

INSTRUMENTS DE POLITIQUES INTELLIGENTS AU PROFIT DU PDDAA

**Utilisation de l'approche fondée sur les
instruments pour élaborer et mettre en œuvre
des plans d'investissement agricole**

AVANT-PROPOS

Au cours des presque deux décennies de mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), l'application d'une politique appropriée a été considérée comme essentielle pour les pays africains afin qu'ils puissent formuler et mettre en œuvre leurs plans nationaux d'investissement agricole (PNIA). Bien que l'adoption du PDDAA ait été couronnée de succès, avec un total de 49 pays ayant pleinement adopté le PDDAA en signant le Compact et/ou en entamant le dialogue avec les parties prenantes nationales, et 46 pays s'étant dotés de PNIA entièrement développés, la mise en œuvre n'a pas toujours été à la hauteur des attentes. Ainsi, l'espoir d'impacts et de résultats générés par la transformation de l'agriculture, adoptée par les chefs d'État africains par le biais de la déclaration de Malabo en 2014, n'a pas été réalisé de façon systématique.

Une enquête plus approfondie dans le cadre de l'exercice «Maintenir l'élan du PDDAA» a conclu que la priorité absolue était de fournir aux responsables des politiques des instruments et des outils de mise en œuvre des politiques afin qu'ils disposent d'une boîte à outils complète pour la mise en œuvre du PDDAA, permettant de remédier à ces lacunes et de répondre aux appels répétés à l'aide. Nous comprenons que des instruments appropriés de ce type pourraient aider les pays et les régions à planifier et à mettre en œuvre des PNIA et des PRAI solidement élaborés dans le cadre de la domestication du processus de la déclaration de Malabo.

En effet, depuis l'adoption de la déclaration de Malabo, l'Agence de développement de l'Union africaine (AUDA-NEPAD) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) se sont employées à explorer les moyens d'appuyer une élaboration plus efficace et efficiente des plans nationaux d'investissement agricole (PNIA). Il était donc évident qu'en 2017, l'AUDA-NEPAD et la FAO ont convenu de collaborer dans le cadre d'un projet de coopération technique (PCT) pour apporter des résultats dans ce domaine. L'objectif principal du projet était d'intégrer les instruments de mise en œuvre des politiques dans le PDDAA et son résultat final, un portail sur le site web de l'AUDA, où les utilisateurs pourront trouver un menu d'instruments de mise en œuvre des politiques du PDDAA que les États membres pourront adapter à leur contexte spécifique. Nous avons également prévu d'impliquer toutes les communautés économiques régionales (CER) pour appuyer les États membres à adapter ce menu d'outils de mise en œuvre des politiques.

Aujourd'hui, nous sommes fiers d'annoncer que ces résultats ont été atteints et nous disposons de notre nouveau document de directives intitulé «INSTRUMENTS INTELLIGENTS DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES pour le PDDAA: Utilisation de l'approche fondée sur les instruments pour élaborer et mettre en œuvre les plans nationaux d'investissement agricole (PNIA)». En effet, nous disposons désormais d'un nouvel ensemble entièrement élaboré de lignes directrices qui vient compléter celles qui existent déjà: (i) La Stratégie de Mise en œuvre et Feuille de route pour la Réalisation de la Vision 2025 relative au PDDAA (Union africaine, 2015); (ii) Les Directives de mise en œuvre du PDDAA pays sous la Déclaration de Malabo (AUDA-NEPAD, 2016), et (iii) la Boîte à outils des PNIA de l'UA pour la domestication de Malabo. Ces nouvelles lignes directrices fournissent des instruments pratiques pour appuyer la mise en œuvre de politiques et d'investissements agricoles appropriés.

Une «approche fondée sur les instruments» (ASI) est une approche systématique de la planification des investissements qui fournit aux gouvernements des pays membres un processus étape par étape pour formuler et mettre en œuvre leur PNIA. L'ASI comprend quatre éléments clés, dont: (i) les axes stratégiques, (ii) les domaines d'investissement, (iii) les instruments de mise en œuvre des politiques, et (iv) le profilage des différents instruments de mise en œuvre des politiques.

Dans le cadre de la proposition de valeur de ce partenariat, nous avons tenu à appliquer les principaux enseignements tirés au fil des ans et à adopter pleinement une approche qui apporte beaucoup de précision en obligeant à adopter un séquençage logique dans la définition de ce qui devrait constituer un instrument politique. Ce faisant, l'ASI contribue à lever le caractère flou qui a toujours dominé l'élaboration des politiques dans notre environnement. Ici, nous disposons d'un moyen plus efficace et plus novateur pour appuyer l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et formuler les PNIA. En bref, l'ASI cherche à simplifier, à rendre plus pratique, à systématiser et à fournir des solutions adaptées et personnalisées.

Alors que nous espérons éviter des revirements de politique, semblables aux cas observés au cours des dernières décennies, qui étaient principalement dus aux programmes d'ajustement structurel, nous espérons sincèrement qu'en appliquant le processus de réflexion rigoureux contenu dans ce Menu des instruments intelligents de mise en œuvre des politiques, ses utilisateurs fourniront la valeur et l'impact qu'ils attendent de recevoir.

L'AUDA-NEPAD et la FAO sont déterminés à continuer à collaborer et à apporter plus de valeur aux principales parties prenantes en Afrique en vue de la transformation de l'agriculture.

Dr Ibrahim Assane Mayaki
Chief Executive Officer
AUDA-NEPAD

Dr Abebe Haile-Gabriel
Assistant Director General
FAO

INTRODUCTION

Qu'est le PDDAA?

Le Programme détaillé pour le développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA) est un cadre politique pour la transformation de l'agriculture, la création de richesses, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la croissance économique et la prospérité de toute l'Afrique. Le PDDAA a été établi lors du Sommet de l'Union africaine (UA) à Maputo (Mozambique) en 2003 comme faisant partie intégrante du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

En tant que cadre panafricain, le PDDAA fournit un ensemble de principes et de stratégies au sens large pour aider les pays à:

- examiner et analyser le contexte de l'agriculture et du développement rural dans leurs pays; et
- identifier et hiérarchiser les investissements qui auront les meilleurs impacts et qui transformeront le secteur agricole.

Le cadre du PDDAA avait fixé deux objectifs généraux jusqu'en 2015:

- allouer au moins 10 pourcent des dépenses publiques au secteur agricole; et
- maintenir une croissance annuelle du PIB agricole d'au moins 6 pourcent.

En 2014, après une décennie de mise en œuvre du PDDAA, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, lors de la vingt-troisième session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine à Malabo, en Guinée équatoriale, ont réitéré leur engagement à «Transformer l'agriculture africaine pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie» par le biais de la Déclaration de Malabo et ont réaffirmé leurs engagements vis-à-vis des objectifs de Maputo fixés lors du Sommet de Maputo (Vous pouvez accéder au résumé de la Déclaration de Malabo [ici](#)).

Le processus du PDDAA

Le PDDAA définit également un processus de planification qui utilise les connaissances et les preuves relatives à l'agriculture pour concevoir des interventions appropriées. Il vise aussi à améliorer les ressources humaines et les partenariats dans le secteur pour atteindre des objectifs communs. De plus, il est essentiel pour le PDDAA d'aligner les intérêts des différentes parties prenantes afin de développer des programmes intégrés adaptés aux contextes local et national.

Le processus du PDDAA comporte quatre composantes, à savoir:

- L'appropriation des engagements de Malabo;
- L'examen et la formulation des plans nationaux d'investissement dans l'agriculture (PNIA);
- La mise en œuvre du PNIA;
- La responsabilité mutuelle.

Qu'est-ce qu'un plan national d'investissement agricole (PNIA) du PDDAA ?

Un programme national d'investissement agricole (PNIA) du PDDAA est un plan élaboré dans le cadre du processus du PDDAA par les pays africains pour orienter les dépenses publiques dans

leurs secteurs agricoles. Les PNIA visent à générer des résultats à plusieurs niveaux (voir [Cadre de résultats du PDDAA](#)).

Niveau 1 - Participation de l'agriculture à la croissance économique et au développement inclusifs

Niveau 2 - Transformation agricole et croissance agricole inclusive et durable

Niveau 3 - Renforcement de la capacité du système pour obtenir des résultats

L'élaboration et la mise en œuvre des PNIA, conformément au processus établi par le PDDAA, aideront chaque pays à:

- respecter ses engagements pris à Malabo;
- veiller à ce que tous les programmes liés à l'agriculture soient coordonnés et alignés sur les engagements de Malabo; et
- permettre la comptabilisation et le suivi des résultats du PNIA.

Quelles leçons ont été tirées de l'élaboration des PNIA?

Depuis la mise en place du processus du PDDAA en 2003, celui-ci a réussi à mieux faire figurer l'agriculture et sa transformation dans l'agenda politique des pays africains participants. À ce jour, 47 pays ont pleinement adhéré au PDDAA et signé un le pacte PDDAA, et deux tiers d'entre eux ont formulé des PNIA ou des plans nationaux d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA).

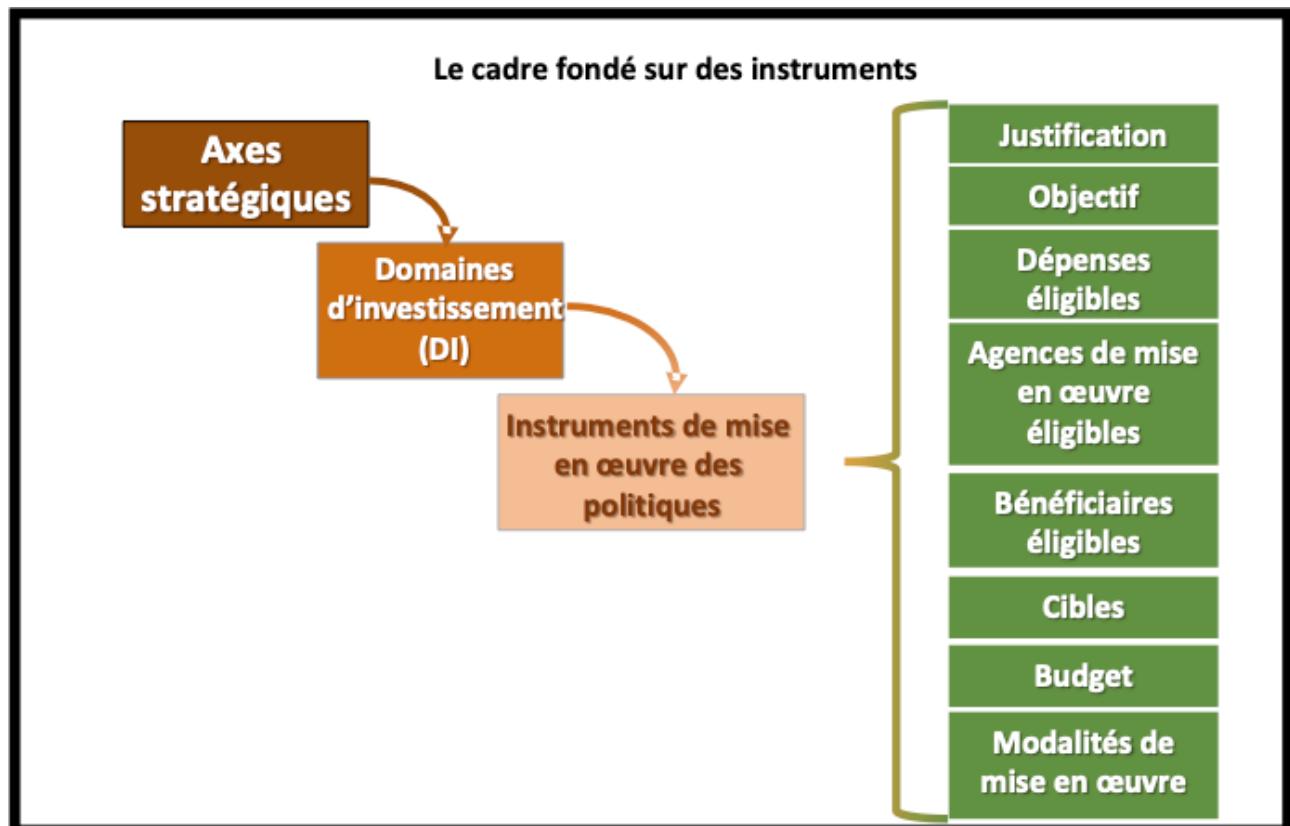
Ceux-ci ont entraîné une augmentation des dépenses du secteur public consacrées à l'agriculture dans la plupart des pays, quoique l'objectif d'une part de 10 pour cent des dépenses publiques consacrées à l'agriculture annoncé à Maputo n'ait été atteint que dans quelques cas. Malgré les progrès accomplis pour augmenter la croissance annuelle du PIB de l'agriculture, l'objectif de 6 pour cent s'est révélé difficile à atteindre. Le défi de parvenir à une croissance agricole équitable demeure, comme l'indiquent la forte insécurité alimentaire persistante, les retards de croissance et la pauvreté. La croissance obtenue l'a été principalement par un élargissement des superficies cultivées plutôt que par une augmentation de la productivité de la terre, du travail et des capitaux.

Les gouvernements ont en particulier exprimé le besoin de directives plus précises sur **comment** formuler les PNIA afin de les appuyer dans la réalisation de leurs engagements de Malabo. Cette demande a encouragé le PDDAA, en collaboration avec la FAO, à élaborer une approche plus structurée pour la formulation des PNIA et leurs modalités de mise en œuvre, qui aidera les gouvernements à passer du cadre général fourni par le PDDAA à des mesures spécifiques à mettre en place pour amener la transformation du secteur agricole. La nécessité de nouvelles approches pour soutenir les chaînes de valeur prioritaires des produits agricoles, ainsi que de meilleurs mécanismes de mobilisation des ressources pour les investissements au sein de portefeuilles d'investissement bien structurés ont également été soulignés. Tout cela doit être soutenu et étayé par une approche pragmatique du renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles du secteur public afin de créer un environnement favorable à la transformation du secteur agro-alimentaire.

Qu'est-ce que «l'approche fondée sur des instruments» pour développer un PNIA?

Une «**approche fondée sur des instruments**» (ASI) est une approche systématique de la planification des investissements qui fournit aux gouvernements des pays membres un **processus** étape par étape pour la formulation et la mise en œuvre du PNIA.

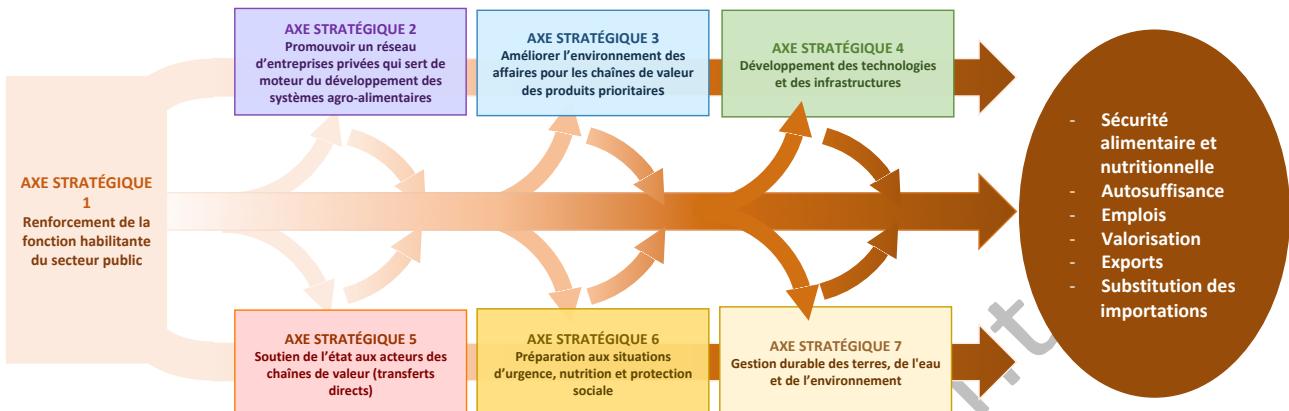
L'ASI comprend quatre composants clés qui sont illustrés dans le schéma ci-dessous.



- Les «**axes stratégiques**» fournissent un cadre de programmation proposé pour le PNIA (dans ces directives, nous proposons 7 axes stratégiques, mais les gouvernements peuvent les personnaliser en fonction de leur contexte spécifique).
- Sous chacun de ces axes stratégiques, une série de **domaines d'investissement (DI)** clés sont proposés et peuvent également être personnalisés pour refléter les conditions et les priorités du pays (voir le diagramme ci-dessous).
- Pour chacun de ces DI, le cadre fondé sur des instruments fournit une plate-forme Web où les gouvernements peuvent sélectionner, parmi une gamme d'options, les **instruments de mise en œuvre des politiques** spécifiques qu'ils jugent appropriés pour traiter les différents enjeux dans les domaines d'investissements qu'ils ont choisi.
- Pour chacun de ces instruments de mise en œuvre des politiques, il est demandé aux gouvernements de définir, en utilisant la plate-forme Web, **8 éléments clés** de l'instrument de mise en œuvre des politiques qu'ils ont choisi: justification; objectif; dépenses éligibles; agences de mise en œuvre éligibles; bénéficiaires éligibles; cible; budget; modalités de mise en œuvre.

Le processus décrit dans l'approche fondée sur les instruments, et les axes stratégiques, les domaines d'investissement et les instruments de mise en œuvre des politiques reposent sur un ensemble de meilleures pratiques issues de plus de trois cents ans d'interventions du secteur public dans le système agro-alimentaire du monde entier, y compris des expériences en Afrique.

L'approche fondée sur les instruments: axes stratégiques et domaines d'investissement



Les résultats présentés dans le diagramme ci-dessus fournissent aux pays une série de paramètres clés en vertu desquels des mesures claires de progrès peuvent être développées. Celles-ci aideront les pays à identifier concrètement comment l'approche fondée sur les instruments ajoute de la valeur au fil du temps.

Le respect du **processus** suggéré pour la mise en œuvre de l'approche fondée sur les instruments garantit:

- que le plan soit élaboré de manière transparente et compréhensible par toutes les parties prenantes;
- que les stratégies générales décrites dans le PDDAA soient adaptées pour tenir dûment compte du contexte national;
- que différentes parties prenantes du secteur agricole (les agriculteurs, les opérateurs de la chaîne de valeur, le secteur privé en général, les consommateurs, les acteurs non étatiques, les investisseurs, les partenaires au développement et l'État) soient associées au processus et que leurs intérêts soient pris en compte.

INSTRUMENTS DE POLITIQUES

Dans ces directives, les «instruments de politiques» sont définis comme «les outils utilisés par les gouvernements pour obtenir un résultat souhaité» (Cairney, 2015).

Les **instruments de mise en œuvre des politiques** sont structurés de manière à permettre aux concepteurs du PNIA de définir explicitement comment les interventions seront mises en œuvre pour remédier aux goulots d'étranglement et aux défaillances du marché dans le secteur agro-alimentaire qu'ils ont identifiés et pour garantir la réalisation des objectifs sectoriels.

