

Dialogue sur les Politiques

Le rôle des gouvernements dans le développement des chaînes de valeur dans le secteur de l'agriculture

2019



Étude de Cas 3

Les implications pour la gestion des finances publiques d'une approche « chaîne de valeur » dans le secteur agricole

#PlusQueDeSimplesCultures



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Cette publication a été préparée par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire.

Elle a été rédigée par Kit Nicholson, en tenant compte des conseils et des apports fournis par Joana Bento et Shanaz Broermann du Secrétariat de CABRI.

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
South Africa
www.cabri-sbo.org

Conception et mise en page par Leith Davis
Correction par Laurie Rose-Innes

Cette publication a été financée par la Banque africaine de développement. Les résultats et les conclusions contenus dans cette publication ne reflètent pas forcément ses positions ou ses politiques.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Table des matières

1 Contexte	5
2 Intégrer une ACV dans la planification et l'élaboration du budget agricole	6
2.1 Intégrer une ACV dans le cycle de planification et de budgétisation	6
2.2 Contexte stratégique et rôle des Agendas pour la transformation de l'agriculture	7
2.3 Équilibrer soutien sectoriel et programmes dédiés au DCV	7
2.4 Financer les programmes de DCV	8
2.5 Suivi et évaluation de la performance des CV	11
2.6 Coordination institutionnelle d'une ACV sectorielle	11
3 Programmes de développement de chaînes de valeur	13
3.1 Choisir les CV prioritaires	13
3.2 Concevoir des programmes de DCV	14
<i>Références</i>	17

Tableau, figures, encadrés, et questions du dialogue

Tableau	
Tableau 1 : Impact budgétaire probable des politiques de DCV	10
Figures	
Figure 1 : Développement d'une chaîne de valeur dans le système de planification et de budgétisation	6
Figure 2 : Composition des dépenses publiques agricoles, de 2006 à 2015	9
Figure 3 : Interdépendance des politiques publiques et des investissements	15
Questions du dialogue	
Question 1 du Dialogue : Équilibre entre Programmes dédiés au DCV et « intégration »	7
Question 2 du Dialogue : Financement des ACV dans l'ensemble du secteur de l'agriculture	10
Question 3 du Dialogue : Évaluation des programmes ACV	11
Question 4 du dialogue : Collaboration du secteur privé	12
Question 5 du dialogue : Coordination générale	12
Question 6 du dialogue : Choix des chaînes de valeur	14
Question 7 du dialogue : Sélection des interventions de DCV	14
Question 8 du dialogue : Conception des programmes de DCV	16
Encadré	
Encadré 1 : Enseignements tirés des projets de développement rural intégré	11

Acronymes et abréviations

ACA	Analyse coûts-avantages
ACV	Approche « chaîne de valeur »
AGRA	Alliance pour la révolution verte en Afrique
AMC	Analyse multicritère
ATA	Agenda pour la transformation de l'agriculture
BAD	Banque africaine de développement (ou BAfD)
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CUA	Commission de l'Union africaine
CV	Chaîne de valeur
DCV	Développement de chaînes de valeur
GFP	Gestion des finances publiques
PNIA	Plan national d'investissement agricole
S&E	Suivi et évaluation



« L'Afrique dispose de terres arables et d'une main-d'œuvre abondante qui, avec des politiques rationnelles, permettraient d'augmenter la production et les revenus et d'assurer la sécurité alimentaire. Il n'en a pas été ainsi en raison d'un manque de politiques cohérentes et/ou de stratégies de mise en œuvre efficaces. »

(Memfi 2015: 71)



1 Contexte



Objectif du Dialogue sur les Politiques. Cette étude de cas a été préparée pour le Dialogue sur les Politiques de CABRI sur l'optimisation des ressources en matière de dépenses agricoles. Le dialogue examine les implications pour la gestion des finances publiques (GFP) de l'adoption d'une approche « chaîne de valeur » (ACV). À l'instar des autres dialogues de CABRI, l'objectif est de réunir des fonctionnaires des ministères des Finances et des autres institutions gouvernementales compétentes afin d'échanger leurs expériences. Cette étude de cas se penche sur les implications pour la GFP de l'adoption d'une ACV dans le secteur de l'agriculture. Deux autres études de cas examinent les CV du riz et du manioc au Nigéria, en tant qu'exemples de cultures consommées sur le marché intérieur, et, la CV de l'anacarde (noix de cajou) en tant qu'exemple d'une culture d'exportation.

Importance de l'agriculture. L'agriculture qui fournit la majorité des emplois dans la plupart des pays africains bénéficie souvent d'une priorité élevée dans les stratégies de développement. La plupart des modèles de développement prévoient que la croissance sera plus rapide dans les secteurs autres que celui de l'agriculture, car la croissance de la productivité agricole en Afrique a été décevante et inférieure à celle des autres régions. Cette situation est due notamment à de petites exploitations agricoles, à des marchés d'intrants et de cultures limités ainsi qu'à des sols et des conditions météorologiques difficiles, aggravés par le changement climatique.

Rôle du gouvernement. Le rôle du gouvernement dans l'agriculture africaine est complexe. La recherche, la vulgarisation, les services d'information, le contrôle de la qualité et les infrastructures publiques sont essentiellement gérés par l'État. Dans bon nombre de pays, le secteur privé participe peu au secteur de l'agriculture et c'est le gouvernement qui répond aux besoins d'approvisionnement en intrants, de commercialisation des produits agricoles et de services financiers. Apporter ce soutien tout en créant également un espace pour l'entrée du secteur privé sur le marché s'avère une tâche qui représente un véritable défi pour les décideurs politiques.

La plupart des pays africains ont signé le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), qui fournit un cadre commun pour la transformation de l'agriculture. Cependant, il existe des contraintes liées à la dotation budgétaire et des défis en matière d'exécution des crédits budgétaires qui ont été convenus, en raison du manque de recettes, de limites au niveau des capacités et de

problèmes de coordination entre donateurs. Ces défis sont souvent graves dans le secteur agricole en raison des problèmes de saisonnalité et d'incertitude et du grand nombre d'acteurs de petite taille sur le marché, notamment des exploitants agricoles.

Approche « chaîne de valeur ». L'importance d'adopter une approche intégrée de l'agriculture a été reconnue depuis plus de 50 ans. L'utilisation d'une ACV est devenue de plus en plus populaire au cours des dernières décennies. Une ACV se fonde sur l'expérience des approches intégrées et ajoute un accent particulier sur la rentabilité de tous les acteurs de la chaîne et sur la nécessité de répondre de manière dynamique à l'évolution du marché. Une interprétation populaire d'une ACV est la démarche « Faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres » (M4P).

