

## Tiré – à – part

**Vincent Ribier et Jean-François Le Coq**

- Renforcer les politiques publiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre : pourquoi et comment ?

*NEE n°28, septembre 2007, pp. 45-73*

### Résumé

Partant du constat d'un déficit notoire de politique agricole dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, l'article plaide pour une réappropriation nationale du politique et s'interroge sur le rôle de l'aide publique au développement (APD) dans ce processus de réappropriation.

La première partie décrit les grands traits communs des contextes institutionnels nationaux, marqués par l'affaiblissement des États, la perte de leadership des gouvernements dans le processus de politique agricole, et le caractère peu lisible des stratégies de développement. La deuxième partie explore la problématique de l'intervention publique en identifiant les conséquences d'un déficit de politique et en justifiant cette intervention sur la base d'arguments issus de référentiels et de cadres d'analyse de différentes natures. La troisième et dernière partie s'interroge sur le rôle de l'aide dans la réappropriation du politique par les États bénéficiaires ; elle formule un certain nombre de propositions générales concernant la réorientation de l'aide et évoque les enjeux de l'appui institutionnel français.

Les questionnements sur l'opportunité et les modalités de l'appui aux politiques sont particulièrement d'actualité à l'heure où ce thème, historiquement du domaine de compétence et de savoir-faire du ministère des affaires étrangères (MAE), est transféré à l'agence française de développement (AFD).



---

Direction Générale des Politiques Economique,  
Européenne et Internationale

---

Service des Stratégies Agricoles et Industrielles  
Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective,  
des Études et de l'Orientation

---

## NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

**Directeur de la publication** : Jean-Marie AURAND, DGPEI

**Rédacteur en chef** : Bruno VINDEL, DGPEI

**Secrétariat** : Nancy DIOP, DGPEI

**Membres du comité de rédaction :**

Éric BARDON, DICOM

Christophe BLANC, SG-DAFL

Philippe BOYER, DGPEI

Bernard DECHAMBRE, DGPEI

Antoine ERHEL, DGPEI

Jacques LOYAT, DGER

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Céline ROUQUETTE, SG-SCEES

Françoise SIMON, DGPEI

Évelyne SIROTA, SG-SCEES

Laure SOULIAC, DGAL

Frédéric UHL, DGPEI

**Composition** : DGPEI/SSAI/SDEPEO

**Impression** : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

**ISSN** : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**RENFORCER LES POLITIQUES PUBLIQUES AGRICOLES  
EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE :  
POURQUOI ET COMMENT ?**

**Vincent Ribier \*, Jean-François Le Coq\*\***

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement–  
Département environnements et sociétés (CIRAD-ES)

\* CIRAD-ES UMR Moïsa,

\*\* CIRAD-ES, UR Arena

Cet article tire parti de l'évaluation des projets des  
fonds de solidarité prioritaire (FSP) d'appui aux politiques agricoles  
dans les pays de la zone de solidarité prioritaire(ZSP).

## **L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE**

*Partant du constat d'un déficit notoire de politique agricole dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, l'article plaide pour une réappropriation nationale du politique et s'interroge sur le rôle de l'aide publique au développement (APD) dans ce processus de réappropriation.*

*La première partie de l'article décrit les grands traits communs des contextes institutionnels des pays ayant fait l'objet de l'étude. En premier lieu, on rappelle la remise en cause du rôle central de l'État opérée à partir du début des années 1980, responsable de l'affaiblissement de l'administration publique et accompagnée de l'émergence de nouveaux acteurs au niveau national. Cet affaiblissement de l'État, couplé à l'accroissement concomitant du poids des contraintes externes, en particulier les programmes d'ajustement structurel (PAS), a alors conduit à la perte de leadership des gouvernements dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques agricoles. En second lieu, l'article souligne la lisibilité limitée des processus nationaux de politique agricole. Ces derniers se caractérisent bien souvent par l'absence d'une stratégie explicite reconnue par tous les acteurs, la faible opérationnalité des documents existants et le niveau réduit d'appropriation nationale des orientations, trop souvent perçues comme exogènes.*

*La deuxième partie de l'article explore la problématique de l'intervention publique en identifiant tout d'abord les conséquences d'un déficit de politique publique, parmi lesquelles sont mis en évidence l'accroissement des conditions défavorables à l'investissement, les pertes d'efficacité collective et la position particulièrement fragile des agricultures familiales. La justification de l'intervention publique est alors proposée sur la base d'arguments issus de référentiels et de cadres d'analyse de différentes natures.*

*La troisième et dernière partie de l'article s'interroge sur le rôle de l'APD dans la réappropriation du politique par les États qui en bénéficient. Elle formule en premier lieu un certain nombre de propositions générales concernant la réorientation de l'aide : appui des dynamiques nationales, implication des différents types d'acteurs, choix déterminant du moment de l'intervention et importance de son engagement dans le temps, adhésion nécessaire des structures faisant l'objet de l'appui et enfin prise en compte des freins au changement. Pour finir, les enjeux de l'appui institutionnel français sont évoqués.*

*Les questionnements sur l'opportunité et les modalités de l'appui aux politiques sont particulièrement d'actualité à l'heure où ce thème, historiquement du domaine de compétence et de savoir-faire du ministère des affaires étrangères (MAE), est transféré à l'agence française de développement (AFD).*

AE

## **RENFORCER LES POLITIQUES PUBLIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE : POURQUOI ET COMMENT ?**

---

### **UN DÉFICIT DE POLITIQUE AGRICOLE**

L'agriculture a longtemps été considérée comme un secteur économique à part, du fait des nombreux aléas frappant le processus de production (ajustements difficiles et différés entre offre et demande), des questions de souveraineté alimentaire (sensibilité aux crises alimentaires, famines,...) et surtout du fait que ce secteur a longtemps concerné une fraction majoritaire de la population. De ce fait, l'agriculture n'a été incluse que tardivement dans l'agenda des négociations commerciales multilatérales, les premières obligations en la matière n'apparaissant que lors du cycle de l'Uruguay, conclu en 1994 par l'Accord de Marrakech. Prenant acte de cette spécificité sectorielle, les pays industrialisés ont développé des politiques agricoles volontaristes se traduisant par un fort niveau d'intervention et de soutien. Bien que les modalités de cette intervention aient notablement changé (passage progressif d'un soutien des prix à un soutien des revenus), les niveaux de transferts restent très élevés. Paradoxalement, les pays en développement (PED) d'une manière générale, les pays africains en particulier, soutiennent moins leur agriculture que les pays développés, bien que ce secteur y soit proportionnellement plus important en termes d'emploi, de contribution au produit intérieur brut (PIB) et aux exportations.

Parmi les diverses influences externes ayant contribué à réduire la marge de manœuvre des politiques agricoles des pays africains, les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont sans conteste été les plus contraignantes (Ribier, 2002). Les PAS ont fortement contribué au vaste mouvement de libéralisation des filières agricoles et de désengagement des États des activités de production, de commercialisation et de transformation.

La présente partie analyse le contexte institutionnel actuel des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre pour souligner le frein qu'il constitue à l'élaboration de politiques agricoles autonomes.

### **Des contextes nationaux marqués par l'affaiblissement et la perte de légitimité des administrations à piloter le processus de politique agricole**

Le contexte institutionnel des politiques agricoles a subi d'importantes évolutions au cours des dernières décennies dans la majorité des pays africains. La remise en cause du rôle central des États, opérée à partir du début des années 80, s'est généralement accompagnée d'un affaiblissement de leurs administrations, et de l'émergence dans le même temps de nouveaux acteurs au niveau national : développement et renforcement d'organisations représentant la profession agricole et la société civile, création d'interprofessions regroupant les différents acteurs nationaux de certaines filières agricoles, forte croissance des organisations non gouvernementales (ONG) comme opérateurs de projets, influence croissante de macro-acteurs du secteur privé, le plus souvent en lien avec des intérêts internationaux. Dans ce paysage institutionnel changeant, la légitimité de l'État à coordonner les interventions sur son sol de l'ensemble des acteurs (publics, privés, bailleurs) a été largement remise en cause.

### *Un affaiblissement des administrations nationales*

La mise en œuvre des PAS au cours des années 80 et 90 a conduit la grande majorité des États des pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) à réduire les moyens financiers et humains de leurs administrations. Les PAS ont en effet provoqué le départ de nombreux fonctionnaires ; ceux qui restent sont le plus souvent âgés (la pyramide des âges de la plupart des ministères de l'agriculture africains montre une surreprésentation des 50-60 ans par rapport au 20-30 ans et 30-40 ans), et le faible niveau des rémunérations les conduit à chercher des compléments de revenu en dehors de leur activité principale. Cette situation générale a affecté durablement la capacité des administrations à élaborer et à mettre en œuvre des politiques de développement.

Les crises institutionnelles et politiques vécues dans nombre de pays au cours des deux dernières décennies ont également contribué à paralyser le fonctionnement des administrations sur des périodes plus ou moins longues (de l'ordre de un an à Madagascar, de 15 ans en République Démocratique du Congo). Elles ont favorisé de fréquents remaniements ministériels qui ont altéré l'efficacité des services : changement des directeurs nationaux, changement des priorités, abandon des documents antérieurs et élaboration de nouveaux cadres de stratégie, recherche de nouvelles routines, de nouvelles habitudes de travail. Dans ce contexte de changements fréquents, les attributions de chaque structure restent floues, ce qui encourage les rivalités et les recouvrements d'activités (cf. encadré 1).

#### ***Encadré 1 – Des attributions ministérielles ambiguës, source de rivalités et d'inefficacité***

*Le rôle et les attributions de nombreuses instances gouvernementales sont suffisamment ouverts dans leur formulation pour prêter à interprétation et générer des conflits entre structures qui revendiquent toutes le leadership sur le dossier. Quelques exemples sont évoqués ici à titre illustratif.*

***La normalisation à Madagascar.*** *Le bureau des normes de Madagascar (BNM) a été créé en 2004 sous tutelle du ministère de l'industrie et du commerce (MICDSP). Il a pour missions l'élaboration, la centralisation, et la promulgation des normes nationales ; le BNM reçoit également le mandat de représenter Madagascar auprès des organismes régionaux et internationaux de normalisation (ISO, CEI, CODEX ALIMENTARIUS, OIML). Toutefois, le BNM a été créé sans modification des attributions des différentes structures qui intervenaient au préalable dans ce champ d'activité, et notamment la direction nationale de la qualité (DNQ) du même MICDSP. Bien que cela soit spécifié en toutes lettres dans le décret de création du BNM, le secrétariat du CODEX ALIMENTARIUS a été confié à une autre structure tout en associant le BNM dans un rôle qui n'est pas clair. Il en résulte une confusion dans les attributions de chacun, une duplication des efforts, et une concurrence ouverte entre structures se décriant mutuellement vis-à-vis des partenaires extérieurs.*

*(suite page suivante)*

(suite de l'encadré 1)

**Les tensions interministérielles en République Démocratique du Congo (RDC).** La responsabilité du secteur agricole, au sens large, est répartie en trois ministères : (i) le ministère d'État, chargé de l'agriculture (Minagri), (ii) le ministère du développement rural (MDR), principalement chargé de l'aménagement et de l'équipement rural et des activités s'adressant au milieu rural, dans son ensemble et (iii) le ministère de l'environnement, chargé des forêts. Une ordonnance précisant les attributions de chaque ministère vient certes d'être publiée, mais elle ne clarifie pas la frontière entre Minagri et MDR. Le MDR obtient des attributions en matière de productions (pêche artisanale continentale, horticulture urbaine et périurbaine). Certaines attributions pourraient, sauf clarification, encourager des conflits de compétence ou des surcoûts dans des domaines essentiels à la réorganisation du secteur agricole. Par exemple, le Minagri a en charge « l'encadrement des associations agricoles » ainsi que la « promotion des coopératives agricoles » alors que le MDR se voit confier « l'encadrement des paysans dans les coopératives et les associations en milieu rural ». La « planification de la pêche » est du ressort du Minagri alors que le MDR assure « la promotion et le soutien de la pêche en milieu rural ». Le ministère de l'environnement assure, lui, la réglementation des pêches. Dans ce contexte, les différents ministères se trouvent fréquemment en concurrence directe vis-à-vis des bailleurs, avec une rivalité exacerbée et un sentiment de profonde frustration de la part des agents du MDR qui se sentent mal aimés et déconsidérés par rapport à ceux du Minagri.