Les instruments de mise en œuvre des politiques

reposent sur le principe fondamental à travers duquel ils doivent permettre aux entreprises du secteur privé de remplir les fonctions essentielles comprenant la fourniture de biens et services, la production, la transformation, la commercialisation et distribution de produits agricoles et

alimentaires le long de la chaîne de valeur prioritaire des produits. Cela vise à accroître la productivité, à renforcer la compétitivité et à stimuler la croissance inclusive dans le secteur agricole. En outre, les **instruments de mise en œuvre des politiques** donneront aux gouvernements les moyens d'harmoniser toutes les interventions du secteur public (gouvernement et partenaires de développement) et de les aligner sur les priorités nationales.

Comment l'approche fondée sur des instruments ajoute-t-elle de la valeur?

L'approche fondée sur des instruments ajoute de la valeur au processus du PDDAA en:

- S'appuyant sur les bonnes pratiques en matière de politiques d'investissement agricole et en rendant les meilleures pratiques facilement accessibles aux responsables des politiques;
- Fournissant aux responsables des politiques un processus clair à suivre pour élaborer leurs PNIA;
- Fournissant des modalités financières solides et fondées sur des preuves pour soutenir les investissements dans le secteur agricole;
- Habilitant les gouvernements à harmoniser toutes les interventions du secteur public (gouvernement et partenaires de développement) et à les aligner sur les priorités nationales;
- Reliant clairement les différentes options politiques et les instruments utilisés pour les mettre en œuvre, avec l'obtention de résultats définis;
- Facilitant une plus grande transparence et un meilleur suivi des progrès du PDDAA et des PNIA en mettant en place une plateforme Web permettant aux responsables des politiques de développer leurs PNIA (voir **Formulation de PNIA fondés sur des instruments**).

Pourquoi avons-nous besoin de ces directives et à qui s'adressent-elles?

Cette nouvelle série de directives visant à soutenir le processus de PNIA a été élaborée en réponse aux demandes des pays participants qui ont souligné la nécessité de fournir des directives plus simples et plus claires sur comment formuler et mettre en œuvre efficacement leurs PNIA afin d'obtenir les résultats tant souhaités de la transformation du secteur du agro-alimentaire africain. Bien que les orientations précédentes sur le processus du PDDAA et l'élaboration des PNIA aient fourni un cadre utile, les responsables des politiques ont exprimé le besoin de directives sur **comment** formuler des interventions, harmoniser et coordonner leur mise en œuvre par le gouvernement et les partenaires au développement, mobiliser des investissements du secteur privé, et assurer qu'il soit rendu compte des résultats de ces interventions.

Aucune note d'orientation ne peut être définitive. On s'attend à ce que de nouvelles options pour l'élaboration et la mise en œuvre des PNIA soient intégrées dans ces directives à l'avenir. Sur la base des commentaires des utilisateurs, le NEPAD et la FAO ont également l'intention d'ajuster et d'améliorer ces directives pour les rendre aussi conviviales que possible et d'ajouter de nouveaux modules selon les besoins pour répondre aux besoins des partenaires de toute l'Afrique.

Les directives sont destinées à être utilisées par:

- les responsables des politiques clés des ministères de l'agriculture et du développement rural pour éclairer leur processus d'élaboration des politiques;

- les techniciens au sein des ministères chargés de traduire les décisions politiques en investissements de ressources de l'État et en interventions dans le secteur;
- les opérateurs du secteur privé dans les chaînes de valeur agricoles (y compris les producteurs, les transformateurs et les acteurs du marché) afin de mieux comprendre les intentions qui sous-tendent les décisions politiques du gouvernement et renseigner leurs efforts pour informer et influencer les décisions politiques;
- les investisseurs cherchant à mieux comprendre les opportunités du secteur agricole et les rôles respectifs de l'État et des investisseurs privés dans l'habilitation du développement du secteur.

Quelles autres directives sont disponibles pour ce processus?

Ces directives sont destinées à compléter et à développer les diverses séries d'orientations déjà fournies pour le processus du PDDAA. Ceci comprend:

- La Stratégie de Mise en œuvre et Feuille de route pour la Réalisation de la Vision 2025 relative au PDDAA (Union africaine, 2015)
- Les Directives de mise en œuvre du PDDAA pays sous la Déclaration de Malabo (AUDA-NEPAD, 2016)
- An AU Guidance Note on Tracking and Measuring the Levels and Quality of Government Expenditures for Agriculture (AUDA-NEPAD, 2015)
- Les Cadres nationaux de Partenariats en agro-industrie par pays (CAP-F): Un Guide de mise en œuvre à l'intention des Gouvernements et des partenaires (GrowAfrica / AUDI-NEPAD, 2017)
- La Boîte à outils des PNIA de l'UA pour la Domestication de Malabo (Union Africaine, 2018)
- Les Guidelines on Non-State Actor Participation in CAADP Processes (CAADP Working Group on Non-State Actor Participation 2011)
- Le Knowledge Compendium on Domestication of the Malabo Declaration (AUDI-NEPAD 2019)
- Un Policy Brief – Priority Action for Effective Engagement of Women in Agribusiness (AUDI-NEPAD 2017)
- Le Continental Agribusiness Strategy Framework Document: Driving Africa's Inclusive Growth (African Union 2017)

Que contiennent ces directives et comment les utiliser?

Les directives sont actuellement organisées en 16 modules qui expliquent comment entreprendre les étapes clés du processus d'élaboration d'un PNIA.

Les modules sont divisés en 4 parties:

Formulation de PNIA fondés sur des instruments - Préparation d'un plan d'investissement agricole fondé sur des instruments (modules 1 à 5)

Mobilisation des investissements publics et privés dans l'agriculture - Mobilisation des ressources pour financer un portefeuille d'investissement structuré (modules 6 et 7)

Appui aux chaînes de valeur - Profilage et conception de l'appui gouvernemental aux chaînes de valeur prioritaires (modules 8 à 12)

Instauration et consolidation des institutions – Bâtir des systèmes, des organisations et des institutions durables (modules 13 et 14)

Les 5 modules composant la **Formulation de PNIA fondés sur des instruments** visent à guider les utilisateurs à travers les étapes clés de la préparation de leur PNIA et à leur donner accès aux instruments de politiques dont ils ont besoin pour entreprendre ces différentes étapes. Il est composé de 5 modules:

- Module 1 – Analyse du contexte du pays
- Module 2 – Adapter le PDDAA au contexte du pays
- Module 3 – Utilisation du menu des instruments de politiques pour élaborer le PNIA
- Module 4 – Formulation du PNIA
- Module 5 – Organisation de l'approbation du PNIA et obtention du budget

La **Mobilisation des investissements publics et privés dans l'agriculture** se compose de 2 modules qui fournissent des conseils sur comment mobiliser des finances publiques et privées pour un PNIA:

- Module 6 – Création et financement d'un Fonds de développement agricole (FAD)
- Module 7 – Mobiliser des fonds pour l'agriculture auprès de sources privées

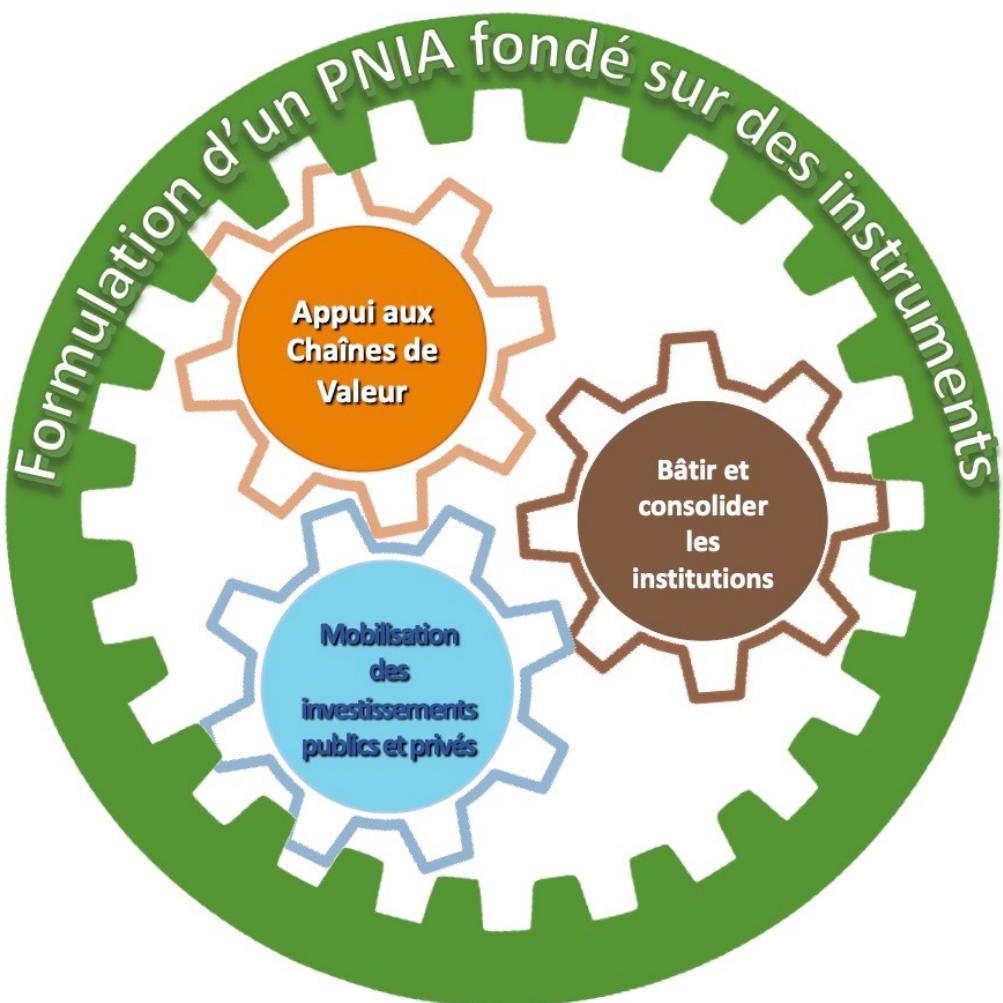
L'**Appui aux chaînes de valeur** se compose de 5 modules qui fournissent des indications détaillées sur la manière d'analyser des chaînes de valeur spécifiques et de développer un soutien approprié pour les secteurs des produits agricoles, ce qui représentera un élément clé de tout PNIA:

- Module 8 – Profilage et analyse des chaînes de valeur prioritaires
- Module 9 – Concevoir des interventions pour améliorer les chaînes de valeur prioritaires
- Module 10 – Utilisation des instruments de politiques pour soutenir les chaînes de valeur prioritaires
- Module 11 – Mise en place et mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) pour développer les chaînes de valeur prioritaires
- Module 12 – Promouvoir les entreprises pour le développement des chaînes de valeur

L'**Instauration et la consolidation des institutions** abordent les processus qui peuvent être nécessaires pour développer et renforcer les capacités des institutions clés afin d'utiliser efficacement les approches proposées dans ces directives:

- Module 13 – Renforcement des capacités institutionnelles
- Module 14 – Instauration et consolidation des systèmes et des organisations

Ces quatre parties ne doivent **PAS** être considérées comme **indépendantes** – les éléments couverts dans chaque section sont étroitement **interdépendants** avec ceux des autres sections. En même temps, les quatre sections ne sont pas destinées à être exécutées de manière séquentielle – selon le contexte, elles peuvent être mises en œuvre en parallèle ou avec des séquences différentes. Les résultats de chaque partie se renforcent mutuellement et sont complémentaires et imbriquées. Entreprendre un processus PNIA efficace devrait impliquer de suivre les directives dans **TOUS LES QUATRE** de ces domaines.



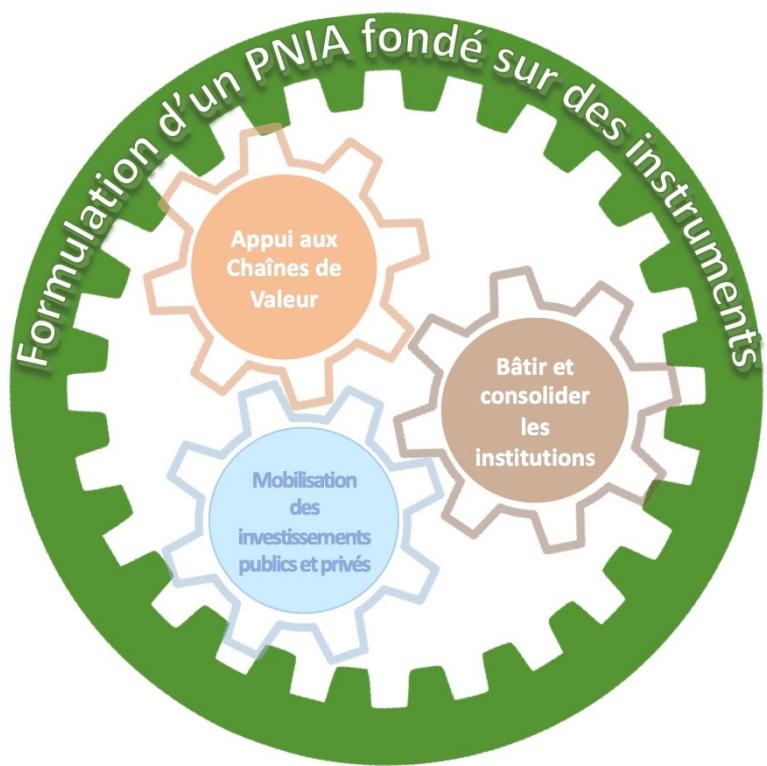
PARTIE 1 – FORMULATION D'UN PLAN NATIONAL D'INVESTISSEMENT AGRICOLE (PNIA) FONDÉ SUR DES INSTRUMENTS

Le Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) représente le véhicule clé pour la mise en œuvre du PDDAA au niveau national.

Un PNIA du PDDAA est un plan élaboré pour guider les investissements du secteur public dans le secteur agricole afin de mettre en place un environnement favorable permettant aux acteurs du secteur privé, y compris les petits exploitants agricoles, d'effectuer la livraison de biens et services; ceci afin d'améliorer la compétitivité et la productivité des facteurs pour stimuler l'emploi, assurer l'autosuffisance des besoins alimentaires intérieurs et accroître les exportations. Tous ces éléments sont nécessaires pour stimuler la croissance annuelle de 6 pour cent du PIB agricole à valeur ajoutée.

Un PNIA du PDDAA doit contenir certains éléments essentiels, notamment:

- Le contexte du pays pour une transformation agricole et une croissance inclusive accélérées;
- Les priorités en termes d'investissement public dans la transformation de l'agriculture sur la base d'une analyse du contexte du pays;
- La théorie du changement du PDDAA adaptée au contexte et aux priorités du pays;
- Des objectifs stratégiques clairs pour la période d'investissement;
- Le cadre de résultats du PDDAA adapté au pays;
- Un cadre programmatique pour le pays développé en utilisant les 7 axes stratégiques proposés dans l'approche basée sur les instruments;
- Les domaines prioritaires d'investissement au sein de chaque axe stratégique;
- Les instruments de mise en œuvre des politiques pour chaque domaine prioritaire d'investissement;
- Une brève description des programmes, des domaines prioritaires d'investissement et des outils de mise en œuvre des politiques.



La partie 1 de la série de directives se compose de 5 modules qui dessinent les étapes clés de l'élaboration d'un PNIA à l'aide de l'approche fondée sur les instruments (ASI):

- Module 1 – Analyse du contexte du pays
- Module 2 – Adapter le PDDAA au contexte du pays
- Module 3 – Utilisation du menu des instruments de politiques pour élaborer le NAIP
- Module 4 – Formulation du PNIA
- Module 5 – Organisation de l'approbation du PNIA et obtention du budget

Version pour commentaires

Module 1 - Analyse du contexte du pays et établissement des priorités

1.1 Analyse du contexte du pays

L'élaboration d'un Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) doit avoir ses racines dans une analyse détaillée et approfondie du contexte du pays, contenue dans le *Malabo Status Assessment and Profile (M-SAP)*, et en particulier du secteur agricole. Cette analyse doit servir de base à l'établissement de priorités nationales pour l'agriculture qui soient solidement ancrées dans les réalités du secteur et répondent à ses besoins et à son potentiel et contenues dans le *Malabo Goals and Milestones (MGM) Report*.

L'analyse du contexte du pays doit fournir une compréhension exhaustive des éléments suivants:

- Les facteurs critiques affectant le développement agricole, y compris les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces;
- Les acteurs du secteur agricole et leurs rôles respectifs, les problèmes auxquels ils sont confrontés, leurs forces et les contributions potentielles à l'avenir, y compris le nombre de personnes employées dans différents sous-secteurs, services et activités dans l'agriculture et leur caractérisation (si les données sont disponibles) par sexe, âge et caractéristiques socio-économiques;
- Les interactions existantes et potentielles entre la croissance agricole et le reste de l'économie, y compris les effets multiplicateurs de l'agriculture sur d'autres secteurs;
- Les rôles respectifs existants et potentiels du secteur privé et des acteurs étatiques et non étatiques dans l'agriculture, les chaînes de valeur agricoles et l'investissement agricole;
- Les schémas existants et potentiels d'investissement public et privé dans l'agriculture et dans d'autres secteurs qui jouent un rôle d'appui au secteur;
- Les leçons apprises et l'expérience des interventions passées dans l'agriculture, y compris les politiques passées et leurs impacts, les projets et les programmes dans le secteur, et l'expérience des interventions dans d'autres secteurs;
- Les arrangements institutionnels passés et actuels ayant une incidence sur l'agriculture et son développement;
- Le rôle, l'importance et le potentiel des différents sous-secteurs de l'agriculture, y compris les différentes chaînes de valeur;



- L'analyse du marché alimentaire national, y compris; les tendances de préférences des consommateurs, les schémas de consommation, les canaux de distribution et les circuits commerciaux et les importations alimentaires.

L'analyse devrait prêter attention aux principales questions transversales, y compris les suivantes:

- La nutrition et le rôle joué par le secteur agricole pour assurer la sécurité alimentaire;
- Les questions de genre dans l'agriculture et les rôles joués par les femmes et les hommes dans la prise de décisions dans le secteur;
- Les problématiques des jeunes dans l'agriculture;
- La vulnérabilité et la résilience aux impacts du changement climatique dans l'agriculture, y compris les modèles d'adaptation et de réponse aux menaces et aux dangers liés au changement climatique existants;
- La durabilité écologique, économique, sociale et institutionnelle de l'agriculture pour faire face aux changements futurs.

L'élaboration d'une image aussi exhaustive que possible de ces facteurs permettra aux personnes impliquées dans l'élaboration du PNIA de comprendre où devraient se situer les priorités pour le développement futur de l'agriculture et d'informer le choix éventuel de politiques et d'investissements appropriés qui permettront la transformation du secteur. Cette analyse devrait également permettre à ceux qui élaborent le PNIA de comprendre quels pourraient être les impacts des différentes politiques sur le secteur agricole dans son ensemble, sur différentes parties du secteur et sur des groupes de parties prenantes spécifiques au sein du secteur.