Avantages d'une ACV. Une ACV tient compte de l'ensemble de la chaîne et veille à ce que tous blocages en son sein soient résolus et ne limitent pas la croissance. Elle passe en revue la gamme complète des politiques et des investissements nécessaires et la hiérarchisation de chaque intervention. L'obligation d'évaluer les incitations implique des méthodes semblables à celles utilisées par le secteur privé et, par conséquent, crée des partenariats.

Défis liés à une ACV. L'utilisation d'une ACV concerne un éventail de politiques et d'investissements qui doivent être soigneusement hiérarchisés et mis en séquence. Elle requiert une collaboration entre plusieurs institutions publiques et avec le secteur privé. Des institutions parapubliques peuvent également être impliquées. Souvent, ces institutions ont des intérêts qui se recoupent et sont peu disposées à abandonner certaines de leurs responsabilités. Bien que l'analyse utilisée dans le diagnostic d'une ACV rapproche le secteur public du secteur privé, les objectifs, la prise de décisions et le langage des secteurs public et privé diffèrent et doivent aussi être rapprochés. Une ACV est souvent appliquée à des cultures spécifiques, et par conséquent, les gouvernements doivent mettre le plus grand soin à sélectionner des cultures qui obtiendront de bons rendements.

Objectifs de l'étude de cas. Cette étude de cas a pour objet d'examiner les implications pour la GFP de l'adoption d'une ACV dans le secteur de l'agriculture, notamment pour la planification et l'élaboration du budget. L'étude vise à couvrir la panoplie complète des politiques qui pourraient être impliquées dans une ACV, y compris les dépenses publiques directes, les politiques budgétaires, la réglementation et autres mesures incitatives.

2

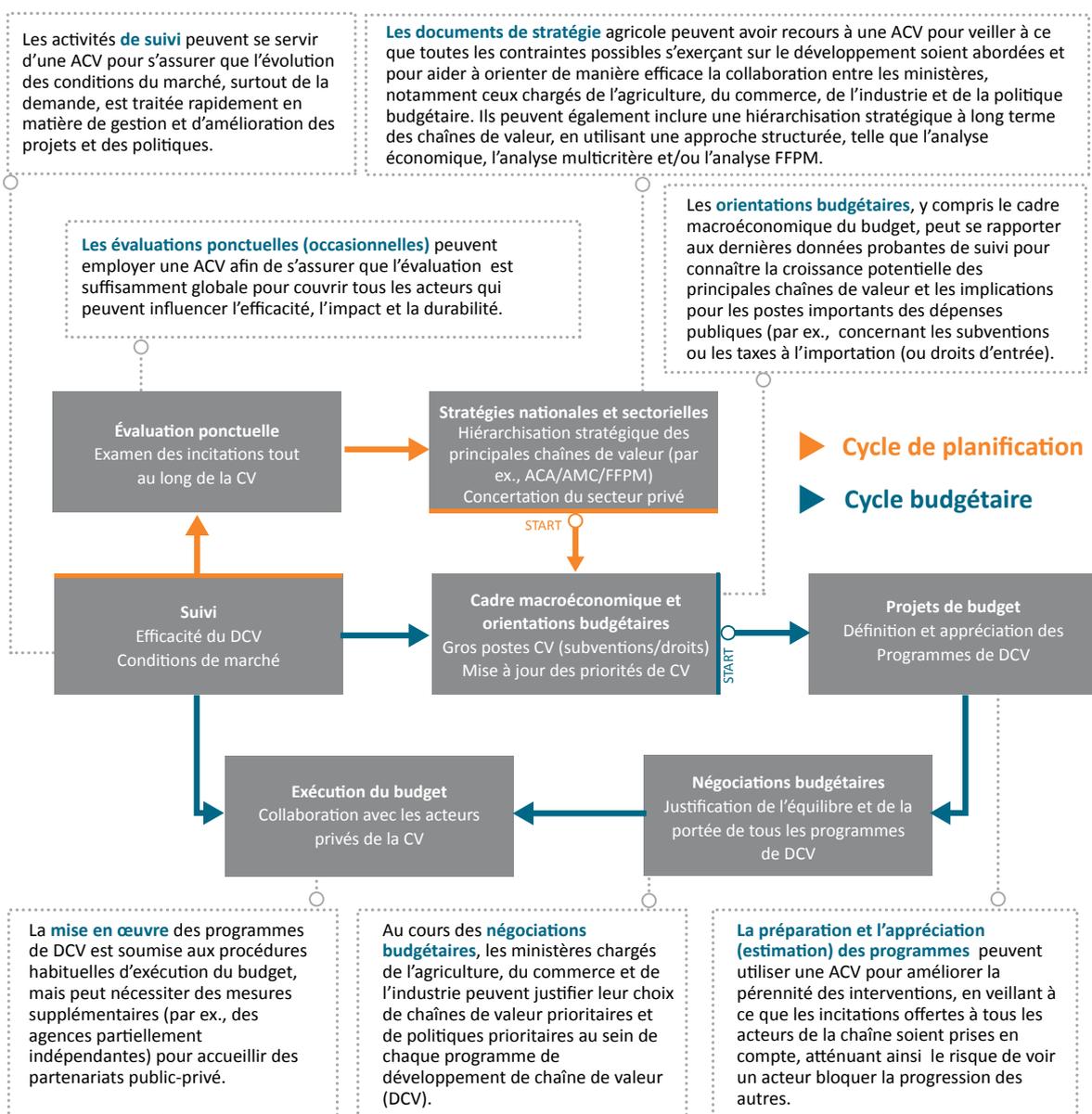
Intégrer une ACV dans la planification et l'élaboration du budget agricole



2.1 « Intégrer une ACV dans le cycle de planification et de budgétisation »

Le cycle de planification. Les principaux stades auxquels une ACV peut améliorer les activités de planification et de budgétisation sont représentés à la Figure 1, et comprennent ce qui suit :

Figure 1 : Développement d'une chaîne de valeur dans le système de planification et de budgétisation