**La décentralisation au Mali.** La décentralisation est un cas emblématique faisant l'objet d'un relatif consensus au sein du gouvernement en termes de vision politique (existence d'un document national faisant état d'une vision à 10 ans), mais qui voit deux structures ministérielles diverger en ce qui concerne les modalités : le ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) souhaitait que le projet soit intégré à des structures nationales alors que le ministère du développement social, supposé en charge du dossier, était disposé à accepter la mise en place des structures parallèles. Le manque de stratégie commune au sein du gouvernement a permis une surenchère de la part des bailleurs en termes de projets : ont ainsi été créés quasi simultanément (i) une Agence nationale de l'investissement pour les collectivités territoriales (ANICT) sur financement européen, (ii) un projet d'appui aux communautés rurales sur financement de la Banque mondiale, et (iii) un projet d'appui au développement communautaire sur financement de la Banque africaine de développement, toutes structures indépendantes entre elles et vis-à-vis de l'administration quant aux objectifs et aux moyens.

Cet affaiblissement des administrations nationales s'est poursuivi pendant la dernière décennie du fait d'une fréquente défiance de la part des bailleurs de fonds. Les partenaires techniques et financiers (PTF) multilatéraux et bilatéraux, jugeant les administrations publiques nationales inefficaces, ont dans leur grande majorité préféré se tourner vers les acteurs privés ou ceux de la société civile pour mettre en œuvre leurs programmes d'appui au développement et ont ainsi réorienté leurs appuis vers ces organisations (organisations de producteurs (OP), ONG, collectivité locales).

L'attitude de défiance des bailleurs de fonds vis-à-vis des administrations comporte un aspect inéluctable de prophétie auto réalisatrice : les choix opérés par de nombreux bailleurs au nom de l'inefficacité de l'État contribuent en effet à affaiblir un peu plus des administrations déjà exsangues, et à les rendre de fait plus inefficaces. Les conséquences de la mise en place de nombreux projets de développement dans le cadre de structures *ad hoc* non directement liées aux administrations se manifestent à plusieurs niveaux :

- En premier lieu, les équipes gouvernementales supposées être en charge des dossiers et garantes de la cohérence de la stratégie nationale se trouvent dessaisies et déresponsabilisées ; elles disposent d'encore moins de moyens qu'auparavant et sont, de plus, largement décrédibilisées aux yeux des différents types d'acteurs nationaux et internationaux ;
- En second lieu, le développement d'opportunités d'emplois beaucoup mieux rémunérés que dans la fonction publique<sup>1</sup> provoque le départ de l'administration d'une partie des cadres les mieux formés et les plus à même de saisir ces opportunités.

#### *La marginalisation des ministères de l'agriculture au sein des administrations*

La mise en place des PAS et de leur composante agricole, les programmes d'ajustement sectoriels agricoles (PASA), a fortement contribué à « normaliser » le fonctionnement des ministères de l'agriculture qui jouissaient jusqu'alors d'une marge de manœuvre importante quant au choix des mesures et des modalités d'intervention dans le secteur. La tutelle des ministères de l'économie et des finances, du budget, voire directement de la Présidence est devenue de plus en plus contraignante, nombre de décisions concernant directement le secteur agricole étant prises en dehors du ministère de l'agriculture.

Il en va ainsi de toutes les mesures portant sur la fiscalité intérieure et les taxations aux frontières, pour lesquelles le ministère de l'agriculture est peu consulté. D'autres types d'interventions relevant auparavant du ministère de l'agriculture, telles que les politiques de fournitures d'intrants, d'accès au crédit, d'accès à la terre sont parfois prises par d'autres ministères. Deux exemples illustrent ce propos :

- La mise en place en 2004 par le ministère de l'agriculture de Madagascar (MAEP) d'une ligne de crédit à taux bonifié pour l'achat d'intrants pour les producteurs acceptant de suivre certaines recommandations techniques a été rendue inefficace par une intervention de la Présidence ayant recours au financement d'un programme sectoriel de développement rural (PSDR) de la Banque mondiale pour fournir des intrants à l'aide de crédit revolving. Certains producteurs ont ainsi obtenu des intrants à bon compte, qu'ils revendent ensuite à leurs voisins n'ayant pas accès à cette manne. Les conséquences ont été la perte d'efficacité des actions du MAEP, entraînant sa perte de crédibilité dans sa fonction de pilotage stratégique du secteur, ainsi que la persistance des « mauvaises habitudes » de non remboursement des aides et du mythe de l'engrais gratuit fourni par l'État ;

<sup>1</sup> A Madagascar, le salaire des responsables nationaux de développement dans une ONG est fréquemment de l'ordre de quatre fois ce que ce même responsable aurait pu obtenir au ministère de l'agriculture (MAEP).



- Le dossier de la privatisation de la filière coton au Mali est un autre exemple illustratif<sup>2</sup> de la marginalisation du ministère en charge de l'agriculture. La Banque mondiale a exercé de fortes pressions dans le sens de la privatisation alors que le gouvernement y était défavorable dans sa grande majorité, de même d'ailleurs que divers autres bailleurs tels que l'agence française de développement (AFD). Le ministère du développement rural (MDR), qui était le plus farouche opposant à la privatisation, a progressivement été marginalisé dans la négociation ; il n'a été incité ni par le gouvernement ni par les bailleurs à proposer une alternative. L'interlocuteur principal de la Banque mondiale a été le ministère de l'économie et des finances, qui maîtrisait peu les aspects agricoles du dossier ni les enjeux concernant les producteurs de coton. Cela a renforcé les aspects économiques et budgétaires de l'accord au détriment des aspects agricoles, techniques et sociaux.

Les négociations récentes (premier semestre 2007) sur le contenu de l'Accord de partenariat économique (APE) entre la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union européenne (UE), portant notamment sur le choix des produits sensibles africains à laisser en dehors de la libéralisation des échanges, constituent un cas qui va à l'encontre de la tendance précédemment décrite : la direction de l'agriculture de la CEDEAO y a pris une part très active aux côtés de son homologue du commerce, et les ministères de l'agriculture des pays membre ont été largement associés à la réflexion. Il y a là probablement une prise de conscience nouvelle au sein des administrations africaines de l'importance de l'enjeu agricole dans les négociations commerciales, qui pourrait éventuellement se traduire, si cela se confirmait, par un rééquilibrage des rapports de force interministériels au profit des ministères en charge de l'agriculture.

### *La multiplication du nombre et du type d'acteurs intervenants dans le secteur agricole*

Le modèle dirigiste post-colonial, caractérisé par un État omniprésent fixant les règles du jeu à un petit nombre d'acteurs autorisés à intervenir, a progressivement fait place à une situation institutionnelle beaucoup plus complexe. Le désengagement plus ou moins contraint de l'État a permis l'émergence ou la consolidation de divers acteurs aux intérêts parfois divergents, alors même que la capacité de coordination de l'État était durablement amoindrie :

- Les collectivités territoriales et autres formes de pouvoirs locaux (cercles, conseils, assemblées) ont pris une importance croissante, au moins dans certains pays, du fait du processus de décentralisation entrepris. Les responsables de ces structures tirent leur légitimité de leur statut d'élus et ne craignent pas de s'opposer aux administrations dont ils ne dépendent pas. Ils peuvent de ce fait constituer des contre-pouvoirs dans les pays où une ouverture politique a été entreprise. La difficulté à clarifier les attributions des collectivités territoriales, ainsi que les moyens dont elles disposent, complexifie le paysage institutionnel au risque d'un enchevêtrement croissant des échelles de décisions depuis l'échelle infranationale (collectivités territoriales) jusqu'à l'échelle supranationale (cadres internationaux) ;
- Parallèlement, les organisations de producteurs (OP), et dans une moindre mesure les interprofessions, se sont progressivement renforcées et jouent de ce fait un rôle croissant dans le secteur agricole. Quasi inexistantes dans les années 70 et 80, les OP se sont développées à partir des années 90 aux niveaux local (groupements villageois), national (CNCR<sup>3</sup> au Sénégal, UNPCB<sup>4</sup> au Burkina Faso...) et sous-régional Afrique de l'Ouest (ROPPA<sup>5</sup>). Marie-Rose Mercoiret (2006) identifie trois catégories d'organisations

<sup>2</sup> Cité par I. Bergamaschi, 2007.

<sup>3</sup> Conseil national de concertation des ruraux.

<sup>4</sup> Union nationale des producteurs de coton.

<sup>5</sup> Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest.

locales, dont les limites sont parfois mouvantes sur le terrain : (i) les groupements spécialisés liés à une filière et qui assurent des fonctions économiques spécifiques, (ii) les groupements à vocation multisectorielle qui s'efforcent de prendre en compte la diversité des activités de leurs membres et (iii) les organisations qui regroupent des catégories sociales particulières (femmes, jeunes) ;

- Les ONG se sont multipliées depuis une vingtaine d'années dans la plupart des pays africains, bénéficiant d'opportunités croissantes de financement de la part des bailleurs. Elles sont de ce fait largement présentes dans tous les pays comme opérateurs de projets de développement. Les ONG constituent toutefois un groupe très hétérogène par la taille, les domaines d'intervention et les objectifs qu'elles poursuivent. Certaines sont purement nationales, d'autres sont plutôt des antennes d'ONG internationales. Certaines poursuivent des objectifs de développement de moyen long terme, d'autres sont plus opportunistes et fonctionnent avant tout comme des bureaux d'étude à la recherche de financements ;
- Les opérateurs privés, depuis les petits commerçants et entrepreneurs nationaux jusqu'aux grands opérateurs privés, filiales de firmes multinationales, figurent également au nombre des acteurs clé du secteur agricole. Ils se sont en partie substitués à l'administration publique dans la transformation et la commercialisation de la production. Leur pouvoir de pression s'est largement renforcé et ils sont à même de peser fortement sur les choix du gouvernement ;
- Les bailleurs constituent sans aucun doute le groupe le plus influent dans les relations entre acteurs et pèsent de tout leur poids dans les orientations de développement en général, et dans les orientations du secteur agricole en particulier. Aux bailleurs traditionnels dans cette région (Banque mondiale, UE, États membres de l'UE et tout particulièrement la France dans les pays francophones) viennent s'ajouter de nouveaux bailleurs souvent plus pragmatiques et moins exigeants en termes de conditionnalités tels que la Chine, le Japon, la Russie ou les fonds arabes<sup>6</sup>. La diversification des sources potentielles de financement renforce à l'évidence la capacité de négociation des États concernés, mais ne crée pas les conditions d'une mise en cohérence des actions vis-à-vis d'une stratégie nationale. Comme le souligne I. Bergamaschi (2007), l'attitude des bailleurs est fréquemment ambiguë : ils prônent l'importance de la bonne gouvernance et la nécessité d'une réappropriation du politique par l'État, mais les actions qu'ils mettent en place sont loin d'aller toutes dans ce sens. Les nombreux programmes de renforcement des capacités financés par les bailleurs n'ont pas l'impact attendu en matière de consolidation de structures nationales. La création fréquente d'unités *ad hoc*, dotées de meilleures conditions de travail que l'ordinaire, mais dont la pérennité n'est pas garantie, permet certes de mettre sur pied des structures rapidement opérationnelles et de façonner les institutions en fonction des besoins des bailleurs, mais ne crée que trop rarement les conditions d'un renforcement institutionnel durable<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> On recense pas moins de 40 bailleurs distincts au Mali, les plus importants étant l'UE, la France et la Banque mondiale, et loin derrière, les Pays-Bas, le Japon, les États-Unis, la Banque africaine de développement, le Canada et l'Allemagne.