Il existe toute une gamme d'outils et d'approches analytiques qui peuvent aider au cours de cette analyse du contexte du pays. Les outils suivants n'en représentent que quelques-uns qui pourraient être particulièrement utiles:

- L'analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces. Cliquez sur ce [lien](#) pour visiter le site Web Capacity4Dev de l'Union européenne pour une description simple sur comment mener une analyse SWOT);
- La revue des dépenses publiques (PER) (cliquez sur ce [lien](#) et [celui-ci](#) pour plus d'informations);
- La croissance inclusive et le développement de la chaîne de valeur (cliquez sur ce lien pour visiter le portail de connaissances sur les chaînes de valeur du GCRAI pour apprendre à analyser les chaînes de valeur et en savoir plus sur l'expérience dans le développement de la chaîne de valeur du monde entier; cliquez sur ce lien pour visiter l'outil d'analyse de la chaîne de valeur de la FAO site Web qui comprend des logiciels et des conseils sur l'analyse des chaînes de valeur);
- Les dimensions sexospécifiques dans l'agriculture (cliquez sur ce [lien](#) pour accéder à des évaluations effectuées certains pays africains francophones; et sur ce [lien](#) et [celui-ci](#) pour d'autres publications)
- L'analyse institutionnelle (cliquez sur ce lien pour);
- L'évaluation organisationnelle et fonctionnelle (cliquez sur ce [lien](#) pour un guide publié par le Centre de Recherches pour le développement International).

- Les outils d'analyse et de lutte contre les changements climatiques (cliquez sur ce [lien](#) pour accéder au cours en ligne de la FAO); cliquez sur ce [lien](#) pour visiter le site Web du FIDA sur l'adaptation aux changements climatiques dans le développement rural (CARD) ainsi [qu'ici](#) pour plus d'informations);
- La modélisation du commerce régional et de l'équilibre général informatisé (EGC) (cliquez sur ce [lien](#) pour découvrir comment l'outil ayant servi à établir un modèle d'équilibre général calculable pour la République démocratique du Congo).

1.2 Identification des priorités et des portefeuilles d'investissement

Sur la base de cette analyse du contexte du pays, il devrait être possible d'identifier les interventions critiques dans le secteur agricole et de hiérarchiser les éventuels portefeuilles d'investissement. Bien entendu, ces priorités varieront d'un pays à l'autre, de sorte qu'aucun modèle unique de portefeuille d'investissement ne conviendra à tous. Chaque pays doit mener sa propre évaluation sur la manière dont il souhaite transformer le secteur agro-alimentaire et décider quels investissements du secteur public sont nécessaires pour appuyer cette transformation.

Cependant, sur la base de l'expérience, trois portefeuilles d'investissement larges seront probablement nécessaires, bien qu'ils puissent devoir être ajustés en fonction du contexte du pays, ainsi que des considérations de coûts. Ces trois portefeuilles d'investissement sont:

1. **Le développement des infrastructures** axé sur les infrastructures essentielles nécessaires pour améliorer la productivité et la compétitivité des chaînes de valeur des produits prioritaires. Ces interventions pourraient inclure des routes d'accès, des infrastructures pour l'eau potable, l'irrigation, l'énergie, le stockage, la transformation et la commercialisation, le transport par eau, les chemins de fer, etc.;
2. **La professionnalisation du système agro-alimentaire**, y compris le système semencier, un système de réglementation, un système de développement et de diffusion de l'innovation (recherche et technologie), des systèmes de commercialisation des facteurs et des produits efficaces, des systèmes de développement et de diffusion des connaissances et des compétences, des systèmes financiers, etc. Tous ces systèmes sont essentiels pour permettre au secteur privé de fonctionner efficacement;
3. **Les transferts directs aux acteurs du secteur agro-alimentaire** consistant en des incitations fiscales et des subventions intelligentes bien ciblées pour les différents acteurs du secteur agro-alimentaire.

Ces trois domaines d'intervention complémentaires doivent être évalués de manière critique et les priorités pour chaque domaine d'intervention déterminées.

1.3 Créer un consensus et des synergies

Les résultats de l'analyse du contexte du pays varieront d'un pays à l'autre. De plus, et ceci est très important, les différentes parties prenantes du secteur agricole d'un pays sont susceptibles d'avoir des opinions différentes sur ce qui est important et sur les priorités que le gouvernement devrait avoir.

Il est donc difficile, mais très important, de parvenir à un consensus autour d'un ensemble de priorités si les décideurs politiques espèrent créer une dynamique de changement positif dans le secteur.

Afin de parvenir à un consensus et de créer les synergies nécessaires pour traduire les politiques en changement positif, les étapes suivantes sont importantes:

- **Nouer le dialogue avec le plus large éventail possible de parties prenantes** du secteur dès le début du processus d'élaboration du PNIA. Lorsque les parties prenantes estiment avoir été consultées au tout premier stade, elles sont beaucoup plus susceptibles d'appuyer de nouvelles politiques;
- **Souligner les apports économiques, sociaux et environnementaux** auxquels on peut s'attendre en adoptant le PNIA. Les parties prenantes doivent percevoir clairement les résultats tangibles qui seront générés en entreprenant le processus PNIA et comprendre les avantages économiques, le potentiel d'emploi, les avantages sociaux et économiques plus larges qu'une transformation du secteur agricole peut générer et le potentiel d'une meilleure gestion environnementale grâce à un secteur agricole plus efficace et bien gouverné;
- **Être disposé à ajuster les domaines d'intervention et les priorités pour répondre aux préoccupations des parties prenantes.** Les parties prenantes doivent voir que leurs suggestions et préoccupations peuvent réellement influencer les décisions politiques;
- **Faire attention au langage** utilisé pour cadrer la discussion sur les options politiques, les domaines d'intervention et les priorités. Les mêmes mots peuvent avoir des significations très différentes pour différents groupes de parties prenantes, il faut donc faire très attention à ce que cette discussion soit claire et compréhensible pour tous;
- Être prêt à «**recadrer**» la discussion des options et des priorités politiques en utilisant un nouveau langage ou à introduire de nouvelles perspectives si le besoin se présente. Cela peut souvent aider à surmonter les objections ou la résistance des parties prenantes;
- Identifier des **individus ou des groupes particuliers qui ont le potentiel de devenir des «champions» du changement positif**, soit parce qu'ils sont particulièrement influents ou respectés par d'autres parties prenantes, soit parce qu'ils sont dynamiques et tournés vers l'avenir. La création d'alliances avec ces individus ou ces groupes peut aider à créer une dynamique de changement et un plus grand soutien aux nouvelles politiques. (En même temps, sachez que ces «champions» auront également leurs propres programmes et intérêts qui doivent être pris en compte).
- Essayer d'identifier un ou quelques domaines d'intervention clés ou options d'investissement sur lesquels toutes les parties prenantes semblent d'accord, en particulier lorsqu'il existe des opinions divergentes sur les priorités de l'agriculture. Ceux-ci peuvent devenir un point de départ pour l'action et l'investissement en vue de créer un consensus et des synergies qui peuvent ensuite fournir une plate-forme pour d'autres actions et d'autres investissements à l'avenir.

Pour mieux comprendre certaines des questions autour de la recherche d'un consensus, cliquez sur ce [lien](#) pour comprendre ce que sont les conférences de consensus



Module 2 – Adapter le PDDAA au contexte du pays

Sur la base de l'analyse du contexte national effectuée dans le module 1, les pays doivent élaborer des politiques (voir l'encadré ci-dessous pour une définition du terme «politique») qui favoriseront l'amélioration des performances dans le secteur agricole. Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) vise à fournir aux pays les éléments dont ils ont besoin afin d'élaborer des politiques appropriées et efficaces qui permettront d'obtenir un changement positif réel dans leur secteur agricole.

Aucun programme ne peut fournir des politiques «prêtes à l'emploi» qui seront appropriées partout, mais l'expérience mondiale a fourni un ensemble de connaissances sur quelles politiques fonctionnent et sur la manière dont elles peuvent être mises en œuvre. Le PDDAA fournit un point de départ pour exploiter ce corpus de connaissances et d'expériences.

QU'EST-CE QUE UNE «POLITIQUE»?

Aux fins des ces directives, une politique est définie comme une décision, une ligne de conduite ou une manière d'agir, décidée par un acteur ou une institution pour atteindre un objectif ou un résultat donné. Le terme «politique publique» se rapporte spécifiquement à ce que les gouvernements décident de faire (ou de ne pas faire) et à la manière de le faire.

Le PDDAA contient deux éléments clés.

- la théorie du changement du PDDAA;
- le cadre de résultats du PDDAA.

Ces éléments fondamentaux visent à fournir aux pays une plate-forme commune à partir de laquelle ils peuvent élaborer leurs propres plans nationaux d'investissement agricole (PNIA), adaptés à leur contexte et tenant compte des conditions et des priorités de chaque pays et de leur secteur agricole.

En utilisant les résultats de l'analyse du pays décrite dans le module 1, chacun des éléments clés fournis par le PDDAA doit être adapté aux conditions du pays.

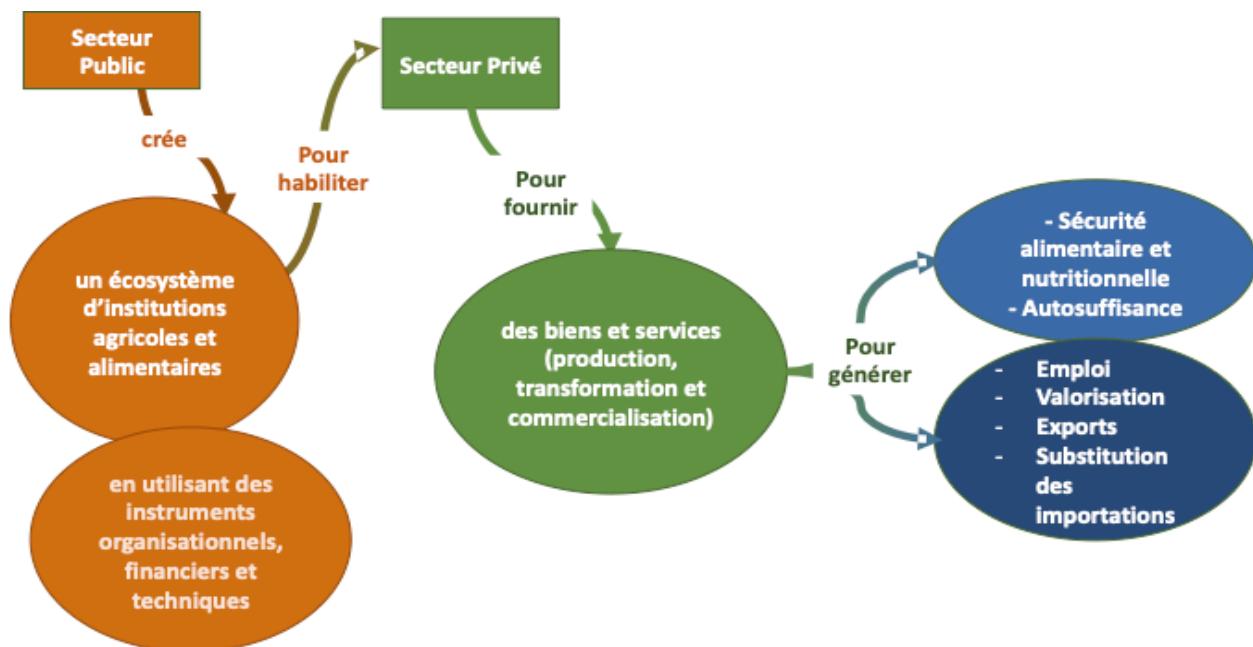
2.1 Adaptation de la théorie du changement du PDDAA

La théorie du changement du PDDAA présentée ci-dessous représente une vision générale de la manière dont le PDDAA vise à entraîner la transformation de l'agriculture en Afrique. Elle met en évidence la façon dont la vision du PDDAA envisage la collaboration entre les secteurs public et

privé, avec des rôles et des responsabilités clairement définis pour chacun, afin de faire aboutir la transformation du secteur agricole.

Toutefois, cette théorie du changement est délibérément de caractère générique. Afin d'élaborer son PNIA, chaque pays doit analyser et décrire chaque élément pour le pays, à la fois les conditions actuelles (en utilisant les résultats de l'analyse du contexte de ce pays dans le module 1) et les changements et conditions futurs qu'il souhaite obtenir.

La théorie du changement du PDDAA



Pour chaque pays, cette théorie du changement doit être adaptée et élargie afin de comprendre les principaux défis auxquels le secteur est confronté. La théorie du changement peut être utilisée comme un moyen de structurer l'analyse du contexte du pays pour répondre à plusieurs questions clés:

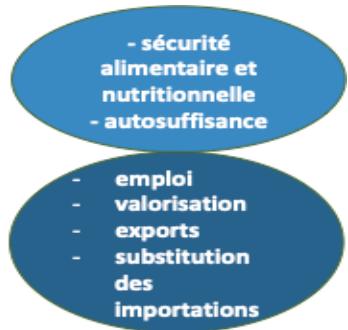
- Quelles sont les institutions qui composent le secteur public? De quelles capacités disposent-elles ? Quels sont leurs rôles actuels et quel est leur potentiel de changement?
- Quelles devraient être les composantes clés de l'écosystème des institutions agricoles et alimentaires? Comment les rôles et les responsabilités devraient-ils évoluer ? Comment les relations entre les institutions devraient-elles changer?
- Quels sont les instruments organisationnels, financiers et techniques actuellement disponibles et quelles sont les innovations à introduire?
- Quelles sont les caractéristiques et les capacités du secteur privé? Comment le secteur privé est-il organisé?
- Quels biens et services le secteur privé fournit-il actuellement et avec quelle efficacité? Quelles sont les relations entre les secteurs public et privé en matière d'appui à la fourniture de services? Quels types de biens et de services fonctionnent bien et quels sont ceux qui ne fonctionnent pas? Pourquoi?

- Quels sont les résultats obtenus dans le secteur en termes d'alimentation et de nutrition, de résilience aux chocs et au changement, d'emploi, de revenus, d'exportations et de substitution des importations?

2.2 Adaptation du cadre de résultats du PDDAA

Le PDDAA fournit un cadre de résultats à trois niveaux avec des indicateurs clairs pour les résultats obtenus à chaque niveau. Les trois niveaux de résultats sont les suivants:

Niveau 1 Résultats du PDDAA



- **Niveau 1:** au niveau de l'économie nationale globale, ce niveau de résultats souhaités définit les impacts du secteur agricole sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Ces résultats souhaités doivent définir les objectifs généraux du PNIA et concernent les résultats finaux de la théorie du changement du PDDAA;

- **Niveau 2:** au niveau du secteur agricole, ces résultats souhaités concernent la

modernisation du secteur agricole par le développement d'entreprises du secteur privé viables qui fournissent les biens et les services nécessaires pour permettre au secteur de fonctionner efficacement. Ces résultats concernent la performance du secteur privé telle qu'elle est présentée dans la théorie du changement du PDDAA;

Niveau 2 Résultats du PDDAA

Le Secteur Privé

Pour fournir

des biens et services (production, transformation et commercialisation)

Niveau 3 Résultats du PDDAA



- **Niveau 3:** au niveau des institutions agricoles et alimentaires impliquées dans le secteur agricole, ces résultats souhaités concernent la capacité de ces institutions à créer un environnement favorable où le secteur privé peut fonctionner efficacement. Ces résultats concernent les prestations du secteur public indiquées dans la théorie du changement du PDDAA.

Tout comme la théorie du changement du PDDAA, le cadre de résultats du PDDAA doit également être adapté aux conditions de chaque pays, reflétant les priorités du pays et les capacités existantes des secteurs privé et public. Mais ce cadre a été élaboré en reconnaissant que les différents pays disposent d'outils et de processus différents au niveau national pour élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer leurs interventions dans le secteur agricole. Même si le cadre de résultats du PDDAA doit être adapté aux conditions du pays, les systèmes nationaux doivent aussi être alignés sur le cadre de résultats du PDDAA s'ils veulent obtenir les résultats souhaités.

Les détails du cadre de résultats du PDDAA et des indicateurs peuvent être consultés en cliquant sur ce [lien](#).

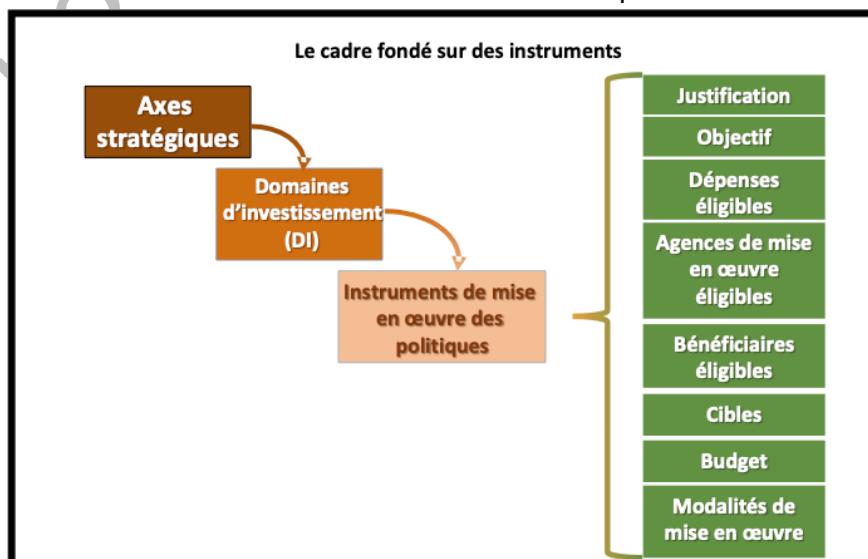
Module 3 – Utilisation du menu des instruments de politiques pour élaborer le PNIA

L'achèvement des modules 1 et 2 fournira aux décideurs politiques les éléments suivants:

- Une analyse détaillée du contexte du pays (Malabo Status Assessment Profile);
- Des objectifs et des priorités d'investissement clairs visant à apporter des changements positifs dans le secteur agricole et alignés sur le PDDAA (Objectifs et étapes de Malabo);
- Une théorie du changement, un cadre de résultats et un cadre programmatique pour le secteur adaptés aux conditions du pays;
- Une définition claire des questions clés de développement pour un Plan national d'investissement agricole (PNIA) qui sont harmonisées et alignées avec les priorités du gouvernement et avec le cadre programmatique proposé.

La prochaine étape du processus d'élaboration du PNIA consiste à utiliser l'ASI pour fournir une structure cohérente

permettant au gouvernement de planifier et de mettre en œuvre des interventions pour traiter les problèmes de développement et d'atteindre les objectifs. Il est important de noter que pour que la transformation se produise dans le secteur agroalimentaire, les interventions publiques devront être bien



coordonnées, harmonisées et correctement alignées sur les priorités nationales. La première étape est la configuration du cadre programmatique, qui devrait organiser les interventions publiques en axes stratégiques clairement définis qui s'alignent sur les programmes de développement national du gouvernement.