2.2 Contexte stratégique et rôle des Agendas pour la transformation de l'agriculture

La première étape pour intégrer des ACV dans la planification et la budgétisation de l'agriculture est de les inclure dans les stratégies nationales et sectorielles de développement. Dans la plupart des pays africains, la planification et la budgétisation du secteur agricole sont guidées par un plan national de développement et par une stratégie du secteur agricole visant à couvrir l'ensemble des politiques publiques et à déterminer clairement les priorités. En 2015, la Commission de l'Union africaine, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, la Banque africaine de développement et le gouvernement du Sénégal ont tenu une conférence intitulée « Nourrir l'Afrique - Un plan d'action pour la transformation de l'agriculture africaine », qui a souligné la nécessité pour la stratégie agricole de couvrir l'intégralité de la CV, y compris le rôle du secteur privé (BAD, 2015). Certains pays africains ont élaboré des programmes pour la transformation de l'agriculture (ATA) (par ex., le Nigéria et l'Éthiopie) ou ont intégré des ATA et des plans nationaux d'investissements agricoles (par ex., le Malawi) et la BAD a élaboré la stratégie « Nourrir l'Afrique », pour guider leurs activités dans le secteur agricole (BAD, 2016).

Dans le but de fournir des lignes directrices pour l'intégration d'une ACV dans la planification et la budgétisation, il est important de décrire les CV et la gamme complète des politiques qui peuvent influencer le DCV. À un niveau stratégique, cette description comprend de fournir l'analyse des tendances probables de la demande des produits agricoles clés, notamment la demande tant intérieure qu'à l'exportation ainsi que les implications que risquent d'avoir les tendances de l'offre et la demande pour les prix.

2.3 Équilibrer soutien sectoriel et programmes dédiés au DCV

Se concentrer sur le développement d'une CV particulière aide cette dernière, mais cela détourne aussi des ressources d'autres CV. Pour éviter ce coût d'opportunité implicite, les dépenses sectorielles incluent habituellement (i) une série de programmes dédiés au DCV ; et, (ii) des programmes ordinaires englobant beaucoup de CV et ayant intégré une ACV à leur conception. Il existe de bonnes opportunités de coordination de ces deux éléments :

- Les programmes de DCV sont généralement dédiés à une CV précise ou à un petit échantillon de CV et visent à aborder toutes les activités principales de la chaîne en question.
- Une ACV sectorielle implique d'acquérir une vue d'ensemble des CV appuyées par chaque programme de DCV pour veiller à ce que toutes les CV prioritaires soient couvertes et pour induire davantage de souplesse en vue de l'adaptation à l'évolution des opportunités du marché (FIDA, 2014).
- Certains types d'intervention publique peuvent s'avérer pertinents pour bon nombre de CV du secteur agricole, mais accordent une plus grande importance à l'ACV (comme les systèmes d'information sur le marché, le développement de l'industrie agroalimentaire, le stockage après-récoltes et leur commercialisation et la politique commerciale). Une ACV sectorielle peut nécessiter de rediriger des ressources vers ces types d'intervention.
- Une ACV peut être inscrite dans les politiques et programmes ordinaires même si elle ne se concentre sur aucune chaîne de valeur en particulier (c.-à-d. « intégrée »). Cette démarche peut impliquer d'accorder une plus grande priorité à des services axés sur les CV et couvrir beaucoup de produits (par ex., des programmes d'information sur le marché ou des services financiers). Elle peut aussi supposer d'ajouter de nouvelles dimensions aux services conventionnels (par ex., accorder au service de vulgarisation davantage de capacités pour appuyer la commercialisation collective ou la planification d'entreprise agricole).

Question 1 du Dialogue : Équilibre entre Programmes dédiés au DCV et « intégration »

Comment le DCV est-il intégré à vos processus de planification et de budgétisation ? (par ex., des programmes et projets dédiés au DCV, la hiérarchisation de certains services de CV pour les axer sur la CV, l'appui à la CV intégré aux programmes sectoriels, etc.).

2.4 Financer les programmes de DCV

On peut aborder la participation publique aux programmes de DCV du point de vue ascendant et descendant. Le point de vue descendant étudie la part adéquate de dépenses agricoles totales à affecter aux programmes de DCV. Le point de vue ascendant a recours à un exercice typique de préparation de programme au cours duquel l'éventail complet des besoins potentiels de financement est défini et soumis au cycle normal de préparation de programme, de la préparation à la faisabilité en passant par l'appréciation, et ce, tout en gardant à l'esprit les orientations sur le total des fonds à la disposition de tous les programmes de DCV.

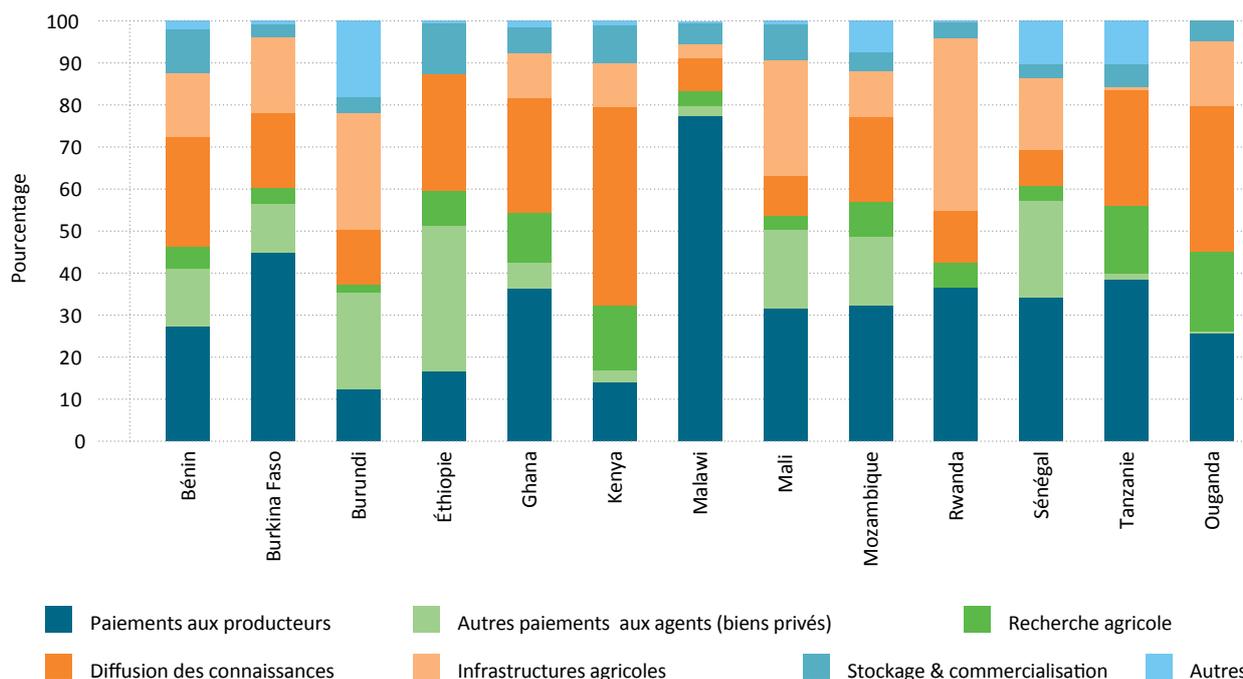
Total des fonds destinés à l'agriculture. Les fonds destinés aux activités de l'ACV font généralement concurrence aux autres fonds sectoriels, en raison des négociations budgétaires ardues qui s'imposent à la plupart des ministères de l'Agriculture. Le PDDAA appelle à affecter au moins 10 pour cent des dépenses publiques à l'agriculture, tandis que l'Indice d'orientation agricole propose des paliers affinés de cette cible afin de refléter la taille du secteur agricole. Par ailleurs, évaluer le degré de réalisation de ces cibles est une tâche compliquée, notamment à cause d'importants éléments de dépenses d'appui à l'agriculture qui représentent habituellement 40 à 60 pour cent des dépenses agricoles totales. (Pernechele, Balie & Ghins, 2018). Toutefois, les expériences de ces dix dernières années semblent indiquer que si l'agriculture a effectivement bénéficié d'une part accrue de financement dans certains pays immédiatement après la Déclaration de Maputo, la part totale des dépenses publiques consacrées à l'agriculture n'a pas continué d'augmenter dans la plupart des pays et il semble donc peu judicieux de compter sur une hausse significative du financement total de l'agriculture comme part des dépenses publiques totales.