<sup>7</sup> Les principales interventions ciblées sur les administrations publiques nationales ont consisté en des programmes d'appui à la réforme et à la restructuration de ces institutions. Bien que l'objectif de tels programmes ait été de rénover les administrations publiques afin qu'elles soient en mesure d'assurer de nouvelles fonctions dans le cadre de la libéralisation, dans la pratique, ces programmes ont eu pour effet de réduire les effectifs de fonctionnaires, sans pour autant permettre ni une ré-embauche de personnels plus qualifiés, ni un renforcement des capacités des personnels restant dans la fonction publique. La composante « SA » des PASAOP (Programmes d'appui aux services agricoles et aux organisations de producteurs, impulsés par la Banque mondiale dans divers pays) a favorisé la création de structures parapubliques de type agence en lieu et place des services gouvernementaux de recherche et de vulgarisation auxquels ils se sont substitués. Les administrations ont de ce fait été dessaisies de leur mission de

La multiplication du nombre d'intervenants pose inévitablement la question de leur coordination. Face à la perte de légitimité et de moyens de l'État à jouer ce rôle, ce sont bien souvent les bailleurs qui tentent d'en assumer la responsabilité. Le risque est alors grand de privilégier les aspects procéduraires (harmonisation des procédures et des modalités de décaissement, répartition des secteurs d'interventions et des zones géographiques) au détriment des résultats des actions (amélioration des performances du secteur, et de la situation des personnes qui y vivent).

### *Le poids des contraintes externes*

La perte de légitimité des administrations et la complexification du jeu des acteurs ne sont pas les seuls facteurs aggravant les difficultés que rencontre l'État à assumer son rôle de pilotage et d'orientation. Le poids croissant des contraintes externes a également contribué à réduire la marge de manœuvre des politiques nationales :

- Les PAS mis en œuvre à partir de 1985 se sont poursuivis jusqu'à fort récemment, avec une série de conditionnalités portant sur la libéralisation interne et externe de l'économie et la réforme des services publics ; les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ont maintenant pris le relais des PAS ;
- L'Accord agricole conclu dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) porte sur trois points : (i) la réduction de la protection vis-à-vis des importations, (ii) la réduction du soutien à la production interne et (iii) la réduction des subventions aux exportations ;
- Le franc CFA a été dévalué en janvier 1994, avec d'importantes conséquences sur la compétitivité des filières agricoles d'exportation, mais aussi sur la capacité de l'agriculture vivrière à résister aux importations ;
- Le régime commercial prévalant entre l'UE et la région Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) dans le cadre de la Convention de Lomé a été remis en cause par l'Accord de Cotonou. L'accès privilégié au marché européen sans obligation de réciprocité octroyé par la Convention de Lomé est maintenant remplacé par des APE basés sur le principe du libre échange réciproque ;
- Enfin, il convient de mentionner les contraintes liées au poids croissant des dynamiques sous-régionales (Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), CEDEAO, nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)... ) qui assujettissent, pour partie, les politiques nationales à des accords internationaux (protection des marchés, tarif extérieur commun, cadre budgétaire...).

De toutes les influences externes, les PAS auront été sans conteste celles qui ont le plus marqué et façonné les politiques agricoles récentes en Afrique. Impulsés par la Banque mondiale, mais avec le soutien plus ou moins actifs de l'ensemble des agences d'aides (consensus de Washington), les PAS ont contribué au vaste mouvement de libéralisation des filières agricoles, de désengagement de l'État des activités de commercialisation et de transformation et de recomposition institutionnelle des filières. Ils ont le plus souvent réduit la politique agricole à la simple application sectorielle des mesures d'ordre macro-économique, sans laisser de place pour une véritable politique de développement prenant en compte les intérêts du secteur. Les stratégies des firmes multinationales et les variations des cours mondiaux ont également eu un impact notoire sur la politique agricole.

---

service public au profit de structures à l'avenir incertain et dont la survie dépend de leur capacité à faire payer leurs services auprès de producteurs solvables.

Bien qu'apparemment très contraignant, le volet agricole de l'Accord de Marrakech n'a pas, dans les faits, réduit la marge de manœuvre des politiques nationales africaines autant que l'on pouvait s'y attendre. Tout d'abord parce que le traitement spécial et différencié (TSD) de l'Accord stipule que les pays les moins avancés (PMA) sont exemptés des obligations de réduction de la protection et du soutien interne, et que les PED non PMA ont des objectifs de réductions plus limités et plus étalés dans le temps ; ensuite, parce que la réduction du soutien interne aux filières agricoles demandée dans le volet agricole de l'Accord de Marrakech a déjà largement fait l'objet des conditionnalités des PAS, et que les mesures prises pour satisfaire à ces conditionnalités vont souvent bien au-delà de ce qui est demandé à l'OMC.

### **Des politiques nationales peu lisibles**

Dans ce contexte de recomposition institutionnelle au niveau des pays et de contraintes extérieures fortes, les orientations de politique agricole apparaissent peu lisibles. Ils se caractérisent bien souvent par l'absence d'une stratégie explicite reconnue par tous les acteurs, par la faible opérationnalité des documents existants et par le faible niveau d'appropriation nationale d'orientations perçues comme exogènes.

#### *Profusion des documents de stratégie, donc absence de stratégie*

Conséquence logique de la multiplicité d'acteurs faiblement coordonnés entre eux, on observe une profusion de cadres de référence pour la définition des politiques, qui s'imbriquent et se superposent. On recense ainsi dans chaque pays divers documents spécifiquement ciblés sur le secteur agricole ou rural<sup>8</sup>, ainsi que des documents de portée plus générale mais ayant des implications directes pour le secteur agricole tels que les documents cadres de politique économique (DCPE) ou les CSLP. L'encadré n°2 fournit une illustration de cet état de fait dans le cas du Burkina Faso et de Madagascar.

Cette superposition de documents se produit dans le temps mais également en termes de domaine d'application. Dans le temps tout d'abord : de nouveaux documents sont bien souvent élaborés alors que d'autres sont encore en vigueur, parfois même entrés récemment en application. Les différents documents sont généralement produits par différents services (différentes directions du ministère de l'agriculture, du ministère du plan, du ministère de l'économie et des finances, et dans certains cas Primature, voire directement les services de la Présidence), appuyés par différents bailleurs, ce qui explique la co-existence de documents poursuivant quasiment les mêmes objectifs. La superposition est également thématique : on note en effet une multiplication de documents de stratégie dont la thématique centrale est différente, mais dont les domaines d'applications se télescopent. Aux documents portant strictement sur le développement du secteur agricole s'ajoutent des documents ciblés sur des thématiques devenues progressivement incontournables telles que le développement durable, la décentralisation, le développement institutionnel ou la lutte contre la pauvreté et les inégalités. La co-existence de documents qui abordent les mêmes questions de développement, mais sous des angles différents et sans qu'il y ait harmonisation entre eux, ajoute à la confusion générale.

---

<sup>8</sup> Les documents d'orientation les plus fréquents sont les lettres de politique de développement agricole (LPDA), les schémas directeurs du développement rural (SDDR), les documents d'orientation stratégique (DOS) et autres plans stratégiques opérationnels (PSO) ; plus récemment se sont ajoutés de nouveaux documents destinés à encourager une agriculture commerciale tels que les « Business Plans » et les « Master Plans ».

**Encadré 2 – Le foisonnement et la superposition des documents de politiques agricoles : deux exemples, le cas malgache et le cas burkinabé**

**Cas de Madagascar**

*Dans le cas de Madagascar, on dénombre actuellement six documents de référence en matière de stratégie de politiques affectant le secteur agricole et le développement rural (sans compter les documents relatifs aux aspects environnementaux), ayant mobilisé de multiples rédacteurs :*

*- Le document cadre de politique économique (DCPE), réalisé en 1998 en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale, établit un calendrier des réformes structurelles. Ce document, bien que de portée générale, a des implications fortes dans le secteur agricole puisqu'il énonce des grands axes tels que le désengagement de l'État des activités de production et de commercialisation, la libéralisation des marchés des intrants et des produits (riz, vanille, sucre), le transfert de responsabilité vers les collectivités territoriales décentralisées ;*

*- Le plan d'action du développement rural (PADR), dont le secrétariat est confié à l'unité de politique de développement rural (UPDR) du ministère de l'agriculture, constitue un tournant important dans la réflexion et la mise en œuvre des stratégies et politiques de développement rural en prévoyant d'associer sur une base participative tous les acteurs du développement rural et en promouvant une régionalisation des politiques ;*

*- Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ;*

*- La lettre de politique de développement rural (LPDR), élaborée en interne à l'UPDR en 2001 et mise à jour en 2004 par un consultant nord-américain pour « prendre en compte les changements dans l'environnement économique, les changements politiques survenus à Madagascar et l'articulation avec les nouvelles orientations du développement rural » ;*

*- Le plan directeur quinquennal pour le développement rural (« Master Plan ») du MAEP (2004-2009), réalisé en janvier 2004 par des consultants américains, présente une approche orientée vers le marché ;*

*- Le « Business Plan » pour l'agriculture (2004-2006) met l'accent sur la question de la productivité agricole, les liaisons entre les producteurs et le secteur privé, et le développement de l'agro-industrie.*

*(suite page suivante)*

*(suite de l'encadré 2)*

**Cas du Burkina Faso**

*Dans le cas du Burkina Faso, on dénombre également de nombreux documents de référence. Une première série de documents s'inscrivent dans un premier processus d'élaboration de politique agricole, il s'agit du :*

*- Document d'orientation stratégique (DOS) à l'horizon 2010, adopté en janvier 1998 ;*

*- Plan stratégique opérationnel (PSO) adopté en août 1999. Le PSO traduit les orientations stratégiques du DOS, en plans d'action (PA). Cinq programmes transversaux et six filières prioritaires ont été retenus pour constituer le PSO de l'agriculture. Ils seront transcrits par la suite en quinze PA, dont huit PA transversaux et sept PA par filière ;*

*- Plan d'action pour l'organisation du secteur agricole (PAOSA), qui constitue depuis juin 2000 l'amorce de la mise en œuvre du PSO lui-même, avec le PA/OPA, en appui aux organisations paysannes et le PA/FMR pour le financement du monde rural, un PA par filière (le PA/FR sur le riz), et un programme d'appui institutionnel au ministère de l'agriculture (le PAI) ;*

