élevés. Les intrants disponibles peuvent aussi être de médiocre qualité.

Les politiques de soutien à l'utilisation d'intrants agricoles visent donc :

- la facilitation de l'acquisition d'intrants par les agriculteurs,
- l'amélioration de la qualité des intrants,
- l'amélioration du savoir-faire des agriculteurs, au profit d'un meilleur usage des intrants.

Les mesures peuvent être plus ou moins ciblées :

- o sur certains types d'agriculteurs. Les mesures non ciblées sont plus simples à mettre en œuvre. L'Etat peut par exemple jouer sur les prix de marché au moyen de subventions aux fabricants ou importateurs. Elles favorisent de fait les exploitations les plus grandes qui utilisent davantage d'intrants. Il peut par ailleurs y avoir un effet d'aubaine quand les agriculteurs utilisaient déjà des intrants avant la mise en œuvre de la politique. Si la mesure consiste à subventionner l'utilisation d'intrants, il y a alors un simple transfert de revenu de l'Etat vers les agriculteurs concernés, sans évolution des pratiques productives. Une façon de contourner la difficulté est de plafonner la quantité d'intrants subventionnés par exploitation.
- o sur certaines productions, soit qu'il s'agisse d'intrants spécifiques à certaines productions (mais de nombreux intrants ne sont pas spécifiques à telle ou telle production, notamment en ce qui concerne les engrais), soit que le soutien soit conditionné à un engagement de l'agriculteur d'utiliser les intrants subventionnés pour une production déterminée. Dans ce cas, la prétention de l'Etat de se substituer à l'agriculteur dans le choix de l'allocation de ses ressources productives au sein de son système de production peut créer des tensions et générer des contournements de la mesure.

Les mesures peuvent par ailleurs s'accompagner d'un niveau de subventions plus ou moins élevé (avec, y compris, la possibilité de distribution gratuite d'intrants).

Bénéfices et possibles effets pervers du soutien aux intrants

Le soutien à l'utilisation d'intrants constitue souvent une composante essentielle des politiques agricoles dans la mesure où il permet souvent d'obtenir des résultats immédiats significatifs sur les niveaux de production. La question de la durabilité de telles politiques doit cependant être posée : on a souvent vu des Etats abandonner après quelques années les politiques de subventions aux intrants pour des raisons financières, avec un retour à la situation antérieure, voire à une situation pire. En effet, l'amélioration immédiate des rendements permise par l'utilisation d'intrants extérieurs à l'exploitation a souvent conduit les agriculteurs à négliger la reproduction de la fertilité de leur écosystème. Il importe donc de veiller que les politiques de subventions aux intrants :

- *d'une part s'accompagne de politiques de renforcement structurel des exploitations (foncier, investissements, amélioration de la fertilité de l'écosystème) et d'amélioration durable de leur insertion économique (accès aux marchés, etc.),*
- *d'autre part, ne constituent pas un frein au développement de certaines pratiques visant à améliorer l'autonomie de long terme des exploitations et l'amélioration de la fertilité. Par exemple, l'accès facilité à des engrais chimiques peut décourager les pratiques visant à renforcer la fertilité organique des parcelles cultivées au moyen d'apports de fumier, d'engrais verts, etc.*

L'amélioration de la qualité des intrants constitue par ailleurs un enjeu important en Afrique de l'Ouest où les conditions de conservation notamment ne sont souvent pas appropriées.

Enfin, l'objectif d'amélioration du savoir-faire des agriculteurs, au profit d'un meilleur usage des intrants est lié aux politiques de recherche agronomique, conseil technique et soutien à l'échange d'expériences (voir ci-dessous).

Objectif Spécifique	Modalités générales d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de revenus	Réglementation
Faciliter l'acquisition d'intrants	Politique commerciale facilitant les importations de matériel	Importation, distribution Prêts pour l'acquisition d'intrants Routes d'accès	Soutien aux importateurs, fabricants, distributeurs (y compris OP) Subventions Fiscalité	
Améliorer le potentiel génétique des semences végétales		Recherche agronomique		
Améliorer la qualité des intrants		Contrôles de qualité Stockage public	Subventions pour le stockage	Règles relatives à la qualité des intrants
Améliorer le savoir-faire des agriculteurs		Conseil technique, échanges d'expériences		

1.4 Les politiques de crédit

L'absence d'accès au crédit ou le coût excessif du crédit (notamment quand les paysans n'ont d'autres choix que de recourir à du crédit à des taux d'usure), que ce soit pour couvrir les coûts du cycle annuel de production ou pour réaliser des investissements, constituent fréquemment une limite importante à la croissance de la production agricole.

Les politiques de crédit peuvent viser :

- Le développement de l'offre de crédit agricole (crédit de campagne, crédit d'équipement)

L'Etat peut intervenir directement dans l'offre de crédit agricole (crédit agricole public). Il peut aussi soutenir le développement de marchés financiers ruraux (réseaux de banques privées et d'institutions de micro-finance) et diverses initiatives (associations de caution mutuelle, initiatives de « crédit-stockage » ou « warrantage » visant à garantir des prêts en s'appuyant sur le stockage des récoltes, etc.), au moyen d'une réglementation adaptée ou d'un

appui institutionnel à la micro-finance, ou encore en apportant une garantie pour les prêts accordés à certains emprunteurs et sous certaines conditions.

- La limitation du coût du crédit

L'Etat peut limiter le coût du crédit en subventionnant une partie des intérêts (bonification du crédit), tant dans le cas d'une offre publique de crédit agricole que d'une offre privée. Ces subventions peuvent ainsi permettre de soutenir des initiatives. Il peut également encadrer les taux d'intérêts. L'apport d'une garantie publique contribue par ailleurs à diminuer le risque des institutions financières et indirectement à abaisser le coût du crédit pour les paysans.

En ciblant la politique de crédit en fonction du type d'utilisation (financement du cycle agricole ou investissements, type d'investissement, type d'activité agricole) ou d'acteur économique (paysans les plus pauvres, femmes, etc.), l'Etat est en mesure d'influer sur les choix productifs et sur la répartition des revenus.

Objectif Spécifique	Modalités générales d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de revenus	Réglementation
Développer l'offre de crédit		Crédit agricole public Garantie de l'Etat		Réglementation bancaire
Limiter le coût du crédit		Garantie de l'Etat	Prêts bonifiés (subventionnés)	Réglementation relative aux taux d'intérêt

1.5 Les politiques de développement des connaissances et savoir-faire (recherche, conseil agricole, information agricole, formation professionnelle)

Bien souvent, les agriculteurs disposent des savoir-faire nécessaires à la mise en œuvre de telle ou telle technologie et la limitation pour leur mise en œuvre et avant tout de nature économique et sociale (épargne, accès au crédit insuffisant pour réaliser un investissement, accès non sécurisé au foncier qui ne permet pas de réaliser certains investissements dans l'écosystème, etc.).

Cependant, le développement agricole peut aussi être limité par des contraintes techniques que les agriculteurs ne peuvent résoudre faute d'avoir accès à des technologies ou/et à des savoir-faire spécifiques.

Les politiques de développement des connaissances et savoir-faire peuvent viser :

- la création d'innovations techniques, grâce à la recherche agronomique ou aux expérimentations paysannes,
- la fourniture d'un conseil aux agriculteurs pour aider les agriculteurs à résoudre leurs problèmes technique (conseil technique agricole). A noter que le conseil aux agricul-

teurs dépasse le simple conseil technique : il peut s'agir s'un conseil à l'exploitation visant à aider les agriculteurs à améliorer l'ensemble de la gestion technique et économique de l'exploitation. Ainsi, le Conseil à l'exploitation familiale (CEF) vise à renforcer les capacités des producteurs à maîtriser le fonctionnement de leur exploitation et à améliorer leurs pratiques, en favorisant une meilleure définition de leurs besoins et de leurs objectifs.

- l'information des agriculteurs de la situation et des perspectives des productions et des marchés. Les systèmes d'information sur les marchés permettent à la fois aux agriculteurs d'être mieux informés à l'heure de prendre leurs décisions de production et d'améliorer leurs capacités d'accès au marché.

Les politiques de formation professionnelle visent par ailleurs à former des ingénieurs, des techniciens et des paysans dans divers domaines concernant l'agriculture. Il convient aussi de souligner l'importance de l'éducation de base, qui n'est pas du ressort des politiques agricoles, mais qui constitue un important levier du développement en milieu rural.

Objectif Spécifique	Modalités générales d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Proposer des améliorations techniques		Recherche agro- nomique et pro- grammes de sou- tien aux expéri- mentations pay- sannes	Subventions à des programmes de recherche et aux programmes de soutien aux expé- rimentations pay- sannes	
Apporter un appui technique aux agriculteurs, valoriser les savoir-faire paysans		Appui technique, organisation d'échanges	Subvention à des systèmes d'appui technique	
Informers les agriculteurs de la situation et des perspectives des productions et des marchés		Systèmes d'information agri- cole (radios, etc.)	Subventions à des systèmes d'information agri- cole	

Transferts de technologie ou valorisation des savoir-faire paysans ?

Le modèle traditionnel de « vulgarisation » ou de « transfert de technologie » repose sur une recherche agronomique menée au sein de stations expérimentales, puis sur la diffusion des innovations technologiques qui en découlent auprès des agriculteurs. Ce modèle est aujourd'hui très critiqué et, de fait, a montré ses limites de par le monde. Les critiques sont principalement de deux ordres :

- d'une part, ce modèle ne permet pas à la recherche agronomique de répondre aux problèmes concrets que rencontrent les paysans pour améliorer leurs systèmes de production. A cela s'ajoute le fait que les conditions qui prévalent dans les stations expérimentales ne correspondent généralement pas aux conditions agronomiques et économiques des exploitations agricoles. Il ne faut donc pas s'étonner du fréquent faible taux d'« adoption » des technologies issues de la recherche.*
- d'autre part, les savoir-faire des agriculteurs ne sont pas valorisés, alors que le partage de ces savoir-faire permettrait bien souvent de trouver des solutions aux problèmes rencontrés par les uns et les autres.*

C'est pourquoi de nouvelles approches sont mises en œuvre depuis plusieurs années qui visent :

- à associer étroitement les agriculteurs à la définition des thèmes de recherche,*
- à mener une partie des travaux de recherche au sein même des exploitations agricoles,*
- voire, à substituer complètement le modèle traditionnel par des échanges entre paysans (d'une même région, d'un même pays, voire à une échelle plus grande) et par des expérimentations au sein des exploitations agricoles.*

La recherche visant à une amélioration du potentiel génétique des semences végétales et des espèces animales constituent souvent une composante importante des politiques agricoles

Amélioration génétique : de nombreuses questions en jeu

Les résultats des politiques d'amélioration des semences sont hétérogènes, que ce soit en termes d'adoption durable par les agriculteurs ou en termes de résultats, les deux étant liés. D'une façon générale, les semences « améliorées » ont permis une amélioration durable des rendements dans des situations particulières où les autres paramètres sont suffisamment bien maîtrisés (régularité des conditions naturelles, cultures non associées, utilisation effective des autres composantes de la révolution verte), mais ont eu des effets beaucoup plus mitigés (et n'ont pas été adoptés durablement par les agriculteurs) quand ces conditions n'étaient pas remplies.

La politique d'amélioration génétique traduit aussi un choix en termes de type d'agriculture (systèmes simplifiés ou systèmes complexes basés sur l'agroécologie et l'intégration agriculture/élevage ; niveaux de motorisation/mécanisation, intensité en main d'œuvre, etc.) Cette politique impacte également la biodiversité (préservation, valorisation et amélioration de variétés locales ou substitution par quelques variétés importées. Elle n'est pas non plus neutre sur le degré de privatisation et marchandisation du vivant (brevets, OGM).

Le Système d'information sur les marchés SIM-ANOPACI en Côte d'Ivoire⁸

Le Système d'information sur les marchés (SIM) a été créé en 2004 par l'Association Nationale des Organisations professionnelles de Côte d'Ivoire (ANOPACI) en partenariat avec l'Agence Nationale d'Appui au Développement Rural (ANADER) et d'autres organismes. Il repose sur un réseau de Points d'Information Villageois (ADR) et met à la disposition des agriculteurs et d'autres opérateurs économiques un ensemble d'informations sur l'environnement économique des marchés agricoles. Il a notamment permis aux producteurs de mieux prendre leurs décisions, d'améliorer leurs accès aux marchés urbains et leurs capacités de négociation, de renforcer le partenariat avec les commerçants.

1.6 Les politiques de compensation des risques naturels

La variabilité des conditions naturelles d'une année sur l'autre est souvent importante en Afrique de l'Ouest. Il s'agit principalement des niveaux de précipitations, avec des risques de sécheresse élevés, et de l'existence, certaines années, d'attaques importantes de parasites et de nuisibles. Cette variabilité –à laquelle s'ajoute souvent la variabilité des conditions de marché– fait courir des risques souvent importants aux agriculteurs. Ceux-ci mettent en œuvre diverses stratégies permettant d'atténuer ces risques (diversification des cultures, systèmes d'irrigation, vaccination des animaux, etc.) ou d'en limiter les effets (réserves alimentaires ou de capital mobilisables en cas de besoin, etc.)

L'ensemble des politiques agricoles soutenant ces stratégies des agriculteurs constituent de fait des politiques de limitation des risques. A cela s'ajoute le recours à des systèmes d'assurances –qui n'existe essentiellement que dans quelques pays développés– et les mesures de compensation des pertes subies par les agriculteurs, au moyen de subventions, voire de donations alimentaires.

Le recours aux assurances⁹

Les organismes internationaux promeuvent de plus en plus le recours aux assurances privées contre les risques climatiques, censées contribuer à diminuer le risque sur le revenu et faciliter ainsi l'accès au crédit, sans avoir à traiter de la question des prix.

Ces mécanismes d'assurance climatique présentent des limites. Ils concernent aujourd'hui essentiellement les pays développés, avec seulement 2% des montants en Amérique latine et 1% en Afrique. Ils sont extrêmement dépendants de financements publics permanents. Dans les systèmes d'assurance indiciaire, l'indemnisation est déclenchée par un indice ou un ensemble d'indices externes objectifs. Les coûts de gestion et les effets pervers (fraude, etc.) en sont diminués. Toutefois, il reste très peu probable que de tels mécanismes deviennent accessibles à la grande majorité des agriculteurs, ou alors

⁸ Présentation d'ANOPACI, atelier de réflexion et de formation sur les politiques agricoles, ROPPA, Lomé, avril 2012.

⁹ D'après Levard, Laurent et Gérard, Françoise, 2011.

au prix de dépenses publiques et de la coopération internationale considérables. Il convient donc de se poser la question si ces financements ne pourraient pas être mieux utilisés dans d'autres formes d'appui à l'agriculture...

1.7 Les politiques phytosanitaires et de santé animale

Les politiques phytosanitaires et de santé animale jouent un rôle important pour diminuer les risques sanitaires et globalement améliorer la productivité de l'agriculture. Ces politiques reposent sur différents outils : veille et information sanitaires, conseil technique, fourniture d'intrants, règles phytosanitaires et relatives à la santé animale.

Objectif Spécifique	Modalités générales d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de revenus	Réglementation
Contribuer à la lutte contre les parasites des végétaux		Conseil technique Veille et information sanitaire Fournitures d'intrants (produits de traitement)	Subventions aux agriculteurs ou aux organismes chargés du conseil technique	Règles phytosanitaires
Contribuer à la santé animale		Conseil technique Services vétérinaires Veille et information sanitaire Fourniture d'intrants (vaccins, produits de traitement, médicaments)	Subventions aux agriculteurs, aux organismes chargés du conseil technique ou aux services vétérinaires	Règles relatives au transport d'animaux et de produits animaux et à la santé animale (vaccinations)

2. En « aval » de la production et destinées à une meilleure valorisation de la production pour les agriculteurs

Les interventions publiques en aval de la production peuvent viser à permettre une meilleure valorisation de la production pour les agriculteurs. Cette meilleure valorisation passe tout d'abord par un accès au marché, c'est-à-dire par la possibilité de commercialiser, mais aussi par des prix plus rémunérateurs et plus stables.