Total des fonds destinés à tous les programmes de DCV. Il serait utile d'évaluer le financement actuel des activités de DCV afin de permettre le suivi des tendances de financement et d'évaluer l'efficacité et l'impact des programmes de DCV. Il n'existe aucune recommandation sur la façon d'évaluer la part adéquate de dépenses agricoles totales qui pourrait être affectée dans le contexte des programmes de DCV. Le point

de départ de telles recommandations pourrait être les dépenses actuelles associées à l'ACV, mais il n'existe aucune étude de la part actuelle de dépenses agricoles consacrées aux programmes de DCV et aucune méthodologie convenue pour la définir, en raison de la zone floue entre les programmes dédiés au DCV et les interventions sectorielles adoptant une CV, du moins en partie. Les points ci-dessous offrent quelques indications à ce sujet.

- Un examen des dépenses agricoles au Ghana semblait indiquer qu'environ 10 pour cent du total des dépenses agricoles étaient consacrées à la monoculture et 20 pour cent à des groupes de cultures (FAO, 2014). L'examen n'a pas précisé si ces programmes avaient adopté une ACV, mais, compte tenu de la priorité accordée à l'ACV dans les stratégies agricoles africaines, il est probable que la plupart de ces dépenses de monoculture comprenaient certains éléments de l'ACV et pouvaient être décrites comme des dépenses de DCV.
- La Figure 2 illustre de façon saisissante la composition des dépenses agricoles dans 13 pays africains. Les paiements aux producteurs et aux agents impliquent essentiellement des interventions sur les marchés de la fourniture d'intrants et/ou de la commercialisation des cultures. Celles-ci peuvent être conçues dans le cadre d'une ACV, mais sont plus susceptibles d'être des programmes distincts visant à augmenter la production ou à stabiliser les prix. La recherche et la vulgarisation (c'est-à-dire la diffusion des connaissances) sont souvent fournies dans les programmes de DCV, mais la plupart des dépenses montrées dans la figure sont probablement celles de la recherche et de la vulgarisation ordinaires, sans ACV spécifique. Les infrastructures agricoles peuvent inclure certaines infrastructures connectées au marché qui font partie d'une ACV, mais se rapportent surtout aux routes rurales et à l'irrigation, ce qui peut contribuer implicitement à un DCV, mais il est peu probable qu'elles aient été conçues dans le cadre d'une ACV explicite. Le poste principal qui a de fortes chances d'inclure une ACV explicite est celui des dépenses de stockage et de commercialisation qui représentent généralement 5 à 10 pour cent.

Figure 2 : Composition des dépenses publiques agricoles, de 2006 à 2015



Source : Pernechele et al. (2018).

Remarque : Couvre les dépenses effectives de sources nationales et extérieures.

Financement de chaque programme de DCV. La part équitable de financement des programmes de DCV qui est allouée à chaque programme individuel de DCV dépend de l'importance de la CV, ainsi que de la nature et du coût des interventions qui sont nécessaires, compte tenu du fait que de bons programmes de DCV se concentrent normalement sur un nombre limité d'interventions, afin de conserver l'efficacité de la gestion. Le Tableau 1 présente l'impact budgétaire des principales interventions qui peuvent être impliquées et utilisées pour évaluer les besoins relatifs de chaque programme de DCV. Les politiques les plus onéreuses sont souvent celles qui sont associées à l'intervention directe sur les marchés. En théorie, il est possible d'en limiter leur coût financier mais, en pratique, les prix des produits et des intrants agricoles clés sont très sensibles et les gouvernements

trouvent souvent difficile de limiter les dépenses, une fois que les politiques ont été adoptées. Outre l'intervention directe, les deux autres politiques qui représentent normalement une part importante d'un programme de DCV sont celles relatives aux infrastructures rurales et au soutien du marché, y compris les subventions, les fonds prêtables et toute prise de participation par l'État. Les coûts de réglementation, d'information et d'assistance technique pour la CV sont inférieurs, mais ils sont souvent sous-estimés et des mécanismes doivent être trouvés pour s'assurer que les coûts ordinaires sont soit prioritaires dans le budget, soit financés par une taxe ou une autre source indépendante quelconque.