*Le ministère de l'agriculture ayant éclaté en trois nouveaux ministères entre la rédaction du DOS et du PSO, ce dernier ne concerne que le nouveau ministère de l'agriculture, et les deux autres ministères ont élaboré leurs propres documents, le plan d'action et programme d'investissement du secteur de l'élevage (PAPISE) et le programme cadre de gestion durable des ressources forestières et faunistiques.*

*Parallèlement à cette dynamique, deux documents cadres ont eu une incidence sur la formulation des politiques du secteur rural :*

*- Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), adopté en juillet 2000 ;*

*- La lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD), adoptée en décembre 2002.*

*In fine, un dernier document de stratégie de développement rural (SDR) a été réalisé entre novembre 2002 et décembre 2003 par le gouvernement burkinabé pour mettre en cohérence les documents stratégiques préexistants avec le CSLP.*

Source : Ribier, Le Coq et Pesche, 2005

En définitive, cette multiplicité de documents engendre un brouillage sur les priorités réelles en matière de politique agricole. Elle traduit le fait qu'il n'y a pas de consensus minimum commun

entre tous les acteurs sur les options à prendre en termes de stratégie de développement. Les principaux acteurs des politiques agricoles au niveau d'un pays donné (différentes instances gouvernementales, différents bailleurs, secteur privé) ont chacun leur propre vision des priorités à mener. Le foisonnement de documents peut être interprété comme la résultante d'une lutte d'influence entre courants de pensée soutenus par différents partenaires techniques et financiers (PTF) et dirigeants nationaux. Coexistent ainsi, dans la plupart des pays, des orientations politiques distinctes sans que le débat ne soit officiellement tranché. Parmi celles-ci on mentionnera notamment :

- Une vision multidimensionnelle d'un développement global intégrant les aspects environnementaux et d'équité. Cette vision porte le souci de ne pas marginaliser davantage les agricultures paysannes, mais au contraire de leur fournir des alternatives de développement. Une démarche participative dans le processus d'élaboration des politiques est alors mise en avant ;
- Une vision plus libérale s'appuyant sur le développement d'opportunités de marché et misant sur les secteurs économiques les plus dynamiques comme étant les plus à même de saisir ces opportunités. Cette vision est souvent formulée dans des documents de type « Business Plan » ou « Master Plan ».

#### *Faible opérationnalité des documents*

Dans ce contexte, le passage de la phase d'élaboration des politiques à la phase de leur mise en œuvre est loin d'être systématique. L'importance de la réflexion sur l'élaboration des politiques et le foisonnement des documents de stratégie et d'orientation contrastent à cet égard avec la moindre attention donnée à l'aval du processus, à savoir la mise en œuvre des politiques. Les documents produits sont, dans leur grande majorité, d'une faible opérationnalité :

- Ils fixent généralement des objectifs larges et vagues, et ne proposent pas une hiérarchisation des priorités d'actions à entreprendre ou, pour le moins, des règles de choix pour établir ces priorités ;
- Ils ne définissent pas les moyens humains et financiers qui seraient nécessaires pour atteindre les objectifs affichés.

Ce constat, dressé pour les documents dits d'orientation stratégique, est également souvent applicable aux documents supposés être plus opérationnels tels que les plans d'action (PA) qui sont la suite logique des documents de politique générale. L'analyse suivante : « on s'est plus attaché à l'élaboration des concepts qu'à leur traduction en actions concrètes et surtout au suivi de ces dernières »<sup>9</sup> formulée au sujet du plan d'action pour l'organisation du secteur agricole (PAOSA) du Burkina Faso, peut être facilement généralisée. La réalisation des objectifs énoncés dans les documents d'orientation suppose un travail préparatoire qui est rarement fait, et dont les grandes lignes pourraient être :

- L'identification des mesures possibles pour atteindre un objectif donné (des mesures de différentes natures peuvent permettre d'atteindre le même objectif) ;
- La hiérarchisation de ces mesures en fonction de leur faisabilité politique, sociale, institutionnelle et économique, et de leur compatibilité avec les engagements pris aux niveaux national, régional et multilatéral ;
- La réflexion sur les instances les plus efficaces pour mettre en œuvre ces mesures, en fonction de leur légitimité, de leur capacité à faire respecter les règles et de leur capacité à obtenir le financement des mesures.

---

<sup>9</sup> Evaluation à mi-parcours des plans d'actions pour l'organisation du secteur agricole (PAOSA), SP/CPSA, BDPA, janvier 2004.

Du fait de la faible opérationnalité des documents de cadrage de la politique agricole, leur lien avec les actions qui sont effectivement mises en œuvre dans le secteur est assez ténu. Dans la pratique, on n'observe que rarement la séquence vertueuse espérée du processus de politique agricole où l'État élaborerait de manière raisonnée, sur la base de l'analyse de la situation, une politique (stratégie et moyens) qu'il mettrait lui-même en œuvre *via* des interventions publiques.

Les actions effectivement mises en œuvre n'ont bien souvent qu'une référence assez lointaine avec les réflexions stratégiques précédemment évoquées, voire peuvent apparaître contradictoires.

### ***Faible appropriation***

La majorité des documents produits dans le cadre d'exercices soutenus par les bailleurs semblent finalement l'objet d'une très faible appropriation par les gouvernements et leurs administrations ; ils ne semblent pas en outre refléter des préférences collectives nationales issues d'un consensus ou d'un compromis durable entre ces acteurs. Tout se passe comme si les administrations nationales considéraient l'élaboration de documents stratégiques comme un exercice obligé et un mal nécessaire, permettant d'accéder ensuite au financement de projets. De ce fait, elles adoptent bien souvent une position plutôt passive, laissant la formulation des politiques à des consultants embauchés ponctuellement par des bailleurs pour réaliser cet exercice de style. Sans doute parce qu'elles considèrent que lesdits documents n'ont que peu d'incidence sur les actions effectivement mises en œuvre.

Dans ce contexte général, l'élaboration de lois d'orientation agricole (LOA) dans quelques pays (notamment le Sénégal et le Mali) semble être une tentative de réappropriation nationale du politique. Le processus d'élaboration et d'adoption des LOA a en effet nettement plus impliqué les gouvernements concernés que ce que l'on observe généralement dans le cas des lettres de politique agricole et autres documents stratégiques. Qui dit loi dit débat parlementaire et processus d'adoption par vote de l'assemblée législative, c'est-à-dire une plus forte implication du personnel politique, mais aussi par contre-coup une plus forte implication des différents groupes d'acteurs au niveau national. Chaboussou et Ruello (2006) soulignent que la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) du Sénégal diffère des programmes précédents (élaborés par les bailleurs) davantage par le processus que par les objectifs globaux : « Le Sénégal, avec la LOASP, ne cherchait-il pas à montrer son autonomie et ses capacités à construire par lui-même une politique publique sans l'appui de bailleurs ? Bien que l'inspiration française dans cette LOASP soit notable (à travers le choix du type de politique – loi d'orientation – mais aussi par l'implication d'acteurs français dans le processus et particulièrement dans l'équipe de rédaction), elle ne remet pas en cause la souveraineté dont le Sénégal a fait preuve, dans la mesure où le CNCR a construit sa contribution de manière autonome et où les rédacteurs ont discuté et sont appropriés les propositions des experts français ».

Les événements les plus récents sont toutefois venus tempérer l'enthousiasme suscité par la LOASP. Le Président du Sénégal, Abdoulaye Wade, a lancé en 2006 un nouveau plan d'action appelé « Plan REVA » qui, aux dires de nombreux acteurs, ne respecte pas les orientations prises dans la LOASP, notamment en ce qui concerne la place donnée aux exploitations familiales pour le développement rural. Ce plan n'a pas été élaboré en concertation avec la société civile ou les OP, contrairement aux engagements pris dans la LOASP.

Le processus de LOA du Mali se poursuit par contre dans le cadre d'un vrai dialogue avec les OP qui considèrent le texte comme le leur et d'une implication maintenue de la Présidence dans l'avancée du processus. Paradoxalement, certains PTF, notamment la FAO et la Coopération



française, se sont jusqu'à présent peu mobilisés au regard des attentes maliennes, en particulier sur l'appui technique.

## BESOIN DE RÉAPPROPRIATION NATIONALE DU POLITIQUE

Le déficit de pilotage national du développement est patent dans nombre de pays de la ZSP. Les enjeux de développement agricole et rural y sont pourtant immenses, et ils ne seront probablement pas relevés dans la plupart des cas sans une implication coordonnée de l'ensemble des acteurs. L'impact d'une mesure dépend largement des conditions dans lesquelles elle a été élaborée, ainsi que du niveau d'implication des différentes parties prenantes. L'application d'une mesure décrétée unilatéralement sera moins suivie d'effet que si la mesure a été prise de manière concertée et que les principaux acteurs concernés y adhèrent. L'adhésion et la prise de leadership de la part du gouvernement sont des conditions cruciales de mise en œuvre des politiques dans la durée, et à terme, d'efficacité de ces politiques.

### Les conséquences d'un déficit de politique

#### *Accroissement de l'incertitude et stratégies individuelles de court terme peu favorables à l'investissement*

##### **Encadré 3 – Le cas de la crise du riz à Madagascar en 2004**

*Madagascar a connu une importante crise du marché du riz en 2004, qui s'est soldée par des ruptures d'approvisionnement et une envolée des cours, pénalisant tout particulièrement les nombreux consommateurs urbains à faible revenu. Magnay et Jenn-treyer (2005), dans un rapport pour le programme alimentaire mondial (PAM), considèrent que cette crise résulte de la conjonction d'au moins trois facteurs (passage sur l'île de deux cyclones au début 2004, dépréciation de la monnaie nationale et hausse importante du prix du riz sur le marché international). Cette crise appelait une réaction conjointe du gouvernement, des bailleurs et des opérateurs privés, qui n'a pas eu lieu faute de concertation et d'affichage clair d'une stratégie permettant à chaque type d'acteur de se positionner. Le rapport souligne que le gouvernement est certes intervenu, mais que les quantités importées par ses soins se sont révélées insuffisantes, alors même que les importateurs privés, ignorant la nature de la réaction gouvernementale, n'ont pas été en mesure d'intervenir.*

La prise d'initiative et l'anticipation nécessaires à l'activité économique sont largement tributaires de l'existence d'un environnement stable et prévisible, de telle sorte que les différents types d'acteurs aient un minimum de garanties sur les règles du jeu en vigueur et sur le fait que ces règles ne seront pas changées du jour au lendemain. A l'opposé, l'absence d'une stratégie clairement affichée et crédible de la part du gouvernement est source d'incertitude, et est de nature à freiner ou différer les prises de décision. Quelques acteurs opportunistes, notamment certains commerçants, voire quelques hommes politiques, peuvent certes avoir intérêt à l'absence de règles et de contrôle afin de profiter des opportunités qui en découlent, mais cela se

fait alors au détriment de la majorité de la population et conduit le plus souvent à des situations collectivement défavorables. Le cas de la crise du riz à Madagascar en est une illustration.

***Des pertes d'efficacité collective, notamment au niveau des investissements publics et du renforcement de capacité institutionnelle***

La coexistence de nombreuses priorités sans réelle hiérarchisation dans les documents stratégiques conduit les différents PTF à intervenir en fonction de leurs propres critères de priorité. Cet état de fait contribue à laisser perdurer la prééminence d'une logique d'offre de services, d'appuis de toutes natures, au détriment de la réponse à des besoins qui restent mal définis. Les secteurs des investissements publics et du renforcement de capacité institutionnelle sont particulièrement concernés : faute d'une politique de développement rural définissant des objectifs explicites et identifiant les investissements et les actions de renforcement des capacités à financer en priorité, chaque bailleur est tenté de rester sur ses domaines habituels d'intervention. Certes, les actions programmées tiennent généralement compte d'un diagnostic préalable identifiant des besoins, mais elles n'apportent que des solutions ponctuelles et pas toujours cohérentes entre elles à un problème global qui aurait besoin d'être abordé différemment.