En utilisant ce cadre programmatique, un ensemble d'instruments de politiques préparés à l'avance est ensuite suggéré permettant d'identifier les investissements spécifiques qui peuvent être entrepris afin d'atteindre les résultats souhaités. Ce menu d'instruments de politiques permettra aux décideurs politiques de développer un portefeuille d'investissement structuré où les options d'investissement des ressources publiques peuvent être sélectionnées et directement liées à des ensembles de résultats spécifiques.

INSTRUMENTS DE POLITIQUES

Dans ces directives, les «instruments de politiques» sont définis comme «les outils utilisés par les gouvernements pour atteindre un résultat souhaité» (Cairney, 2015).

Il est attendu que ce menu continue à être développé et élargi à l'avenir et qu'il soit fourni par le biais d'une plateforme en ligne. Cela permettra aux pays et aux régions d'accéder à un menu d'instruments de politiques qui a été tenu à jour avec les dernières expériences et pratiques documentées dans le monde entier.

La structure du menu des instruments de politiques est également destinée à aider les pays à structurer leurs

PNIA de manière à ce qu'ils soient alignés et harmonisés avec le PDDAA. Elle y parvient en utilisant le cadre programmatique composé de sept «axes» pour organiser les instruments de politiques proposés en sept axes d'intervention distincts.

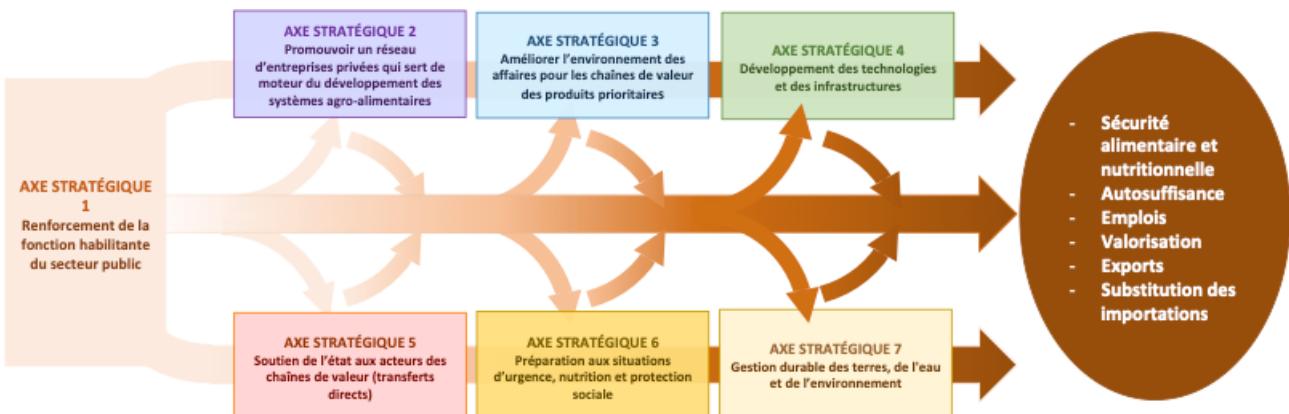
3.1 Élaboration d'un cadre programmatique sur mesure pour un PNIA fondé sur des instruments

Les interventions envisageables visant à apporter des changements transformateurs dans le secteur agricole de tout pays sont potentiellement vastes et diverses. Afin de développer un portefeuille structuré d'investissements qui générera des changements dans le secteur, une forme de cadre ou une autre est nécessaire pour aider les décideurs politiques à identifier des «domaines d'intervention» cohérents où différentes interventions spécifiques fonctionnent ensemble.

Un tel cadre doit être élaboré pour chaque pays qui entreprend le processus du PNIA, mais, aux fins des présentes directives, un cadre suffisamment générique pour aborder les principaux domaines communs d'intervention observés dans les secteurs agricoles de la plupart des pays africains est proposé. Il peut être facilement adapté pour refléter le contexte spécifique de chaque pays.

Le cadre programmatique proposé ci-dessous identifie sept «axes» d'intervention et fournit aux pays un moyen d'organiser et de structurer les interventions qui seront probablement nécessaires dans le cadre de leur PNIA. Il est plus détaillé et suggère sept «axes» possibles qu'ils peuvent envisager de cibler pour l'investissement afin d'atteindre les résultats souhaités de leur PNIA en conformité avec le PDDAA.

LE CADRE PROGRAMMATIQUE GÉNÉRIQUE POUR UN PNIA FONDÉ SUR DES INSTRUMENTS



Les pays doivent adapter le cadre programmatique à leurs propres conditions, tout comme pour la théorie du changement du PDDAA et le cadre de résultats du PDDAA. Cliquez sur ce lien pour obtenir plus de détails sur le cadre programmatique proposé et sur les sept «axes» qui le composent.

L'adaptation du cadre au contexte national afin qu'il reflète correctement le contexte et les priorités du pays comporte quatre éléments clés:

- L'identification des axes stratégiques qui répondent aux priorités nationales;
- L'identification des domaines d'intervention spécifiques qui s'inscriront dans chacun de ces axes;
- L'analyse, dans le contexte national, des domaines dans lesquels une coordination entre les différentes agences et institutions est probablement nécessaire afin de mettre en œuvre les interventions dans le cadre de chaque axe stratégique;
- Le choix de paramètres qui mesureront les résultats attendus par rapport à la situation de référence existante.

Les outils en ligne décrits ci-dessous seront particulièrement importants pour aider les pays à réaliser cette adaptation au contexte national. Ces outils sont organisés autour des sept mêmes axes stratégiques et proposent des instruments de politiques spécifiques qui peuvent être utilisés pour mettre en œuvre des interventions au sein de chaque axe.

3.2 Établir un consensus autour du Cadre programmatique

Le module 1 a souligné l'importance d'impliquer un large groupe de parties prenantes dans l'analyse du contexte du pays et de l'établissement des priorités nationales afin d'établir un consensus et de créer des synergies.

De même, dans le processus d'adaptation de la théorie du changement, du cadre de résultats et du cadre programmatique du PDDAA, la consultation et l'engagement des acteurs du secteur sont essentiels pour garantir que les différentes parties prenantes comprennent leurs rôles et responsabilités et s'approprient les interventions qui émergent dans le PNIA.

Bon nombre des interventions au sein de chacun des axes du cadre programmatique impliqueront une coordination et un alignement entre les institutions du secteur public et les acteurs du secteur privé. Cela ne peut être réalisé que si tous ces acteurs ont le sentiment de faire partie d'un

processus transparent et comprennent clairement leurs rôles respectifs. Cela peut aider à obtenir l'adhésion des principales parties prenantes au processus.

Plusieurs mécanismes peuvent être utilisés pour parvenir à cet engagement:

- **Les groupes de travail ou comités techniques** qui rassemblent les principaux ministères et directions qui ont un rôle à jouer. Le processus d'adaptation de la théorie du changement, du cadre de résultats et du cadre programmatique doit impliquer tous les acteurs du secteur public qui ont un rôle à jouer. Les partenaires au développement peuvent également être engagés dans ce processus lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir un rôle important et lorsque cela ne perturbera pas l'appropriation nationale du processus;
- **Des consultations plus larges des parties prenantes** impliquant:
 - Les représentants élus dans les assemblées nationales et régionales;
 - Les hauts fonctionnaires du gouvernement (en particulier dans les ministères des finances et/ou de la planification qui sont susceptibles d'avoir un rôle clé dans l'approbation des ressources allouées aux interventions);
 - Les organismes professionnels, les organisations de producteurs et les associations représentant les principaux acteurs impliqués dans le secteur agricole et alimentaire;
 - Les institutions financières;
 - Les acteurs non étatiques tels que les ONG qui peuvent avoir un intérêt ou une préoccupation concernant les questions liées à l'agriculture et à l'alimentation;
 - Les représentants des femmes et des jeunes dans les zones rurales;
 - Les établissements d'enseignement et de recherche.

Utilisation **de plateformes en ligne** pour la consultation et la diffusion d'informations. Les communications numériques et les médias sociaux offrent d'importantes possibilités d'élargir la couverture et le caractère inclusif des consultations et de renforcer leur transparence. Les moyens de dialoguer avec une base plus large de parties prenantes en utilisant des forums en ligne et des groupes web à travers les médias sociaux peuvent être explorés comme un moyen d'encourager une plus large «adhésion» au processus d'élaboration du PNIA. Toutefois, il est important de reconnaître que ces mécanismes numériques nécessitent des ressources dédiées ainsi qu'une gestion et un suivi constants pour pouvoir être efficaces.

3.3 Adaptation du menu des instruments de politiques pour le PNIA au contexte national

Dans chaque axe stratégique du cadre fondé sur les instruments, des domaines d'intervention sont proposés qui aident à organiser les instruments de mise en œuvre des politiques afin d'éviter toute confusion. Les utilisateurs sont invités à identifier et à décrire les instruments de mise en œuvre de la politique dans chacun des domaines d'intervention sélectionnés.

Idéalement, le menu des instruments de politiques devrait être accessible en ligne, où il sera facile à utiliser, accompagné d'instructions claires sur son utilisation et d'un registre faisant état des résultats finaux et pouvant être mis à jour au fil du temps. L'utilisation de la plate-forme en ligne permettra également de suivre plus efficacement les progrès réalisés dans l'élaboration et la mise

en œuvre des PNPA du PDDAA, au fur et à mesure que ces programmes se développeront dans les pays participants. Cliquez sur ce lien pour accéder à la plate-forme en ligne des instruments de mise en œuvre des politiques intelligentes du PDDAA.

Chaque instrument de politique comporte huit éléments qui doivent être adaptés pour garantir que les interventions du secteur public répondent aux problèmes de développement spécifiques au pays.

Ces huit éléments, ainsi que les questions auxquelles il faut répondre afin de les adapter aux conditions du pays, sont les suivants:

1. **Justification** – pourquoi utiliser cet instrument politique spécifique et comment apportera-t-il une valeur ajoutée au processus de développement?
2. **Objectif** – quels seront les résultats de l'utilisation de cet instrument politique et comment ces résultats contribueront-ils au processus de développement global ?
3. **Bénéficiaires** – qui bénéficieront de l'utilisation de cet instrument et comment sont-ils censés bénéficier de l'intervention?
4. **Dépenses éligibles** – quels sont les postes de dépenses éligibles dans le cadre de cet instrument de politique?
5. **Institution de mise en œuvre éligible** – quelles institutions du secteur public aux différents niveaux de gouvernement sont éligibles pour mettre en œuvre tout ou partie de cet instrument politique?
6. **Cible** – combien de bénéficiaires ou d'institutions ciblées bénéficieront de l'utilisation de cet instrument de politique pendant la période de mise en œuvre?
7. **Modalités de mise en œuvre** – comment cet instrument de politique devrait-il être mis en œuvre pour garantir qu'il atteigne les résultats escomptés?
8. **Budget** – quelle part des ressources publiques sera engagée pour la mise en œuvre de cet instrument de politique et d'où proviendront ces ressources?

Dans chaque axe stratégique, les options des instruments de politiques qu'un pays choisit doivent être adaptées en détail, chacun des huit éléments de chaque instrument étant décrit en détail. Tous les pays n'identifieront pas nécessairement des domaines d'intervention dans chacun des axes stratégiques, mais ceux qui sont sélectionnés doivent être remplis en détail.

3.4 Examen du recueil des instruments de mise en œuvre des politiques spécifiques à chaque pays

La liste complète des instruments de politiques que le pays a choisi constitue désormais le «Recueil» d'instruments de politiques spécifique à ce pays et fournit le squelette de son PNIA.

L'étape suivante consiste à examiner en détail ce recueil d'instruments de mise en œuvre des politiques. Il convient de noter que des consultations plus larges devraient être menées une fois que ce recueil aura été examiné et affiné par les principaux acteurs publics qui participeront à sa mise en œuvre. À ce stade, l'examen devrait être effectué par:

- Les membres du groupe de travail ou du comité technique qui supervise le processus;
- Les institutions du secteur public qui auront un rôle direct dans sa mise en œuvre - normalement les ministères de l'agriculture et/ou du développement rural, mais aussi

d'autres institutions qui peuvent avoir un rôle important à jouer dans le cadre de certains axes, comme celles qui sont responsables du développement des entreprises ou de l'industrie, des infrastructures et des travaux publics, des ressources en eau, de l'environnement, de la santé, de l'éducation, du commerce et du marché ou de la préparation aux catastrophes.

- Les institutions du secteur public responsables de la planification économique et du développement, ainsi que des finances, sont particulièrement importantes car elles sont susceptibles de prendre les décisions finales concernant l'allocation des ressources pour le PNIA; elles sont également susceptibles d'être bien placées pour identifier les questions relatives à l'harmonisation et à l'alignement avec d'autres plans et politiques à l'échelle nationale;
- Les représentants des différents niveaux de gouvernement qui sont susceptibles de jouer un rôle dans la mise en œuvre de ces instruments de politiques.

3.5 Préparation d'un projet de budget

Une fois que le projet de Recueil d'instruments de politique a été ajusté, sur la base de l'examen décrit ci-dessus (MGM et M-SAP), un projet de budget pour le Plan d'investissement peut être élaboré.

Cela peut se faire en agrégeant les lignes budgétaires comme suit:

1. Dans chaque zone d'intervention, additionnez les lignes budgétaires des différents instruments de politiques choisis et adaptés afin d'obtenir un budget total pour chaque zone d'intervention;
2. Pour chaque axe stratégique, additionnez les lignes budgétaires pour les différentes zones d'intervention afin d'obtenir un total pour chaque axe stratégique;
3. Pour tous les axes stratégiques, additionnez les totaux afin d'obtenir un total global pour le plan d'investissement dans son ensemble.

Le projet de budget fournira un bon guide sur ce qui sera nécessaire pour mettre en œuvre avec succès le plan d'investissement. Il pourra ensuite être comparé aux ressources existantes disponibles et identifier les lacunes éventuelles dans les besoins de financement.

L'outil en ligne peut être utilisé pour générer le projet de budget qui peut être exporté dans une feuille de calcul Excel et discuté avec les institutions gouvernementales compétentes responsables du budget national. Ces discussions doivent viser à clarifier les implications des besoins de financement annuels pour le budget national, les modalités de financement, la politique fiscale et la programmation des partenaires au développement pour la période d'investissement à l'étude, ainsi qu'à mettre en évidence les rendements économiques et sociaux attendus de la mise en œuvre du plan d'investissement.

3.6 Recherche d'un consensus autour du Recueil des instruments de mise en œuvre des politiques du pays

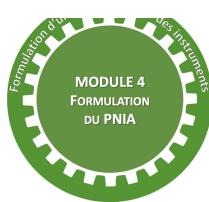
Une fois qu'un recueil d'instruments de politiques a été identifié, il est essentiel de parvenir à un accord entre les principales parties prenantes et les institutions qui seront impliquées dans la mise en œuvre de ces instruments, et cela ne peut être pris pour acquis.

Dans les modules précédents de ces directives, l'importance du dialogue avec les parties prenantes afin de parvenir à un consensus et à l'adhésion au processus du PNIA a été soulignée. Si ces étapes ont été suivies, les mécanismes de présentation et de discussion du recueil d'instruments de politiques devraient déjà être bien établis à ce stade du processus. Toutefois, il convient de veiller, lors de la présentation du recueil d'instruments de politiques aux différents groupes de parties prenantes, à ce que les instruments soient bien compris par ceux qui participent aux discussions. Ceci est particulièrement important car certains des termes utilisés pour décrire les différents instruments de politiques peuvent être interprétés quelque peu différemment par les différents groupes de parties prenantes.

À ce stade, deux activités essentielles pour parvenir à un consensus seront:

L'examen du recueil des instruments de politiques avec le groupe de travail ou le comité technique créé dans le cadre du module 2. Ce groupe devrait comprendre des représentants des principaux ministères concernés et, surtout, de l'unité du ministère des finances chargée de l'élaboration du budget national, car ce sont des acteurs clés de l'approbation éventuelle du PNIA. Les instruments de politiques spécifiques proposés dans le recueil devront être alignés sur le processus budgétaire national.

1. Impliquer les parties prenantes au sens large déjà associées plus tôt au processus de consultation pour le PNIA afin de valider les choix effectués concernant les instruments de politiques. Les consultations avec les différentes parties prenantes peuvent se faire par le biais de réunions avec des groupes de bénéficiaires spécifiques tels que les organisations de producteurs, les prestataires de services, les associations de commercialisation et les groupes de femmes ou de jeunes.
2. Des consultations en ligne pourraient également être utilisées pour que le recueil des instruments de politique proposé puisse bénéficier de commentaires et d'un examen plus larges.



Module 4 – Formulation du PNIA

Après avoir suivi le processus décrit dans les modules 1 à 3, les matériaux de base pour l’élaboration d’un Plan national d’investissement agricole (NAIP) devraient être disponibles.

Une description et une analyse détaillées du contexte du pays auront été produites grâce au module 1.

La théorie du changement, le cadre de résultats et le cadre programmatique du PDDAA auront été adaptés au contexte national grâce au module 2.

Le module 3 aura permis d’identifier des investissements spécifiques de ressources publiques dans le secteur agricole avec des zones d’intervention et un recueil d’instruments de politiques pour leur mise en œuvre. Un projet de budget aura également été élaboré.

Il est essentiel que toutes ces étapes aient été réalisées de manière séquentielle à travers un dialogue systématique avec les principales parties prenantes du secteur, notamment les institutions gouvernementales de premier plan et d’appui, le secteur privé, les représentants des principaux groupes de parties prenantes et le secteur non étatique.

Cela constituera une base complète pour l’élaboration du NAIP.

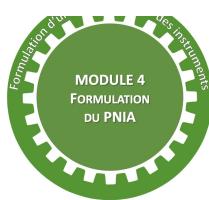
4.1 Élaboration du document principal du PNIA et des annexes

Afin d’élaborer la version écrite du PNIA, la première étape consiste à identifier un comité de rédaction pour diriger ce processus.

Un comité de rédaction pourrait être dirigé par un consultant approprié, mais cette figure devrait être appuyée par un comité technique dont le rôle serait d'aider à synthétiser soigneusement toutes les différentes composantes du PNIA en un seul document.

Le contenu proposé d'un PNIA du PDDAA comprend:

- i. Le contexte du pays;
- ii. Les priorités du gouvernement;
- iii. Une théorie du changement adaptée pour le PNIA;
- iv. Une définition des objectifs du PNIA;



- v. Un cadre programmatique exposant les programmes et les domaines d'investissement prioritaires pour le PNIA;
- vi. Une description plus détaillée de ces programmes, des domaines prioritaires d'investissement et des instruments de politiques.

Les annexes suggérées au projet de PNIA comprendraient:

- Annexe 1: Le cadre national adapté des résultats;
- Annexe 2: Un cadre programmatique détaillé;
- Annexe 3: Une description détaillée des outils de mise en œuvre des politiques;
- Annexe 4: Le budget.

Une annexe supplémentaire à élaborer pour compléter le PNIA serait une annexe décrivant le futur soutien du gouvernement aux chaînes de valeur prioritaires (voir section 2: modules 6-8).