Tableau 1 : Impact budgétaire probable des politiques de DCV

Politique	Impact budgétaire type	Coût (1 = faible)	
		Ord.	Cap.
Recherche et vulgarisation	En général représentent la plus grande part du budget ordinaire.	3	-
Services d'information	Financement ordinaire modeste qui peut disposer de temps à autre d'un petit soutien-projet pour une initiative ou une mise à niveau.	1	1
Intervention sur le marché	L'intervention directe au niveau de la fourniture d'intrants ou de la commercialisation des récoltes peut être très importante et volatile. Les coûts peuvent être masqués dans les entreprises parapubliques.	5	-
Réglementation	De petits engagements budgétaires directs mais les coûts d'application de la réglementation sont souvent sous-estimés.	2	-
Contrôles de la qualité	Les coûts d'application sont souvent sous-estimés. De petits investissements occasionnels dans la mise à niveau.	2	1
Routes et irrigation	Des coûts d'investissement élevés. Les coûts d'entretien sont également élevés mais souvent sous-financés.	3	4
Infrastructures du marché	Relativement modestes et potentiellement liées à l'autofinancement.	-	2
Incitations (aides) fiscales	Potentiellement importantes, pour les principales cultures d'exportation ou d'importation alimentaire.	3	-
Soutien du marché	Des investissements potentiellement importants en capital public. Quelques subventions, fonds prêtables et assistance technique.	2	4
Politiques commerciales	Des coûts importants provenant de la réduction des droits de douane. Certains investissements dans de nouveaux accords.	3	2

Source : Interprétation de l'auteur.

Question 2 du Dialogue : Financement des ACV dans l'ensemble du secteur d'agriculture

Que faut-il prendre en compte pour déterminer la part totale des fonds du secteur agricole à affecter à des programmes de DCV spécifiques ? Voici certaines considérations que vous trouverez peut-être utiles :

- Certaines CV rencontrent plus de difficultés que d'autres à cause de la faiblesse de leur marché et auraient donc plus de chances de bénéficier d'un programme de DCV. Quelle est l'importance de ces CV au sein du PIB agricole total ?
- Existe-t-il de bons exemples de programmes de DCV réussis, dans votre pays ou dans des CV similaires d'autres pays, qui renforcent votre confiance dans le succès des futurs programmes de DCV ?
- Existe-t-il des politiques très sensibles risquant de compromettre l'efficacité des programmes de DCV mais ne risquant guère d'être influencées par les programmes de DCV ? De telles politiques seraient vraisemblablement liées aux interventions sur les marchés au niveau des intrants et des produits.
- Existe-t-il des opportunités d'attirer un financement supplémentaire des partenaires du développement en incluant une ACV aux programmes de développement ?

2.5 Suivi et évaluation de la performance des CV

Le choix des CV prioritaires requiert un investissement important dans des études pour comprendre le fonctionnement actuel d'une CV (notamment les acteurs, leurs incitations et les principaux défis) et les options de résolution des contraintes. De telles études peuvent aller jusqu'au suivi des progrès réels, ce qui est particulièrement important dans une ACV car les conditions du marché peuvent évoluer rapidement et il faut ajuster les politiques aussi dynamiquement qu'elles le seraient dans une entreprise privée. Il est probable que la capacité de prendre des décisions du secteur public serait toujours plus lente que celle du secteur privé, en raison du besoin d'établir des poids et contreponds, mais bon nombre de décisions devront être prises dans les jours et semaines suivants plutôt que dans les mois ou années à venir.

Comme pour toute approche du développement, le suivi et l'évaluation (S&E) d'une ACV repose habituellement sur des indicateurs de la performance actuelle et ciblée. Ces indicateurs peuvent être quantitatifs et/ou qualitatifs. Dans le cas d'une ACV, il peut s'avérer particulièrement utile de les considérer comme des critères de référence (ou repères) de

la performance de différentes entreprises ou communautés. Les entreprises privées s'intéressent souvent aux services d'analyse comparative car ils leur permettent de comparer leur propre performance à celle de leurs concurrents. Les services de vulgarisation et de conseil offrent souvent aux exploitants agricoles et aux entreprises un service d'analyse comparative, parfois autofinancée, grâce à l'intérêt des participants et à leur disposition à payer des frais pour les informations fournies. La comparaison peut s'étendre à la performance dans d'autres pays (parfois aussi appelée analyse des écarts).

Le S&E d'une ACV aborde généralement à la fois le point de vue de l'entreprise participante (c.-à-d. sa rentabilité à long-terme) et le soutien plus large du public (c.-à-d. les avantages sociaux et environnementaux qui pourraient en découler pour justifier une aide publique). « PAID » (indicateurs de processus, indicateurs de mesures, indicateurs d'investissements et résultats obtenus) est une méthode d'analyse multicritère (AMC) élaborée spécialement pour le S&E de l'ACV et qui englobe les indicateurs de processus (implication dans la CV) ; de mesures (mesures de politiques) ; d'investissements (privés et publics) ; et, les résultats obtenus (en matière de productivité et de valeur ajoutée).

Question 3 du dialogue : Évaluation des programmes ACV

- Comment effectuez-vous le suivi de la performance des interventions gouvernementales qui soutiennent des CV particulières ?
- Comment évaluez-vous leur performance ? Quelles sont les 5 étapes critiques quantitatives ou qualitatives que vous choisiriez pour réaliser cette évaluation ?

2.6 Coordination institutionnelle d'une ACV sectorielle

Les programmes de DCV sont gérés par le biais des mêmes procédures de planification et de budgétisation que celles des programmes agricoles conventionnels.

- Les ministères chargés des finances et de la planification (du plan) fixent les plafonds d'ensemble des ministères dépensiers et fournissent l'orientation stratégique sur la politique de développement.
- Le ministère chargé de l'agriculture donne une orientation stratégique pour tout le secteur de l'agriculture et y dirige la préparation et la gestion des interventions. Toutefois, les programmes de DCV peuvent nécessiter une collaboration

plus active avec d'autres ministères que ceux chargés des services agricoles courants et de l'investissement.

- Le ministère chargé de l'industrie et du commerce collaborera à la conception des programmes de DCV et pourra prendre l'initiative de certaines composantes, telles que celles qui s'occupent de l'environnement des entreprises.
- Certains éléments des infrastructures rurales peuvent être dirigés par d'autres ministères dépensiers (comme le développement rural) ou par les administrations locales.
- Les partenaires du développement jouent souvent un rôle crucial dans les programmes de DCV, notamment en matière de financement d'actions à mener et d'offre d'expertise.¹

¹ L'analyse SAPAA (Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires) 2014 semblait indiquer qu'il existait d'importantes différences de contributions des partenaires du développement aux dépenses publiques agricoles, avec deux pays recevant moins de 20 per cent (le Kenya et le Malawi, essentiellement en raison du financement intérieur de l'intervention sur le marché) et trois pays recevant plus de 70 pour cent (le Burundi, l'Éthiopie et le Ghana) (voir FAO, 2014).