***Les risques d'une logique tournée vers le marché, dont les agricultures familiales seraient les premières victimes***

La coexistence de diverses orientations politiques énoncées dans le foisonnement de documents stratégiques montre bien que le débat n'a pas été tranché. Dans ce contexte, la crainte ressentie par une bonne partie de la population rurale est que l'absence de choix explicite et de politique agricole volontariste ne laisse le champ libre, par défaut, à un modèle libéral, capitalistique, tiré par les tendances lourdes que constituent le désengagement de l'État, la libéralisation interne des filières agricoles et l'ouverture des frontières. Ce modèle par défaut ne prévoit généralement aucune mesure d'accompagnement pour l'agriculture de subsistance qui, fragilisée, n'aura d'autre alternative que l'exode rural vers les villes pour y chercher d'hypothétiques emplois et revenus.

C'est la raison pour laquelle de nombreuses OP, ROPPA en tête, sont demandeuses de débats de politique agricole (quelle agriculture à 10 au 20 ans ? quelles options pour ceux qui quitteront le secteur agricole ? quelles mesures d'accompagnement ?), et pressent des administrations frileuses de les porter sur la place publique. Elles souhaitent une clarification des objectifs et des stratégies de développement dans le sens de l'affirmation d'un soutien à l'agriculture familiale et de la mise en place d'actions effectives dans ce sens. La définition d'une politique pour le secteur rural représente pour les OP un moyen de défendre un modèle de production (l'agriculture familiale) et de société (équilibre ville-campagne, occupation du territoire). C'est aussi le moyen de faire reconnaître leur secteur d'activité et leur « profession » au sein du débat économique national (compétition avec d'autres secteurs économiques). Les lois d'orientation agricole jouent en partie ce rôle.

Cette préoccupation est également partagée par de nombreux consommateurs, urbains mais aussi pour une bonne part ruraux, qui souhaitent pouvoir accéder à une nourriture à un prix acceptable et régulier, ainsi qu'à des produits de qualité : contrairement aux idées préconçues, les consommateurs du Sud sont sensibles à des facteurs de qualité des aliments que leur pouvoir d'achat ne leur permet en général pas de revendiquer.

## La justification d'une intervention publique

Les débats sur l'intervention publique dans le secteur agricole n'ont pas échappé aux effets de mode. L'intervention publique était légitime par elle-même dans les années 60 et 70, et il ne serait venu à l'idée de personne de chercher à la justifier. La vague libérale des années 80 et 90 a ensuite balayé ces anciennes certitudes pour afficher la suprématie du marché. Revenue de ces nouveaux excès, la réflexion est caractérisée aujourd'hui par la recherche pragmatique de complémentarités entre le marché, l'État et les autres acteurs publics et privés intervenant dans le secteur. Elle conduit à identifier où et pourquoi une intervention publique est souhaitable. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous évoquons ici un certain nombre d'arguments issus de référentiels et de cadres d'analyse de diverses natures.

### *L'accompagnement de la transition démo-économique*

Le premier de ces arguments est celui de l'accompagnement de la transition démo-économique, tel que formulé par B. Losch (2005). Le cadre de référence le plus répandu sur l'avenir de l'agriculture et des paysanneries dans le monde, Afrique comprise, repose sur l'hypothèse, le plus souvent implicite, d'un modèle évolutionniste des économies nationales basé sur l'histoire des révolutions agricoles et industrielles. L'idée est que l'absorption progressive des paysans par d'autres secteurs d'activité économique, observée notamment en Europe aux 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles, aura toutes les chances de se produire dans les prochaines décennies dans les pays où la population vivant de l'agriculture est encore majoritaire.

Cette transposition du modèle évolutionniste à la situation actuelle des pays les moins avancés est toutefois de moins en moins pertinente pour une série de raisons :

- Les PED sont très hétérogènes, notamment en termes de niveau et de dynamique de développement, d'avantages comparatifs et de taille du marché intérieur. La transposition du modèle est donc plus ou moins pertinente selon les caractéristiques propres à chaque pays ;
- Loin de voir tomber la part de leur population agricole, de nombreux PMA gardent des niveaux très élevés de population active impliquée dans l'agriculture ;
- Les possibilités d'absorption par d'autres secteurs d'activité de l'économie sont souvent très minimes dans les PMA, du fait d'asymétries dans les capitaux financier, technique et humain, dans un contexte de marchés concurrentiels. Les besoins en main-d'œuvre de secteurs industriels urbains encore très limités sont faibles.

La situation des pays les plus pauvres d'aujourd'hui ne peut donc être comparée avec celle des actuels pays développés il y a 150 ans. La transition agricole portée par le modèle évolutionniste est rendue aujourd'hui beaucoup plus difficile pour deux raisons principales :

- Coexistence et interconnexion de types d'agricultures très différents, avec des différences de productivité allant de 1 à 1000. Ces écarts de productivité constituent un obstacle majeur à l'amélioration de la compétitivité, particulièrement dans un contexte de concurrence croissante ;
- La globalisation croissante des chaînes d'approvisionnement et de distribution alimentaire (contractualisation, intégration verticale, transactions de longue distance, la « révolution des supermarchés », imposition de nouvelles normes et standards) a eu un impact rapide sur la structure du secteur agricole. Cela entraîne une déconnexion croissante des producteurs familiaux de leurs marchés nationaux urbains, de plus en plus alimentés par des importations.

Sur la base des tendances actuelles, les restructurations en cours du système alimentaire global devraient entraîner une poursuite du processus de segmentation, et fragiliser encore un peu plus

une grande partie de la population agricole vivant essentiellement en autosubsistance. L'avenir de nombreux producteurs familiaux est donc des plus incertains, alors même que les solutions alternatives en dehors de l'agriculture sont restreintes. Le secteur informel urbain joue souvent un rôle régulateur en absorbant une bonne partie des petits producteurs marginalisés quittant l'agriculture, mais sa capacité d'absorption dépend elle-même du taux de croissance de l'économie. Or celui-ci n'est pas suffisant dans beaucoup de pays africains pour absorber les flux liés à l'exode rural attendu et qui s'ajoutent à la croissance endogène de la population urbaine. Les migrations internationales (Sud-Nord, mais aussi Sud-Sud, comme le cas des migrants sahéliens vers les pays côtiers) ont également constitué dans un passé récent une alternative aux situations de blocage et de crise vécues par les pays en développement. Les transferts financiers des migrants ont ainsi fourni un appui à de nombreuses activités, rurales comme urbaines, et largement contribué à l'investissement. Ces différentes options semblent toutefois remises en cause par le durcissement des conditions migratoires, particulièrement depuis les attentats du 11 septembre 2001, mais aussi du fait de l'exacerbation de l'identitarisme national (exemple de l'« ivoirité »). Le « marché des migrations » devient de plus en plus concurrentiel, avec la mise en avant de critères tels que le savoir-faire et les compétences scientifiques et techniques.

La stratégie dite de « modernisation » du secteur agricole, suivie (plus ou moins implicitement) par de nombreux PED, vise avant tout à promouvoir une agriculture entrepreneuriale, en considérant comme inéluctable la réduction du nombre d'exploitations et l'exode rural correspondant. Les effets de cette modernisation en termes d'accès aux facteurs de production, d'accès au marché, de concentration foncière et de différenciation sociale, sont bien souvent sous-estimés. Une telle stratégie pourrait s'avérer socialement explosive dans les pays qui ne seront pas en mesure de fournir une alternative pour au moins une bonne partie des populations rurales déplacées. Sans plaider aucunement pour le maintien systématique des populations agricoles dans les campagnes, il apparaît nécessaire d'envisager des politiques d'accompagnement des transitions démo-économiques en cours, en améliorant les conditions de viabilité socio-économique des producteurs familiaux. De nombreuses voix soulignent à ce propos l'efficacité de ce type d'unités de production au regard de plusieurs critères tels que la capacité à contribuer à la sécurité alimentaire, à la croissance économique et aux exportations, à la stabilisation des emplois, à la bonne gestion des ressources naturelles, aux équilibres territoriaux et à la stabilité politique et sociale.

### ***La correction de défaillances de marché et de gouvernement***

Un deuxième argumentaire de l'intervention publique dans le secteur agricole mobilise l'économie comme langage dominant, et porte sur la correction de défaillances, qu'elles soient des défaillances de marché ou de gouvernement (Daviron *et al.*, 2004). Le fait que les bailleurs et les organismes financiers internationaux utilisent préférentiellement un tel langage est une justification de ce parti pris, même si l'on peut prendre acte du fait que la théorie économique ne rend pas compte de toute la réalité, notamment dans ses dimensions sociales et culturelles, d'équité et de justice<sup>10</sup>.

Les défaillances de marché se caractérisent par des situations dans lesquelles le marché est incapable d'assurer une coordination efficace entre acteurs et l'intervention publique correctrice vise alors à améliorer cette coordination défaillante. Il n'existe pas de méthode d'identification des défaillances de marché autre que l'analyse économique, c'est-à-dire la confrontation des

---

<sup>10</sup> Le recours à l'économie ne saurait être exclusif dans la construction d'argumentaires de l'intervention publique. Dans le débat politique sur les choix de société, l'économie est une science sociale parmi d'autres. Elle est notamment faible pour analyser les rapports de domination au sein des sociétés, les facteurs d'inégalité et les facteurs sociaux qui contribuent au maintien et à l'accroissement de ces inégalités.

faits aux hypothèses théoriques qui sont à la base de l'efficacité du marché. C'est, dans une situation donnée, par la connaissance de ce que l'on devrait observer dans l'hypothèse d'un marché parfait, que peuvent être isolés les faits et phénomènes contredisant point par point, défaillance par défaillance, les hypothèses et le fonctionnement théorique des marchés. Après avoir identifié, à la racine d'un problème, un des points violant l'hypothèse de marché parfait, il est alors possible de formater une intervention publique ayant un objectif spécifique déterminé.

Les défaillances de gouvernement sont des dysfonctionnements générés ou susceptibles d'être générés par l'intervention publique (par exemple des prix garantis entraînant une surproduction, une pollution générée par une entreprise publique ou encore des pratiques de corruption) ; il convient de souligner que le concept de défaillance de gouvernement peut être étendu à d'autres acteurs que les pouvoirs publics et en particulier aux bailleurs de fonds. Il est important de souligner ici l'existence d'un contresens fréquent entre défaillance de marché et défaillance de gouvernement. Dans le langage courant, on dit que l'État est défaillant, qu'il a fait défaut ou qu'il a failli dans ses missions, en évoquant des situations où existent des défaillances de marché, et où l'État est « défaillant » à les corriger. Ces défaillances de marché peuvent être par exemple la non fourniture ou sous fourniture d'un bien à caractère public (routes, éducation, santé, sécurité...). Cette non existence du bien public est dommageable à l'ensemble de la population et c'est justement cela qui justifie l'intervention de l'État : le marché est défaillant à fournir des biens à caractère public et c'est à l'État de corriger cette défaillance en prenant en charge cette fourniture (ou en s'assurant que quelqu'un la prend en charge).