La meilleure valorisation des produits permet d'accroître les revenus des agriculteurs (en influant souvent sur la répartition des revenus entre les acteurs économiques). Indirectement,

elle influe sur la production dans la mesure où elle peut encourager les agriculteurs à accroître les volumes produits.

2.1 Les politiques visant à améliorer l'accès physique aux marchés

Lorsque les régions de production se trouvent enclavées, la construction et l'entretien d'infrastructures routières et de chemins d'accès est souvent indispensable pour permettre aux agriculteurs de commercialiser leurs produits. On peut considérer ces interventions publiques comme faisant partie du champ des politiques agricoles au sens large.

Objectif Spécifique	Type d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Permettre l'accès physique aux mar- chés agricoles		Construction et entretien d'infrastructures routières et de chemins d'accès		

2.2 Les politiques visant à mettre en relation les différents acteurs

Les paysans sont souvent dans un rapport de force défavorable face aux autres acteurs économiques des filières, et notamment face aux commerçants du fait du morcellement de leur offre, des difficultés à faire jouer la concurrence entre commerçants, de l'absence de relations contractualisées avec les autres acteurs des filières et de cadres globaux de concertation.

Les politiques visant à mettre en relation les différents acteurs peuvent viser :

- l'amélioration de l'équilibre de la relation entre les agriculteurs et les autres acteurs économiques, notamment les commerçants, au moyen de l'encouragement à l'organisation des producteurs, la mise en place de systèmes d'information sur les marchés, l'installation et la gestion de marchés agricoles de gros et de bourses agricoles, le soutien à des marchés agricoles gérés par d'autres acteurs (organisations de producteurs, collectivités, etc.), le contrôle des instruments de pesée ou encore l'établissement de règles relatives aux relations entre acteurs économiques.
- la mise en place de relations contractuelles équilibrées entre les différents acteurs économiques, au moyen de la promotion active d'un dialogue entre acteurs économiques et d'une réglementation favorisant la contractualisation .
- la création et le développement de filières, au moyen d'une promotion active de la constitution d'interprofessions, du soutien financier aux filières et aux interprofessions et d'une réglementation favorisant ces-dernières.

Objectif Spécifique	Modalités générales d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de revenus	Réglementation
Permettre des relations plus équilibrées entre agriculteurs et autres agents économiques		Installation et gestion de marchés agricoles de gros et de bourses agricoles Systèmes d'information sur les marchés	Appui et subvention pour l'organisation des producteurs et pour le fonctionnement de marchés agricoles	Règles relatives aux marchés agricoles et aux échanges
Favoriser la mise en place de relations contractuelles équilibrées entre les différents acteurs économiques		Promotion active du dialogue entre acteurs		Règles relatives à la contractualisation
Favoriser la création et le développement de filières		Promotion active de l'organisation des filières et du dialogue interprofessionnel	Subventions pour l'organisation de filières et les interprofessions	Règles relatives à l'organisation de filières et aux interprofessions

2.3 L'aide au stockage local

Faute d'infrastructures, les agriculteurs sont souvent dans l'incapacité de stocker leur production. Ils doivent donc la commercialiser au moment de la récolte, alors que les prix sont faibles et qu'ils auraient tout intérêt à en stocker une partie en vue de la commercialiser à un meilleur prix plus tard dans l'année. Certaines familles paysannes doivent même acheter des aliments en période de soudure, faute d'avoir pu conserver leur propre production. Au-delà du stockage par les agriculteurs eux-mêmes, un accroissement des capacités de stockage dans certaines régions permettrait de faire face dans de meilleures conditions aux périodes de soudure ou aux déficits dans les mois qui suivent les faibles récoltes.

Les agriculteurs peuvent aussi être contraints de vendre leur production du fait de la nécessité de couvrir des besoins financiers, notamment pour rembourser des emprunts ou pour financer le cycle agricole suivant.

Le soutien aux dispositifs locaux de stockage, peut concerner le stockage individuel chez les agriculteurs, de stockage collectif par des organisations de producteurs, le stockage privé par d'autres opérateurs ou le stockage public. Le stockage local contribue à améliorer les revenus et la sécurité alimentaire des familles paysannes, notamment lorsqu'il est réalisé directement par les agriculteurs ou leurs organisations. Par rapport à un stockage individuel, le stockage collectif ou par des opérateurs spécialisés peut permettre d'améliorer les conditions de conservation des produits. L'Etat peut contribuer à la construction d'infrastructures de stockage où à leur financement. En favorisant l'accès des agriculteurs au crédit, il peut leur permettre de

faire face à leurs besoins financiers sans avoir à commercialiser la production immédiatement à la récolte. Les produits stockés peuvent même dans ce cas servir de garantie pour accéder au crédit. C'est le principe du crédit-stockage ou warrantage.

Notons qu'un réseau dense de stocks locaux peut également s'inscrire dans une politique plus globale de stockage de régulation des marchés ou de sécurité alimentaire nationale.

Objectif Spécifique	Modalité générale d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Soutenir les dispo- sitifs de stockage local		Prêts au stockage local Stockage public	Subventions aux systèmes de war- rantage et de stocks locaux	

2.4 La régulation des marchés agricoles

D'une façon générale, les prix de marché constituent un élément déterminant du revenu des agriculteurs. Un meilleur accès physique aux marchés, la contractualisation des relations avec des commerçants, la possibilité de stocker localement la production, etc. peuvent permettre d'améliorer les conditions de rémunération (prix meilleurs et plus stables). Cependant, les **conditions générales du marché** –et notamment le prix du marché à ces différents stades entre les lieux de production et de consommation- influencent toujours plus ou moins directement la rémunération effective de l'agriculteur. Par exemple, les termes d'un contrat négocié entre des agriculteurs et un commerçant dépendent largement des conditions générales du marché.

C'est pourquoi l'Etat intervient souvent pour réguler le prix de marché. L'Etat peut viser :

- l'existence de prix suffisamment rémunérateurs pour les agriculteurs, mais pas trop élevés de façon à tenir compte de l'intérêt des consommateurs. Il s'agit de politiques de soutien ou de maîtrise des prix.
- La diminution de la variabilité des prix au cours du temps, que ce soit la saisonnalité des prix -variations saisonnières liées aux calendriers agricoles- ou la volatilité des prix, c'est-à-dire la variation erratique (et donc non prévisible) des prix au cours d'une année ou d'une année à l'autre.

Dans les différents cas, l'Etat joue sur les niveaux d'offre et de demande de produits sur le marché intérieur, mais aussi sur les prix des produits importés ou destinés à l'exportation.

Les principaux instruments de régulation des marchés sont :

- **Le stockage.** L'Etat peut stocker directement, en achetant à un prix rémunérateur des produits en cas de production excédentaire. Les agents économiques (notamment les agriculteurs) ont alors intérêt à vendre à l'Etat et le prix de marché tend à s'aligner par

le prix d'achat des stocks publics. En cas de baisse de l'offre sur le marché et de hausse des prix, l'Etat met en vente une partie des stocks, contribuant ainsi à accroître l'offre et à faire baisser les prix. La politique de régulation des marchés reposant sur le stockage public peut s'accompagner d'une subvention des producteurs et/ou des consommateurs. C'est le cas quand le différentiel entre le prix de vente des stocks et leur prix d'achat ne couvre structurellement pas les coûts de stockage. Les produits peuvent même être revendus aux consommateurs moins chers qu'ils ne sont achetés aux producteurs. Au lieu de procéder lui-même au stockage, l'Etat peut aussi encourager le stockage privé, au moyen de contrats spécifiant les conditions d'achat et de mise en vente (fourchette de prix) et en subventionnant éventuellement l'activité de stockage.

Les différents types de stocks

Les stocks de régulation ont pour objectif de réguler l'offre et la demande sur le marché, et donc les prix de marché. Les volumes concernés doivent être suffisamment importants pour pouvoir effectivement avoir un impact sur le marché. Ces stocks doivent être différenciés des stocks de sécurité alimentaire et des stocks humanitaires d'urgence. Ceux-ci n'ont pas pour objectif d'influer sur le marché, mais de pouvoir alimenter à bas prix la population en cas d'urgence alimentaire. Quand ils sont utilisés, ces stocks sont vendus à bas prix, voire distribués gratuitement ou contre des travaux d'intérêt général. Même s'ils n'ont pas pour objectif d'influer sur les prix de marché, la libération de stocks de sécurité alimentaire et des stocks humanitaires d'urgence a, dans la pratique, souvent un effet dépressif sur les marchés. D'un autre côté, quand ces stocks sont approvisionnés à partir de la production locale, ils peuvent contribuer à soutenir les prix. C'est le cas par exemple du Niger, où l'Office National des Produits Vivriers (OPVN) a la responsabilité de l'entretien des stocks de sécurité alimentaire. Chaque année, il négocie un contrat d'approvisionnement avec la Fédération des Unions de Coopératives de Producteurs de Riz du Niger (FUCOPRI, contribuant ainsi les prix payés aux producteurs¹⁰.

- **Les politiques commerciales.** Les politiques commerciales peuvent être considérées comme appartenant au champ des politiques agricoles au sens large. En effet, quand un produit agricole est en même temps importé ou exporté, l'Etat peut influencer sur le prix intérieur en jouant sur les volumes et sur les prix d'importation et d'exportation. Il existe une variété d'outils de politique commerciale, selon les objectifs poursuivis :
 - o Les **volumes d'importations peuvent être contrôlés** au moyen de **limites quantitatives** (quotas, autorisations administratives, interdictions d'importation). L'Etat peut aussi **importer directement** de façon à garantir la sécurité alimentaire de la population et maîtriser les prix de mise en vente.
 - o Les **prix d'importation peuvent être régulés** au moyen de **taxations à l'importation** (droits de douanes, proportionnels à la valeur du produit, ou autres types de taxation) ou de **subventions à l'importation**. Dans le premier cas, l'objectif est de maintenir un prix suffisamment élevé sur le marché intérieur, de façon à contribuer à une meilleure rémunération des agriculteurs et des autres acteurs de la filière concernée et d'encourager le développement de la production. En effet, si les volumes d'importation sont suffisamment impor-

¹⁰ Présentation de la FUCOPRI, atelier de réflexion et de formation sur les politiques agricoles, ROPPA, Lomé, avril 2012.

tants, les prix intérieurs tendent à s'aligner sur les prix d'importation. Dans le deuxième cas, l'objectif est d'abaisser le coût des produits importés afin de préserver le pouvoir d'achat des consommateurs. L'impact peut donc être négatif du point de vue des agriculteurs si cette politique se traduit par une baisse du prix de l'ensemble des produits sur le marché intérieur.

Notons que la taxation des importations tend à les rendre moins compétitives par rapport à la production domestique et donc à diminuer l'attrait des consommateurs pour les produits importés. La taxation des importations constitue donc aussi un moyen de limiter les volumes importés. Des taxes à l'importation très élevées peuvent même se traduire par un tarissement des importations.

- Les **volumes d'exportation peuvent être contrôlés** au moyen de **limites quantitatives** (quotas, autorisations administratives, interdiction d'exportation). Ce type de politique peut être mis en œuvre quand les prix du marché mondial sont supérieurs à ceux du marché intérieur et que l'Etat souhaite éviter une hausse des prix sur le marché intérieur afin de protéger les consommateurs. En effet, en absence de ce type de politique, les prix intérieurs s'aligneraient sur ceux du marché mondial.
- L'Etat peut aussi **influer sur les prix intérieurs en taxant ou en subventionnant les exportations**. Vu que le prix mondial est un prix donné sur lequel il n'est pas possible d'influer, la taxation des exportations tend à diminuer le prix d'achat des produits sur le marché intérieur, et donc à baisser le prix de marché intérieur. Les subventions aux exportations visent au contraire à accroître le prix d'achat sur le marché intérieur, de façon à soutenir le revenu des agriculteurs et à encourager la croissance de la production.

Les outils de politique commerciale peuvent être mis en œuvre de façon **permanente** ou **temporaire**, c'est-à-dire à certaines périodes de l'année (mesures saisonnières) ou en cas de crise (flambée ou chute des prix). Dans ce cas, ces outils ont également une fonction de **limitation de la variabilité des prix** (saisonnalité et volatilité des prix). Cela peut même être l'objectif essentiel de ces mesures. Certains outils sont d'ailleurs conçus pour s'adapter automatiquement en fonction des variations de prix. Il s'agit notamment des prélèvements variables, qui sont des taxes à l'importation réajustées en permanence de façon à couvrir la différence entre le prix mondial (qui est fluctuant) et un prix d'objectif d'importation que l'on souhaite stable.

Impacts de la baisse des droits de douane puis de l'interdiction d'importations pour raisons sanitaires sur la filière avicole au Sénégal¹¹

La mise en place du tarif extérieur commun (TEC) au sein de l'UEMOA en 2000 s'est traduite par une réduction des droits de douane au Sénégal. Elle a entraîné une croissance rapide des importations agroalimentaires, notamment des produits avicoles. La production avicole nationale a fortement régressé, du fait de la concurrence des produits importés à bas prix. L'interdiction des importations en 2005 pour cause de grippe aviaire a eu des effets immédiats en significatifs avec une très forte hausse de la production de poulet de chair.

La pomme de terre de Guinée : un exemple d'interdictions temporaires d'importations
Entre 1992 et 1998, la Guinée a interdit les importations de pomme de terre entre février et juin afin de protéger la production nationale durant la période de plus fortes récoltes. Ces mesures de protection, associée à d'autres mesures, a permis un développement de la production nationale et à une amélioration de sa compétitivité, à telle point que la protection n'est plus apparue nécessaire par la suite.

Pour être efficaces, les politiques de stockage et les politiques commerciales doivent être cohérentes entre elles et donc être conçues et mises en œuvre de façon articulée.

A noter que l'Etat peut aussi fixer administrativement les prix des produits agricoles ou alimentaires aux différents stades des filières, voire même s'adjuger un monopole du commerce. Les expériences historiques de ce type en Afrique ont révélé l'existence de nombreux effets pervers (coûts élevés, manque d'efficacité, découragement d'acteurs économiques privés, notamment les agriculteurs, développement du marché noir, corruption, etc.).

Objectif Spécifique	Modalité générale d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Réguler les mar- chés agricoles et alimentaires (dis- ponibilité et prix)	Stockage Politiques com- merciales		Subventions aux stocks privés Subventions ou taxations dans le cadre des poli- tiques commer- ciales	Prix administrés

¹¹ D'après Pautrizel, Louis, 2011.

Gestion de l'instabilité des prix agricoles en Afrique : Quatre conditions d'efficacité des politiques¹²

La flambée des prix des produits agricoles de 2007/2008, suivie d'une baisse en 2009/2010, puis d'une nouvelle hausse en 2010/2011, a placé la gestion de l'instabilité des prix agricoles au cœur des débats politiques. De nombreux pays en développement ont mis en œuvre des politiques pour limiter l'instabilité des prix agricoles et ses effets préjudiciables, sans toujours atteindre les résultats escomptés.

L'analyse d'expériences récentes en Afrique montre que, pour être efficace, chaque mesure politique suppose de satisfaire quatre conditions :

- Elle doit s'appuyer sur des connaissances solides de la situation et des mécanismes à l'œuvre. L'expertise technique fonde les arbitrages et oriente les choix (Quels volumes de stocks constituer ? A quel moment ? A quel prix ? A quel prix déclencher le déstockage ? Quels volumes importer, exporter ? A quel niveau fixer les droits de douane ?).

Par exemple, en Zambie, l'Etat combine mesures internes (stockage) et de politiques commerciales pour réguler le prix du maïs. En 2001, les besoins alimentaires ont été sous-évalués, ce qui a retardé la réaction du gouvernement et celle des importateurs privés. En revanche, en 2005, ils ont été correctement anticipés, grâce aux échanges informels d'information entre les producteurs agricoles et du gouvernement.