- Les institutions internationales ont joué un rôle important dans la croissance de l'ACV en Afrique. Les institutions panafricaines y ont fortement contribué, notamment grâce à la Déclaration de Maputo et à l'adoption des ATA. Il est également possible d'améliorer le DCV en continuant d'améliorer la politique commerciale régionale en Afrique.
- Le secteur privé qui est essentiel à tout programme de DCV, fait généralement partie du processus décisionnel, en jouant un rôle consultatif formel dans la structure de gouvernance.

Outre l'intégration d'une ACV dans les tâches de routine décrites ci-dessus, certains pays ont encouragé une ACV en mettant en place un conseil intersectoriel chargé de la promotion d'une ACV. Par exemple, les ATA peuvent être guidés par un conseil ATA, présidé par une personne éminente, avec la participation d'organismes publics et privés (comme l'Éthiopie, qui dispose à la fois d'un Conseil de la transformation agricole et d'un ATA).

Question 4 du dialogue : Collaboration du secteur privé

Dans votre pays, le secteur privé a-t-il un rôle de collaboration à jouer dans les domaines suivants ? Dans l'affirmative ou la négative, expliquez pourquoi ?

- la participation à la préparation et au suivi des stratégies sectorielles ;
- la participation à la conception des programmes de DCV ;
- la participation à la gestion des programmes de DCV (par ex., par l'intermédiaire d'associations professionnelles) ;
- les engagements à respecter les codes de pratique qui sont normalement motivés par l'amélioration des chaînes d'approvisionnement, mais qui peuvent aussi se rapporter à la responsabilité sociale des entreprises ;
- la collaboration aux activités conjointes de développement du marché public-privé (par ex., de nouvelles dispositions contractuelles, d'investissements croisés et de collaboration en matière de services d'information) ; et/ou,
- des partenariats public-privé formels portant sur le partage du financement sur fonds propres.

Question 5 du dialogue : Coordination générale

Un organisme de coordination générale, comptant des représentants de tous les acteurs de la CV, a le potentiel de promouvoir l'intégration d'une ACV et d'améliorer les programmes dédiés au DCV. Toutefois, il peut y avoir des défis importants à relever, des coûts et des retards associés à une telle coordination, ce qui augmente le risque d'enlèvement des initiatives.

- Dans votre pays, quels sont les avantages et les coûts potentiels de la création d'un organisme formel de coordination en vue de promouvoir une ACV ? Quel devrait être son rôle (par ex., assurer un rôle consultatif ou simplement approuver les propositions concernant un programme dédié au DCV) ?
- Serait-il pratique de disposer d'une coopération régionale dans des programmes dédiés au DCV qui opère dans plusieurs pays ? Dans l'affirmative, pourrait-elle aider à la coordination des réformes de politique, ou cette coopération devrait-elle résulter d'un débat politique régional de plus haut niveau (comme les négociations commerciales) ?

3

Programmes de développement de chaînes de valeur



3.1 Choisir les CV prioritaires

La sélection des chaînes de valeur prioritaires est une étape essentielle pour s'assurer que la chaîne procure le meilleur rendement des dépenses publiques. Il s'agit de comprendre l'importance relative des autres chaînes pour les objectifs stratégiques nationaux de l'agriculture et les chances de succès de l'intervention publique dans les chaînes sélectionnées. En règle générale, cette évaluation est effectuée en utilisant une combinaison de deux méthodes.

Analyse multicritère (AMC). Dans la plupart des cas, les CV sont choisies en utilisant l'AMC, qui permet de traiter les questions pertinentes sans effectuer une analyse complexe. Une AMC consiste à noter la CV en fonction de sa contribution à une série de critères, puis en calculant la note totale. Les résultats dépendent des critères sélectionnés et la répétition inutile de critères similaires ou connexes peut poser quelques problèmes. La pondération des critères peut aider à résoudre ces problèmes de répétition inutile. Il existe un grand nombre d'exemples différents de systèmes de critères (FIDA, 2014 ; BAD, 2016 ; Institute for Global Change, 2018). La plupart des systèmes utilisent tout ou partie des critères suivants :

- a) La demande qui est souvent le premier critère se rapporte à la croissance potentielle de la demande.
- b) La compétitivité est également un critère essentiel, liée à la rentabilité, à l'efficacité, à l'impact, à la durabilité et aux rendements des terres ou de la main d'œuvre. Elle peut également avoir trait à la valeur ajoutée et aux effets multiplicateurs.
- c) Les avantages sociaux figurent en tant que critère dans de nombreuses AMC et peuvent être décrits comme des fonds propres, la réduction de la pauvreté ou apportant des bénéfices à des groupes vulnérables ciblés (par ex., les femmes et les jeunes).

- d) La faisabilité (ou l'aspect pratique) se rapporte à la probabilité d'obtention des résultats attendus. Elle peut être liée à l'efficacité, à l'efficacé et peut reposer sur l'expérience actuelle.
- e) La durabilité de l'environnement est parfois incluse, bien que ce critère soit moins courant. Elle peut être désignée comme les contraintes liées aux ressources naturelles.
- f) La résilience y figure de plus en plus, et se rapporte habituellement aux changements climatiques.
- g) Le changement institutionnel est parfois inclus, même s'il peut répéter inutilement d'autres critères, tels que le « changement de l'environnement des entreprises » ou « le changement transformationnel ».

Analyse financière et économique. L'analyse financière s'avère importante pour les programmes de DCV car elle évalue la rentabilité de tous les acteurs de la chaîne. C'est une technique utilisée par les secteurs public et privé, qui contribue donc à établir des partenariats entre les secteurs. En théorie, l'analyse financière peut se développer en une analyse économique, qui fournit des estimations quantitatives des valeurs plus conséquentes associées à bon nombre de critères figurant dans une AMC (FIDA, 2016). Par exemple, l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social (AIPS), permet d'évaluer des avantages sociaux plus importants résultant de la répartition des avantages. L'analyse économique des programmes de DCV insiste davantage sur l'incertitude des conditions de marché (par ex., liées aux conditions météorologiques ou à l'instabilité des prix). En pratique, l'analyse économique est trop complexe pour être utilisée pour la sélection des DCV si bien qu'elle est normalement réservée pour la conception et l'évaluation des grands programmes de DCV qui ont déjà été sélectionnés.