***La réduction des inégalités, condition nécessaire pour que la croissance soit effectivement pro-pauvres***

Un débat très ancien chez les économistes oppose traditionnellement la notion d'efficacité économique, qui stimule la croissance, à celle d'équité, supposée découler d'une politique de redistribution qui certes peut réduire les inégalités mais aurait surtout pour implication de freiner la croissance. François Bourguignon, économiste en chef de la Banque mondiale, relativise cette opposition entre croissance et équité : « On est obligé de reconnaître que les inégalités ont augmenté sur les 20 dernières années. Plusieurs études tendent à montrer que l'ouverture au commerce international a joué un rôle dans cette évolution. Dans les pays où la croissance n'est pas suffisamment rapide, il faut que les inégalités ne croissent pas trop pour garantir la diminution de la pauvreté ».

Le Réseau IMPACT<sup>11</sup> montre comment le rapport sur le développement 2006 de la Banque mondiale, coordonné par le même Bourguignon et intitulé « Équité et développement », a fait bouger les thèses dominantes quant à la façon d'analyser les rapports entre croissance, pauvreté et inégalités :

« Le changement de perspective en train de s'opérer à propos des inégalités est le suivant : jusqu'alors on considérait : (1) que les inégalités étaient facteurs de croissance car génératrice d'épargne et d'investissements, et (2) qu'il fallait d'abord viser des objectifs de croissance pour ensuite pouvoir redistribuer. Aujourd'hui, des résultats empiriques font dire que trop d'inégalités est préjudiciable pour la croissance. Ce qui veut dire que la réduction des inégalités n'est pas seulement une préoccupation sociale, elle a une fonction économique sur la croissance du pays. Le changement de perspective est conséquent »<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Réseau d'appui aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, financé par le ministère français des affaires étrangères, et dont le secrétariat est assuré par le GRET.

<sup>12</sup> Réseau IMPACT, note interne sur « Pauvreté et Inégalités », 2005.

Ces éléments plaident pour une approche de la lutte contre la pauvreté combinant croissance et changement dans la distribution des ressources et des revenus. La même note du réseau IMPACT poursuit ainsi : « Une telle interdépendance réciproque entre croissance et distribution dessine un champ d'intervention pour les choix politiques, car il est possible et nécessaire d'agir pour favoriser l'articulation entre politiques de croissance et politiques de distribution ».

Il est à noter que les politiques de distribution ne sauraient se limiter aux seuls revenus (à travers par exemple un revenu minimum) ou aux dépenses de consommation (subvention de produits de base) mais doivent également porter sur l'accès aux ressources productrices de richesse et aux services. L'intervention publique est indispensable dans la définition et la mise en application de règles permettant de garantir aux producteurs un accès aux principaux facteurs de production, terre en premier lieu, mais aussi eau et crédit. Alain Félix (2006) développe ces arguments en soulignant que (i) la sécurisation foncière conditionne une bonne utilisation et une gestion conservatrice du patrimoine productif et que (ii) l'accès aux financements est une des bases des politiques agricoles, pour adapter les conditions de crédit à la rentabilité réelle des investissements financés et les assortir de systèmes d'assurance couvrant les aléas et risques de la production.

### *Le besoin d'accompagner l'émergence de nouvelles pratiques productrices d'aménités*

L'intervention publique peut également se justifier pour promouvoir de nouvelles pratiques agricoles bénéfiques sur le plan social et environnemental, mais dont la mise en place génère un coût de transition qu'il faut financer. L'existence de ce coût de transition constitue un obstacle à l'adoption spontanée (par le seul jeu des forces du marché) de telles pratiques et une intervention publique est alors nécessaire pour donner l'impulsion initiale au processus de changement, réaliser les réformes nécessaires et financer un ensemble de biens publics indispensables.

Un cas d'école de cette situation porte sur l'adoption de pratiques agro-écologiques (Ribier et Griffon, 2005). Ces pratiques visent à utiliser intensivement certaines fonctionnalités naturelles des écosystèmes en substitution - au moins partielle - aux intrants artificiels, comme les engrais et les produits de traitement phytosanitaires. Par principe, la gestion intégrée de ces fonctionnalités doit assurer la viabilité écologique de la production comme de l'écosystème qui la supporte. Plusieurs des conséquences de ces pratiques sont socialement souhaitables : (i) amélioration de l'environnement (réduction des pollutions agricoles, séquestration du carbone), (ii) renouvellement durable des ressources naturelles qui entrent dans le processus de production (cycle de l'eau, cycle de la fertilité), (iii) économie d'utilisation des ressources fossiles (moindre consommation de carburant dans les agricultures fortement mécanisées).

La transition vers ces systèmes agro-écologiques constitue un moment délicat pour différentes raisons :

- Il faut du temps pour qu'une fertilité stable fondée sur des fonctionnalités écologiques prenne le relais d'une fertilité chimique. Pendant cette transition, les rendements, et donc les revenus, peuvent baisser ;
- La durée et la faisabilité même de la transition dépendent dans une large mesure du potentiel de production de biomasse et de disponibilité en eau qui peuvent nécessiter des investissements publics ;
- La phase de transition pour un agriculteur donné est d'autant plus facile que ses voisins ont déjà adopté des pratiques agro-écologiques.

Ces divers éléments sont autant de facteurs de blocage qui nécessitent un coup de pouce permettant de raccourcir la période de transition pendant laquelle les bénéfices de la situation

finale ne s'expriment pas totalement. Dans ces conditions, les principales mesures d'accompagnement pourraient porter sur (i) le financement d'investissements pour réhabiliter ou adapter des milieux à une gestion écosystémique durable<sup>13</sup>, (ii) des instances publiques de gestion des ressources naturelles communes locales, et (iii) la génération et la diffusion de nouvelles connaissances (lutte biologique, cycle de l'eau et du carbone, fertilité des sols, associations de culture...).

### *L'augmentation de l'aide budgétaire non ciblée*

Un dernier élément plaidant en faveur du besoin de renforcement du dialogue politique entre gouvernements et bailleurs est l'évolution actuelle des mécanismes d'attribution de l'APD, avec une part croissante octroyée sous forme d'aide budgétaire non ciblée.

La prévalence antérieure d'une logique de projets ne créait aucun besoin pressant de formulation de priorités nationales et de règles d'arbitrage budgétaire. Les projets définissaient un cadre d'intervention dans lequel les choix thématiques et sectoriels étaient déjà faits par les bailleurs. Les gouvernements se contentaient alors de prendre acte sans avoir besoin de piloter le processus. Le transfert progressif d'une aide projet à une aide budgétaire non ciblée modifie le contexte et pousse à l'élaboration d'un cadre de cohérence destiné à gérer ces nouveaux financements.

## **LE RÔLE AMBIGU DE L'AIDE DANS LA RÉAPPROPRIATION DU POLITIQUE**

Une part non négligeable de l'APD consiste en un appui à la gouvernance et aux politiques publiques des pays bénéficiaires. Diverses institutions et bailleurs interviennent dans ce domaine en Afrique de l'Ouest et du Centre, au premier rang desquels figurent l'UE, la Banque mondiale, et la France. D'autres coopérations sont également présentes, telles que la FAO, l'IFPRI, ainsi que divers États membres de l'UE (la Suisse, le Danemark avec DANIDA, l'Allemagne avec la GTZ, les Pays Bas...). Ce volet de l'APD, qui donne une large place au renforcement des capacités, devrait en toute logique renforcer la capacité de pilotage des gouvernements concernés et contribuer ainsi à leur réappropriation du politique.

Le bilan en la matière est pourtant des plus mitigés. L'aide semble avoir créé une certaine dépendance des gouvernements à son égard et les actions de renforcement des capacités n'ont globalement pas eu les effets escomptés en termes de consolidation institutionnelle. Les bailleurs sont le plus souvent restés dans une logique d'offre en proposant des actions en ordre dispersé, alors même que les gouvernements n'étaient généralement pas en mesure de formuler des stratégies de renforcement institutionnel qui auraient permis de les canaliser. Les rivalités entre équipes et entre personnes au sein des administrations d'une part, le déficit de coordination interministérielle d'autre part, ont exacerbé la concurrence entre structures gouvernementales et ont conduit nombre d'entre elles à accepter des projets qui n'étaient pas en cohérence entre eux, et qui ne correspondaient aux orientations nationales de développement.

L'appui aux politiques n'a donc pas porté les fruits escomptés et les modalités de l'aide sont sans aucun doute à améliorer. Sans prétendre à l'exhaustivité ni vouloir apporter des solutions toutes faites, le présent chapitre se propose de formuler quelques orientations générales concernant l'appui institutionnel avant d'évoquer les enjeux propres au dispositif français.

---

<sup>13</sup> Aménagements dans les régions sèches pour ré-accumuler l'eau dans le paysage, production de mulchs à partir de la biomasse, plantations...

### **Quelques inflexions souhaitables de l'appui institutionnel**

La prise en compte de la complexité des contextes nationaux et des enjeux du renforcement des politiques amène à formuler quelques principes généraux concernant le type d'appui : (i) la priorité aux dynamiques nationales, (ii) l'implication simultanée de différents types d'acteurs, (iii) la prise en compte de la dimension temporelle, (iv) l'explicitation de la demande et (v) l'identification des freins au changement.

#### ***Plaidoyer pour un appui institutionnel à des dynamiques nationales favorisant une réappropriation du politique***

L'axe prioritaire des appuis aux politiques doit être de contribuer à l'émergence de débats nationaux, de renforcer la capacité collective à identifier et à faire face aux principaux enjeux politiques, et d'accompagner les dynamiques de construction de politiques publiques concertées. L'objectif général est de renforcer les capacités nationales à élaborer et à mettre en œuvre des politiques correspondant à un modèle de développement collectivement choisi.

L'enjeu est donc avant tout un renforcement institutionnel plus qu'un appui technique, même si les deux ne sont pas nécessairement exclusifs. Le renforcement des capacités sur des compétences et un savoir-faire technique est de fait utile et constitue bien souvent une étape cruciale dans la professionnalisation des acteurs, mais il ne saurait constituer une fin en soi. Il contribue à l'objectif général de renforcement des dynamiques nationales, et cet objectif risquerait de ne pas être atteint si l'on en restait aux seules préoccupations de savoir-faire technique. Il ne peut y avoir de renforcement institutionnel sans une capacité effective de décision assortie d'une obligation d'assumer. L'enjeu est donc aussi celui d'un transfert de la maîtrise d'ouvrage des politiques des partenaires techniques et financiers vers les États.

#### ***Appui à l'émergence de politiques publiques impliquant les différents types d'acteurs, publics et privés***

L'émergence de politiques publiques fortes implique la participation des acteurs sociaux du secteur, en particulier des organisations collectives qui représentent ceux qui, jusqu'à présent et le plus souvent, ont été largement exclus de la conception et des bénéfices éventuels de ces politiques. Il s'agit de promouvoir un modèle de cogestion des politiques dans lequel (i) l'État est légitime dans une fonction de gardien de l'intérêt général, de pilotage et de coordination des interventions et (ii) les différents acteurs parties prenantes (OP, secteur privé, consommateurs, collectivités territoriales, représentation nationale...) sont directement associés aux débats et aux arbitrages.