- Elle doit être prévisible, pour que les opérateurs privés puissent anticiper et définir leur stratégie en connaissance de cause.

Par exemple, à Madagascar, où l'Etat combine mesures de stockage et politiques commerciales, celui-ci a décidé en 2004 d'importer des céréales mais sans préciser la date ni les volumes. Redoutant la concurrence de l'Etat, les importateurs ont préféré ne pas importer. Le volume des importations publiques a été trop faible et la date d'importation trop tardive pour contenir l'envolée des prix sur les marchés intérieurs. A contrario, en 2008, l'Etat a mis en place une plateforme de concertation pour anticiper les besoins en riz à qui il a annoncé clairement sa stratégie.

- Son financement doit être assuré.

Par exemple, au Mali, en 2005 et en 2008, le budget alloué au fonctionnement de stocks régulateurs n'a pas permis de doter ces stocks de fonds de roulement propres et donc de constituer des volumes suffisants pour contenir l'envolée des prix des céréales. A contrario de la Zambie où le budget public attribué aux mesures sur le marché intérieur représentait 4% du budget de l'Etat en 2007.

- Sa mise en œuvre doit être contrôlée, de façon à ce que l'Etat s'assure que son intervention a été effectivement mise en place et qu'elle est menée à bien.

Par exemple, au Mali en 2005, la production nationale a été faible et le gouvernement a interdit les exportations de céréales. Cette mesure s'est révélée inefficace en raison de la difficulté à contrôler les frontières. En 2001, en Zambie, les subventions versées aux commerçants n'ont pas été répercutées sur les prix aux consommateurs et n'ont donc pas permis de limiter l'augmentation des prix.

¹² D'après Maître d'Hôtel Elodie et al, 2011.

2.5 Les politiques de compensation des fluctuations de prix (caisses de stabilisation, assurances, marchés à terme, subventions compensatrices)

A défaut de pouvoir stabiliser les prix de marché –notamment si la production est destinée à des marchés exportation où l’Etat n’est pas en mesure d’influer sur les prix-, l’Etat peut mettre en œuvre des politiques de compensation des fluctuations des prix de marcher. L’Etat peut ainsi viser :

- la promotion de caisses de stabilisation, permettant de lisser le revenu des producteurs

Le lissage des prix du coton au Burkina Faso¹³

En 2006, un nouveau mécanisme de stabilisation du prix au producteur a été instauré au sein de la filière coton au Burkina Faso. L’originalité de ce nouveau dispositif repose sur deux innovations : (i) un prix au producteur calculé à partir d’une moyenne « mobile » des cours internationaux de la fibre, réajustée chaque année. Ceci permet d’offrir un compromis entre la volonté de diminuer la volatilité des prix et la nécessité de l’ajustement par rapport aux cours internationaux. L’existence de règles de calcul claires permet de limiter les possibilités de « lobbying ». (ii) La gestion du fonds de lissage par la filière. Basé sur un système de « tirage » ou d’«abondement » de la part des Sociétés cotonnières selon que le prix de vente de la fibre s’avère inférieur ou supérieur aux prévisions effectuées en début d’année, le fonds s’équilibre théoriquement sans intervention de l’Etat. De plus, pour garantir son bon fonctionnement, la gestion du fonds est externalisée et confiée à une banque.

- la promotion de systèmes d’assurance-prix et la compensation des pertes de revenus directement par l’Etat. De tels systèmes sont parfois évoqués et mis en œuvre dans certains pays développés, mais ils nécessitent d’importants moyens de financement public.

Objectif Spécifique	Modalité générale d’intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Promouvoir des caisses de stabili- sation		Caisses de stabili- sation	Subventions à la mise en place de caisses de stabili- sation	Réglementation adaptée
Promouvoir des systèmes d’assurance revenu ou prix		Systèmes publics d’assurance	Subventions aux systèmes d’assurance	
Compenser les pertes de revenus			Subventions excep- tionnelles	

¹³ D’après Beaujeu, Raphaël, 2010.

3. En « aval » de la production et visant la commercialisation, la transformation, la distribution ou l'ensemble de la filière

3.1 Politiques de soutien à la transformation des produits et à l'organisation des filières

La faible transformation de certains produits agricoles nuit à leur valorisation. La transformation des produits agricole peut permettre une meilleure conservation, un accroissement de leur valeur ajoutée ou encore une plus grande compétitivité-qualité, que ce soit par rapport à des produits importés ou sur un marché d'exportation. Le faible degré de transformation et de valorisation des produits résulte parfois de l'absence de filières organisées permettant la mise en relation cohérente de divers opérateurs, de la production agricole à la distribution de détail, en passant par d'éventuelles étapes de transport, conservation, transformation, conditionnement, certification et distribution de gros.

Les politiques de soutien à la transformation des produits agricoles peuvent viser le financement des investissements, l'offre de services de conseil et de formation techniques, l'accès des agents économiques à des capitaux, au crédit, ou encore à une meilleure information sur les marchés. Ces politiques passent donc souvent par un soutien à des opérateurs privés ou à des structures collectives (notamment les organisations de producteurs), mais l'Etat peut aussi investir directement dans le cadre d'entreprises publiques ou d'entreprises mixtes (capitaux publics et privés). Les politiques de crédit peuvent favoriser une approche filière, en visant l'offre de crédits tout au long d'une filière.

Les politiques de soutien à la création et au renforcement de filières peuvent viser la mise en relation des différents acteurs et la contractualisation des relations, la création d'activités complémentaires nécessaires au bon fonctionnement et à la compétitivité de la filière.

La mise en place d'un cadre législatif peut viser la mise en place et le renforcement d'interprofessions, instances de dialogue et de coopération entre les différents acteurs économiques d'un ensemble de filières regroupées par produits ou par groupes de produits.

Le projet Dynafiv en Guinée : lutte contre la pauvreté rurale et promotion du riz local par l'appui à la structuration des opérateurs de l'aval de la filière¹⁴

Le projet Dynafiv (Dynamisation des filières vivrières) sous tutelle du ministère guinéen en charge de l'agriculture (.../...) a pris la suite d'un programme d'appui à la sécurité alimentaire (Pasal) qui cherchait essentiellement à améliorer la compétitivité du riz local face au riz importé. L'enjeu était de maintenir la croissance du marché du riz local pour assurer des débouchés aux producteurs ruraux. Un diagnostic a permis d'identifier une série de contraintes situées essentiellement en aval de la filière : déficience des systèmes de transformation du paddy local augmentant les coûts et limitant l'accès au marché, déficience des systèmes de transport, oligopole de commerçants grossistes locaux et d'importateurs. Les interventions ont donc, à partir de 2002, concerné l'aval de la pro-

¹⁴ D'après Pautrizel, Louis, 2011.

duction (transformation et commercialisation). Différents moyens ont été mis en œuvre selon les besoins et les groupes cibles en favorisant l'appui aux femmes dans une perspective de maximiser l'impact sur la pauvreté : des crédits (fonds de roulement sous forme de caution mutuelle pour les commerçants, et individuelle pour l'achat de décortiqueuses par les transformateurs), des appuis à l'émergence des groupements d'étuveuses, de décortiqueuses et d'accords interprofessionnels et des actions au niveau de la formation, de l'apprentissage et du conseil.

Ces appuis ont fortement contribué à la création de revenus pour les femmes en milieu rural (étuveuses) et urbain (commerçantes de riz), au développement du marché du riz étuvé, plus cher que le riz importé, et à limiter la percée des importations.

Régulation privée : opportunités et limites de la contractualisation et des accords interprofessionnels¹⁵

La régulation privée à travers une contractualisation entre un ou plusieurs acheteurs et un groupe de producteurs est souvent présentée comme une alternative à la régulation étatique. En effet, lorsque les conditions sont réunies, par exemple des contrats librement négociés où les producteurs font valoir leurs droits à travers des organisations paysannes fortes, la contractualisation peut être bénéfique pour les producteurs et l'entreprise. Les premiers bénéficient d'un prix d'achat fixé à l'avance et souvent de services annexes (crédit de campagne, fourniture d'intrants...), la seconde obtient une quantité fixée à l'avance sans avoir à gérer directement la production. Le cas de Socas au Sénégal pour la filière tomate est un exemple de contractualisation bénéfique aux deux parties.

Cependant, plusieurs études ont montré les limites de ces pratiques. Le manque de contrôle des contrats, par exemple de la part des pouvoirs publics, a pu mener à un fort endettement des producteurs auprès des entreprises « partenaires ». Dans certains cas, ces situations d'endettement ont contraint les agriculteurs à vendre leurs terres à ces entreprises, menant à un véritable accaparement du foncier. Ces dérives largement documentées mettent en garde contre les pratiques de contractualisation où le pouvoir de négociation des agriculteurs est réduit et où le contrôle de la part des pouvoirs publics est faible.

¹⁵ D'après Pautrizel, Louis, 2011.

Objectif Spécifique	Modalité générale d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Promouvoir la transformation de produits agricoles		Entreprises pu- bliques Conseil, formation. Crédit, accès au capital, accès à l'information sur les marchés.	Subventions aux activités de trans- formation	Fiscalité
Promouvoir la création et le déve- loppement de fi- lières		Investissements publics Mise en relation des acteurs	Subventions	
Promouvoir la création d'interprofessions			Subventions	Réglementation relative aux inter- professions.

3.2 Création et promotion de signes de qualité

La faible valorisation des produits et leur faible compétitivité-qualité par rapport à des produits importés ou sur des marchés d'exportation s'explique souvent par des déficiences au niveau de la qualité (goût, propriétés de conservation, facilité d'utilisation, dimension, aspect, conditionnement) ou/et l'absence d'identification du produit.

L'enjeu de la qualité¹⁶

Pour les produits des agricultures familiales, les grands marchés urbains et certains marchés d'exportation peuvent être plus rémunérateurs que les marchés de proximité. Il est donc essentiel pour ces produits de pouvoir y accéder. La question des normes se pose dès lors que ces produits sont contrôlés et commercialisés sur des marchés urbains, ou à l'exportation. Dans le cadre des processus d'intégration régionale, les normes de qualité devraient également être un élément de plus en plus déterminant des échanges intra-régionaux. L'enjeu principal pour les produits de l'agriculture familiale est d'assurer une stabilité de la qualité (.../...).

L'Etat peut donc élaborer des normes et des guides de bonnes pratiques d'hygiène reconnus nationalement et régionalement. Les normes « dynamiques » peuvent permettre aux produc-

¹⁶ D'après Pautrizel, Louis, 2011

teurs de aux transformateurs d'améliorer progressivement la qualité des produits mis sur le marché, tout en assurant la bonne santé du consommateur.

Elaboration concertée de guides de bonnes pratiques d'hygiène pour la transformation artisanale du lait au Sénégal et au Burkina Faso¹⁷

Une démarche d'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène pour la transformation artisanale du lait a été mise en œuvre au Sénégal et au Burkina Faso avec le soutien du Gret. Elle s'est appuyée sur une concertation entre les professionnels et les services de l'Etat, avec la collaboration des autres acteurs institutionnels (laboratoires, recherche, développement, normalisation, association de consommateurs).

L'objectif du projet était de concevoir et de mettre à la disposition des petites entreprises de transformation agroalimentaires un outil permettant de mieux maîtriser la qualité sanitaire de leurs produits : le Guide de bonnes pratiques d'hygiène (GBPH). Au-delà, il s'agissait aussi de valider une démarche de conception participative tenant compte de la spécificité des conditions de production et des risques correspondant à ce secteur d'activités et de la faire entériner par les services publics pour une meilleure prise en compte de ses spécificités dans les réglementations nationales, régionales et internationales.

Les discussions lors de l'élaboration des guides ont permis de mettre en perspective les réglementations, les normes et les pratiques mises en œuvre par les acteurs de la filière. Elles ont abouti à des procédures et des pratiques applicables par les acteurs en tenant compte de la réalité locale et permettant d'accéder à des niveaux de qualité sanitaire satisfaisants. Le point de vue des experts comme celui des acteurs de terrain a ainsi été pris en compte.

Cette démarche innovante pourrait être mise en œuvre dans d'autres pays. Mais pour que de tels guides contribuent effectivement au développement de la transformation du lait local, plusieurs conditions doivent être remplies : une large diffusion du contenu du guide sous diverses formes adaptées et une promotion auprès de tous les acteurs à travers des sessions d'information et de formation; la mise en place de modalités de reconnaissance des efforts réalisés par les acteurs qui mettront en œuvre ces "bonnes pratiques" ; l'adaptation de la réglementation tant au niveau national que régional.

Par ailleurs, la création et la promotion de signes de qualité visent à une meilleure identification des produits sur la base de leur origine géographique (indications d'origine géographique), des qualités intrinsèques du produit ou de spécificités liées au processus de fabrication (par exemple agriculture biologique, commerce équitable). En fin de compte, les consommateurs sont disposés à payer davantage pour ces produits. L'existence d'un signe de qualité encourage les producteurs et les autres agents économiques impliqués à modifier leurs processus de production, de façon à ce que leurs produits bénéficient du signe de qualité. Il s'en suit une amélioration globale de la qualité des produits concernés. L'Etat peut favoriser la mise en place de marques privées ou collectives grâce à une réglementation adaptée relative aux signes de qualité. Il peut aussi mettre en place des labels publics (par exemple, label d'agriculture biologique), favoriser la mise en place de systèmes de certification, ou encore privilégier ces produits dans les achats publics.

¹⁷ Idem.

La Belle de Guinée

La création de la marque « la Belle de Guinée » par la Fédération des Paysans du Fouta Djallon a permis de valoriser les efforts réalisés en matière d'amélioration de la qualité de la pomme de terre guinéenne et de développer sa commercialisation en Guinée et dans d'autres pays de la région ouest-africaine.

Objectif Spécifique	Modalité générale d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Créer ou promou- voir des signes de qualité		Création de label public Information, con- seil, formation sur les signes de quali- té Information sur les signes de qualité	Subventions aux filières impliquées dans des dé- marches de qualité	Règlementation relative aux signes de qualité

3.3 Facilitation du commerce (national, régional, exportations)

Au-delà de l'accès des agriculteurs au marché, les multiples obstacles au commerce limitent souvent l'accès des produits à des débouchés rémunérateurs.

Les politiques de facilitation du commerce peuvent viser le développement du commerce national, régional ou d'exportation hors de la région, au moyen d'infrastructures (routes, marchés, bourses, ports), de systèmes d'information sur les marchés, de mesures de libéralisation interne à la région et visant à lever les tracasseries administratives, de soutiens pour l'ouverture de marchés à l'exportation).

Objectif Spécifique	Modalité générale d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Promouvoir le commerce national		Mise en place d'infrastructures (routes, marchés, bourses)		
Promouvoir le commerce régional		Facilitation des démarches admini- stratives Systèmes d'information sur les marchés Mise en place d'infrastructures (routes, marchés, bourses)		Harmonisation des règles nationales
Promouvoir les exportations		Soutien à la re- cherche de marchés à l'exportation	Subventions	

3.4 Soutien à la demande alimentaire / aux populations les plus vulnérables

La faible demande alimentaire solvable peut constituer un frein à la valorisation de la production et au développement de débouchés. L'insécurité alimentaire contribue également à un affaiblissement physiologique de la force de travail engagée dans l'agriculture.

Les politiques de soutien à la demande alimentaire ou aux populations les plus vulnérables peuvent viser à :

- L'accroissement de la disponibilité de produits alimentaires : politiques de stockage, développement d'infrastructures routières.
- L'amélioration de l'accessibilité aux produits alimentaires : subvention des aliments, aide alimentaire directe, paiement de travaux d'intérêt public sous forme d'aliments, distribution d'aliments dans les écoles.