Question 6 du dialogue : Choix des chaînes de valeur

Il existe de nombreuses méthodes permettant de réaliser une AMC, telle que celle considérée ci-dessus. Les points a) à g) couvrent-ils l'ensemble des critères requis ? Est-il utile de réfléchir à une version améliorée de cette liste en tant que menu d'options, à partir duquel les pays africains peuvent choisir leur propre ensemble de critères ? Dans l'affirmative, quels critères supplémentaires proposeriez-vous ?

En utilisant les critères énumérés dans le texte et les critères supplémentaires que vous avez suggérés, veuillez effectuer une analyse de 2 ou 3 chaînes de valeur dans votre pays. Quelles conclusions pouvez-vous en tirer, et à quelle chaîne de valeur accorderiez-vous la priorité ?

Les investisseurs privés dans les CV entreprendront normalement une analyse financière de la rentabilité de leurs investissements. En théorie, le secteur public devrait le faire aussi, mais il le fait rarement. Ne serait-il pas utile (et pratique) de tenir davantage compte de l'analyse financière dans la conception et l'évaluation des programmes de DCV ?

3.2 Concevoir des programmes de DCV

La conception de programmes en faveur du DCV doit faire l'objet de considérations particulières.

La couverture d'une série d'interventions. Un programme de DCV implique généralement une gamme d'interventions différentes appliquées à certains points de la CV, qui peuvent comprendre les grands types d'intervention listés ci-dessous.

- **La recherche et la vulgarisation** sont normalement gérées par les services gouvernementaux courants mais peuvent avoir besoin d'être stimulées par un programme de DCV.
- **Les services d'information sur le marché** sont souvent au cœur des programmes de DCV et peuvent être fournis comme des services autonomes pour la CV sélectionnée ou comme accordant une attention particulière à un service sectoriel plus large.
- **L'intervention sur le marché et sa réglementation** s'avèrent difficiles car les DCV opèrent souvent sur des marchés disposant d'une capacité du secteur privé limitée, où le gouvernement est désireux d'apporter un soutien temporaire tout en fournissant un espace commercial pour le développement du marché.
- **Les contrôles de la qualité** ont une importance croissante pour les marchés nationaux et internationaux et sont souvent un élément clé des programmes de DCV.
- **Les infrastructures publiques** sont souvent moins importantes dans la planification des DCV que dans celle des secteurs conventionnels, mais les DCV peuvent toujours soutenir les structures de marché et les routes rurales ciblées.
- **Le soutien du marché** est souvent un élément essentiel des programmes de DCV et peut comprendre des subventions, des fonds propres publics et le soutien en faveur des services financiers (l'épargne, les prêts ou l'assurance). Il peut nécessiter la collaboration avec le ministère du Commerce et de l'Industrie.
- **Les politiques commerciales** peuvent également figurer dans les programmes de DCV. Les négociations commerciales de haut niveau peuvent ne pas être concernées, mais les procédures détaillées (p. ex., les exigences douanières, la reconnaissance mutuelle, l'harmonisation des normes et la facilitation du commerce régional) peuvent être couvertes. La collaboration entre les institutions concernées est encore rare mais importante (CEA, 2009 ; FAO, 2018).

Question 7 du dialogue : Sélection des interventions de DCV

Veuillez énumérer, pour une CV prioritaire de votre pays, l'éventail des interventions possibles qui pourraient être considérées.

- Laquelle de ces interventions appliqueriez-vous pour soutenir cette CV particulière ? À quelle étape de la CV le feriez-vous ?
- Y a-t-il des interventions spécifiques qui devraient être renforcées ou ajoutées afin de soutenir cette CV ? À quelles étapes ?

Hiérarchisation des interventions. En théorie, un programme de DCV souhaiterait peut-être couvrir un grand nombre d'interventions. En pratique, des données probantes convaincantes montrent que la complexité ajoute des charges très lourdes à un programme de DCV, en ce qui concerne les coûts associés à l'administration ainsi que la rareté des compétences et les retards dans la mise en œuvre.

Par conséquent, il peut y avoir des limitations pour ce qui est du nombre d'interventions, suivant l'importance du programme et l'étendue des problèmes dans la CV. Des progrès avec d'autres domaines d'intervention peuvent parfois être accomplis grâce à la coopération avec des activités menées en dehors du programme de DCV.

Encadré 1: Recommandations de l'AGRA sur les politiques de DCV

L'examen effectué par l'Alliance pour la révolution verte en Afrique (AGRA) de l'état de l'agriculture en Afrique s'est achevé par les 13 recommandations de politique suivantes, regroupées sous cinq rubriques.

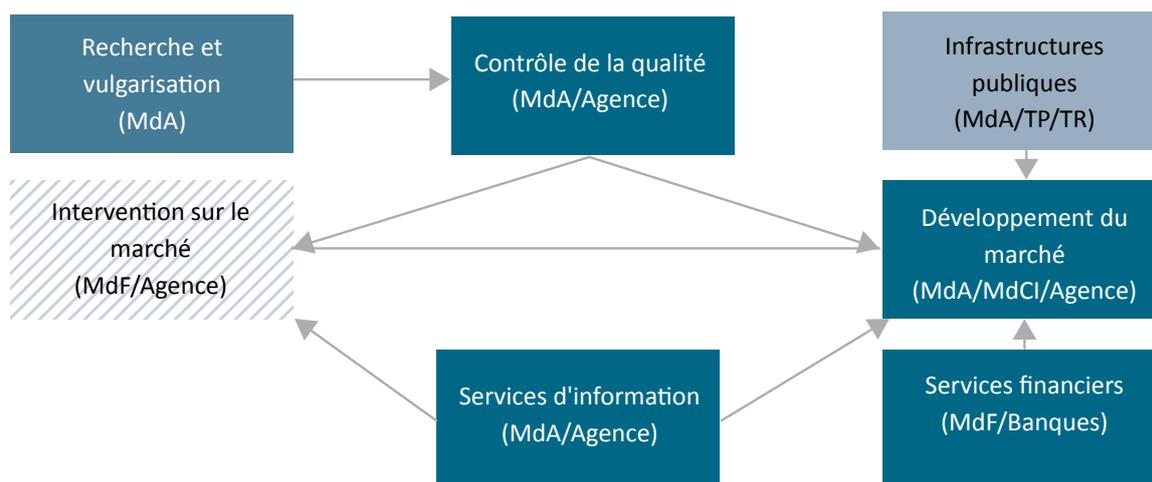
- **Politiques favorables** : améliorer l'environnement des entreprises ; renforcer les institutions publiques ; libérer le commerce régional ; accroître les investissements publics dans les infrastructures rurales
- **Engagement de secteur privé** : améliorer l'organisation des petits exploitants ; des partenariats public-privé novateurs y compris avec les petits acteurs ; la reconnaissance de la diversité des petits exploitants agricoles
- **Finances** : l'aide publique au financement des petits acteurs ; les normes de finance numérique ; les systèmes d'information financière
- **Résilience** : l'intensification durable ; l'aide à la protection contre les chocs climatiques/sur le marché
- **Mise en œuvre** : mettre l'accent sur les pionniers en ce domaine pour que s'en servir comme point de départ.