Il importe donc d'appuyer les différents acteurs du monde rural en renforçant leurs capacités à s'impliquer dans les choix de stratégies de développement et dans les négociations commerciales internationales, et à remplir leurs nouvelles fonctions dans le cadre d'un paysage institutionnel recomposé. Cela implique un appui institutionnel aux différents types d'acteurs :

- L'appui institutionnel aux administrations de l'État est une fonction qui doit être maintenue et renforcée, car elle est totalement pertinente dans le contexte actuel de redéfinition du rôle de chaque type d'acteur au niveau national et d'ouverture commerciale. La capacité des ministères de l'agriculture à justifier et argumenter leurs choix et programmes (vis-à-vis des autres ministères, des partenaires privés et des bailleurs) doit être renforcée. L'État doit être relégitimé dans sa fonction de pilotage du processus de politique agricole et renforcé dans sa capacité de pilotage de ce processus. Le défi est d'autant plus délicat à relever que l'État a été durablement affaibli au cours des années passées et que nombre d'interventions actuelles de bailleurs ne contribuent pas



à renforcer les administrations dans leur rôle de pilotage et de coordination des moyens et des actions dirigés vers le secteur agricole ;

- Le renforcement de la capacité de pilotage de l'État va de pair avec la promotion d'un dialogue entre l'État et les acteurs concernés (OPR, secteur privé, société civile...) qui n'est pas encore entré dans les pratiques. Des avancées ont certes eu lieu en termes de reconnaissance de la place et du rôle des acteurs non étatiques dans l'élaboration des politiques<sup>14</sup>, mais de nombreux fonctionnaires restent réticents à partager leurs anciennes prérogatives. D'importants efforts doivent donc être poursuivis pour vaincre ces réticences et favoriser des dynamiques de concertation et de co-construction de la politique agricole.

L'appui aux différents groupes d'acteurs suppose une lucidité réaliste sur les rapports sociaux en jeu, notamment en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités : la progression des couches moyennes sous couvert de défense des plus démunis peut se révéler sans effet d'entraînement sur l'amélioration des conditions de vie de ces derniers. La participation élargie d'un grand nombre d'acteurs demeure toutefois le garant de l'adaptabilité, du réalisme et de l'efficacité des actions entreprises. Elle permet aux divers acteurs concernés de s'informer, d'apprécier les conflits d'intérêt en jeu et d'accepter les compromis nécessaires entre les diverses échelles d'actions considérées. L'exemple d'une action de formation-action menée au Mali en 2003 est à cet égard très parlant (cf. encadré 4).

***Encadré 4 – Renforcement du dialogue administrations-OP :  
l'exemple du Mali***

*Une large réflexion a été entreprise au Mali, dans le cadre de la cellule de planification et statistique (CPS) du ministère du développement rural (MDR), sur les besoins de renforcement de capacités pour l'élaboration d'une politique agricole nationale. Cette réflexion a débouché sur l'élaboration d'un plan de formation ambitieux comprenant une quarantaine de modules, répartis en trois catégories :*

- *les modules destinés aux cadres de la fonction publique, qui visent à renforcer leur technicité, mais aussi la compréhension du rôle qu'ils sont amenés à jouer dans leur travail quotidien ;*
- *les modules destinés aux acteurs de la société civile, qui visent à renforcer leur capacité de compréhension et de négociation ;*
- *les modules organisés sous forme d'ateliers de concertation réunissant les deux publics, qui visent à favoriser la confrontation des positions des autres parties et la recherche de solutions de compromis.*

*(suite page suivante)*

<sup>14</sup> Divers projets d'appui institutionnel du MAE français ont oeuvré dans ce sens : à titre d'illustration, le rapport d'évaluation du projet PAOPA au Viêt-Nam souligne comment celui-ci a permis de faire évoluer la demande des autorités vietnamiennes (comité populaire), initialement d'ordre technique, vers des aspects méthodologiques et pédagogiques, avec un intérêt croissant pour les démarches participatives.

*(suite de l'encadré 4)*

*Cette diversification des publics du plan de formation en politique agricole prend en compte la nécessité de renforcer la capacité de participation au débat de l'ensemble des acteurs pour améliorer la qualité du processus d'élaboration et de pilotage de la politique agricole, et par voie de conséquence, la pertinence des choix stratégiques pour le secteur. Un cycle de cinq modules a été organisé de la manière suivante :*

- présentation de la démarche d'élaboration des politiques à deux publics différents (un module par public) : des cadres de l'administration publique d'une part (vingt cadres, dont huit de la CPS), et des représentants de la société civile (AOPP, Chambres d'agriculture, collectivités territoriales) ;*
- réflexion sur le rôle des acteurs dans le processus de politique publique, avec les deux mêmes publics, toujours séparés (un module par public) : implication actuelle de chaque groupe d'acteurs, implication souhaitable pour que la politique agricole résulte d'un véritable processus de participation et de concertation ;*
- mise en commun dans le cadre du dernier module réunissant les deux publics, destinée à confronter les visions de chacun sur l'implication actuelle et souhaitée des différents groupes d'acteurs dans le processus de politique agricole.*

*Le fait le plus marquant de ce cycle de cinq modules de formation-action aura été l'évolution des points de vue entre le début et la fin du cycle. Une réflexion menée d'abord par groupe d'acteurs puis avec mise en commun a créé les conditions d'un rapprochement des points de vue (dans le sens d'une meilleure acceptation du rôle des autres) et a permis d'identifier les étapes pour lesquelles le renforcement de cadres de concertation est souhaitable.*

### ***Des appuis apportés « à temps », mais dans une perspective de long terme***

La capacité à intervenir dans le bon timing est généralement considérée comme un facteur essentiel de succès ou d'échec<sup>15</sup>. Cela suppose une bonne réactivité de l'agence d'appui, qui dépend elle-même de ses procédures internes et de la disponibilité des fonds. Un temps de réponse trop long à une demande d'appui est à même de remettre en cause le bien fondé de l'ensemble de l'intervention, du fait de la possible évolution du contexte national ou de l'intervention entre temps d'un autre bailleur. La réactivité de l'agence dépend également de son niveau de compréhension du contexte national, qui dépend à son tour de l'existence ou non d'une présence permanente sur place.

L'autre dimension liée au temps se réfère au fait que les processus sont généralement longs et que l'émergence et la consolidation des organisations de base en vue de leur participation au

<sup>15</sup> Voir à ce sujet Maetz et Balié, 2007.

processus ne peuvent être obtenues sur le court terme. L'appui institutionnel suppose des engagements de long terme (10 ans ou plus), tout en respectant l'autonomie des partenaires dont la consolidation est nécessairement tâtonnante.

***Réponse à une demande : un appui au processus de politique agricole ne peut être imposé contre le gré des acteurs nationaux***

L'efficacité du dispositif d'appui institutionnel repose en grande partie sur la qualité du partenariat avec les structures appuyées et ce partenariat ne sera jamais satisfaisant sans démarche d'adhésion volontaire. Le niveau d'acceptation ou de rejet dépend du dialogue préalable sur les objectifs de l'appui institutionnel, sa nature et les résultats attendus. La dynamique de travail ne sera pas la même si l'objectif premier est la production à court terme ou s'il s'agit de renforcer la capacité à produire sur le moyen terme ; les actions ne seront pas les mêmes, les pas de temps non plus. L'expérience montre qu'en l'absence d'objectifs d'appui institutionnel clairement explicités, la pression du quotidien prend le dessus et la tentation est grande de privilégier l'exécution de tâches à court terme au détriment de la dimension d'apprentissage et de renforcement de la capacité de l'organisation appuyée. La revue de littérature sur l'appui aux politiques (Tran, 2006) souligne l'importance de soigner la conception des projets d'appui institutionnel (i) en précisant de quelle manière l'intervention est supposée appuyer le processus de politique et (ii) en précisant la nature des résultats attendus en termes d'identification de stratégies et de mesures.

***Prendre la mesure des freins au changement***

L'élaboration de politique n'est jamais neutre : des relations de pouvoir sont tissées entre acteurs, et tout changement de politique engendre inévitablement des gagnants et des perdants. D'une manière générale, les perdants sont bien souvent conscients de la dégradation de leur situation, et tendent à s'opposer au changement, alors que les gagnants potentiels ont une perception beaucoup plus floue de l'amélioration de leur situation. De ce fait, les perdants ont une bien plus grande propension à s'organiser pour protéger le statu quo que les gagnants à se mobiliser sous forme d'actions collectives. Le déséquilibre des rapports de force entre gagnants et perdants constitue un frein notoire aux réformes dans une démocratie, les décideurs politiques ayant tendance à les repousser pour raisons électorales.

La problématique des réformes ne saurait se résumer à une simple arithmétique entre gagnants et perdants, voire même à la prise en compte des pouvoirs de négociation de chaque type d'acteur. C'est en réalité un processus dynamique dans lequel les situations et le positionnement des acteurs évolue au cours du temps, les décisions de chacun à un moment donné ayant une incidence sur les rapports de force du moment suivant.

**Les enjeux de l'appui institutionnel français**

Il ne saurait y avoir de recettes toutes faites garantissant le succès d'interventions en matière d'appui institutionnel. On évoquera ici une série de questionnements incontournables tirés de l'évaluation du dispositif des fonds de solidarité prioritaire (FSP) d'appui aux politiques agricoles (voir à ce propos Ribier, Le Coq et Pesche, 2005) et pour lesquels des réponses doivent être apportées au cas par cas selon les contextes rencontrés.

***La présence d'assistance technique permanente en débat***

Le choix du positionnement d'assistants techniques (AT) présents en permanence en appui institutionnel dans les structures nationales est une spécificité française, tour à tour enviée et décriée. Les principaux arguments mis en avant pour en justifier le maintien sont :

- la connaissance de l'intérieur des situations et des problèmes auxquels les ministères sont confrontés, améliorant de ce fait l'efficacité des projets qui savent mieux faire face aux éventuels blocages ; une autre retombée est la capacité accrue à orienter les actions et les financements des autres bailleurs ;
- le renforcement du partenariat induit par le partage du quotidien ; cela confère une souplesse qui permet des réallocations budgétaires et des changements d'orientations sur la base d'un dialogue avec les partenaires ;
- la mise à disposition au quotidien d'un savoir-faire et de connaissances issues de contextes divers.

Divers points de vue critiques se manifestent toutefois à l'égard de l'assistance technique permanente. Le ressenti de certains cadres nationaux témoigne de la possibilité de crispations et de susceptibilités froissées. Les rancoeurs se cristallisent souvent sur la gestion des moyens. Plus fondamentalement, la présence même d'un AT est parfois perçue comme une forme de recolonisation. Certains bailleurs considèrent que ce positionnement institutionnel traduit la volonté de faire prévaloir une vision française du développement.

### ***Comment appuyer des administrations affaiblies ?***

Les différentes coopérations manifestent une défiance générale à l'égard des administrations nationales et tendent à s'appuyer prioritairement sur des ONG pour mettre en œuvre leurs projets de développement. La France se trouve assez isolée dans son désir de renforcement institutionnel de l'État dans sa capacité de pilotage. Dans ce contexte, les administrations sont faibles et parfois dans la poursuite d'un processus d'affaiblissement commencé avec l'ajustement structurel. Cela pose un problème opérationnel : l'impact d'actions de renforcement institutionnel est d'autant plus faible que les structures concernées sont plus faibles au départ de ces actions. Plus l'équipe est faible, plus le décalage est grand avec les moyens humains et matériels apportés par le projet, et plus grand est le risque de substitution.

### ***Quelles structures appuyer ?***

Le dispositif français d'appui aux politiques agricoles tend à concentrer ses moyens sur des « cellules d'élite » dont le mandat est plus la conception et la coordination que l'exécution des politiques (UPDR Madagascar, SP/CPSA Burkina, DAPS Sénégal, DEPA Cameroun, BCEPA Guinée...). Cette situation peut produire des effets néfastes sur la cohésion et le fonctionnement d'ensemble des administrations. On peut regretter que les actions françaises de renforcement des administrations n'intègrent pas davantage une réflexion globale sur la nécessaire réforme de ces administrations. Le risque est de consacrer d'importants moyens pour renforcer une partie d'un tout en délaissant les relations entre la partie et le tout, et de ce fait de ne renforcer que faiblement le tout.