Objectif Spécifique	Modalité générale d'intervention			
	Régulation des marchés	Fourniture et biens et services	Transfert de reve- nus	Réglementation
Accroître la dispo- nibilité de produits alimentaires		Utilisation de stocks publics Infrastructures (routes)		
Améliorer l'accessibilité aux produits alimen- taires		Travail contre aliment	Subventions (aux produits ou direc- tement aux con- sommateurs)	

4. Le soutien aux organisations paysannes

Le rôle que peuvent jouer les organisations paysannes en matière d'appui à leurs membres, d'impulsion de coopérations, de structuration des filières et de représentation des producteurs justifient le soutien des pouvoirs publics à leur création et à leur renforcement. Les États sont cependant souvent réticents à intégrer ce type de soutien dans leurs politiques agricoles, sans doute par crainte de création de contre-pouvoirs encombrants. Certains États peuvent aussi être tentés de promouvoir de telles organisations, mais en les contrôlant étroitement...

L'exemple des actions de renforcement de la Fédération des Producteurs du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée, avec un appui important de la coopération internationale, montre l'intérêt d'un tel soutien (voir encadré).

Comment renforcer les organisations paysannes ? L'exemple de la Fédération des producteurs du Fouta-Djallon en Guinée¹⁸

Une récente étude conduite par l'IRAM en Guinée suggère que les appuis dont a bénéficié la FPPD s'inscrivent dans une démarche de renforcement durable d'OP. Parmi les aspects les plus pertinents de cet appui, on peut citer :

- des interventions affirmant la structuration du monde rural comme finalité et non seulement comme moyen ;*
- une stratégie économique et entrepreneuriale affirmée ;*
- un engagement dans la durée (appui par la coopération, notamment à travers des assistants techniques, depuis la création de la Fédération soit une durée de plus de 10 ans) ;*
- l'ensemble des domaines d'appui-conseil est couvert (technique, économique, gestion, organisation, institutionnel) ;*
- la combinaison d'un panel d'outils d'appui suivant les avantages apportés par chaque structure (formation sur place et à l'étranger, financement direct, prêts, assistance technique résidentielle, échange paysan à paysan au Nord et au Sud) ;*
- des partenaires qui ont été capables d'évoluer avec la Fédération ;*
- la Fédération qui a exigé très tôt la maîtrise d'ouvrage et s'est affirmée comme coordinatrice des interventions, en privilégiant celles s'insérant véritablement dans ses institutions.*

¹⁸ Extrait de « Quelles politiques publiques Source : C.Rigourd, K. Guilavogui, P. Diallo, Evaluation des dispositifs d'appui aux organisations de producteurs en Guinée, IRAM 2008 (consultable sur le site de l'Inter-Réseaux et de l'IRAM).

III. LA SITUATION DES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE DE L'OUEST

1. Le contexte (situation économique, sociale et alimentaire ; accords internationaux ; intégration régionale)

L'Afrique de l'Ouest constitue une des cinq entités géographiques de l'Afrique. Elle couvre une superficie de 6 140 000 km² pour une population estimée à quelques 300 millions d'habitants en 2011. Elle est considérée comme une des régions les plus pauvres du monde. En effet douze (12) des 16 Etats qui la composent relèvent de la catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA). Dotée d'importantes potentialités agro-pastorales et de réserves minières, l'économie de l'Afrique présente une structure où l'agriculture contribue encore pour environ 36% à la formation du PIB et 16% aux recettes d'exportation. Elle emploie plus de 60 % de la main d'œuvre régionale.

1.1 Une situation économique encore fragile

Sur le long terme, l'Afrique de l'Ouest a connu une croissance économique soutenue autour de 4%, avec des pointes de 5% entre 2005 et 2007, taux de croissance qui reste cependant en deçà des 7% considérés nécessaires par les organismes internationaux pour infléchir de façon déterminante la pauvreté. Cette tendance lourde a été interrompue par la grave crise économique et financière de 2008, crise qui s'est traduite par une réduction sensible des transferts et des investissements directs étrangers. En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, la baisse est estimée à 8,3 %. Les plus gros bénéficiaires des transferts (le Nigeria, 10 milliards, et l'Egypte, 9,5 milliards en 2008) ont durement ressenti cette baisse. La baisse des transferts est également estimée à entre 20 et 25 % pour certains PMA comme le Sénégal et le Mali. Selon la Banque Mondiale (2009) plus de 70 milliards d'investissements directs étrangers ont été gelés, dont: (i) plus de 60 milliards au titre des projets suspendus, (ii) plus 10 milliards au titre des projets dont la réalisation est reportée à une date ultérieure, parfois jusqu'en 2012. Les taux d'inflation ont été contenus autour de 3 à 4% après les pics de plus de 10% enregistrés en 2008 et 2009.

La reprise amorcée depuis 2009 et 2010 tient pour l'essentiel à la bonne tenue des cours mondiaux des hydrocarbures et du coton, qui, avec le cacao et le café constituent les principaux produits d'exportation. L'économie nigériane qui représente environ 55% du PIB de la région croît à un taux moyen de 7% depuis 2009.

1.2 Une croissance démographique toujours forte

L'Afrique de l'Ouest constitue une des régions au monde qui enregistre les plus fortes croissances démographiques. Le taux moyen de croissance de la population est d'environ 2,5% par an, avec des pointes à plus de 3% dans certains pays. La population ouest africaine est de ce fait appelée à doubler tous les 25 ans ; pour atteindre environ 500 millions d'âmes en 2030 et

près du milliard en 2050. Cette croissance démographique s'accompagne d'une urbanisation accélérée (environ 45% actuellement et 60% à l'horizon 2030) et une concentration de plus en plus forte de la population sur les franges méridionales où se forment d'énormes conurbations, comme celle qui va de Abba au Nigeria à Abidjan en Côte-d'Ivoire.

1.3 Une situation alimentaire encore précaire

L'insécurité alimentaire est un phénomène récurrent en Afrique, résultat de la faible productivité de l'agriculture régionale et de nouveaux facteurs, notamment les conflits politiques et militaires et leur corollaire, les déplacements de population. La faible capacité de maîtrise de l'eau expose l'agriculture régionale à des intempéries (sécheresses et inondations) qui rendent très fluctuante l'offre des produits agricoles en général, et alimentaires en particulier. Bien que la production agricole croisse à un rythme moyen de 4% par an, l'Afrique de l'Ouest doit recourir à des importations pour satisfaire environ 18% de ses besoins alimentaires.

L'Afrique de l'Ouest couvre à peine 60% de ses besoins en riz. Au cours de la dernière décennie, elle importe chaque année au moins 5,2 millions de tonnes contre, 1,7 million au début des années 90. Par ailleurs, les chocs exogènes marqués par l'imperfection et la défaillance du marché international, dont les effets sont transmis sur le marché régional (hausse considérable du prix des produits alimentaire comme en 2008), limitent la capacité d'accès d'une frange importante de la population à l'alimentation. En 2008, la FAO estimait qu'en Afrique de l'Ouest, environ 40 millions de personnes ont ainsi été confrontées aux problèmes d'insécurité alimentaire.

1.4 L'intégration régionale

L'intégration régionale constitue une préoccupation récurrente en Afrique de l'Ouest. Trois processus d'intégration régionale concernent l'espace économique et politique de l'Afrique de l'Ouest : l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) créée en 1994 sous les cendres de la CEAO et de l'UDEAO, la Mano River Union qui a vu le jour en 1974 et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En dépit des progrès réalisés ces dernières années sur le front de l'intégration régionale, l'Afrique de l'Ouest peine à construire un marché régional intégré, pour en faire le catalyseur de son développement économique et social. L'incomplétude des réformes, la fragmentation des politiques monétaires et commerciales et de nombreux autres obstacles techniques au commerce cantonnent le marché régional en un débouché des produits pour l'extérieur ; le volume et la valeur du commerce intra-régional ne représente qu'entre 15 et 20% des échanges globaux de la région.

1.5 Les accords internationaux

L'Afrique de l'Ouest constitue une des régions les plus ouvertes du monde. Elle entretient des relations formalisées ou non avec de nombreuses autres régions du monde. Héritage de son passé colonial, l'Europe constitue le premier partenaire économique et commercial avec qui l'Afrique de l'Ouest entretient des relations importantes (plus de 40% des échanges commerciaux, premier pourvoyeur d'aide au développement). Depuis le début des années 2000, elle a entrepris la redéfinition des conditions de son insertion dans le marché international. Les négociations de l'Accord de Partenariat Economique avec l'Union Européenne constituent un

des chantiers majeurs de cette quête de nouvelles modalités d'insertion dans l'économie mondiale. Les négociations butent le degré d'ouverture du marché, fondement de la future zone de libre échange entre les deux régions.

L'Afrique de l'Ouest est reliée de façon sélective au reste du monde par de multiples accords et autres facilités plus ou moins fonctionnels. Il s'agit principalement de l'initiative « Tout sauf les Armes » destiné à faciliter l'accès au marché européen aux produits des PMA et de l'African Growth and Opportunity Act (AGOA) qui régit les rapports commerciaux entre les Etats Unis d'Amérique et certains pays africains. Les relations économiques et surtout commerciales avec les pays émergents (Chine, Inde et Brésil) sont en pleine expansion. En dépit de ces mutations et des multiples potentialités dont elle dispose, l'Afrique de l'Ouest attire encore moins de 5 % des investissements directs étrangers.

2. La Politique Agricole de l'Union (PAU)

La politique agricole de l'UEMOA constitue la première expérience de politique agricole régionale adoptée en Afrique de l'Ouest. Dès sa création en 1994, l'UEMOA a entrepris un certain nombre de réformes qui ont conduit à la définition de plusieurs politiques sectorielles. A la suite de l'entrée en vigueur de son Union douanière, cette communauté économique régionale qui regroupe huit pays (Bénin, Burkina-Faso, Côte-d'Ivoire, Guinée Bissau, Niger, Mali, Sénégal et Togo), a adopté sa politique agricole en 2001. Cette politique intègre les grands axes d'intervention, le cadre institutionnel, les instruments indispensables pour anticiper sur les résultats désirés, notamment celui de faire de l'agriculture le socle du développement économique et social des Etats de cette communauté. Sa formulation a connu des tribulations découlant de la combinaison de deux approches : une démarche top down partant de la Commission de l'UEMOA aux Etats, et celle qui exige une implication des acteurs non étatiques, notamment les organisations paysannes.

2.1 Le processus

L'élaboration de la PAU a suivi un processus descendant dont le leadership a été entièrement assuré par la Commission de l'UEMOA, notamment par le Département agriculture et développement rural. En effet la phase de diagnostic a été réalisée par la Commission avec le concours d'experts extérieurs et régionaux. Elle s'est appuyée sur des monographies présentant l'état du secteur agricole au sens large, des politiques agricoles et autres en cours ou passées de chacun des huit pays. Un comité de pilotage comprenant des personnes ressources extra africaines (appartenant au CIRAD et à l'INRA en France) et ouest africaines. Il a contribué à la première validation des orientations de base, des axes d'intervention, des stratégies et du dispositif institutionnel pour le financement, l'exécution, le pilotage et le suivi-évaluation de la PAU.

Au moment de l'élaboration de la PAU, la capacité d'intervention des organisations paysannes n'était pas encore très forte, en dépit des riches expériences qu'ont engrangées les organisations paysannes (OP) sahéliennes lors de la formulation des stratégies agricoles des Etats membres du CILSS (Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel), ou encore des réflexions prospectives (Sahel 21). L'implication des OP, notamment du ROPPA

s'est faite, non pas au cours de l'élaboration des grandes orientations, mais de la vulgarisation du contenu de la politique régionale.

Cette vulgarisation a été faite dans tous les Etats de la communauté lors des séances qui ont principalement impliqué les acteurs publics des ministères en charge de l'agriculture, de l'élevage de la pêche et de la foresterie. C'est à cette étape que les organisations paysannes ont été impliquées. Outre leur participation aux débats publics, elles ont bénéficié d'un financement spécifique pour évaluer le contenu de la politique, discuter ses orientations avec les organisations à la base. Cette stratégie a permis à la Commission de prendre un acte additionnel faisant de l'exploitation familiale le cadre de développement de l'agriculture au sein des Etats de la Communauté. En effet le ROPPA qui venait de voir le jour en 2000, avait formulé un certain nombre de revendications portant principalement sur la défense de l'exploitation familiale, la sécurisation foncière et l'amélioration de l'accès des produits des petits producteurs au marché local et régional.

2.2 Objectifs et axes d'intervention de la politique agricole de l'Union

La politique agricole de l'UEMOA a pour objectif de : « *contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté* ». Cet objectif général est sous-tendu par trois objectifs spécifiques :

- Réaliser la sécurité alimentaire, en limitant le recours aux importations, en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles et en assurant aux consommateurs des prix raisonnables,
- Accroître la productivité et la production agricole sur des modes durables, en intensifiant la production et en limitant les risques naturels (aléas climatiques, ravageurs et maladies) par une meilleure maîtrise des conditions de production,
- Améliorer les conditions de vie des producteurs, en développant l'économie rurale. Il s'agit ici d'assurer aux producteurs des revenus plus décents et de revaloriser le statut des agriculteurs, en renforçant leur participation aux décisions collectives

La PAU a défini trois axes majeurs d'intervention:

- (i) l'adaptation des grandes filières et l'amélioration de l'environnement de la production ;
- (ii) la construction du marché agricole unique ;
- (iii) l'insertion dans le marché mondial et dans la sous-région.

Elle est dotée d'un fonds régional de développement agricole. Enfin, la PAU a retenu cinq filières prioritaires à promouvoir, à avoir les filières riz, bétail-viande, aviculture, maïs et coton.

3. La politique agricole de la CEDEAO : l'ECOWAP

Le chantier de la formulation de la politique agricole des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) a été ouvert en 2004. Il intervient au lendemain du sommet africain de Maputo (Mozambique) en 2003, sommet au cours duquel les chefs d'Etats ont décidé de doter le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique) d'un volet agricole : le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA). Au terme de cette réunion, chaque communauté économique régionale devait décliner en politique agricole régionale, le volet agricole du NEPAD

3.1 Le processus de formulation de la politique agricole de la CEDEAO

L'adoption de la politique agricole de la CEDEAO a été adoptée en Janvier 2005 à Accra, au bout d'un long processus qui comprend principalement quatre étapes :

- La mise en place d'un comité de pilotage, comprenant outre la Commission de la CEDEAO, les représentants des Etats, le secteur privé et les organisations paysannes, notamment le ROPPA. Cette instance avait pour mission la définition des orientations stratégiques de la politique
- La réalisation du diagnostic de base. Cette opération a mis l'accent sur la situation du secteur agricole dans chacun des quinze pays de la Communauté, l'analyse spécifique des questions commerciales et des échanges, les potentialités des grands bassins de production, des infrastructures régionales, les questions alimentaires et nutritionnelles, de financement et des infrastructures rurales.
- La construction des scénarii, à partir de la prise en compte des tendances lourdes du secteur agricole, démographiques, environnementales et du marché régional et international. Les différentes hypothèses formulées ont permis de retenir le scénario de base de la politique agricole régionale, celui « *d'une agriculture régionale fortement intégrée, avec une protection différenciée selon les produits et les filières* ».
- La phase d'appropriation qui s'est faite à partir des ateliers organisés dans chacun des quinze pays et d'un atelier régional, au cours duquel a été construite la vision de la politique agricole régionale.