Source : AGRA (2017).

Échelonnement des interventions. Lorsque les programmes couvrent une gamme d'interventions, l'échelonnement peut s'avérer déterminant. En particulier, il sera peut-être nécessaire de retarder de plusieurs années l'introduction du soutien du marché pour le développement commercial, le

temps d'améliorer les politiques relatives à l'information et aux prix et de renforcer les capacités et les compétences institutionnelles. La Figure 3 illustre certains des principaux liens entre les divers types d'intervention.

Figure 3 : Interdépendance des politiques publiques et des investissements



Source : Interprétation de l'auteur.

Remarque : Les nuances des ombres indiquent la force de contribution probable au DCV ; les ombres plus foncées indiquent une plus forte probabilité de contribution et les ombres plus claires indiquent une probabilité de contribution plus faible ; le cadre hachuré indique que l'intervention sur le marché peut être favorable ou défavorable.

L'échelonnement des composantes du programme doit aussi tenir compte des cycles saisonniers et budgétaires. Si le soutien au marché d'approvisionnement en intrants figure dans le programme, il convient de veiller à la disponibilité assez rapide des fonds pour faciliter les fournitures d'intrants en temps opportun, compte tenu des évaluations réalistes du temps requis pour la passation des marchés (achat), le

transport et la vente. Ceci peut être particulièrement problématique si la saison agricole commence au début de l'exercice budgétaire, auquel cas les programmes devront être échelonnés afin que les opérations d'approvisionnement en intrants puissent avoir lieu un an après que leur financement ait été inscrit au budget.

Question 8 du dialogue : Conception des programmes de DCV

Dans votre pays, tenez-vous compte de l'un des points suivants, lors de la conceptualisation d'un programme de DCV ?

- le contenu et le niveau de détail requis dans l'analyse du marché ;
- l'éventail complet des politiques/investissements possibles qui doivent être pris en compte ;
- la manière d'aborder l'échelonnement de chaque politique et l'affectation de fonds à chacune d'entre elles ; et,
- la participation du secteur privé et/ou des OSC.

Quels sont les autres points qui pourraient être importants ? Commencez par les considérations susmentionnées et d'autres que vous avez pu lister.

Dans votre pays, connaissez-vous ou prévoyez-vous des problèmes « d'échelonnement » qui limiteront l'efficacité des interventions dans les programmes de DCV ? Par exemple, est-il nécessaire de renforcer les capacités institutionnelles pour appliquer les normes de qualité avant l'introduction de ces dernières ?

Références

- AGRA (Alliance pour la révolution verte en Afrique) (2017) *Africa agriculture status report: The business of smallholder agriculture in sub-Saharan Africa*. Nairobi : AGRA.
- BAD (Banque africaine de développement) (2015) *Nourrir l'Afrique : Un plan d'action pour la transformation de l'agriculture africaine*. Résumé des axes de travail 1 à 25. Disponible à : https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Dakar_Report_-_Greenink_-_Draft.pdf [consulté le 11 mars 2019].
- BAD (2016) *Nourrir l'Afrique : Stratégie pour la transformation de l'agriculture en Afrique pour la période 2016-2025*. Disponible à : https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Nourrir_l_Afrique_-_Strat%C3%A9gie_pour_la_transformation_de_l_agriculture_en_afrique_pour_la_p%C3%A9riode_2016-2025.pdf [consulté le 11 mars 2019].
- CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique) (2009) *Rapport économique sur l'Afrique 2009*. Disponible à : https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/era2009_fr_full.pdf [consulté le 12 mars 2019].
- FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2014) *Analysis of public expenditure in support of the food and agriculture sector in Ghana, 2006–2012: A preliminary assessment. (Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Ghana - Une évaluation préliminaire)* Série Notes technique, Suivi et analyse des Politiques agricoles et alimentaires. Disponible à : <http://www.fao.org/3/a-i4530e.pdf> [consulté le 11 mars 2019].
- FAO (2018) *Policy coherence for agricultural transformation in African least developed countries (LDCs): Aligning agriculture and trade policymaking processes*. Disponible à : <http://www.fao.org/3/CA0025EN/ca0025en.pdf> [consulté le 11 mars 2019].
- FIDA (Fonds international de développement agricole) (2014) *How to do commodity value-chain development projects*. Disponible à : <https://www.ifad.org/documents/38714170/40311826/How+to+do+commodity+value+chain+development+projects.pdf> [consulté le 11 mars 2019].
- FIDA (2016) *Analyse économique et financière des projets d'investissement rural: études de cas*. Directives internes du Fida. Disponible à : <http://www.fao.org/policy-support/resources/resources-details/en/c/853035/> [consulté le 12 mars 2019].
- IGC (Institute for Global Change) (2018) *Effective government for Africa's agricultural transformation*. Disponible à : <https://institute.global/insight/governance/effective-government-africas-agricultural-transformation> [consulté le 12 mars 2019].
- Memfi NM (2015) Challenges, opportunities and the way forward in the twenty-first century. In Vubo EY (ed.) *Environment, agriculture and cross-border migrations*. Dakar : Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA).
- Pernechele V, Balie J & Ghins L (2018) *Agricultural policy incentives in sub-Saharan Africa in the last decade (2005–2016)*. Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies, Synthesis Study. Food and Agriculture Organisation. Disponible à : <http://www.fao.org/3/I8997EN/i8997en.pdf> [consulté le 11 mars 2019].
- Webber MC & Labaste P (2010) *Building competitiveness in Africa's agriculture: A guide to value chain concepts and applications*. Washington DC : Banque mondiale.