### ***Renforcer l'ensemble des acteurs***

L'analyse comparative et historique des projets FSP d'appui aux politiques agricoles montre la volonté de la coopération française d'élargir le spectre des acteurs concernés dans le cadre de ces projets. Cette évolution traduit la recherche d'une meilleure articulation entre appui à l'administration et appui aux autres acteurs. Elle traduit aussi une tendance générale dans l'élaboration des politiques : le processus même d'élaboration des politiques est considéré avec une attention accrue par rapport à la période antérieure pendant laquelle on portait une attention au seul contenu des politiques, souvent élaboré par des experts.

La volonté affichée dans les différents FSP de favoriser l'implication des principaux acteurs concernés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles ne se traduit que

partiellement dans les faits. Des dynamiques de concertation ont certes été renforcées, mais cela reste faible au regard des objectifs. Plusieurs facteurs contribuent à cet état de fait :

- la faible prédisposition de nombreux fonctionnaires à associer des représentants des producteurs, de la société civile et du secteur privé au processus de politique agricole ;
- le besoin de produire des résultats dans un délai relativement court, alors que les processus de concertation se construisent sur la longue durée ;
- le faible niveau de structuration et de « maturité » des OP dans certains pays.

### *Quel positionnement thématique ?*

Au vu des expériences récentes d'appui institutionnel, deux thèmes méritent d'être renforcés, à savoir d'une part une meilleure articulation entre renforcement d'équipes et réforme institutionnelle, et d'autre part un déplacement du centre de gravité vers l'aval du processus de politique agricole.

- Les FSP devraient développer des réflexions sur les implications au quotidien d'une redéfinition du rôle et des missions de chaque type d'acteurs. La réflexion sur les nouvelles missions de l'État reste cantonnée à des grands principes et il est nécessaire d'approfondir la réflexion sur les implications pratiques d'un tel recentrage : quels sont les principaux domaines de l'intervention publique dans le secteur agricole ? Qui doit faire quoi dans chacun de ces domaines ? Quelles implications pour le travail au quotidien des agents publics, pour les relations entre ces différents types d'acteurs ?
- Les FSP d'appui aux politiques agricoles mettent l'accent, dans de nombreux pays, sur l'amont du processus (l'élaboration des stratégies, des cadres généraux d'intervention). Les aspects plus opérationnels de mise en œuvre (identification et hiérarchisation des modalités concrètes d'intervention, réflexion sur les instances de mise en œuvre des mesures...) ne sont que trop rarement explorés. Il y va pourtant de l'opérationnalité de l'appui. Il y a un réel besoin à réfléchir sur l'identification des différentes mesures techniquement possibles et sur les critères de choix raisonné permettant d'en retenir certaines et d'écarter les autres.

## CONCLUSION

L'absence de politiques agricoles explicites et coordonnées, ainsi que de consensus sur une vision pour l'agriculture à dix ou quinze ans, est un fait avéré dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Des interventions publiques concertées mobilisant les principaux types d'acteurs sont pourtant nécessaires, dans la mesure où les grands enjeux (transition démographique, viabilité des agricultures familiales, croissance agricole pro-pauvres, transition agro-écologique) ne pourront être correctement traités par les seules forces du marché.

L'appui aux politiques est dans ce contexte particulièrement pertinent et souhaitable, afin de renforcer des dynamiques nationales émergentes mais encore fragiles. Cet appui passe par un renforcement de l'ensemble des acteurs considérés séparément, mais aussi et surtout par un accompagnement des processus de dialogue et de concertation en vue de dégager des consensus sur les objectifs de développement et sur les moyens pour les atteindre.

La faiblesse et la perte de légitimité des administrations, la complexification du jeu des acteurs imbriqués dans des relations d'influence-dépendance, l'absence de stratégie de développement explicite, sont autant de paramètres essentiels à prendre en compte dans la conception des dispositifs d'appui aux politiques. Ils conditionnent en effet dans une large mesure les orientations générales, mais aussi les modalités opératoires de cet appui. La faiblesse des administrations est une incitation évidente à renforcer ces dernières, mais interpelle en même temps sur la faisabilité de ce renforcement : plus une structure est faible, plus elle est difficile à renforcer, et plus le risque de substitution est grand. La multiplicité du nombre d'acteurs rend difficile le choix des groupes à accompagner en priorité. Le caractère très éclaté des processus de politique publique rend les modalités de leur renforcement plus difficiles à identifier.

Les questionnements sur l'opportunité et les modalités de l'appui aux politiques sont particulièrement d'actualité dans le contexte institutionnel français, marqué par le transfert de compétences opéré entre le MAE et l'AFD. Ce champ thématique, qui était historiquement du domaine de compétence et de savoir faire du MAE, est maintenant transféré à l'AFD qui en est peu familière. Le risque principal est que l'AFD ne s'en saisisse pas pleinement et que l'appui aux politiques, anciennement fleuron du dispositif français d'aide au développement, ne tombe en déshérence.

## BIBLIOGRAPHIE

- BERGAMASCHI I., 2007. *Mali : patterns and limits of donor-driven ownership*. Article non diffusé, Sciences Po, Paris. 25 pages.
- CHABOUSSOU A. et RUELLO M., 2006. *Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) sénégalaise*. Working paper du CIRAD-ES, 50 pages, décembre 2006.
- CHEDANNE Ph., 2005. *La crise des politiques agricoles en Afrique*, La lettre des économistes de l'AFD, n°10, décembre 2005, pp.2-6.
- DAVIRON *et al.*, 2004. *Manuel d'élaboration des politiques agricoles. Construction d'argumentaires de l'intervention publique*. Collection Agridoc. Editions du GRET. 159 pages.
- FÉLIX A., 2006. *Éléments pour une refonte des politiques agricoles en Afrique sub-saharienne*. Afrique Contemporaine n°217.
- HERVIEU B., Guyomard H., Bureau J-C., 2001. *L'avenir des politiques agricoles*, in RAMSES 2001, pp. 115-131.
- LOSCH B., 2005. *Structural implications of liberalization on agriculture and rural development*. Concept note, revised version. October 20, 2005. 20 pages.
- MAETZ M. et BALIÉ J., 2007. *Lesson Learning in Policy Assistance Draft Synthesis Report*. 19-20 April 2007 FAO workshop, FNPP project. 60 pages.
- MERCOIRET M.R., 2006. *Les organisations paysannes et les politiques agricoles*. Afrique Contemporaine n°217.
- MULLER P., 2003. *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*. Communication au séminaire MESPI (Mutation de l'État dans la société post-industrielle), 19 pages.
- PIROTTE et NGUYEN, 2002. *Rapport d'évaluation externe du projet PAOPA*, Vietnam. IRAM, septembre 2002, 104 pages.
- RAINELLI P., 2005. *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?* sous la direction de Pierre RAINELLI. Travaux et recherches IFRI, éditions Academia-Bruylant, Belgique. 389 pages.
- Réseau IMPACT, 2005. *Note interne sur « Pauvreté et inégalités »*.
- RIBIER V., 2002. *Politiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre : reste-t-il une marge de manœuvre pour l'intervention publique*. Revue OCL, vol.8, n°6, novembre/décembre 2002.
- RIBIER V., LE COQ J-F., PESCHE D., 2005. *Evaluation des projets FSP d'appui aux politiques agricoles dans les pays de la ZSP*. Rapport remis au Ministère des Affaires Etrangères, MAE, France. 188 pages.
- TRAN H., 2006. Policy assistance literature review. *FAO – Netherlands Partnership Programme Agriculture Policy Analysis Cluster*. August 2006. 51 pages.





## NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS

---

Retrouvez le texte intégral des articles depuis le n° 13 et tous les sommaires de Notes et Études Économiques sur internet :

<http://www.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *Périodiques* > *Tous les périodiques* > *Notes et études économiques*

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique *Publications* > *Notes et études économiques*

Et abonnez-vous à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse [revue-nee@agriculture.gouv.fr](mailto:revue-nee@agriculture.gouv.fr) avec le sujet « *abonnement* »

### N° 17 – décembre 2002

- L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : comparaisons des performances économiques et enjeux politiques.
- L'impact de scénarios de modification de la PAC sur les élevages bovins allaitants en zone intermédiaire. Cas de l'Indre.
- Stratégies d'adaptation de l'agriculture en zones intermédiaires. Étude de cas dans le département de l'Indre.
- Analyse de scénarios de politique agricole pour des régions céréalières intermédiaires.

### N° 18 – avril 2003

- Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées en production laitière.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de "grandes cultures".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées "bovins viande".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations à orientation "granivores".

### N° 19 – décembre 2003

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID<sup>3</sup> de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

### N° 20 – mars 2004

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

#### **N° 21 – juin 2004**

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA (Partie II). Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit
- Les flux financiers entre l'Union européenne et les États membres

#### **N° 22 – février 2005**

- Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National
- L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement
- L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation
- L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du Règlement de Développement Rural

#### **N° 23 – février 2005**

- Modes d'organisation des filières agro-alimentaires en Afrique et efficacité des marchés
- La baisse du prix des produits agricoles, conséquences pour les pays africains : la filière cacao-chocolat en Côte d'Ivoire ; le riz en Guinée Conakry
- Filières oléagineuses africaines
- Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux
- La libéralisation agricole en zone euroméditerranée. La nécessité d'une approche progressive

#### **N° 24 – décembre 2005**

- La certification de conformité de produit sur les marchés agroalimentaires : différenciation ou normalisation ?
- Les contrats entre récoltants et industriels dans la filière vitivinicole californienne
- La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale

#### **N° 25 – août 2006**

- Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune ?
- Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique
- Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France
- L'élevage français à l'horizon 2012
- Conditionnalité des aides directes : Impact de la mise en œuvre de certaines BCAE dans des exploitations d'élevage et de grandes cultures

#### **N° 26 – décembre 2006**

- Diagnostic des espaces ruraux français : proposition de méthode sur données communales et résultats à l'échelle du territoire national
- Analyse des pratiques d'évaluation des politiques agricoles et de développement rural
- Caractérisation et suivi de la durabilité des exploitations agricoles françaises : les indicateurs de la méthode IDERICA

#### **N° 27 – avril 2007**

- Dynamique des prix agricoles internationaux
- Pratiques et nécessité de la régulation des marchés agricoles
- L'impact des aides américaines et européennes sur le marché du coton : résultats d'un modèle d'équilibre partiel dynamique

## **LES NUMÉROS EN PRÉPARATION**

---

Notes sectorielles « Etats des lieux des filières »

Gestion des risques en agriculture

PAC 2003

**Notes et Études Économiques**  
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE  
**Direction Générale des Politiques Économique, Européenne et Internationale**

***Renseignements :***

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation  
tél. : 01.49.55.42.09

3, rue Barbet de Jouy – 75349 Paris 07 SP

***Diffusion :***

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques

Bureau des ventes – BP 32688  
31326 – Castanet Tolosan cedex

***Vente au numéro :***

mel : [agreste-ventes@agriculture.gouv.fr](mailto:agreste-ventes@agriculture.gouv.fr)

fax : 05.61.28.93.66

***Abonnement :***

tél. : 05.61.28.93.05