3.2 Défis, composantes, vision et objectifs de l'ECOWAP/PDDAA

La politique agricole des Etats de la CEDEAO vise à relever trois défis majeurs : (i) Parvenir à nourrir convenablement une population ouest africaine de plus en plus nombreuse et fortement urbanisée, (ii) assurer la promotion d'un développement durable, au double plan social et environnemental, (iii) contribuer à la construction d'un marché régional performant et à l'insertion dans le marché international, Elle est structurée autour de six composantes :

- L'amélioration de la gestion de l'eau, comprenant: i) l'amélioration de l'irrigation ; (ii) la gestion intégrée des végétaux aquatiques envahissants ; (iii) le renforcement des capacités des organisations de bassins transfrontaliers,
- *La gestion améliorée des autres ressources naturelles partagées*, intégrant : (i) l'organisation de la transhumance et l'aménagement des parcours ; (ii) la gestion durable des ressources forestières ; (iii) la gestion durable des ressources halieutiques;
- *Le développement durable des exploitations agricoles*, prenant en compte : (i) la gestion intégrée de la fertilité des sols ; (ii) le renforcement des services de support aux producteurs ; (iii) la dissémination de technologies améliorées,
- *Le développement des filières agricoles et la promotion des marchés*, comprenant: (i) le développement des différentes filières (vivrières, agriculture périurbaine, cultures d'exportation, élevage à cycle court, produits agro-forestiers alimentaires, pêche artisanale et aquaculture) ; (ii) le développement de la transformation des produits ; (iii) le renforcement des services de support aux opérateurs ; (iv) la promotion du commerce national, régional et international;
- *La prévention et la gestion des crises alimentaires et autres calamités naturelles*, focalisée sur : (i) la promotion de systèmes d'alerte précoce ; (ii) le développement de systèmes de gestion des crises ; (iii) l'appui à la réhabilitation des zones après les crises ; (iv) le développement de mécanismes de compensations/assurances contre les calamités,
- *Le renforcement institutionnel*, comprenant: (i) l'intégration de l'approche genre ; (ii) l'appui à l'amélioration des capacités de formulation des politiques et stratégies agricoles et rurales; (iii) le financement durable de l'agriculture ; (iv) la communication ; (v) le renforcement des capacités de pilotage et de coordination ; (vi) le renforcement des capacités de suivi et évaluation

La politique agricole régionale s'appuie sur une vision qui accorde une place déterminante aux exploitations familiales. Elle postule que « *la politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles, grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intracommunautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs* ».

L'ECOWAP s'est fixé pour objectif : « *de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays* ».

De façon spécifique, elle doit permettre de :

- assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine ;
- réduire la dépendance vis à vis des importations alimentaires en accordant la priorité aux productions alimentaires ;
- favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles sur l'ensemble des marchés ;
- développer les capacités humaines, créer des emplois et garantir les revenus en amont et en aval de la production, et contribuer au développement des services en milieu rural, de façon à améliorer les conditions de vie des populations rurales ;
- assurer une intensification des systèmes de production, adaptée aux différents contextes agro-écologiques, afin d'assurer une croissance de la production ;
- contribuer à réduire la vulnérabilité des économies ouest-africaines et à limiter les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale ;
- contribuer à doter l'agriculture ouest-africaine de mécanismes de financement appropriés.

L'ECOWAP est structurée autour de trois axes d'intervention :

- (i) l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture,
- (ii) la mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire,
- (iii) l'adaptation du régime commercial extérieur.

Lors de son adoption en 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement ont recommandé la mise en place d'un dispositif institutionnel de pilotage et de suivi évaluation, de façon à garantir le leadership de la Commission de la CEDEAO en matière de gouvernance de la politique. La création d'un fonds régional de développement agricole a été prévue.

3.3 Etat d'avancement de la mise en œuvre de l'ECOWAP

- **Le plan Régional d'Investissement Agricole**

L'opérationnalisation de l'ECOWAP a débuté en 2006 avec l'élaboration d'un premier plan d'action. Elle a été accélérée par les effets de la crise alimentaire née de la flambée des prix de 2008. Cette crise s'est traduite par un regain d'intérêt pour le secteur agricole, tant de la part des décideurs publics que des partenaires techniques et financiers. Elle a surtout permis l'organisation en novembre 2009, à Abuja, de la conférence sur le financement de la politique agricole régionale. Au cours de cette conférence les parties prenantes – Commission de la CEDEAO, Etats membres, Union africaine, organisations de producteurs, secteur privé, société civile et partenaires techniques et financiers – ont adopté le « Pacte régional de partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA ». A travers ce pacte tous les acteurs reconnaissent l'ECOWAP comme le cadre de référence pour la programmation des actions dans le secteur agricole et le cadre de coordination de l'aide internationale. Cette réunion a débouché sur la définition de deux formes de programmes complémentaires pour la mise en œuvre de la politique agricole régionale :

- des plans nationaux d'investissements agricoles, qui ont permis de dégager les priorités nationales, en incluant celles des différents acteurs,
- un plan régional d'investissements agricoles qui fédère les priorités nationales, et combine des investissements et des réformes de politiques publiques (instruments et mesures concernant l'intensification, la régulation des marchés et l'amélioration de l'accès des populations à l'alimentation). Le PRIA complète les PNIA, prend en charge les dimensions régionales, gère les interdépendances entre les pays et organise leur coopération sur des questions communes.

D'un coût global de 900 millions de dollars sur cinq ans, le PRIA est financé en partie sur fonds propres de la Communauté, à concurrence de 150 millions de dollars US. Il est structuré autour de trois objectifs spécifiques :

La promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire. Le plan donne la priorité à trois filières alimentaires considérées comme stratégiques au regard des préoccupations de sécurité et de souveraineté alimentaires en Afrique de l'ouest; le riz, le maïs et le manioc d'une part, le bétail-viandes et produits dérivés d'autre part et enfin les produits halieutiques.

La promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional. Cet objectif spécifique vise la construction d'un *environnement commercial, physique, informationnel et institutionnel* favorable à une transformation des systèmes de production et des filières agricoles en Afrique de l'Ouest.

La réduction de la vulnérabilité et la promotion de l'accès durable des populations à l'alimentation. Cet objectif se fixe pour ambition de contribuer à « *assurer la couverture des besoins alimentaires des populations vulnérables et à réduire la vulnérabilité structurelle des populations tant en milieu rural qu'en milieu urbain* »

L'ECOWAP s'est par ailleurs dotée d'un cadre institutionnel qui comprend des organes consultatifs, de pilotage et d'exécution :

- **les organes consultatifs** sont le comité inter-départements de la Commission et le comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation, lequel regroupe tous les acteurs impliqués dans le développement agricole).
 - **le pilotage** de la mise en œuvre et du suivi-évaluation est sous la responsabilité du Département Agriculture, Environnement et Ressources en Eaux de la Commission.
 - **les organes d'exécution** sont l'Agence pour l'Agriculture et l'Alimentation, chargée de l'exécution technique des projets et programmes, et le Fonds Régional de développement agricole. Ce dernier doit être abondé aussi bien par les ressources d'acteurs et institutions de la région, que par celles provenant des partenaires financiers extérieurs. Il constituera la source principale de financement des différents programmes et projets.
- **Les plans nationaux d'investissements agricoles**

Les Plans Nationaux d'Investissements Agricoles constituent le volet national de la mise en œuvre de l'ECOWAP. Ils résultent des programmes nationaux d'investissement dont la formulation a suivi à peu près le même processus que celui de l'ECOWAP et surtout du Plan Régional d'Investissement Agricole. Cependant les exercices de formulation des programmes nationaux d'investissement n'ont pas visé à déterminer quels types d'actions les pays sont capables de mettre en œuvre. Ils ont en effet davantage eu pour objectif de déterminer quel niveau d'investissement il était indispensable de réaliser pour atteindre l'objectif de croissance de 6%. Ce seuil est en effet considéré comme nécessaire pour espérer une réduction de moitié de l'incidence de la pauvreté à l'horizon 2015. Il s'agit là d'un biais important qui ne permet pas de tenir compte de la capacité des institutions nationales à piloter la politique ainsi définie.

La Côte d'Ivoire a été le dernier pays de la région à finaliser son processus, pour des raisons de politique intérieure. Le processus comporte plusieurs étapes :

- une phase de mise en place des institutions en charge de la supervision de l'élaboration du plan et de sa mise en cohérence avec les stratégies et autres plans existants. Il s'agit du comité de pilotage et du comité technique. Le comité technique est subdivisé en six groupes thématiques correspondant aux six domaines d'intervention de la politique agricole,
- la phase de diagnostic qui résulte de la documentation de base réalisée par les six groupes thématiques et d'une synthèse générale soulevant les principaux atouts contraintes, tendances lourdes et performances récentes du secteur agricole national,
- l'appropriation et la validation du document de diagnostic par les acteurs impliqués dans le développement agricole,
- la réalisation de scénarii à partir de la modélisation des besoins d'investissements pour assurer la transformation de l'agriculture et en faire un instrument de réduction de moitié de l'incidence de la pauvreté à l'horizon 2015
- l'appropriation et la validation des scénarii,
- l'organisation de la table ronde des partenaires du développement du secteur agricole ; table ronde qui est sanctionnée par la signature du pacte multi-acteurs,
- la revue par les instances extérieures du programme national ECOWAP/PDDAA
- l'élaboration de la première génération de programmes et l'organisation du business meeting pour la mobilisation des fonds devant servir aux investissements prévus,
- le lancement officiel de la mise en œuvre de la première génération des investissements mobilisés¹⁹

¹⁹ Le Togo est le seul pays qui, à ce jour, a procédé à ce lancement

IV. PRINCIPES D'ELABORATION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE

1. Principes généraux pour l'élaboration et la mise en œuvre

1.1 Une méthodologie cohérente

La méthodologie utilisée pour l'élaboration d'une politique agricole doit permettre de **poser les bonnes questions** et d'y apporter des **réponses appropriées et réalisables**. La **méthodologie** doit donc intégrer différentes étapes successives correctement articulées dans le temps, depuis un diagnostic initial jusqu'à la formulation de propositions, puis à leur évaluation. Nous présenterons à la suite les différentes étapes d'une méthodologie d'élaboration de politique

1.2 La qualité de l'expertise

L'élaboration d'une politique repose notamment sur un **diagnostic initial** permettant de caractériser la situation actuelle du secteur agricole, les problèmes rencontrés et les opportunités, tant du point de vue des groupes d'acteurs économiques (différents types d'agriculteurs, de commerçants, transformateurs, consommateurs, etc.) que de la société dans son ensemble. Le diagnostic doit être complété par un travail de **prospective** permettant d'anticiper les problèmes qui peuvent se poser à l'avenir, en tenant compte des objectifs de développement économique et social du pays. Par ailleurs, la **faisabilité** des différentes mesures de politique agricole doit être évaluée, tout comme leurs **impacts** possibles. Ces différentes activités reposent en partie sur du travail **d'expertise**, dont la qualité est ainsi déterminante pour le succès d'une politique agricole.

1.3 Le caractère participatif du processus d'élaboration

La prise en compte des **points de vue des différents acteurs** concernés (acteurs économiques, leaders reconnus, organisations de la société civile, collectivités territoriales, administrations, partenaires) constitue bien souvent une condition de succès d'une politique agricole. Cette prise en compte est nécessaire pour la définition aussi bien des objectifs généraux et spécifiques que des interventions elles-mêmes. Certaines questions fondamentales peuvent en effet être identifiées par un seul type d'acteur et non par les autres. Par ailleurs, en les associant ainsi, l'Etat crée les conditions d'un plus grand soutien des acteurs au moment de la mise en œuvre.

Au delà de la prise en compte des points de vue des différents acteurs, la mise en œuvre de processus participatifs est fortement recommandée. Le processus participatif ne vise pas seulement à prendre en considération le point de vue des différents acteurs, il doit leur permettre d'en **débattre ensemble** et, dans la mesure du possible, de faire émerger des **positions communes** et des **compromis**.

Les travaux d'expertise doivent donc être correctement **articulés** avec les étapes du processus participatif. Ils doivent en partie émerger des besoins spécifiques exprimés par les acteurs. Les

hypothèses et résultats doivent être exposés et rendus compréhensibles à ces derniers, afin qu'ils puissent les analyser et en discuter.

1.4 La question de la mise en œuvre et du suivi / évaluation

L'association des acteurs à la **mise en œuvre** d'une politique et à son **suivi/évaluation** est tout aussi importante que lors de la phase **d'élaboration**. Le **suivi / évaluation** de la politique est indispensable pour garantir une certaine flexibilité dans la mise en œuvre, en fonction des difficultés rencontrées et de l'analyse des écarts entre les résultats obtenus et les résultats attendus.

2. Des étapes importantes pour l'élaboration d'une politique agricole²⁰

Le processus d'élaboration d'une politique agricole dépend du champ et de la complexité de la question posée, notamment s'il s'agit d'élaborer une politique agricole nationale de caractère global ou bien de résoudre un problème spécifique ou concernant une région ou une production particulière. Cependant, quelque soit la situation, plusieurs étapes sont importantes pour l'élaboration d'une politique agricole. Il ne s'agit pas ici de proposer une « recette méthodologique » à appliquer à l'identique quelle que soit la situation, mais plutôt d'identifier un certain nombre de principes et d'étapes qu'il est important d'intégrer dans le processus d'élaboration.

Les trois premières étapes visent à identifier les **domaines pertinents d'intervention publique**, à partir d'un diagnostic initial et de la prospective (étape 1), de l'identification et l'analyse des problématiques (étape 2) et de l'identification des objectifs spécifiques de la politique agricole (étape 3).

Les trois étapes suivantes visent à définir les **modalités générales de l'intervention publique**, sur la base de l'identification des mesures possibles d'intervention (étape 4), de la sélection et la hiérarchisation des mesures d'intervention et de l'évaluation de leur faisabilité politique, sociale et économique (étape 5) et de l'identification des instances d'intervention (étape 6).

Les trois dernières étapes permettent de vérifier la **conformité des mesures avec les engagements internationaux du pays** (étape 7), de mener une **évaluation ex-ante de leur impact** (étape 8) et de préciser les modalités et le calendrier opérationnels au travers un **plan d'action** (étape 9)

²⁰ Cette partie reprend dans une large mesure la méthode proposée par Daviron B. et al, 2004.

2.1 L'identification du domaine d'intervention publique

Etape 1 – Le diagnostic initial et la prospective²¹

Le diagnostic de la situation de l'agriculture et de son évolution en cours constitue une étape indispensable pour alimenter la suite du processus d'élaboration d'une politique. Il en va de même de la prospective, c'est-à-dire de la simulation des évolutions futures qui adviendraient en absence de modification des politiques actuelles.

Cette étape doit permettre de dégager un diagnostic et une vision du futur partagés par les différents acteurs impliqués.

- **Le diagnostic initial**

Le diagnostic initial vise à caractériser la situation actuelle du secteur agricole, à évaluer le degré de valorisation du potentiel agricole et à identifier les principales limites rencontrées par les acteurs économiques et les opportunités.

Le diagnostic porte sur les aspects suivants :

• **La base écologique de la production agricole**

Il est utile de construire une zonification agro-écologique basée sur :

- Les caractéristiques de du milieu physique et biologique qui influent sur la production agricole,
- Les potentialités et les limites du milieu du point de vue de l'agriculture,
- Les évolutions du milieu, et notamment les processus de dégradation, les risques et les ruptures.

Le diagnostic de la base écologique de la production agricole intègre donc la topographie, la géomorphologie, les sols, la pluviométrie, l'ensoleillement, les températures, l'hydrographie (cours et étendues d'eau) et l'hydrologie (cycle de l'eau), la végétation, les plantes cultivées, les unités de milieu et de paysage.

• **Les aspects démographiques et sociaux**

Il s'agit de caractériser les aspects démographiques et sociaux qui influent sur la disponibilité de travail agricole et la pression foncière et sur la demande en produits agricoles.

- La répartition spatiale de la population et de l'évolution de cette répartition, en mettant notamment l'accent sur la population rurale,

²¹ Les éléments du diagnostic s'inspirent en grande partie des recommandations de Griffon M. et al, 1991, et de Dufumier M., 2000.

- La structure démographique de la population (répartition ethnique, structure par âge, migrations temporaires et définitives, quantité de force de travail et son utilisation, qualification du travail, structure des revenus)

- **Les structures de production et les systèmes de production agricole**

Il s'agit d'établir une typologie des exploitations agricoles (dimension, ressources productives, relations avec l'environnement économique, systèmes de production pratiqués, niveaux de rendements, productivité du travail et revenu, dynamique économique).