4.2 Achèvement et finalisation du budget

Sur la base des étapes complétées dans le module 3, le projet de budget préparé devra ensuite être achevé et présenté, après avoir été aligné sur le processus budgétaire national.

En fonction des procédures budgétaires en place dans les différents pays, le budget alloué au PNIA sera très probablement élargi par rapport aux allocations actuelles pour l'administration et le fonctionnement quotidien du ministère de l'agriculture et de ses directions ou départements connexes. Dans les pays où l'approche du budget composite est la pratique, le budget de l'axe stratégique 1 dans le cadre programmatique proposé couvrira généralement l'administration et le fonctionnement du ministère de l'agriculture et de ses directions affiliées. Le budget final du PNIA devrait en outre comporter des affectations explicites pour les six autres axes stratégiques, les domaines d'investissement et les outils spécifiques de mise en œuvre des politiques.

4.3 Élaboration d'un plan de mise en œuvre/d'exécution

Le PNIA devrait être soutenu par un plan détaillé de mise en œuvre et d'exécution. Ce plan impliquera inévitablement un large éventail d'institutions, d'organisations et de parties prenantes dans la mise en œuvre des différents domaines d'investissement et des instruments de politiques. Par conséquent, il fera l'objet d'un développement continu et d'un affinement progressif au fur et à mesure de l'avancement des négociations et de l'approbation du PNIA.

Toutefois, il est important d'élaborer un projet de plan de mise en œuvre qui définisse clairement l'échelonnement nécessaire des interventions. Ce plan devrait clairement articuler la manière dont les différentes interventions interagissent et se soutiennent mutuellement et encourager les acteurs de la mise en œuvre du PNIA à comprendre quelles parties du PNIA sont interdépendantes et quelles parties pourraient constituer des composantes autonomes.

Module 5 – Organisation de l'approbation du PNIA et obtention du budget

Aussi solide et bien articulé que puisse être un PNIA, sans l'approbation et l'engagement du budget requis, il restera sur le papier et ne produira pas d'impact. Par conséquent, une fois qu'un PNIA a été rédigé, le processus d'organisation de l'approbation du PNIA et de l'obtention du budget requis est essentiel.

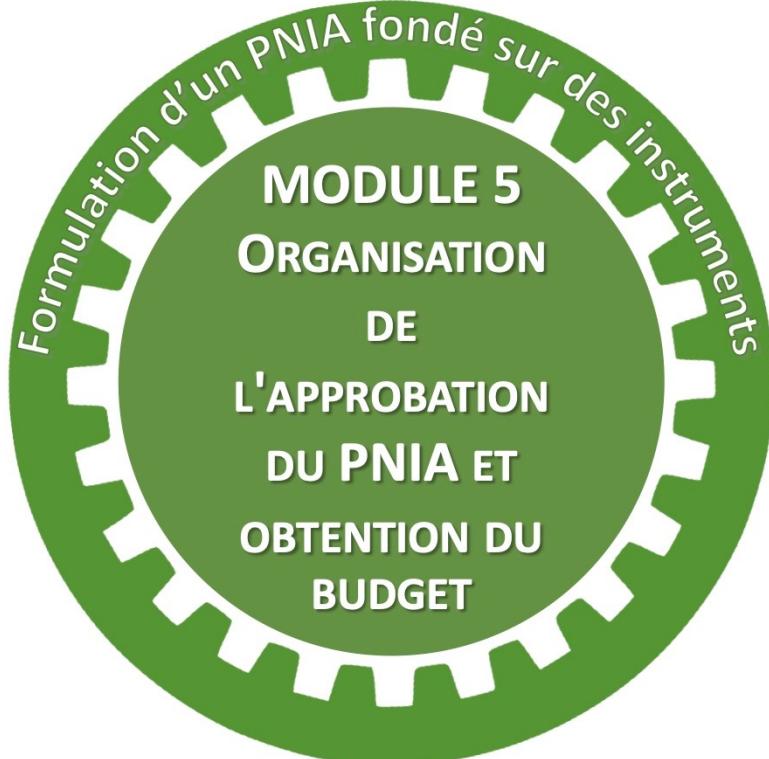
Cette étape du processus du PNIA nécessite une réflexion, une planification et un engagement de temps et de ressources. Le fait de simplement laisser l'ébauche du

PNIA terminée suivre les procédures requises peut ne pas garantir que l'approbation sera donnée. Un suivi plus poussé de la part des principaux acteurs impliqués dans l'élaboration, et la mise en œuvre future, du PNIA peut être nécessaire pour convaincre les décideurs et les représentants élus qu'il existe une «masse critique» derrière le PNIA qui garantira qu'il sera effectivement mis en œuvre et qu'il atteindra ses objectifs déclarés.

Dans les modules 1 à 4, un processus d'élaboration du PNIA a été décrit, dans lequel les processus consultatifs impliquant les principales parties prenantes, les institutions et les groupes concernés jouent un rôle important depuis le départ. Si le dialogue a été approfondi et inclusif dès le début, il est plus probable que les principaux décideurs perçoivent clairement l'appui au PNIA, ce qui devrait influencer leurs décisions concernant son approbation et son financement. Par contre, si les consultations et le dialogue ont été moins systématiques et que certains groupes de parties prenantes ou certaines institutions estiment qu'ils n'ont pas vraiment participé à l'élaboration du plan ou qu'ils ont été activement exclus des discussions clés, cela se traduira sans doute par des critiques et un manque d'appui qui pourraient influencer négativement sur comment les décideurs perçoivent le PNIA. Cela peut bloquer, ou ralentir, le processus d'approbation et de financement.

5.1 Organisation d'un atelier (ou ateliers) de validation des parties prenantes

Une fois le PNIA rédigé, un atelier de validation des parties prenantes, ou une série d'ateliers de validation des parties prenantes, peuvent constituer une plate-forme solide pour lancer le processus de pilotage du PNIA par le processus d'approbation. Les parties prenantes des institutions clés, du secteur privé, des associations de producteurs et d'acteurs de la chaîne de valeur et du secteur des acteurs non étatiques doivent se familiariser avec le contenu du PNIA: le processus qui a conduit à son élaboration et les résultats attendus, ainsi que les mécanismes de



suivi des progrès et les rôles et responsabilités des différents groupes d'acteurs dans sa mise en œuvre.

Ces ateliers offriront également un espace important de rétroaction et des possibilités d'ajustements appropriés qui reflètent les préoccupations des participants, ainsi que des suggestions sur les futures modalités de mise en œuvre.

En particulier, le dialogue public avec les principales parties prenantes dans le cadre de ces ateliers devrait faire comprendre aux principaux décideurs que le PNIA bénéficie d'un appui important et qu'il reflète les résultats d'un processus systématique de consultation et de concertation au sein du secteur agricole. Le cas échéant, les décideurs clés qui joueront un rôle dans le processus d'approbation, ainsi que les parlementaires et les représentants élus qui seront appelés à approuver les principales dispositions législatives et budgétaires pour rendre le PNIA opérationnel, pourraient également être appelés à participer à ces ateliers de validation en tant qu'observateurs afin d'être témoins de la participation d'autres parties prenantes au PNIA et de pouvoir constater directement l'appui dont bénéficie le secteur.

5.2 Interaction avec les hauts fonctionnaires

L'interaction avec les hauts fonctionnaires du gouvernement doit être assuré à plusieurs niveaux à ce stade du processus du PNIA.

Au **niveau gouvernemental**, les hauts fonctionnaires, y compris les ministres, les vice-ministres, les secrétaires principaux, les directeurs et les chefs d'agences des ministères directement concernés par le PNIA, doivent comprendre pleinement les stratégies de fond et les principales caractéristiques du PNIA et la façon dont il répond aux priorités du gouvernement et s'aligne sur les objectifs de développement régionaux, continentaux et mondiaux et, en particulier, sur les engagements de la déclaration de Malabo. Un résumé de ces aspects clés du PNIA devrait être préparé et mis à la disposition de ces responsables afin de s'assurer qu'ils disposent des informations essentielles sur le PNIA pour appuyer leur implication dans les discussions nécessaires à son approbation. Il est également important de fournir une synthèse du recueil d'instruments de politiques aux hauts fonctionnaires du gouvernement, en leur montrant comment l'approche fondée sur les instruments habilite le gouvernement et leur permet d'harmoniser et d'aligner toutes les interventions publiques sur les priorités gouvernementales.

Au **niveau parlementaire**, les parlementaires et les différentes sous-commissions responsables de l'agriculture et d'autres secteurs connexes tels que la terre, les ressources naturelles et l'environnement, les sciences et la technologie, le commerce, la santé, la protection sociale et le genre/la jeunesse devraient être informés du PNIA et sensibilisés à la façon dont les différentes interventions proposées dans le PNIA permettront de relever les défis qui touchent leurs administrés. L'interaction avec les représentants élus devrait mettre en évidence la manière dont le PNIA améliorera la redevabilité du secteur public et habilitera le gouvernement à rendre compte des résultats obtenus. L'interaction devrait également solliciter l'appui des parlementaires pour toute législation nécessaire à la mise en œuvre du PNIA, y compris la législation visant à appuyer la création de nouveaux mécanismes de financement tels que les Fonds de développement agricole et leur gestion.

Au **niveau de la société civile et du secteur privé**, les parties prenantes et les acteurs concernés doivent être conscients des domaines clés d'intervention identifiés dans le cadre programmatique

et être informés de la capacité des instruments de politiques proposés à remédier aux goulots d'étranglement de développement qui entravent la transformation du secteur agricole. Les rôles attendus des différents acteurs doivent être mis en évidence, ainsi que la manière dont les instruments de politiques proposés leur permettront de remplir leurs fonctions essentielles dans le processus de transformation. Il est également important de mettre en évidence toutes les subventions, incitations et allégements fiscaux proposés et la manière dont ces interventions sont structurées pour cibler les besoins variés des différentes parties prenantes du secteur.

5.3 Transmission du PNIA au cabinet

En général, le document du Cabinet du Mémo du Cabinet a un format strict selon le pays. Cependant, un format générique pourrait contenir ce qui suit dans un document de 3 à 5 pages:

- Le **titre** devrait être clairement indiqué. Dans ce cas, il pourrait être «Plan national d'investissement agricole 2020-2025»;
- Le **Mémo** devrait énoncer les points clés à l'étude;
- Certaines recommandations spécifiques doivent être faites en vue de leur examen par le Cabinet sur l'importance primordiale d'adopter le plan proposé qui vise à résoudre les défis dans le secteur, transformant ainsi le secteur;
- Un bref historique doit être fourni pour permettre au Cabinet de faire le lien entre le plan et toutes les autres activités menées dans le pays dans le cadre du Plan national de développement (PND);
- Le timing est essentiel et doit être établi de manière à ce que l'on sache quand le plan commencera et quand il se terminera. De plus en plus, les pays sont encouragés à aligner leur nouveau PNIA sur le calendrier général de planification nationale. Dans certains pays, ce calendrier est aligné sur le mandat présidentiel, de manière à garantir la cohérence avec la vision de toute administration en place;
- Les points de vue des parties prenantes sur le plan proposé doivent également être présentés brièvement;
- Le plan de mise en œuvre et les arrangements institutionnels proposés doivent être exposés.
- Le plan de suivi et de rapportage doit être inclus;
- Le Mémo doit indiquer clairement les implications financières de l'adoption du plan sur le budget national;
- Pour terminer, le document doit se conclure par une «**demande au Cabinet**» officielle du gouvernement national dans laquelle le ministre responsable de l'agriculture sollicite l'approbation par le Cabinet de ce plan national d'investissement dans l'agriculture, qui détaille les principes, les actions et les arrangements budgétaires et organisationnels visant à transformer l'agriculture dans le pays, en tant que document consensuel issu de consultations approfondies avec les principales parties prenantes sur le terrain.

5.4 Rationalisation du nouveau PNIA dans le budget national

Une leçon importante qui s'est dégagée après plusieurs années où les pays ont reçu le soutien de diverses institutions pour mettre en œuvre leur PNIA est que le processus du PDDAA n'est pas toujours intégré dans les systèmes nationaux de planification et de budgétisation. Cela semble lié à la façon dont le processus du PDDAA a été entrepris dans certains pays. De fait, en 2004, la plupart des pays avaient mis en place des approches sectorielles (SWAP) pour l'agriculture. Si certains ont transformé leur SWAP agricole en PNIA, en l'alignant sur les principes du PDDAA, dans certains pays, les deux ont continué d'exister côté à côté (souvent en se faisant concurrence pour les ressources publiques). En outre, le lien entre le PND et le PNIA n'est souvent pas défini de la même manière dans les différents pays. Les budgets nationaux étant souvent basés sur les plans nationaux de développement, un faible lien avec le PNIA peut avoir des implications financières.

Les questions clés qui ont découlé de cette leçon sont les suivantes:

- *Améliorer le flux des finances publiques vers les priorités politiques:* Que faut-il faire pour garantir que les finances publiques soient équilibrées entre les priorités politiques et les composantes des programmes en ce qui concerne le financement du gouvernement et des donateurs ? Quelles recommandations devraient être incluses dans la feuille de route ?
- *Alignement des financements complémentaires et fiables des partenaires au développement:* quelles synergies spécifiques entre les financements des gouvernements et des donateurs devraient être alignées pour garantir que les tâches essentielles soient financées en premier, que les lacunes soient comblées et que les doublons soient évités ? Donc, idéalement, un plan de dépenses du PNIA doit être intégré au budget national. D'après l'expérience, cela semble être une bonne pratique pour garantir que les dépenses publiques dans l'agriculture soient alignées sur le PNIA et guidées uniquement par celui-ci. Ainsi, les dépenses effectuées dans le cadre du PNIA devraient être faire l'objet d'examens budgétaires tels que l'audit annuel, les revues des dépenses publiques du secteur agricole [[AgPER](#)] et les Programmes d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), grâce à une diffusion et une application plus larges de leurs directives respectives.

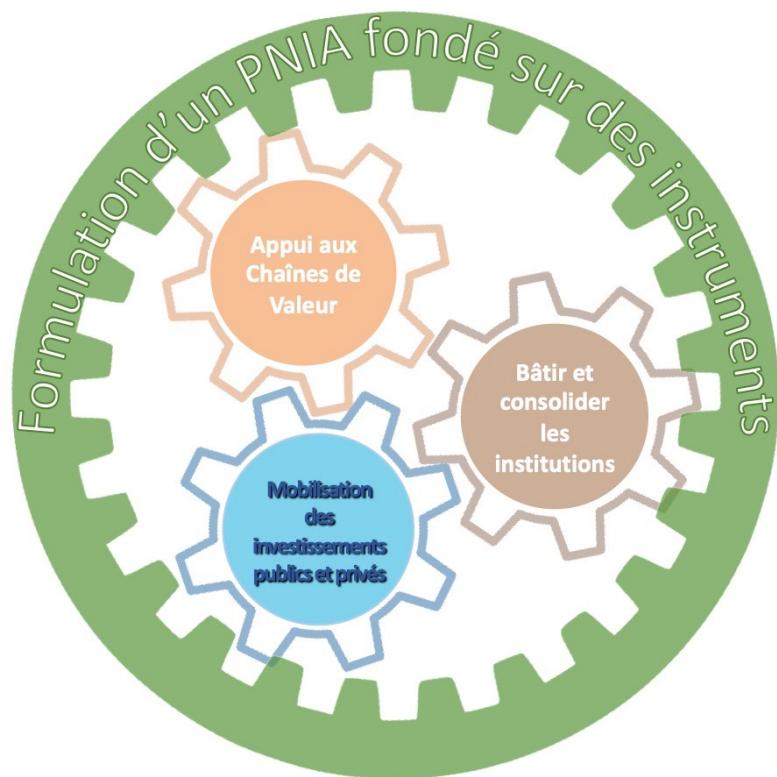
PARTIE 2 - MOBILISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS

L'efficacité d'un portefeuille d'investissement dépend directement des ressources disponibles pour le financer. Cette partie des directives se concentre sur les différents moyens de mobiliser les ressources nécessaires au financement des PNIA et ainsi générer des investissements transformateurs dans l'agriculture en Afrique.

Un point de départ crucial pour comprendre comment mobiliser les ressources financières nécessaires pour étayer un PNIA est de reconnaître que le manque de ressources financières n'est pas le problème majeur freinant le développement de l'agriculture africaine.

En 2016, les pays africains ont dépensé 35 milliards de USD en importations de produits alimentaires, un chiffre qui, aux taux actuels, pourrait atteindre 110 milliards de USD d'ici 2025¹. Parallèlement à ces importantes ressources financières qui quittent le continent pour payer les denrées alimentaires importées, plus de 50 milliards de USD affluent vers le continent sous forme d'aide publique au développement (APD)². Sur ce montant, l'aide alimentaire représentait environ 10 pour cent. En plus de ces ressources déjà considérables consacrées aux importations de denrées alimentaires et à l'aide alimentaire, les investissements étrangers directs en Afrique ont atteint 46 milliards de USD en 2018³. Il est clair que des ressources financières sont disponibles, mais elles ne sont pas investies dans l'agriculture, ou alors elles le sont de façon inefficace, et ne permettent pas de réaliser la transformation de l'agriculture africaine qui est nécessaire pour nourrir la population croissante du continent.

Par le biais du PDDAA et de la déclaration de Malabo, les pays participants se sont engagés à veiller à ce qu'ils investissent au moins 10 pour cent des dépenses publiques dans l'agriculture. Les PNIA représentent le moyen clé pour que ces ressources soient effectivement investies dans l'agriculture en offrant à l'agriculture un environnement favorable pour attirer les investissements,



¹ AfDB (2016). *Nourrir l'Afrique: Stratégie pour la transformation de l'agriculture en Afrique* pour la période 2016-2025. BAD Abidjan. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Nourrir_l_Afrique_-_Strategie_pour_la_transformation_de_l_agriculture_en_afrique_pour_la periode_2016-2025.pdf

² OECD (2018). *Development Aid at a Glance: Statistics by region. 2.Africa 2018 Edition.*

<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>

³ CNUCED (2019). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2019. Les zones économiques spéciales. Repères et vue d'ensemble.* Nations Unies, New York. https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2019_overview_fr.pdf

tant de sources publiques que du secteur privé. Cependant, cet engagement doit être considéré comme l'investissement **minimum** requis dans le secteur agricole en Afrique si l'on veut qu'il réalise l'ambition de devenir un moteur du développement, de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté. Reconnaître le véritable potentiel de l'agriculture africaine nécessitera l'instauration de mécanismes durables permettant de garantir que tous les acteurs des chaînes de valeur agricoles, qu'ils soient à grande, moyenne ou petite échelle, puissent accéder au financement dont ils ont besoin pour garantir le développement de leurs entreprises agricoles.

Les obstacles à la réalisation de ces niveaux d'investissement dans l'agriculture sont nombreux. Dans un contexte financier mondial offrant un large éventail de possibilités d'investissement potentiellement intéressantes, il peut être particulièrement difficile d'attirer des fonds d'investissement spécifiquement destinés à l'agriculture africaine. Si l'immense potentiel de l'agriculture africaine peut être reconnu par ceux qui sont étroitement impliqués dans son développement, il peut être difficile de convaincre les investisseurs de ce potentiel.