Sur la base des aspects précédents, le diagnostic permet de dégager une image des différents espaces productifs et de leur mise en valeur.

- **Le diagnostic des filières agricoles, des prix et des marchés**

Il s'agit d'analyser :

- les conditions d'accès au marché,
- les différentes filières, leurs acteurs et les « goulots d'étranglements » éventuels,
- les prix des différents produits agricoles et leur variabilité (saisonnalité et volatilité),
- les mécanismes de formation des prix agricoles,
- les impacts des politiques de l'Etat,
- les impacts de ces éléments pour les différents acteurs de et sur les avantages comparatifs des différentes productions.

- **Le diagnostic institutionnel**

Il s'agit d'évaluer si les différentes institutions sont bien articulées entre elles, si elles assurent une couverture suffisante des fonctions économiques et sociales nécessaires à l'agriculture et si leur coût n'est pas trop élevé au regard des performances.

- **Le diagnostic portant sur la place de l'agriculture dans l'économie nationale**

Cette partie du diagnostic vise à répondre aux questions suivantes :

- Le secteur agricole couvre-t-il les besoins alimentaires du pays ?
- Quel est son apport au développement économique ?
- Quel rôle joue-t-il dans les échanges extérieurs ?
- Quel est le coût pour l'Etat ?

- **La prospective**

La prospective doit permettre :

- de prendre du recul par rapport aux problèmes immédiats,

- d'identifier le cours principal de l'évolution économique et d'imaginer vers quoi conduisent les tendances (scénario tendanciel), en particulier les risques de déséquilibres et de ruptures,
- de favoriser ainsi la prise en compte du long terme dans les décisions.

La prospective porte notamment sur :

- l'offre et la demande de produits agricoles et alimentaires,
- les marchés, les filières et les prix,
- les perspectives institutionnelles,
- les structures agraires, les systèmes de production et les revenus agricoles,
- les perspectives au plan macroéconomique et social (emploi, revenus),
- l'environnement et ses impacts sur la production agricole.

Etape 2 - L'identification et l'analyse des problématiques

Le diagnostic initial et la prospective doivent permettre d'identifier des **problématiques** (c'est-à-dire des questions centrales à résoudre, qu'elles se manifestent actuellement ou qu'elles risquent de se manifester à l'avenir) auxquelles la politique agricole doit pouvoir répondre. Il importe, pour la définition des problématiques, de tenir compte :

- de la **situation actuelle**, mais aussi des **défis à venir**,
- des **objectifs et de la stratégie globale** de développement économique et social du pays,
- **des intérêts particuliers des différents acteurs**, mais aussi de **l'intérêt général**. La concertation et la participation des différents acteurs sont primordiales pour permettre au gouvernement non seulement de prendre en compte des intérêts particuliers des différents acteurs, mais aussi, dans la mesure du possible, de dégager des problématiques faisant consensus et répondant à une vision de long terme de l'intérêt général.

Les responsables du diagnostic et de la prospective peuvent identifier quelques problématiques et élaborer une note d'analyse spécifique à chacune d'elle. La discussion de ces notes par les différents acteurs peut amener à reformuler les problématiques.

La méthode de « l'arbre de problèmes » constitue un outil utile pour classer les différents problèmes (c'est-à-dire les facteurs constituant une contrainte) identifiés au cours de l'étape de diagnostic et de prospective. Cette classification se fait sur la base de leurs relations de causalité.

La classification des problèmes et contraintes repose sur le principe suivant : un premier problème est placé graphiquement, puis chacun des problèmes (qui doit être synthétisé en une formulation courte) est :

- placé en dessous du premier problème, s'il constitue une cause de ce dernier,

- placé au dessus, s'il constitue une conséquence du premier problème,

Dans ces deux cas, les deux problèmes sont reliés par une flèche, qui va de bas en haut et qui relie donc une cause à une conséquence.

- placé à côté s'il n'y a pas de rapport de causalité entre les deux problèmes.

La méthode permet de dégager un certain nombre de problématiques, qui sont, comme nous l'avons mentionné, des questions centrales à résoudre. Elles résultent directement ou indirectement des divers problèmes identifiés (elles en sont des « conséquences ») et sont ainsi placées en haut de l'arbre de problème. Comme il existe diverses problématiques, il doit être créé autant d'arbres de problèmes que de problématiques. Ainsi, une seule problématique apparaît en haut de chaque arbre de problèmes.

La méthode peut être utilisée en partant directement de problématiques identifiées préalablement.

En bas de l'arbre de problèmes, on trouve des **problèmes spécifiques**, qui requièrent une intervention publique particulière. Ces problèmes peuvent être de six types (certains problèmes peuvent être communs à plusieurs types) :

- a) impossibilité, difficulté ou coût excessif pour les acteurs économiques (notamment les agriculteurs) **d'accéder aux biens et services** dont ils auraient besoin (terre et ressources naturelles ; moyens de production ; appui technique ; crédit ; assurances ; informations et connaissances ; infrastructures ; stockage, conservation et commercialisation des produits agricoles, etc.),
- b) existence de **rapports de force déséquilibrés** sur les marchés, liés à l'existence de monopoles ou oligopoles, à des barrières ou au fait que tous les acteurs ne disposent pas du même niveau d'information,
- c) insuffisance ou dégradation de **biens publics** (biens gratuits accessibles à tous),
- d) dégradation des **conditions environnementales**,
- e) insuffisance de la **politique gouvernementale**, ou l'existence d'effets négatifs (corruption, etc.),
- f) existence de situations **d'inégalités sociales structurelles**.
- g) existence de **prix insuffisamment rémunérateurs** du fait des **caractéristiques générales des marchés agricoles** (hors monopoles, oligopole et accès à l'information) et des **inégalités de productivité agricole**.

En vue d'un dialogue avec des économistes, politiques ou représentants de bailleurs de fonds raisonnant essentiellement dans le cadre de l'économie néo-classique, il est utile de noter que les problèmes a) à d) correspondent à ce que les économistes libéraux nomment des « défaillances de marché », le point e) pouvant être caractérisé par une « défaillance de gouvernement ». Le point a) correspond également, ainsi que le point f), à des situations d'« inéquité ». Les problèmes mentionnés en g) sont ignorés par les économistes néo-classiques et par de nombreux interlocuteurs, mais ne devraient pas l'être par les organisations paysannes elles-

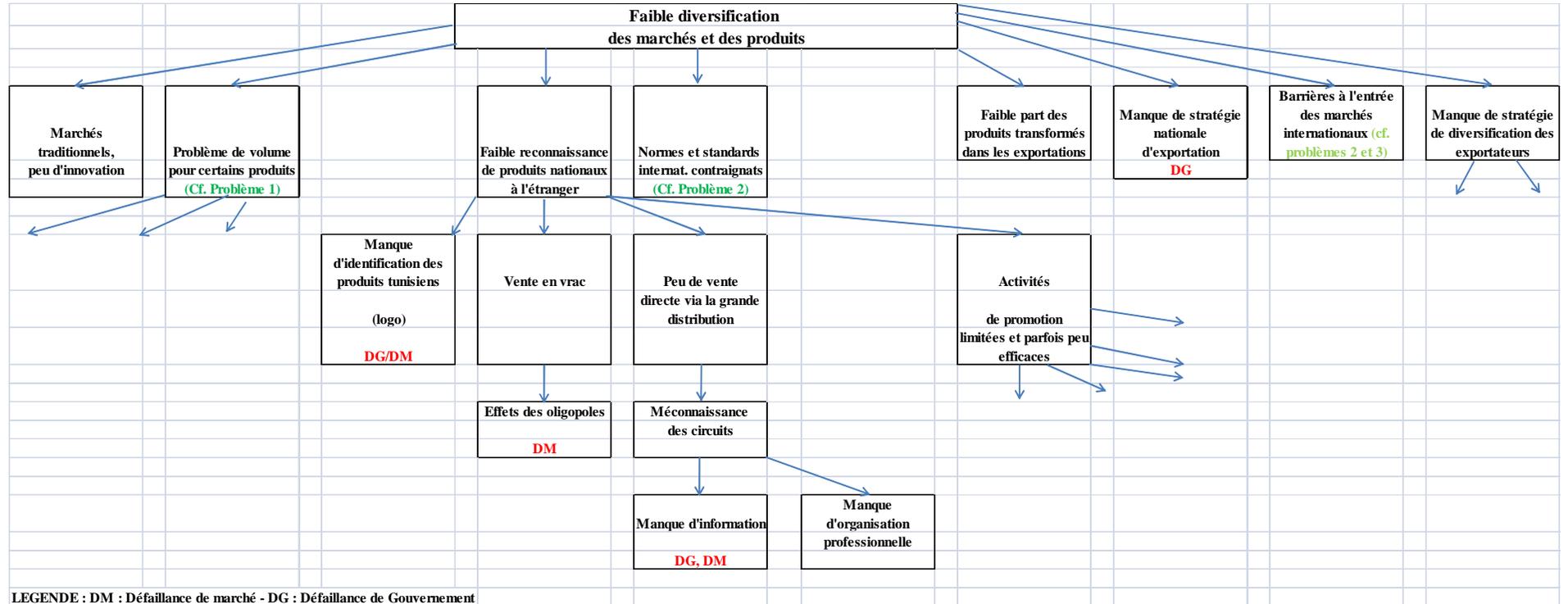
mêmes ! Ils peuvent à la limite être rattachés à e), si l'on considère que l'Etat devrait précisément intervenir pour garantir des prix rémunérateurs et stables.

Ici aussi, les problèmes spécifiques ainsi identifiés peuvent être des problèmes actuels, mais aussi des problèmes dont on prévoit l'existence dans les années à venir.

Lorsqu'un problème spécifique génère différents types d'effets, il apparaît logiquement en bas de plusieurs arbres de problèmes.

SCHEMA n° 5 - APERCU PARTIEL D'UN ARBRE DE PROBLEMES –

EXEMPLE DETAILLE DE L'ANALYSE PARTIELLE D'UNE PROBLEMATIQUE (Source : Projet « Actualisation concertée de la politique agricole », MARHP de la Tunisie/ Gret/Iram/Cirad/AFD



Étape 3 - La formulation des objectifs spécifiques de la politique

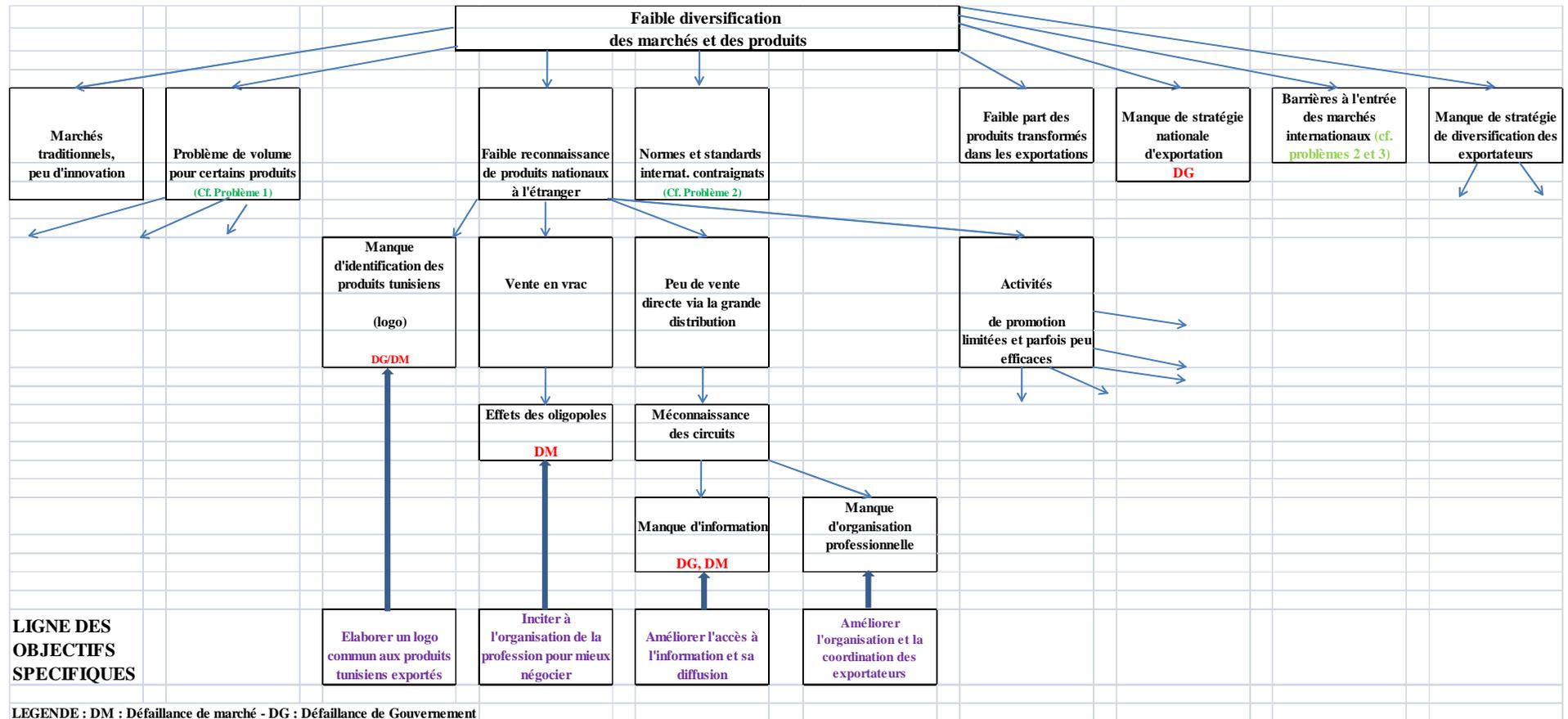
La formulation des **objectifs spécifiques** de la politique agricole dérive de la phase précédente. A chaque problème spécifique, correspond un objectif spécifique de politique agricole qui vise à résoudre le problème.

Au niveau de l'arbre de problèmes, chaque problème peut à son tour être transformé en objectif. Il en va de même de la problématique à laquelle correspond un objectif central.

A chaque arbre de problèmes correspond donc un arbre d'objectifs.

SCHEMA n°6 : EXEMPLE DETAILLE D'UN ARBRE D'OBJECTIFS (issu de l'arbre de problèmes précédant)

Source : Projet « Actualisation concertée de la politique agricole », MARHP de la Tunisie/ Gret/Iram/Cirad/AFD



Il importe de se donner les moyens de vérifier si chacun des objectifs issus de la conversion de l'arbre de problèmes sera atteint ou non. Pour cela, il convient de définir, pour chaque objectif, des **indicateurs objectivement vérifiables (IOV)** qui servent au suivi et à l'évaluation des politiques.

2.2 La définition des modalités générales de l'intervention publique

Etape 4 – L'inventaire des mesures possibles d'intervention publique

La première étape de la définition des modalités de l'intervention publique consiste à définir les **mesures possibles** d'intervention en vue de répondre aux objectifs spécifiques identifiés précédemment. Il s'agit donc de dresser un inventaire des mesures d'intervention publique parmi lesquelles il conviendra ensuite de choisir afin de résoudre le problème spécifique identifié.

Il convient donc, à partir des différentes interventions possibles (modalités générales et niveaux d'intervention, types d'instruments et de politiques), d'identifier celles qui sont susceptibles de répondre à l'objectif recherché.

Il est utile pour cette étape et pour la suivante de se baser sur les **expériences de politiques** (réussies ou non) menées dans le passé ou actuellement, que ce soit dans le pays ou à l'étranger. De même, il importe de s'intéresser aux **initiatives menées par des collectivités territoriales et par des organisations de producteurs et autres acteurs non gouvernementaux**, à un niveau local ou national, et qui contribuent à l'objectif recherché. Les **politiques s'inspirant de ces initiatives ou consistant à les promouvoir et à les appuyer**, sont souvent les plus efficaces. En effet, d'une part elles se basent sur des expériences qui ont déjà démontré leur pertinence, d'autre part, elles permettent de valoriser les initiatives des acteurs sociaux, de renforcer ces-derniers et de garantir leur pleine participation au succès de la politique.