Plusieurs facteurs spécifiques peuvent dissuader les investisseurs d'investir dans l'agriculture africaine. Il s'agit notamment des facteurs suivants:

- Les risques perçus dans un secteur encore dominé par l'agriculture pluviale et les chaînes de valeur relativement peu organisées;
- L'absence d'un environnement favorable et d'une volonté politique pour réformer le secteur agricole;
- Des chaînes de valeur mal organisées et peu performantes dans l'ensemble du secteur agricole;

Le développement agricole en Afrique a généralement été financé par deux canaux principaux:

- L'aide internationale au développement par le biais de projets;
- Les gouvernements nationaux par le biais d'allocations provenant directement de leurs budgets nationaux, canalisées soit par des projets, soit par des services d'appui à l'agriculture.

La première de ces options, tout en obtenant souvent des résultats significatifs à court terme, a démontré que les approches de projet génèrent rarement des résultats durables. Les apports de ressources financières à relativement court terme créent souvent des systèmes qui ne peuvent être pérennisés une fois que la source de financement est épuisée. À maintes reprises, les projets n'ont pas réussi à mettre en place des systèmes alimentaires viables accompagnés des dispositions institutionnelles nécessaires pour assurer une gouvernance efficace de ces systèmes. L'impact global sur l'agriculture a rarement été transformateur.

La seconde de ces options de financement, dans laquelle les gouvernements nationaux établissent soit leurs propres projets, soit un ensemble de services dédiés à l'appui de l'agriculture, financés par le budget national, a au moins le potentiel d'aborder certaines de ces options de pérennisation. Toutefois, elles ont souvent été entravées par les ressources limitées disponibles dans les budgets nationaux, les fuites et les obstacles bureaucratiques qui retardent le décaissement des fonds et rendent ces initiatives gouvernementales peu réactives aux besoins sur le terrain. En particulier, les systèmes bureaucratiques sont confrontés à des difficultés insurmontables pour apporter les réponses requises lorsque les investissements sont nécessaires pour encourager un secteur agricole plus dynamique qui interagisse avec le marché.

La résolution de ces problèmes nécessite des actions qui sont présentées dans les quatre sections de ce guide. Dans cette section 2, l'accent est mis sur les actions spécifiques qui peuvent contribuer à financer les investissements publics et privés dans l'agriculture. Comme dans les autres sections, les approches de mobilisation et de gouvernance des ressources financières pour la transformation de l'agriculture sont basées sur les 50 dernières années d'expérience en matière de développement agricole en Afrique et dans le monde. Cette expérience met en évidence deux domaines d'action clés pour le financement de l'agriculture et de bons systèmes:

- La création d'un Fonds de développement agricole (FAD);
- Mobiliser des fonds pour l'agriculture auprès de sources privées.

En examinant le financement du secteur agricole, les actions décrites dans cette section ne peuvent être prises de façon isolée par rapport aux processus décrits dans les autres sections de ce guide. L'instauration de modalités de financement efficaces doit être étroitement liée à formulation d'un PNIA (section 1), à l'appui aux chaînes de valeur (section 3) et à bâtir et consolider les institutions (section 4). Encourager les investissements dans l'agriculture ne consiste pas seulement à trouver des ressources et à les canaliser vers les investissements agricoles. Cela exige la création d'un ensemble de conditions qui feront de l'agriculture un investissement avantageux.

En examinant le financement du secteur agricole, les mesures énoncées dans cette section ne peuvent être prises isolément des processus décrits dans les autres sections de ces directives. L'établissement d'ententes de financement efficaces doit être étroitement lié à l'élaboration d'un PNA (article 1), à l'appui aux chaînes de valeur (article 3) et à la construction et au renforcement des institutions (article 4). Encourager l'investissement dans l'agriculture ne consiste pas seulement à trouver des ressources et à les canaliser vers des investissements agricoles. Elle exige la création d'un ensemble de conditions qui feront de l'agriculture un investissement attractif.

La partie 2 se compose de 2 modules:

- **Module 6: Création et financement d'un Fonds de développement agricole (FAD).** Ce module décrit le rôle crucial que doivent jouer les fonds de développement agricole (FAD) en tant qu'élément clé pour garantir un financement permettant d'apporter les changements nécessaires à la transformation du secteur agricole. Le module traite du processus d'instauration d'un FAD, de l'identification des fonds pour sa création et, en particulier, met en évidence les caractéristiques clés de la gouvernance du FAD afin de garantir un fonctionnement efficace;
- **Module 7: Mobiliser des fonds pour l'agriculture auprès de sources privées.** En fin de compte, le développement d'un secteur agricole dynamique en Afrique dépendra de la mobilisation des financements privés à investir dans l'agriculture. La durabilité à long terme ne peut dépendre du seul financement public. Ce module traite de certaines des stratégies fondamentales pour s'engager avec le financement privé, y compris les instruments de politiques clés pour encourager l'investissement dans l'agriculture.

Module 6 – Création et financement d'un Fonds de développement agricole (FAD)

L'importance d'un fonds dédié au développement agricole.

À long terme, un secteur agricole moderne ne sera pérenne que s'il est financé par le secteur privé. Mais dans le contexte africain, comme dans de nombreuses autres régions du monde par le passé, il existe des contraintes importantes qui entravent la mobilisation des ressources publiques et privées nationales et internationales pour financer l'agriculture.

Ces contraintes comprennent:

- Le manque d'infrastructures essentielles telles que le transport, les communications, l'irrigation, l'alimentation électrique et les installations de stockage et de commercialisation;
- l'absence de mécanismes de partage des risques liés à l'agriculture (conditions météorologiques, ravageurs et maladies, catastrophes naturelles);
- Une organisation et des mécanismes limités d'agrégation de la production, en particulier chez les petits exploitants les plus pauvres tels que les femmes, les jeunes et les groupes vulnérables;
- Des chaînes de valeur mal organisées et peu structurées pour les produits agricoles de base.

Pour aider à surmonter ces contraintes et à lancer le processus de transformation du système agricole et alimentaire, un Fonds de développement agricole dédié est un outil essentiel.

6.1 Établissement de l'objectif et des priorités du FAD

L'un des défis majeurs de l'instauration d'un FAD est de s'assurer que son objectif est clairement défini et compris par toutes les parties prenantes concernées: les politiciens, les administrateurs et les utilisateurs potentiels du fonds. Dans le passé, les FAD ou des mécanismes similaires ont souvent été mis en place sans que leur rôle de facilitation du développement agricole ou d'instrument politique permettant de canaliser les ressources vers le secteur agricole pour assurer un appui aux populations agricoles soit clairement défini.

L'objectif et les priorités du FAD devront clairement être alignés étroitement sur les questions et les interventions identifiées dans le PNIA de chaque pays et identifier les domaines d'intervention où le FAD a un rôle clé à jouer. Ces domaines devront ensuite être intégrés dans la déclaration d'intention et les priorités du Fonds.

L'objectif global du FAD sera forcément relativement large afin d'inclure tous les domaines dans lesquels il est susceptible d'être impliqué. Un exemple d'une telle déclaration d'intention pourrait être:

«offrir un cadre juridique et réglementaire exhaustif, harmonisé, efficace et efficient pour le financement de l'agriculture».

L'énoncé des **priorités** du FAD doit être plus détaillé et offrir une ligne directrice pour la mise en œuvre du Fonds qui sera claire pour toutes les parties prenantes et qui définira clairement les limites de ce que le FAD peut (et ne peut pas) faire. Ces priorités fourniront également aux parties prenantes un moyen clair d'obliger le FAD à rendre compte s'il atteint ou non son objectif et s'il poursuit les priorités qu'il s'est fixées.

Dans le contexte africain, il est probable qu'un FAD accorde la priorité à la croissance et au développement des petits exploitants agricoles car ils sont les principaux acteurs du secteur, mais cela peut être réalisé en se concentrant sur divers domaines prioritaires, notamment:

- Le développement d'une (de plusieurs) chaîne(s) de valeur;
- La promotion de la sécurité d'utilisation et de manipulation des produits agrochimiques;
- La promotion de la production et l'utilisation d'aliments pour animaux de qualité;
- La promotion des instruments d'assurance agricole;
- L'assistance juridique aux agriculteurs pour la sécurisation des titres de propriété foncière;
- La promotion de l'irrigation;
- L'Amélioration des arrangements de commercialisation et d'agrégation pour les petits exploitants;
- Facilitation de l'amélioration des infrastructures.

Il est essentiel de parvenir à un consensus et à une compréhension de l'objectif et des priorités du FAD avant sa création, car cela aura une incidence sur l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire approprié et sur les dispositions de gouvernance du FAD. Si l'objectif et les priorités ne sont pas bien compris ou ne bénéficient pas d'un large soutien, il se peut que ces dispositions soient établies d'une manière qui pourrait conduire à ce que le FAD soit détourné de son objectif déclaré et «utilisé» pour répondre à d'autres priorités qui pourraient être sans grand rapport avec la réalisation d'un changement transformateur dans le secteur agricole.

6.2 Établissement d'un cadre réglementaire pour le FAD

Le cadre réglementaire du FAD doit définir clairement plusieurs éléments clés du fonctionnement du FAD.

Ce que le FAD vise à réaliser. Il est clair que cela doit être aligné sur l'objectif déclaré et les priorités qui ont été convenues entre les parties prenantes.

Qui le FAD a l'intention de bénéficiar. Ceci devrait également être aligné sur les priorités fixées pour le FAD et doit être défini aussi précisément que possible et faire l'objet d'une réflexion approfondie. Même si les principaux bénéficiaires visés par le FAD sont les petits exploitants agricoles, il convient d'examiner comment certains investissements stratégiques pouvant bénéficier aux institutions bancaires offrant des prêts aux petits exploitants agricoles, ou des investissements dans des entreprises à plus grande échelle produisant des semences de qualité, pourraient également être nécessaires afin d'appuyer durablement les petits exploitants agricoles. Il convient donc de prendre en considération l'ensemble des bénéficiaires potentiels.

COMMENT le FAD profitera aux bénéficiaires visés. Ceci devrait exposer les actions spécifiques que le FAD entreprendra afin d'atteindre son objectif et de répondre à ses priorités. En réalité, cela fournira un guide sur les mesures de mise en œuvre que le FAD entend utiliser pour atteindre son objectif et sera essentiel pour guider le fonctionnement du FAD.

Le processus de développement du NAIP dans chaque pays devrait fournir une base importante pour établir exactement quelle mesures feront l'objet de l'appui par le FAD pour leur mise en œuvre et celles-ci varieront en fonction des priorités du pays et des domaines d'intervention spécifiques identifiés à la fois par le PNIA et le FAD.

Les exemples suivants illustrent comment le plan de mise en œuvre d'un FAD peut varier en fonction des priorités qu'il a fixées, ou en fonction des priorités qui ont été définies dans le PNIA du pays.

- Un FAD dont la priorité est de soutenir le développement de systèmes de financement agricole pour aider les petits exploitants à accéder à des capitaux essentiels pour la croissance pourrait adopter les mesures suivantes:
 - Inciter à et financer les banques et autres institutions financières pour étudier, développer et offrir des produits de garantie de financement et de prêt agricoles innovants et abordables au profit des acteurs de la chaîne de valeur, en particulier des petits exploitants et des femmes;
 - Renforcer la capacité des emprunteurs tels que les agriculteurs, les agrégations de petits exploitants et d'autres acteurs de la chaîne de valeur à accéder à des prêts qui amélioreront leur productivité;
 - Encourager à et financer les établissements d'assurance pour étudier, concevoir et offrir des produits d'assurance abordables aux petits exploitants agricoles afin de les protéger des incertitudes inhérentes au secteur agricole;
 - Financer le plaidoyer, la diffusion des connaissances et la formation sur l'utilisation de ces produits.
- Un FAD qui vise à «offrir un filet de sécurité aux agriculteurs, à les protéger contre la volatilité des marchés et à les indemniser pour la faible rentabilité du secteur agricole» pourrait, à l'instar du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) de l'Union européenne, verser des paiements directs aux agriculteurs qui remplissent les critères d'éligibilité qu'ils ont définis, à savoir:

- être un agriculteur actif, disposer de terres agricoles utilisées pour une activité agricole sur le territoire des États membres de l'UE et satisfaire aux exigences minimales de la réglementation;
- Les paiements directs sont donnés sous la forme de:
 - Des paiements de base, qui sont versés à tous les agriculteurs en fonction du nombre d'hectares qu'ils cultivent;
 - Le paiement vert, accordé pour le respect de pratiques agricoles déclarées respectueuses du climat et de l'environnement;
 - et les jeunes agriculteurs, décernés pour une période allant jusqu'à cinq ans aux personnes de moins de 40 ans qui commencent tout juste à exercer l'activité agricole;
 - Les États membres ont également la flexibilité de répartir les paiements pour les régimes en faveur des petits agriculteurs, les programmes de redistribution et le paiement pour les zones à contraintes naturelles, telles que les zones de montagne, où l'agriculture est particulièrement difficile.
- Un FAD qui vise à réglementer les marchés pour assurer la stabilité et la croissance agricole pourrait prendre, tout comme le FEAGA, la mesure d'établir un système d'appui aux prix sous la forme:
 - d'intervention publique sur les marchés agricoles;
 - de financement du stockage des produits agricoles pour stabiliser la mise sur le marché des produits;
 - d'utilisation de méthodes d'intervention spéciales en temps de crises telles que les épizooties et les catastrophes naturelles;
 - et de fixation de quotas pour des marchés de produits spécifiques tels que le sucre et le lait.
- Un FAD qui vise à encourager les agrégations de petits exploitants agricoles pourrait, comme la SADC:
 - Financer les études, les consultations et les négociations menant à la création de nouvelles agrégations de petits exploitants, d'organisations de producteurs et d'associations professionnelles et au renforcement celles qui existent déjà;
 - Financer l'élaboration d'agrégations, y compris le coût de l'élaboration de plans d'affaires;
 - Financer la formation et l'encadrement des dirigeants et du personnel des organisations de producteurs et des agrégations agricoles afin qu'ils puissent apporter leur soutien aux chaînes de valeur agricoles.

6.3 Établissement d'une gouvernance efficace pour le FAD

Des mécanismes de gouvernance efficaces devront être mis en place pour garantir le bon fonctionnement du FAD à long terme. Dans le passé, de nombreuses tentatives de création de Fonds de développement agricole ont échoué en raison de l'absence de mécanismes de gouvernance appropriés garantissant que le fonds est utilisé pour l'objectif fixé, de l'absence de freins et de contrepoids efficaces pour contrôler le fonctionnement du fonds et pour garantir une transparence totale dans sa gestion et sa mise en œuvre.

Qui gère le fonds?

L'une des erreurs les plus courantes qui a conduit à l'échec des FAD précédents a été d'attribuer le contrôle aux agences gouvernementales existantes. Cela tend à résulter à ce que le FAD soit utilisé pour faire avancer les objectifs de l'agence à laquelle est assigné le contrôle (plutôt que la réalisation de l'objectif et des priorités spécifiques du FAD lui-même) et que le FAD devienne simplement un bras de l'agence qui le gère, plutôt qu'un organe indépendant opérant au bénéfice du secteur agricole dans son ensemble. Il est essentiel que la gestion du FAD soit perçue par toutes les parties prenantes comme représentant leurs intérêts communs. Une certaine forme de gouvernance «collective» impliquant des représentants de tous ceux qui ont un intérêt dans le Fonds doit donc être recommandée. Cela pourrait prendre la forme d'un conseil d'administration composé de représentants des associations du secteur agricole, des banques, des transformateurs, des négociants en intrants et en production agricoles, des organisations paysannes. Les institutions gouvernementales pertinentes pourraient être associées à ces intérêts, mais l'indépendance vis-à-vis de l'influence politique devrait être un critère important pour l'organe de gouvernance. Une autre option serait de créer le FAD sous forme de société détenue conjointement par ces différents groupes d'intérêt.

Dans un contexte national où une certaine forme d'implication du gouvernement est considérée comme importante pour garantir l'engagement de tous les acteurs du secteur, les personnes nommées par le gouvernement peuvent assumer un rôle supplémentaire de supervision ou de figure de proue. Mais le fonctionnement indépendant du fonds est essentiel.

Comment sera-t-il géré? En établissant le mode de fonctionnement et de gestion du FAD, le principe de l'indépendance opérationnelle doit être clairement articulé. Les personnes nommées ne doivent pas être des politiciens mais choisies en fonction de leur connaissance des problèmes du secteur agricole et des services connexes, ainsi que de leur capacité avérée à remplir les rôles spécifiques requis au sein du FAD. Les procédures doivent être établies non pas sur la base de précédents concernant des programmes gouvernementaux ou des aides financières antérieurs, mais sur la base des besoins réels des bénéficiaires proposés pour les activités du FAD. Les procédures bureaucratiques doivent être réduites au minimum et des dispositions doivent être mises en place pour garantir que le FAD réponde rapidement aux demandes qui lui sont adressées.

Transparence

Une transparence totale dans le fonctionnement et la gestion du FAD sera essentielle pour assurer sa durabilité et son efficacité. Cela devrait comprendre:

- La transparence sur les sources de financement afin que toutes les parties prenantes puissent clairement identifier les fonds disponibles au sein du fonds, leur provenance et leur affectation;

- La transparence sur l'objectif et les priorités du FAD est présentée et largement mise à la disposition de toutes les parties prenantes potentielles sur une base régulière (possiblement annuelle), y compris ce que le FAD financera, comment il mettra en œuvre ce financement, quelles sont les limites du financement qui peut être demandé et les procédures que les bénéficiaires potentiels doivent entreprendre pour accéder à ce financement;
- La transparence sur les performances du FAD est publiée dans des rapports réguliers et certifiée par les autorités compétentes, présentant clairement ce que le FAD a fait, ce qui a été réalisé et la manière dont les fonds dont le FAD dispose ont été utilisés.

La manière dont ces efforts de transparence s'articulent dépendra beaucoup du contexte national. L'utilisation de plateformes électroniques et de médias sociaux offre un large éventail d'options pour permettre aux parties prenantes d'accéder à des informations sur le fonctionnement d'une organisation et celles-ci peuvent être appropriées dans certains cas. Lorsque l'accès aux médias électroniques est plus limité, il peut être nécessaire d'investir du temps et des ressources dans le cadre des activités quotidiennes normales du FAD pour communiquer ce que fait le fonds et comment l'utiliser en employant des approches plus novatrices qui peuvent être facilement comprises par les utilisateurs potentiels.

Des mécanismes de contrôle efficaces

Une autre considération opérationnelle importante est le mécanisme de contrôle et de vérification qui sera mis en place pour s'assurer que les fonds ne sont pas détournés et que l'argent du Fonds va vers des mesures qui répondent réellement à ses priorités déclarées.

6.4 Financement du FAD

La capacité du FAD à mobiliser des fonds pour financer ses activités dépendra avant tout du fait qu'il ait ou non été créé avec un objectif clairement défini, une réglementation rigoureuse en place et des dispositions de gouvernance appropriées. Les possibilités d'attirer des financements, quelle qu'en soit la source, seront considérablement accrues lorsque ces trois éléments clés du FAD seront bien établis et auront été efficacement communiqués aux sources potentielles de financement. La perception que le FAD dispose de dispositifs de gouvernance efficaces sera particulièrement importante pour inspirer confiance aux financiers potentiels. Dans le passé, les FAD qui ont souvent été établis dépendaient entièrement du financement gouvernemental, ou du financement de projets par des donateurs externes par le biais du Trésor de leurs pays respectifs. Cela s'est rarement avéré efficace. Les fonds provenant directement du gouvernement ont tendance à être limités et les fonds fournis par les donateurs externes sont souvent assortis d'une échéance et ne sont pas pérennes. Le recours aux décaissements du Trésor a également tendance à entraîner des retards importants en raison de procédures bureaucratiques compliquées qui peuvent sérieusement entraver la capacité d'un FAD à remplir ses fonctions essentielles.

Il est donc important de viser à financer le FAD à partir de fonds qui sont en dehors du budget national. Dans un premier temps, il peut être nécessaire d'utiliser le financement du gouvernement ou des donateurs comme «capital de lancement» pour la création du fonds, mais l'objectif à moyen et long terme devrait être que le fonds soit financé au sein du secteur agricole lui-même. Tout comme la construction de routes peut être financée par des péages sur l'utilisation des routes, un secteur agricole dynamique, avec des chaînes de valeur bien structurées et

organisées, devrait être en mesure de soutenir le FAD par le biais d'un système de taxes et de redevances légères qui n'empiètent pas sur le fonctionnement du secteur mais permettent d'accumuler des ressources pour soutenir le développement continu du secteur.

Le FAD ne doit pas être considéré comme une source unique d'investissement dans le secteur agricole fonctionnant de manière isolée. L'une de ses fonctions essentielles devrait être de faciliter les investissements provenant d'autres sources dans l'agriculture et les systèmes alimentaires. Cela signifie probablement qu'il faut s'efforcer d'identifier des co-financiers, particulièrement du secteur privé, avec lesquels le FAD peut développer des mécanismes de financements mixtes pour des ensembles d'investissements dans l'agriculture et les services connexes.

Une communication efficace concernant le FAD, sa vocation, ses priorités et ses performances sera essentielle pour garantir la mobilisation des ressources dont il a besoin. Cela nécessitera un investissement dans la communication dès les premières étapes de la création du FAD et se poursuivra lorsque le FAD fera pression sur des personnalités clés des secteurs public et privé afin de garantir l'indépendance du FAD et d'attirer des investissements dans le secteur.

Version pour commentaires

Module 7 – Mobiliser des fonds pour l'agriculture auprès de sources privées

À moyen et long terme, le financement d'un secteur agricole dynamique et transformé ne peut pas dépendre du financement public. Le secteur agricole doit devenir un investissement avantageux pour les financiers privés qui voudront investir dans l'agriculture s'ils constatent qu'elle peut leur procurer un rendement intéressant sur leurs investissements. La nécessité pour les gouvernements de donner l'impulsion initiale à la transformation de l'agriculture, en particulier dans le contexte africain, est reconnue, mais il est essentiel de travailler dès le premier stade du développement agricole pour faire de l'agriculture une option intéressante pour les investisseurs privés.

Jusqu'à présent, en Afrique, il s'est avéré difficile d'attirer les investissements privés dans le secteur agricole. L'agriculture en Afrique est encore perçue comme étant sujette aux risques et dépourvue de bon nombre des caractéristiques fondamentales requises pour en faire un investissement «avantageux» par rapport à d'autres secteurs.

Ce module suggère donc certains des mécanismes et instruments qui peuvent être envisagés pour encourager les investissements privés dans l'agriculture.

7.1 Fonds souverains, entreprises souveraines et fonds de développement

Plusieurs pays africains ont créé des fonds souverains comme mécanismes de mise en commun des recettes excédentaires, notamment celles générées par l'exploitation des minerais et du pétrole. Les objectifs de ces fonds peuvent varier. Certains pays les considèrent avant tout comme un moyen d'assurer la sécurité contre la volatilité des marchés internationaux pour les principales ressources dont ils dépendent. Toutefois, ils sont aussi de plus en plus considérés comme des mécanismes de mobilisation des ressources pour le développement national. Les entreprises souveraines et les fonds de développement stratégique peuvent représenter des ensembles très importants de ressources publiques qui peuvent être à la recherche de canaux d'investissements appropriés pour soutenir le développement du pays. Lorsque ces fonds sont disponibles, l'investissement dans un Fonds de développement agricole pourrait représenter un canal viable pour l'investissement de leurs ressources.

7.2 Bourse des produits agricoles

Les risques liés aux investissements agricoles représentent l'un des principaux obstacles pour les investisseurs potentiels. Les bourses de produits agricoles peuvent réduire les coûts et les risques liés aux transactions. Elles peuvent fournir des informations publiques précieuses comme les prix et les volumes des échanges. Elles peuvent, de nombreuses manières indirectes, encourager le secteur financier à investir dans le développement des chaînes de valeur agricole, améliorer l'accès des agriculteurs aux marchés, réduire les marges de commercialisation et favoriser la croissance de la productivité agricole.

Une bourse de produits agricoles est un marché organisé et réglementé qui facilite l'achat et la vente de contrats dont la valeur est liée au prix des produits agricoles (par exemple, le maïs, les pommes de terre, le bœuf). En général, les acheteurs de ces contrats acceptent la livraison d'un produit, et les vendeurs acceptent de livrer le produit. Les bourses stipulent les caractéristiques normalisées de chaque contrat, telles que la quantité à livrer, la qualité du produit, son prix et la date de livraison.

Les bourses de produits agricoles sont généralement associées à des marchés efficaces et sophistiqués, offrant des avantages appréciables tels que la découverte des prix, des informations sur le marché accessibles au public, des contrats permettant de minimiser les risques de prix, des coûts de transactions boursières peu élevés et une assurance contre les comportements opportunistes potentiels des partenaires commerciaux.

Il est essentiel de créer un environnement approprié pour l'introduction de bourses de produits agricoles. Parmi les conditions clés qui doivent être mises en place, on peut citer:

- La volonté des sociétés financières et bancaires de réaliser des opérations de bourse de produits agricoles et de prêter aux acteurs du secteur agricole en se basant sur la perception qu'il est rentable pour elles de le faire;
- Une demande et volonté fortes des acteurs de l'agriculture de payer pour la possibilité de déplacement et de dispersion des risques;
- Une entité de gestion qui est perçue comme digne de confiance, impartiale, et pourtant décisive dans son approche de la résolution des litiges contractuels entre les participants du marché. Il est essentiel d'appuyer ces règles de comportement clairement définies pour ceux qui participent à la bourse;
- Des règles transparentes régissant le comportement des courtiers actifs en bourse;
- L'engagement des gouvernements à adopter des règles transparentes et prévisibles pour les opérations directes de l'État sur les marchés agricoles, y compris les politiques commerciales;
- Des marchés au comptant dynamiques avec d'importants volumes d'échanges déjà en place.

Il est clair que dans de nombreux pays africains, ces conditions sont encore sous-développées et qu'il faudra peut-être un long processus avant que ces conditions ne soient mises en place.

Certaines de ces conditions ne peuvent être établies qu'une fois que la transformation du secteur agricole est en cours. Les bourses de produits agricoles nécessitent des chaînes de valeur organisées et structurées et une masse critique en termes de volumes de produits échangés, et celles-ci doivent être développées avant d'entamer le processus de création d'une bourse.

Des consultations approfondies sont nécessaires pour s'assurer que les gouvernements comprennent comment un engagement en faveur du développement des bourses de produits agricoles délimiterait leur comportement et leurs choix politiques. En particulier, les perspectives de développement durable des bourses de produits sont meilleures lorsque les gouvernements sont prêts à accepter une approche plus limitée et plus prévisible en matière d'intervention sur les marchés agricoles et de politique commerciale. Jusqu'à présent, la plupart des gouvernements ont considéré que de tels engagements imposent des contraintes inacceptables à leur mandat d'assurer la sécurité alimentaire nationale.

7.3 Financement mixte

Le financement mixte est défini comme «l'utilisation stratégique du financement du développement et des fonds philanthropiques pour mobiliser les flux de capitaux privés vers les marchés émergents et frontaliers»⁴, ce qui se traduit par des résultats positifs tant pour les investisseurs que pour les communautés. Le financement mixte offre la possibilité d'accroître le financement commercial pour les pays en développement et de canaliser ce financement vers des investissements ayant un impact sur le développement. Le concept de financement mixte peut contribuer à mobiliser le financement privé nécessaire.

L'OCDE⁵ a récemment identifié 180 fonds et mécanismes de financement mixte, avec 60,2 milliards de USD d'actifs investis dans 111 pays en développement et ayant un impact sur plus de 177 millions de vies, ce qui démontre l'énorme potentiel du financement mixte pour combler le déficit de financement nécessaire afin de financer l'ambitieux programme des Objectifs de développement durable (ODD) et livrer des résultats en matière de développement. Le concept a gagné en popularité ces derniers temps dans le monde du financement du développement international. Il en résulte que les principes⁶ du financement mixte ont été adoptés par le Comité d'aide au développement pour orienter l'élaboration et la mise en œuvre du concept, qui vise à utiliser le financement du développement, y compris les ressources philanthropiques, pour aligner les financements additionnels en vue de la réalisation des ODD.

Selon ce concept, le financement mixte offre un potentiel important à utiliser en conjonction avec les ressources publiques, y compris celles fournies par un FAD, pour débloquer le financement privé et faciliter une transition vers des niveaux plus importants de financement privé pour le secteur agricole.

Cette mixité peut prendre diverses formes, les ressources publiques étant généralement ciblées sur les domaines qui pourraient s'avérer moins intéressants pour les institutions privées de financement. En particulier, les finances publiques peuvent jouer un rôle important dans l'absorption de certains des risques réels ou perçus associés aux investissements dans l'agriculture africaine afin de mobiliser des financements privés qui cherchent à obtenir un meilleur rendement de leurs investissements à moindre risque.

L'élément de financement public dans les accords de financement mixte peut prendre de nombreuses formes avec différents rapports entre la participation publique et privée. Parmi celles-ci, on peut citer les suivantes:

⁴ <https://www.oecd.org/fr/publications/mettre-le-financement-mixte-au-service-des-objectifs-de-developpement-durable-2e236a6b-fr.htm> (voir page 56)

⁵ https://www.oecd-ilibrary.org/development/blended-finance-funds-and-facilities_806991a2-en

⁶ <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/>

- Le niveau le plus limité de participation publique dans un dispositif de financement mixte pourrait être celui où les institutions publiques ou les organismes internationaux sont simplement nommés comme parties prenantes d'un projet où leur implication est considérée comme un moyen d'assurer aux investisseurs privés le soutien du gouvernement.
- Les institutions publiques peuvent compléter les investissements du secteur privé en fournissant l'assistance technique, sous forme de formation, de subventions intelligentes pour des technologies spécifiques ou de contributions provenant de la recherche afin de réduire les coûts de transaction pour les investisseurs privés.
- Une forme importante de financement mixte est celle où les institutions financières publiques utilisent des «subventions intelligentes» pour soutenir l'accès des agriculteurs et des acteurs de la chaîne de valeur aux prêts bancaires commerciaux en couvrant les coûts des garanties exigées par les banques, en fournissant une assurance, en absorbant ou en réduisant le coût des taux d'intérêt élevés, ou en complétant les prêts par des subventions complémentaires.
- Les finances publiques peuvent jouer un rôle particulièrement important dans les mécanismes de financement mixte en cautionnant les risques associés aux investissements privés dans l'agriculture afin de protéger totalement ou partiellement les investisseurs contre les risques et les pertes en capital.
- Une forme moins courante de participation publique dans les dispositifs de financement mixte serait l'octroi par les pouvoirs publics d'incitations du marché sous forme de garanties de prélèvement et de financement lié à la performance comme moyen de rassurer les investisseurs, en particulier lorsque de nouveaux marchés agricoles sont en cours de développement ou dans des conditions de marché difficiles ou instables.

Le financement mixte peut donc constituer un outil essentiel pour habiliter le secteur privé à collaborer avec le FAD et permettre à ce dernier de cibler les investissements stratégiques que le secteur privé pourrait trouver moins intéressants.

Pour en savoir plus sur les mécanismes de financement mixte pour l'agriculture, cliquez sur ce lien [[Blending4ag](#)].

7.4 Financement d'«impact»

Le financement d'impact représente une autre forme potentiellement importante de fonds d'investissement privé qui, dans les bonnes conditions, peut être attiré à investir dans le développement agricole.

L'investissement d'impact désigne les investissements faits dans des entreprises, des organisations et des fonds dans le but de générer un impact social ou environnemental mesurable et bénéfique, parallèlement à un rendement financier. Les investissements d'impact fournissent généralement des capitaux pour traiter des questions sociales et/ou environnementales.

Les investisseurs d'impact cherchent à investir leurs capitaux dans des affaires, des organisations à but non lucratif et des fonds dans des secteurs tels que les énergies renouvelables, ainsi que dans les services de base, y compris le logement, les soins de santé, l'éducation, la microfinance et l'agriculture durable.

Alors que l'intérêt et l'inquiétude se sont accrues dans le monde entier pour les systèmes alimentaires et les chaînes de valeur agricoles durables, un nombre croissant d'investisseurs commencent à explorer les possibilités d'investissement à fort impact dans les secteurs de l'alimentation, de l'agriculture et de la sylviculture. Les opportunités pour les investisseurs d'impact dans l'agriculture durable s'étendent désormais depuis les investissements immobiliers dans les terres agricoles et les forêts gérées de manière durable jusqu'aux investissements sans retour attendu (comme par exemple les dotations, les dons) dans les exploitations agricoles, les coopératives et les entreprises alimentaires, et jusqu'aux investissements en capital - tant privés que publics - dans des entreprises alimentaires saines, des détaillants et des technologies agricoles axées sur l'utilisation efficace de l'énergie, des intrants et des ressources naturelles.

Pour le secteur agricole des pays africains, les défis à relever pour attirer les investissements d'impact comprennent:

- Atteindre des niveaux suffisants d'organisation et d'agrégation dans le secteur agricole pour que les investisseurs potentiels disposent d'une masse critique avec laquelle traiter;
- L'amélioration des structures, des processus et des mécanismes réglementaires;
- Garantir la redevabilité et la transparence dans le secteur agricole et dans les chaînes de valeur agricoles;
- Renforcer les mécanismes de traitement des griefs et de règlement des litiges.

PARTIE 3 – L'APPUI AUX CHAÎNES DE VALEUR

Dans le module 1, lorsque les étapes nécessaires à l'élaboration d'un plan national d'investissement agricole (PNIA) sont décrites, une «approche fondée sur les instruments» est suggérée. Des ensembles d'instruments possibles de mise en œuvre des politiques pouvant être utilisés pour atteindre différents objectifs ont été proposés pour chacun des sept axes d'intervention clés qui ont été proposés pour organiser le secteur agricole en «domaines d'intervention» distincts.

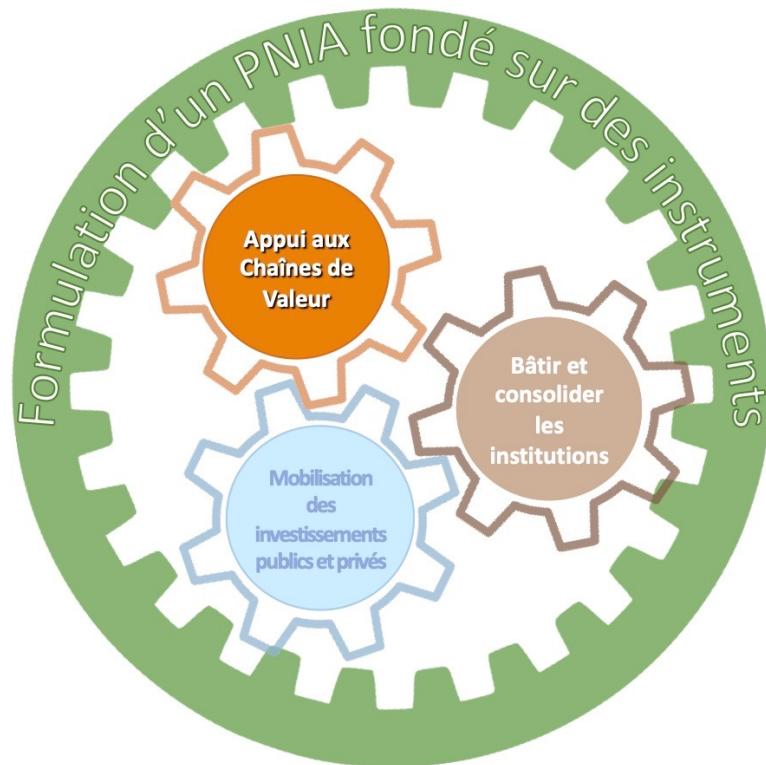
L'un des sept axes proposés – l'aide de l'État aux acteurs de la chaîne de valeur – nécessite une attention particulière. Pour atteindre les objectifs du PDDAA visant à transformer le secteur agricole en Afrique, l'expérience a montré que l'amélioration du fonctionnement des chaînes de valeur agricoles a un rôle primordial à jouer.

Une «chaîne de valeur» est un ensemble d'activités inter-liées (une «chaîne») qui prennent des intrants de biens et de services et génèrent ou ajoutent de la valeur en les transformant en biens et services nouveaux ou améliorés qui répondent à une demande du marché. La chaîne de valeur est composée:

- De personnes physiques ou morales (appelées ici «acteurs» de la chaîne de valeur), leurs activités principales et la technologie qu'elles utilisent pour produire des intrants et transformer ces intrants en nouveaux produits ou sous-produits issus du processus;
- De consommateurs qui utilisent ces produits et sous-produits;
- De liens entre ces différents «acteurs», y compris les services qui leur permettent de fonctionner, les règles et réglementations qui régissent les différents segments, les activités et les transactions nécessaires, et les informations qui circulent entre eux;
- La «valeur» que cette chaîne génère.

Si une chaîne de valeur fonctionne de manière efficace et efficiente, chaque étape de cette chaîne devrait générer une valeur ajoutée suffisante, au-delà des coûts des opérations entreprises, pour apporter des avantages à tous les différents acteurs qui ont un rôle à jouer dans le processus, tout en fournissant des produits finis ou des sous-produits qui soient abordables pour les consommateurs et répondent à leurs demandes.

Une chaîne de valeur d'un produit agricole est la chaîne de valeur qui fournit un produit agricole particulier sur le marché. Comme toute chaîne de valeur, elle est axée sur le marché et peut générer plus ou moins de valeur et des avantages plus ou moins importants pour les acteurs impliqués, en fonction de l'efficience et de l'efficacité de ses opérations, de la pertinence des



technologies utilisées et de la manière dont fonctionnent les liens entre les acteurs et les étapes de la chaîne.