Etape 5 – La révision de l'inventaire des mesures au regard des conditions de leur mise en œuvre

Une mesure souhaitable sur le plan théorique peut poser d'importants problèmes de mise en œuvre qui la rendent **non opérationnelle**, dans un contexte d'intérêts politiques et sociaux parfois contradictoires. Elle peut aussi être **contradictoire** avec certains engagements déjà pris, avec d'autres mesures envisagées, ou encore générer des **effets pervers**.

Il s'agit, pour chacune des différentes modalités d'intervention envisagées, d'évaluer :

- la **viabilité politique** : prise en compte de l'environnement institutionnel et des rapports de force entre groupes de pression, compatibilité avec les engagements nationaux et internationaux,
- la **viabilité sociale** : perception de la mesure par la société et par ses différentes composantes,

- la contribution de la mesure aux **autres objectifs spécifiques** de la politique agricole et les éventuels **effets négatifs et pervers**, tant vis-à-vis de l'ensemble de la politique agricole que des objectifs globaux de la stratégie nationale de développement économique et social,
- la nécessité de la mise en œuvre d'autres **mesures complémentaires** pour garantir la pertinence de la modalité envisagée.

Ces deux derniers points posent la question de la nécessaire **cohérence** entre les différentes mesures envisagées.

Les différentes mesures peuvent ainsi être **hiérarchisées** sur la base de ces différents critères. Cette hiérarchisation doit permettre de retenir une ou plusieurs mesures. Le choix définitif doit aussi tenir compte des résultats des deux étapes suivantes.

Etape 6 – L'identification des instances d'intervention

L'objectif de cette étape est d'identifier **les instances les mieux à même** de mettre en œuvre les mesures précédemment identifiées et réalisables.

Cette question peut être décomposée en deux sous-questions :

- d'une part, celle du **rôle respectif de l'Etat et des autres acteurs**,
- d'autre part, celle du **niveau politico-géographique** de l'instance d'intervention.

Concernant, le **rôle respectif de l'Etat et des autres acteurs** (et notamment les organisations paysannes), il convient d'évaluer quels sont les acteurs les mieux à même de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

Il peut être utile de différencier :

- d'une part, la **maîtrise d'ouvrage**, c'est-à-dire la responsabilité de la mise en œuvre de la mesure. Elle définit les contours exacts de la mesure et les conditions de sa réalisation, exprimées par des termes de référence. La maîtrise d'ouvrage peut associer différents types d'acteurs, dans le cadre d'instances permettant une **maîtrise d'ouvrage collective** (comités de pilotage, de suivi, etc.)
- d'autre part, la **maîtrise d'œuvre**, c'est-à-dire la responsabilité de l'exécution de la mesure selon les termes de référence définis par le maître d'ouvrage.

Cette distinction permet d'envisager la **délégation éventuelle** de l'exécution de certaines mesures à des acteurs politiques, économiques ou sociaux extérieurs à l'Etat, tout en maintenant la responsabilité de ce dernier en matière de maîtrise d'ouvrage.

Concernant le **niveau politico-géographique** de l'instance d'intervention, il convient d'appliquer le principe de **subsidiarité**, principe selon lequel le bon niveau d'intervention est le niveau le plus proche possible du problème posé permettant de le traiter avec efficacité. Il s'agit en fin de compte de ne réaliser à un niveau supérieur que ce qui serait fait moins efficacement à un niveau inférieur. Il peut exister dans ce cadre une répartition des responsabilités, le niveau centralisé d'autorité intervenant par exemple dans le soutien et le suivi d'un niveau inférieur, voire pour le suppléer en cas de défaillance.

Plusieurs critères peuvent être retenus pour juger de la pertinence des instances :

- les **compétences techniques**,
- la **couverture géographique** de la mesure,
- la capacité à **mobiliser les différents acteurs**,
- la capacité à faire **prévaloir l'intérêt général** et à faire **respecter les règles**,
- la capacité à **mobiliser des ressources financières**,

Les différentes instances possibles d'intervention peuvent ainsi être classées selon ces critères. Cette classification permet de **sélectionner** l'instance la plus adaptée (ou les instances les plus adaptées).

Il importe là aussi de garantir une **cohérence** entre les différentes instances qui interviennent en fonction des divers objectifs spécifiques.

2.3 L'examen de la comptabilité de la politique agricole avec les règles internationales, définition des positions pour la négociation (Etape 7)

Cette étape vise à évaluer la **conformité** des mesures envisagées avec les engagements pris par l'Etat, que ce soit avec les bailleurs ou dans le cadre d'accords commerciaux (ou autres) bilatéraux ou multilatéraux.

Il s'agit également de définir des **positions de négociation** à ces différents niveaux afin de garantir une cohérence des différents accords avec les objectifs et modalités d'intervention de la politique agricole.

2.4 L'évaluation de l'impact de l'intervention publique (Etape 8)

L'objectif de cette étape est d'évaluer l'**impact** des différentes mesures envisagées. Il s'agit d'apprécier la contribution prévisible de l'intervention à la résolution du problème spécifique, mais aussi les divers effets de l'intervention sur le secteur agricole, voire sur l'ensemble de l'économie et de la société.

L'évaluation permet ainsi de confirmer ou d'infirmer les intuitions issues du diagnostic initial, de l'avis d'experts et du dialogue entre les divers acteurs économiques et sociaux concernés.

Différentes méthodes peuvent être utilisées, dont une présentation synthétique est présentée au chapitre 5.

2.5 La définition du plan d'action (Etape 9)

La définition des plans d'actions vise à préciser les modalités et le calendrier opérationnels de la mise en œuvre des mesures politiques.

V. LES METHODES D'EVALUATION EX-ANTE D'UNE POLITIQUE AGRICOLE

L'effet immédiat d'une mesure de politique agricole sur certains paramètres peut être évalué assez facilement si la mesure est simple et si son effet est mécanique. Par exemple, une diminution du prix de l'engrais se traduit mécaniquement par une baisse des coûts de production et donc par une augmentation du revenu agricole, augmentation plus ou moins importante selon la quantité d'engrais utilisé.

Mais généralement, l'évaluation des impacts d'une politique agricole est plus complexe. En effet :

- une politique est constituée d'un ensemble de mesures,
- au delà de l'effet mécanique immédiat, la politique tend à modifier le comportement des acteurs économiques et des consommateurs, il convient donc d'évaluer d'une part ces modifications de comportement, et, d'autre part, les conséquences de ces modifications : évolution des volumes de production, évolution du type de produits agricoles commercialisés, évolution des volumes de consommation, évolution de la fertilité des sols et de la biodiversité, etc.,
- l'évolution des volumes de production, des conditions d'accès aux marchés, des possibilités de transformation des produits agricoles, etc. ont un impact à leur tour sur les prix agricoles, les revenus, la production, etc.
- les effets sont cumulatifs : une amélioration du revenu agricole permettra à un agriculteur d'investir et d'accroître davantage ses revenus les années suivantes, etc.

La qualité du diagnostic initial (et notamment l'identification de contraintes spécifiques) et l'existence d'évaluations qualitatives sur la base d'entretiens collectifs et individuels peuvent permettre de d'estimer certains effets probables de court et moyen termes des politiques agricoles. Il s'agit de **méthodes d'évaluation qualitatives**. L'existence d'un système de suivi, évaluant année après année les impacts effectifs, permet d'affiner ou de corriger les prévisions, et également de faire évoluer la politique agricole, de lui donner une certaine flexibilité.

Cependant, compte tenu de la complexité de l'évaluation des impacts possibles, il peut être utile de disposer **d'outils d'évaluation quantitative**, en complément des outils qualitatifs. Ces outils visent à l'évaluer l'évolution probable de variables économiques : volumes de production, volumes de consommation, importations et exportations, prix des produits agricoles et des facteurs de production, revenus des différentes catégories d'agents, et notamment des agriculteurs.

On distingue :

- d'une part, les méthodes d'évaluation de projets, basées sur des « comptes d'exploitation » des différents acteurs économiques.
- d'autre part, les modèles mathématiques qui représentent les comportements des agents économiques (paysans, consommateurs, etc.) et visent à prévoir ou à simuler l'évolution de différentes variables.

1. Les méthodes d'évaluation de projets

Les méthodes d'évaluation économique de projets (méthode des effets, méthode des prix de référence) visent à évaluer les impacts attendus d'un projet de développement pour la société dans son ensemble, mais aussi, concernant la méthode des effets, pour les différents types d'acteurs (producteurs agricoles, industriels, ménages, Etat).

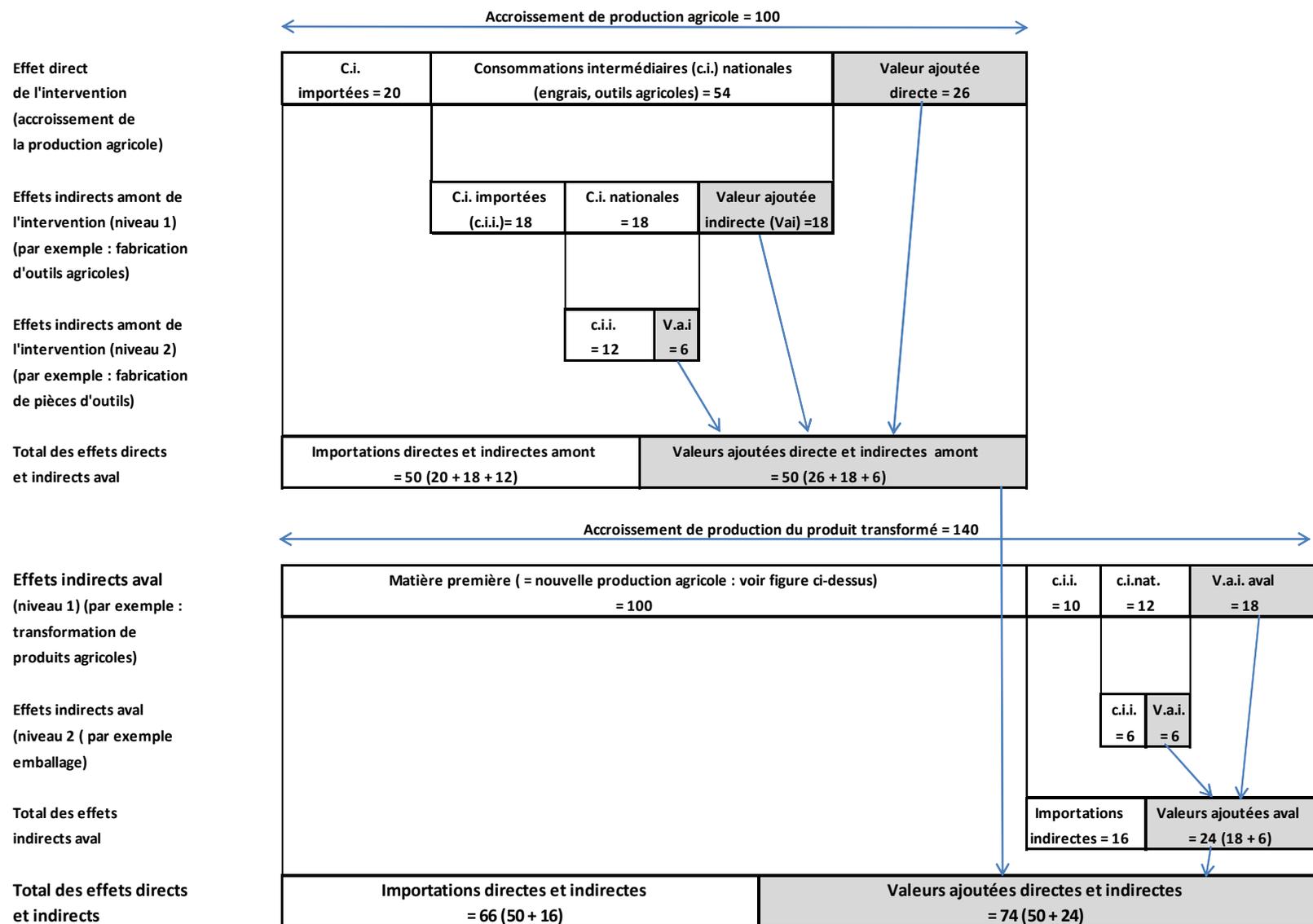
La **méthode des effets** est particulièrement intéressante dans sa conception, dans la mesure où elle s'intéresse :

- aux effets directs d'une intervention publique, c'est-à-dire les changements de comportement des acteurs, par exemple une évolution des techniques agricoles générant un accroissement de la production. L'intervention publique permet donc la création d'une valeur ajoutée directe.
- aux effets indirects en « amont » et en « aval » : accroissement de la production en amont de la filière (par exemple, fabrication d'outils agricoles), ainsi qu'en aval (par exemple, transformation de produits agricoles). L'intervention publique permet donc la création d'une valeur ajoutée indirecte. La dynamisation de ces secteurs en amont et en aval de la production peut à son tour stimuler d'autres secteurs activités, générant davantage de valeur ajoutée indirecte.
- aux effets induits liés au mode d'utilisation des revenus supplémentaires : utilisation pour l'achat de nouveaux moyens de production (investissement) ou de biens de consommation, stimulant les secteurs économiques correspondant (secteurs de la fabrication d'outils agricoles et de production de biens de consommation).

Finalement, la méthode des effets permet d'évaluer l'impact d'une intervention :

- en termes de création de valeur ajoutée nationale,
- en matière d'importations et d'exportations.

SCHEMA n° 7 : CREATION DE VALEUR AJOUTEE DIRECTE ET INDIRECTE



La méthode des effets permet par ailleurs de calculer la répartition de la valeur ajoutée générée par l'intervention entre les différents acteurs, c'est-à-dire la répartition des revenus supplémentaires : revenu agricole paysan, autres revenus du travail, rente foncière, intérêts bancaires, autres revenus du capital, revenus de l'Etat.)

La méthode des effets est généralement appliquée pour des projets ponctuels, mais son application devient plus difficile pour une politique agricole dans son ensemble. Elle nécessite en effet une connaissance approfondie des relations entre les différents secteurs d'activités. L'existence d'une comptabilité nationale fiable est alors nécessaire.

2. Les modèles mathématiques

Les modèles mathématiques visent à modéliser les comportements des agents économiques (paysans, consommateurs, etc.) et à simuler l'évolution de différentes variables selon divers scénarios : itinéraires techniques, rendements, volumes de production, volumes de consommation, importations et exportations, prix des produits agricoles et des facteurs de production, revenus agricoles.

Il existe différents types de modèles. Selon le type de politique que l'on veut évaluer et le type d'impact que l'on souhaite prévoir ou simuler, certains types de modèles apparaissent plus appropriés.

Les organisations paysannes doivent-elles s'intéresser à de tels modèles ?

D'une façon générale, l'ensemble des modèles présentent de sérieuses limites. Pour de multiples raisons, la réalité de l'agriculture est très difficile à modéliser:

- *elle est le résultat de phénomènes complexes (décisions humaines, mécanismes de formation des prix sur les marchés, évolution des écosystèmes, etc.) qui interagissent entre eux,*
- *les effets sont cumulatifs d'une année sur l'autre : le revenu d'une année détermine par exemple la possibilité d'investissement et donc le revenu des années suivantes,*
- *la situation de l'agriculture est très contrastée selon les régions et les types d'exploitations agricoles,*
- *un certain nombre de phénomènes variables au cours du temps ne peuvent jamais être prévus avec certitude, notamment les phénomènes climatiques et la volatilité des prix agricoles mondiaux,*
- *des phénomènes nouveaux peuvent apparaître à tout moment, comme les innovations technologiques,*

- certaines hypothèses pour la réalisation des modèles sont hautement discutables. Or, les résultats obtenus sont très sensibles à ces mêmes hypothèses. D'une certaine manière, en changeant les hypothèses, on peut faire dire un peu ce que l'on veut aux modèles...

Les résultats des modèles doivent donc être interprétés avec la plus grande prudence !

Investir du temps et des moyens dans ce type de modèles n'est donc probablement pas une priorité pour les organisations paysannes.

Cependant :

- certains modèles sont couramment utilisés par les organismes internationaux, les bailleurs de fonds ou les gouvernements. Il est important pour les organisations paysannes d'en connaître l'existence et les limites, ne serait-ce que pour pouvoir dialoguer avec ces institutions.

- certains modèles apparaissent globalement plus pertinents, car ils permettent de modéliser plus finement la situation et le comportement des acteurs économiques, et notamment les différents types d'agriculteurs, et ils tiennent compte des effets cumulatifs au cours du temps,

- même si les résultats absolus donnés par ces modèles doivent être interprétés avec prudence, leur utilisation pour comparer différents scénarios de politique agricole peut permettre d'en dégager des conclusions intéressantes.

Parmi les modèles de simulation, il convient de distinguer :

- les modèles sectoriels agricoles, qui ne modélisent que le secteur agricole. Les prix des facteurs de production (capital, travail) sont considérés comme des variables extérieures, invariables.

- les modèles d'équilibre général, qui modélisent l'ensemble de l'économie. Les prix des facteurs de production résultent du modèle.

Parmi les modèles sectoriels agricoles, les **modèles sectoriels en équilibre partiel** apparaissent comme les plus intéressants pour analyser l'impact des politiques sur les différents acteurs du secteur agricole (agriculteurs, transformateurs et consommateurs). En effet, l'originalité de ce type d'outil est qu'il se base sur le comportement micro-économique des acteurs du secteur, permettant ainsi d'évaluer des impacts différenciés selon les acteurs (par exemple, sur la base d'une typologie d'agriculteurs). Dans le même temps, en agrégeant les résultats, il est possible de d'évaluer l'évolution de grandeurs au niveau national (volumes de production, exportations, etc.) et, au moyen de modèles mathématiques, simuler l'évolution des prix en résultant. Ces modèles sont par ailleurs dynamiques : ils permettent de simuler des évolutions au cours du temps en tenant compte des effets cumulatifs (réinvestissement des revenus supplémentaires de l'année antérieure, etc.).

Les limites de ce type de modèle est la difficulté à passer d'une approche micro-économique à une vision d'ensemble du secteur agricole, car la simple agrégation des résultats par type de

producteur ne rend compte des évolutions sectorielles que sous certaines conditions. Par ailleurs, la relation avec l'ensemble de l'économie reste très sommaire.

D'autres modèles sectoriels agricoles sont basés sur les comptes globaux de l'agriculture, et non sur des comptes d'exploitations individuels. **Il s'agit de modèles sectoriels comptables.** Les liens avec le reste de l'économie sont modélisés à partir de la matrice d'échanges inter-branches de la comptabilité nationale.

Ces modèles sont fondamentalement conçus pour évaluer l'impact de modifications de prix sur la création de richesses dans la branche et les sous-branches agricoles et sur les grandes variables macro-économiques.

A la différence des modèles sectoriels agricole en équilibre partiel :

- ces modèles rendent difficilement compte des contraintes qui s'appliquent à la production agricole et aux différents types d'exploitations. Le secteur agricole peut cependant être décomposé en régions, produits et types de systèmes (irrigué/non irrigué, mécanisé/non mécanisé).
- les prix agricoles sont exogènes au modèle.

Le modèle SIRPAO (Simulation Régionale de Politiques Agricoles en Afrique de l'Ouest), utilisé un certain temps au Mali et en Guinée, appartient à cette famille de modèles.

Les **modèles d'équilibre général calculables** proposent une représentation simplifiée de l'économie dans son ensemble. Utilisant les matrices de comptabilité nationale, ils prennent en compte les interrelations entre le secteur agricole et le reste de l'économie en ce qui concerne l'utilisation des facteurs de production (capital, travail).

Ils permettent donc à la fois :

- d'évaluer l'impact d'une mesure macro-économique sur le secteur agricole,
- d'évaluer l'impact d'une mesure de politique agricole sur l'économie dans son ensemble.

Par contre :

- le secteur agricole y est décrit de façon très sommaire et agrégée,
- s'il peut toutefois simuler grossièrement l'effet d'une taxe ou d'une subvention, il ne peut simuler des mesures réglementaires ou qui impliquent une connaissance beaucoup plus fine des différents types d'exploitation (subventions à la traction animale, etc.)

3. L'utilisation du modèle MATA au Burkina Faso²²

Le modèle MATA a été utilisé au Burkina Faso pour répondre à la question de savoir s'il existait des politiques économiques capables de briser le cercle vicieux du piège de la pauvreté dans les zones rurales du Burkina Faso.

Pour aider à répondre à cette question, une analyse détaillée des systèmes de production a été utilisée pour modéliser les exploitations agricoles. Un modèle de programmation mathématique (le modèle MATA) représente les décisions économiques des agriculteurs pour les trois types d'exploitations agricoles trouvés dans la région du Plateau Central. Les fermes sont reliées entre elles par les marchés des facteurs. Le modèle calcule un large éventail de variables: les revenus des ménages agricoles et leur origine, l'allocation des terres entre les différentes cultures, les techniques culturales utilisées, la production agricole, les dépenses de consommation et la répartition du travail entre les différentes activités, y compris les activités non agricoles. Ces estimations sont obtenues par type d'agriculteurs, puis agrégées pour l'ensemble du Plateau Central. Le modèle est utilisé pour simuler les effets de cinq mesures de politiques économiques et de leurs combinaisons: (i) accroissement de la disponibilité en eau d'irrigation, (ii) réduction des coûts de commercialisation, (iii) accès à la traction animale, (iv) accès au crédit, (v) réduction de la variabilité des prix du producteur.

L'analyse révèle des effets différents en fonction des types d'agriculteurs. L'accroissement des disponibilités en eau d'irrigation et la diminution des coûts de transport bénéficient à tous les types, alors que les politiques visant à améliorer l'accès au crédit ou à diminuer la volatilité des prix bénéficient au groupe le plus riche (l'intégration au marché est trop faible pour les plus pauvres pour qu'ils puissent bénéficier de ce type de politique). Les politiques centrées sur l'accès à la traction animale sont plus avantageux pour les plus pauvres (les plus riches en ont déjà). Cependant, compte tenu de la profondeur de la pauvreté initiale, il est nécessaire de combiner toutes les mesures pour permettre aux revenus des groupes les plus pauvres à dépasser le seuil de pauvreté.

²² D'après : «Public Policies for Rural Poverty Alleviation : The Case of Agricultural Households in the Plateau Central Area of Burkina Faso», Safiétou Sanfo (WASCAL) et Françoise Gérard (CIRAD)

3.1 Présentation des résultats du scénario de référence pour les trois types de ménages

Schéma n° 8 : Scénario de référence – Trajectoire des revenus des « ménages très pauvres »

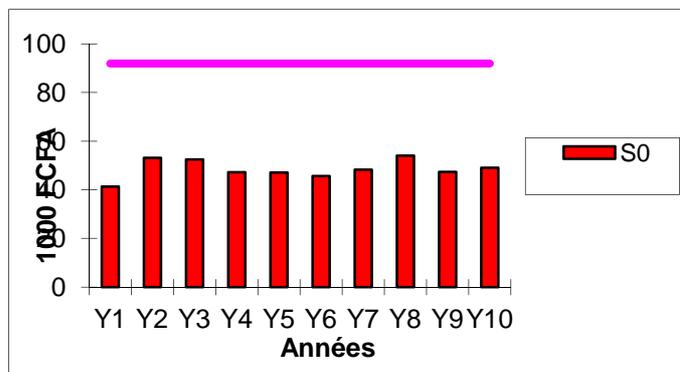


Schéma 2 : Scénario de référence – Trajectoire des revenus des “ménages pauvres”

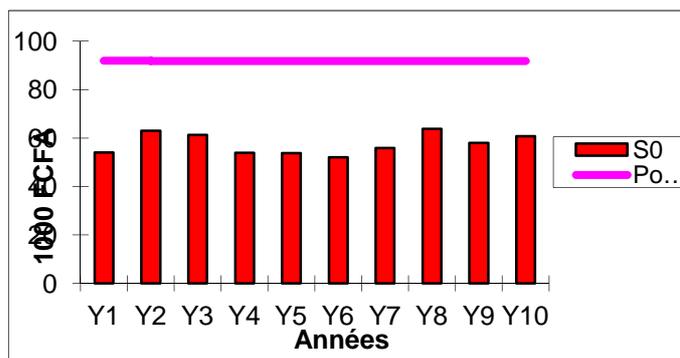
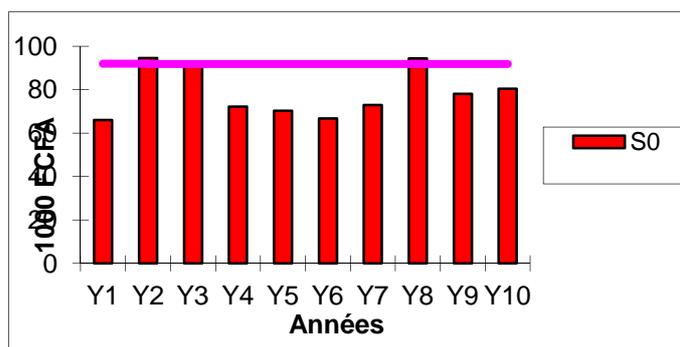


Schéma 3 : Scénario de référence – Trajectoire des revenus des “ménages moins pauvres”



Poverty line : ligne de pauvreté

Source : Safiétou Sanfo (WASCAL), Françoise Gérard (CIRAD GREEN), “Politiques publiques pour la réduction de la pauvreté rurale : Le cas des ménages agricoles du Plateau central du Burkina Faso”

3.2 Simulation de l'impact de différents scénarios

Schéma n° 9 : Dynamiques des revenus des ménages « très pauvres »

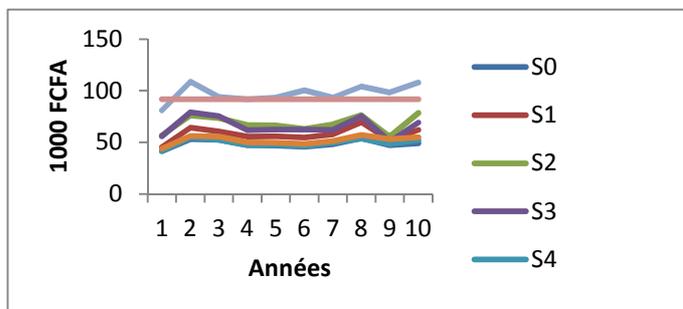


Schéma n° 10 : Dynamiques des revenus des ménages « pauvres »

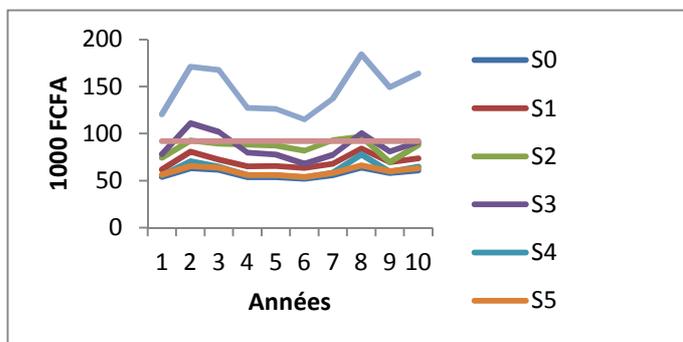
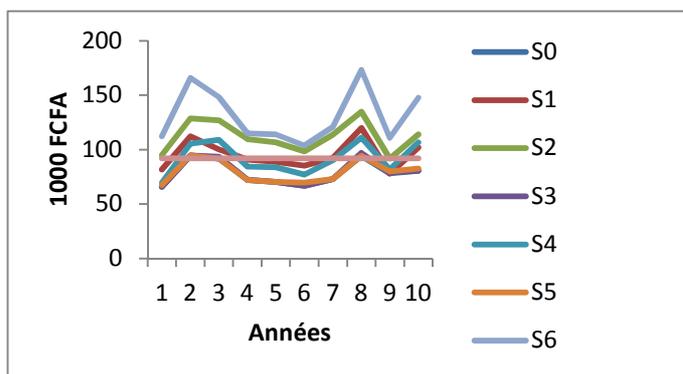


Schéma n° 11 : Dynamiques des revenus des ménages « moins pauvres »



(S0) : Scénario de référence – (S1) : Irrigation (+50%) – (S2) : Réduction des coûts de commercialisation – (S3) : Accès de chaque paysan à la traction animale – (S4) : Meilleur accès au crédit – (S5) : Prix plus stables – (S6) : Combinaison des différentes mesures – Poverty line : ligne de pauvreté.

Source : Safiétou Sanfo (WASCAL), Françoise Gérard (CIRAD GREEN), "Politiques publiques pour la réduction de la pauvreté rurale : Le cas des ménages agricoles du Plateau central du Burkina Faso"

4. En Conclusion

Pour les organisations paysannes, il peut être intéressant de conclure des partenariats avec des centres de recherche de façon à construire et utiliser ce type de modèle pour discuter et tester différentes hypothèses de politiques agricoles.

BIBLIOGRAPHIE

Alpha, Arlène et Castellanet, Christian, *Défendre les agricultures familiales : lesquelles et pourquoi ?*, Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud, 2010, <http://www.coordinationsud.org>

Basserie, Vincent et d'Aquino, Patrick, *fiche Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques*, in *Des fiches pédagogiques – Pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*, comité technique « Foncier et Développement », 2011, www.foncier-developpement.org

Beaujeu, Raphaël, *Le coton au Burkina Faso : sécurisation de la filière et impacts sur les produits vivriers* », IRAM-GREMA, 2010.

Daviron, Benoît (Cirad), Faivre Dupaigne, Benoît (Iram), Ribier Viencent (Cirad), Rolland Jean-Pierre (Solagral), Voituriez, Tancrede (Cirad), Fallot Abigaïl (Cirad) et Alpha, Arlène (Gret), *Manuel d'élaboration des politiques agricoles – Construction d'argumentaires pour l'intervention en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Les éditions du Gret, 2004.

Dufumier, Marc, *Les projets de développement agricole – Manuel d'expertise*, Karthala, 2000.

Griffon, Michel, Henry, Patrice et Lemelle, Jean-Pierre, *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique – Méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*, Ministère français de la Coopération et du Développement, 1991.

Herbel, Denis, Bamou, Ernest, Mkouonga, Honoré et Achancho, Valentine, *Manuel de formation aux politiques agricoles en Afrique*, Maisonneuve et Larose – AFREDIT, 2003

Kandine, Adam, *fiche Gestion décentralisée ou locale du foncier ? Le cas du Niger*, in *Des fiches pédagogiques – Pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*, comité technique « Foncier et Développement », 2011, www.foncier-developpement.org

Levard, Laurent et Gérard, Françoise, *Volatilité des prix agricoles et sécurité alimentaire : réhabiliter le rôle des Etats*, Note *Politiques et pratiques de développement* n°2, Laurent Levard, Gret, octobre 2011.

Maître d'Hôtel, Elodie, Alpha, Arlène, Beaujeu, Raphaël, Gérard, Françoise et Levard, Laurent, note *Perspective sécurité alimentaire* n° 12, Cirad, septembre 2011.

Merlet, Michel, *fiche Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles* in *Des fiches pédagogiques – Pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*, comité technique « Foncier et Développement », 2011, www.foncier-developpement.org

Pautrizel, Louis, *Quelles politiques publiques pour les agricultures familiales du Sud ?*, Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud, 2011, <http://www.coordinationsud.org>

Sanfo, Safiétou (WASCAL) et Gérard, Françoise (CIRAD), *Public Policies for Rural Poverty Alleviation : The Case of Agricultural Households in the Plateau Central Area of Burkina Faso*.