Les chaînes de valeur de produits agricoles peuvent aller d'être relativement simples, impliquant quelques acteurs et fonctions clés, à être extrêmement complexes, avec de nombreux acteurs utilisant un éventail d'intrants différents, remplissant différentes fonctions clés et générant différents produits et sous-produits ciblant différents segments de marché.

Cliquez sur ces liens pour en savoir plus sur les chaînes de valeur, comment les comprendre et comment les faire mieux fonctionner. [[AG4IMPACT](#)] [[FAO](#)]

Pourquoi est-il essentiel de développer des chaînes de valeur inclusives des petits exploitants?

En Afrique, où le secteur agricole est largement composé de petits exploitants, il est essentiel de développer des chaînes de produits agricoles qui incluent ces petits exploitants si l'on veut que l'agriculture contribue de manière significative au développement économique. L'expérience montre que, lorsque les petits producteurs sont bien organisés et ont la capacité d'exercer efficacement leurs activités principales, et lorsqu'ils opèrent en tant que petites exploitations commerciales ayant un meilleur accès à des intrants de qualité et aux marchés, ils peuvent augmenter leurs revenus de façon significative. Cela peut à son tour avoir un impact positif radical sur la croissance agricole et sur la contribution du secteur à une croissance économique plus large.

Rendre les chaînes de valeur des produits agricoles de base fonctionnelles pour les petits exploitants peut aider les pays africains à atteindre l'objectif de 6 pour cent par an de croissance agricole qu'ils se sont engagés à atteindre dans le cadre du PDDAA. Cela peut également contribuer de manière significative à la réduction de la pauvreté en stimulant la croissance de l'emploi et des revenus dans le secteur rural non agricole et en freinant l'exode rural.

Que peut faire le gouvernement pour promouvoir le développement des chaînes de valeur des produits agricoles?

Il existe plusieurs domaines clés dans lesquels le gouvernement peut intervenir pour promouvoir le développement de chaînes de valeur plus efficaces et plus inclusives pour les produits agricoles de base, comme proposés dans les 5 modules de cette partie 3 de ces directives.

- **Module 8 – Profilage et analyse des chaînes de valeur prioritaires.** La réalisation d'un profilage et d'une analyse approfondis de la chaîne de valeur est un point de départ essentiel pour travailler à l'amélioration des performances de la chaîne de valeur.
- **Module 9: Concevoir des interventions pour améliorer les chaînes de valeur prioritaires.** Ce module est consacré aux mesures à prendre pour identifier les interventions appropriées pour l'amélioration des chaînes de valeur prioritaires. Ces mesures comprennent une analyse des chaînes de valeur axée sur les résultats, l'amélioration de l'organisation de la chaîne de valeur et l'amélioration de l'offre de biens et de services aux acteurs grâce à une analyse minutieuse des «arènes qui doivent délivrer ces biens et services spécifiques.
- **Module 10: Utilisation des instruments de politiques pour promouvoir les chaînes de valeur prioritaires.** Ce module établit un lien entre le soutien aux chaînes de valeur prioritaires et les instruments de politiques examinés dans la partie 1 des directives, et identifie les mesures politiques qui sont particulièrement importantes pour le développement de chaînes de valeur améliorées, y compris les instruments économiques, le développement des infrastructures, l'amélioration des communications, la promotion

des organismes spécialisés et les moyens qui peuvent être envisagés pour le déploiement de ces mesures.

- **Module 11: Établissement et mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) pour développer les chaînes de valeur prioritaires.** Les partenariats public-privé ont un rôle particulièrement important dans le développement des chaînes de valeur et ce module traite de certaines des questions spécifiques qui doivent être prises en compte lors du développement et de la mise en œuvre de ces partenariats.
- **Module 12: Promotion des entreprises pour le développement des chaînes de valeur.** Ce module aborde certains des différents types d'entreprises qui peuvent être envisagées pour être promues dans le cadre du processus de développement des chaînes de valeur.

Version pour commentaires

Module 8 – Profilage et analyse des chaînes de valeur prioritaires

8.1 Aperçu du profilage et de l'analyse de la chaîne de valeur

Le processus de profilage et d'analyse de la chaîne de valeur comprend les éléments clés suivants:

- **Caractérisation des produits** concernés, y compris les caractéristiques actuelles et les caractéristiques spécifiques exigées par les différents marchés, actuels et potentiels;
- **Description de la «chaîne»** ou les processus inhérents à la transformation des biens et des services pour ce produit;
- **Cartographie géographique** des lieux de production et de transformation des biens et services dans la chaîne de valeur, en accordant une attention particulière aux avantages comparatifs des différentes zones géographiques;
- **Profilage du marché** pour chaque produit agricole concerné afin d'identifier aussi précisément que possible les marchés actuels, les marchés alternatifs potentiels, leurs caractéristiques et leurs exigences spécifiques;
- **Identification et catégorisation des acteurs de la chaîne de valeur** impliqués dans les différentes étapes, de la production à la vente finale, en passant par leur caractérisation en termes de leurs besoins, de leur influence, de leurs capacités et de leur potentiel à contribuer à l'amélioration dans la chaîne de valeur;
- **L'identification des principaux défis** à relever pour améliorer la productivité et la compétitivité au sein de la chaîne de valeur;
- **Création d'un profil des performances de la chaîne de valeur et des améliorations potentielles.**



Il peut être possible d'utiliser des données secondaires pour de nombreux aspects d'une analyse de la chaîne de valeur, mais un engagement direct avec les acteurs de la chaîne de valeur est essentiel pour comprendre la complexité de chaque chaîne de valeur et les motivations et les préoccupations des personnes concernées. Les entretiens avec des individus ou des groupes d'acteurs de la chaîne de valeur peuvent donner l'occasion de mener à bien la description de la chaîne de valeur et l'identification et la caractérisation de différents acteurs.

Les ateliers qui réunissent des acteurs des chaînes de valeur, soit en tant que groupes de parties prenantes distincts, soit en réunissant différents acteurs des diverses étapes, peuvent également apporter de nouvelles perspectives. Les interactions avec des groupes d'acteurs de la chaîne de valeur peuvent être particulièrement utiles, notamment lors de l'identification des principaux défis.

L'importance d'un dialogue effectif avec les principales parties prenantes du secteur agricole dans le cadre du processus d'identification des instruments de politiques et des investissements appropriés dans le secteur a déjà été décrite dans la partie 1 de ce guide. Lorsque cette initiative a été menée de manière systématique, il devrait y avoir une base solide pour engager le dialogue avec les acteurs des principales chaînes de valeur des produits agricoles afin de réaliser le profilage et l'analyse de la chaîne de valeur de manière participative.

8.2 Caractérisation des produits

Le point de départ de toute analyse de la chaîne de valeur doit être la caractérisation précise du produit concerné. Cela implique deux éléments importants:

- Les caractéristiques du produit agricole actuellement produit;
- Les caractéristiques du produit requis par un segment de marché particulier ou par différents segments de marché.

Cette caractérisation doit examiner en détail:

- Les principaux attributs existants et les attributs requis par le marché;
- Les paramètres de qualité actuels et requis;
- L'emballage et l'étiquetage actuels et requis;
- Les caractéristiques quantitatives et temporelles actuelles et requises du produit;
- Paramètres de prix – la valeur obtenue dans les conditions actuelles et la valeur potentielle si les exigences des segments de marché identifiés devaient être satisfaites.

Cette caractérisation, présentée dans un tableau synthétique, servira de cadre à tous les travaux futurs sur l'amélioration et la mise à niveau de la chaîne de valeur. Il est évident que cette caractérisation initiale devra être révisée pour inclure de nouveaux détails au fur et à mesure de l'évolution de la connaissance et de la compréhension de la chaîne de valeur, et en particulier sur le marché du produit concerné.

8.3 Description de la chaîne de production de produits agricoles

Il s'agit de dresser un modèle représentatif de la chaîne de production du produit concerné sous la forme d'un diagramme ou d'un graphique de flux détaillés qui permet de décomposer la chaîne de valeur en étapes ou fonctions clés.

À chaque étape, le modèle doit identifier:

- Tous les intrants requis à chaque étape (matières premières, biens, services, financements, compétences, équipements);
- Tous les sous-produits générés à chaque étape;

- L'état du produit obtenu après chaque étape du processus.

Cette description devrait tenir compte des étapes actuelles de la chaîne de valeur pour le produit et des étapes différentes ou additionnelles qui pourraient être nécessaires dans une chaîne de valeur améliorée visant un marché de valeur plus élevée.

8.4 Cartographie géographique de la chaîne de valeur

La cartographie géographique de la chaîne de valeur devrait viser à comprendre comment les différents processus cartographiés dans la chaîne de valeur sont répartis géographiquement.

Elle devrait viser à identifier:

- Les zones de production à différents niveaux (élevés ou bas);
- Les lieux d'agrégation;
- Les emplacements de vente à différentes étapes;
- Activités de première transformation
- Activités de commercialisation.

Pour chacun de ces endroits, il est important de décrire le potentiel et l'avantage comparatif associés, comme la disponibilité de ressources clés ou de main-d'œuvre qualifiée, ainsi que les principales contraintes auxquelles sont confrontées certaines zones, telles que des infrastructures défaillantes ou la vulnérabilité aux risques naturels.

Ces caractéristiques géographiques clés de la chaîne de valeur peuvent être localisées à l'aide de croquis cartographiques, puis synthétisées sous forme de tableaux ou de diagrammes pour représenter les principales caractéristiques.

8.5 Profilage du marché

Il est essentiel de comprendre le marché d'un produit agricole pour comprendre la chaîne de valeur et l'améliorer. L'étude de marché devrait porter à la fois sur les marchés actuels et sur les marchés alternatifs potentiels pour le même produit agricole (bien qu'ayant peut-être des caractéristiques différentes). La compréhension de la structure et des caractéristiques des différents segments de marché peut être particulièrement importante pour identifier les développements potentiels de la chaîne de valeur visant à améliorer les résultats obtenus par les acteurs de cette chaîne.

Voici les principales caractéristiques des marchés existants et cibles qui doivent être évalués:

- La structure du marché, y compris:
 - l'emplacement des marchés;
 - le nombre, la répartition et la taille ou l'échelle des acteurs impliqués;
 - comment les transactions sont effectuées;
 - la différenciation et le branding des produits;
 - la part de marché des différents acteurs et leur pouvoir relatif d'influencer le marché;

- les obstacles à l'entrée sur le marché et leur effectivité;
- le degré d'intégration du marché.
- Le comportement du marché, y compris:
 - les changements au fil du temps et leurs causes;
 - les influences sur les prix, la production, la promotion et la distribution des activités du marché.
- Les performances du marché, y compris:
 - le gaspillage et les pertes, et leurs causes;
 - la valeur et sa distribution entre les acteurs;
 - l'ouverture à l'innovation et à l'adaptation.

Cliquez sur ce [lien](#) pour plus d'informations sur l'analyse du marché.

8.6 Identification et catégorisation des acteurs de la chaîne de valeur

Chaque étape de la chaîne de valeur d'un produit agricole comprend une série d'acteurs qui remplissent des fonctions différentes dans le processus. Il s'agira notamment des producteurs de matières premières, des agrégateurs qui collectent les produits, des manutentionnaires et des transporteurs à différents stades, des transformateurs, des fournisseurs d'intrants, de ceux qui participent aux activités de stockage, des agents financiers, des comptables, de ceux qui participent aux activités de commercialisation à différents niveaux, et des acteurs qui pourraient jouer un rôle dans l'organisation et la représentation des intérêts d'autres acteurs.

Il est essentiel de comprendre qui sont ces acteurs et de les caractériser de manière aussi détaillée que possible, notamment en vue de développer des chaînes de valeur qui soient inclusives et produisent de meilleurs résultats pour les personnes concernées.

Les principales spécificités de chacun des différents acteurs qui doivent être caractérisées sont les suivantes:

- leurs activités principales;
- leurs caractéristiques sociales et économiques;
- leurs nombres;
- leurs emplacements;
- la taille de leurs entreprises;
- les technologies et les équipements qu'ils utilisent dans l'exercice de leurs activités;
- leurs besoins d'approvisionnement, en termes d'intrants, de financement et de services;
- et les résultats qu'ils tirent de leurs activités en termes de moyens d'existence, de revenus et de bien-être.

La caractérisation de ces acteurs devrait également permettre de préciser leur pouvoir et leur influence relatifs au sein de la chaîne de valeur, y compris leurs relations avec d'autres acteurs, la

mesure dans laquelle ils peuvent influencer le fonctionnement de ces relations et le potentiel d'ajustement ou de renforcement de la collaboration et de la coopération dans ces relations.

- Une fois que ces différents acteurs de la chaîne de valeur ont été clairement caractérisés et que les rôles qu'ils jouent dans la chaîne de valeur ont été définis, il est possible d'évaluer l'adéquation des différents acteurs aux rôles qu'ils sont censés jouer, tant au sein de la chaîne de valeur actuelle que de toute chaîne de valeur éventuellement améliorée. Cette évaluation devrait porter sur:
- L'adéquation des capacités de chaque acteur (ressources, connaissances, outils et compétences) à la réalisation de ses activités principales dans la chaîne de valeur;
- Les incitations que chaque acteur reçoit (financières, reconnaissance, statut, promotion, obligation, coercition) pour l'accomplissement de son rôle dans la chaîne de valeur.

8.7 Identification des principaux défis de la chaîne de valeur

Une analyse approfondie de la chaîne de valeur peut générer des résultats complexes qui doivent être synthétisés efficacement afin que les principaux enseignements tirés du profilage et de l'analyse de la chaîne de valeur soient mis en évidence et puissent être utilisés pour élaborer de futures options de mise à niveau.

Comme suggéré au point 10.1, un atelier peut être particulièrement efficace pour amener les participants de la chaîne de valeur à commenter les résultats du processus d'analyse et à établir un ordre de priorité des questions et des défis. La réalisation d'une simple analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces) avec ces acteurs peut aider à distiller les principaux enseignements et à garantir que les conclusions obtenues sont partagées entre les principales parties prenantes. Elle peut également mettre en évidence les points sur lesquels les différents acteurs de la chaîne de valeur peuvent avoir des perceptions différentes quant aux défis auxquels la chaîne de valeur est confrontée et où un travail peut être nécessaire pour parvenir à un consensus sur les actions futures.

8.8 Crédit d'un profil des performances de la chaîne de valeur et des améliorations potentielles

Sur la base des étapes décrites ci-dessus, il devrait maintenant être possible de créer un profil des performances de la chaîne de valeur des produits agricoles analysés et, sur cette base, de décrire les aspects qui présentent un potentiel d'amélioration et de mise à niveau.

Plusieurs domaines clés doivent être mis en évidence dans ce profil:

- La **performance actuelle** de la chaîne de valeur doit être profilée en termes de:
 - volumes de production;
 - coûts de production;
 - paramètres de qualité du produit;
 - efficacité des canaux de commercialisation actuels pour apporter une valeur ajoutée au(x) marché(s) cible(s);

- distribution de la valeur entre les différents acteurs de la chaîne de valeur.
- **Les défis technologiques** doivent être clairement identifiés, notamment:
 - l'accès aux intrants et leur utilisation - par exemple, l'accès aux engrais et les mauvaises pratiques en matière d'application d'engrais - l'épandage, l'application tardive, les recommandations généralisées sans référence aux besoins des cultures et à l'état des sols;
 - accès aux connaissances et à l'information sur la production et les solutions de rechange;
 - les options de mécanisation, tant au niveau de la production qu'à d'autres étapes de la chaîne de valeur;
 - l'irrigation, les structures de gestion de l'eau et l'utilisation de l'eau.
- **Les défis de l'organisation de la chaîne de valeur**, en particulier lorsque l'organisation peut permettre d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts de transaction. Ces défis peuvent inclure l'organisation:
 - des unités de production, en particulier lorsque les petits exploitants disposant de petites unités de production sont réparties sur des zones étendues;
 - des organisations de producteurs,
 - l'approvisionnement en biens et services et leur coordination;
 - l'agrégation des produits pour répondre aux exigences du marché.
- **La compétitivité et l'efficacité** au sein de la chaîne de valeur doivent être évaluées, notamment en ce qui concerne:
 - la structure des coûts et les facteurs de coûts de production;
 - les niveaux de pertes post-récolte;
 - les circuits du marché et leurs inefficacités;
 - les infrastructures de production et de post-production essentielles;
 - les niveaux de risque dans la chaîne de valeur, en particulier lorsqu'ils affectent l'accès aux investissements et au financement.

Sur la base de ce profilage des performances actuelles, les principaux domaines de la chaîne de valeur où des améliorations doivent être apportées peuvent être clairement identifiés et mis en évidence en vue de concevoir des interventions potentielles pour accroître les résultats obtenus.

Module 9 - Concevoir des interventions pour améliorer les chaînes de valeur prioritaires

Le profil et l'analyse des chaînes de valeur développés dans le module 8 devraient fournir une image claire des domaines dans lesquels des interventions sont nécessaires afin d'améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur, d'accroître la productivité et de mieux répartir la valeur entre les acteurs concernés.

Ce module fournit des conseils sur certains des éléments clés à prendre en considération lors de la conception d'interventions gouvernementales visant à améliorer les chaînes de valeur prioritaires pour les produits agricoles.

Pour les gouvernements qui envisagent ces interventions, il est utile à ce stade de revenir à la théorie du changement du PDDAA examinée dans le module 2 de la partie 1 de ce guide. Il est important de rappeler le **rôle** du gouvernement, tel qu'il est décrit dans la théorie du changement du PDDAA, en particulier lorsqu'il s'agit d'interventions dans les chaînes de valeur: «créer un écosystème d'institutions agricoles et alimentaires... en utilisant des instruments organisationnels, financiers et techniques». Cela met en évidence le rôle du gouvernement en tant qu'**«habilitateur»**, tandis que le rôle du secteur privé est de réellement **fournir** les biens et les services nécessaires pour que les chaînes de valeur prioritaires fonctionnent efficacement et génèrent les produits finaux.

Ainsi, toute intervention gouvernementale devrait être clairement axée sur l'instauration d'un environnement plus «favorable» pour que les acteurs du secteur privé de la chaîne de valeur puissent jouer leur rôle en fournissant les bons biens et services. Autant que faire se peut, le gouvernement **ne devrait pas** chercher à se substituer au secteur privé dans la fourniture de ces biens et services et dans la production et la transformation. L'expérience du développement agricole au cours des dernières décennies a montré à plusieurs reprises que les tentatives des gouvernements de **remplacer** le secteur privé dans la fourniture directe de biens et de services, la production et la transformation s'avèrent inefficaces et non viables et perturbent souvent les opérations de la chaîne de valeur au lieu de les améliorer. Bien qu'il puisse y avoir des opportunités spécifiques pour que le gouvernement fournit des transferts directs aux acteurs de la chaîne de valeur afin de leur permettre d'améliorer leurs opérations et de mieux remplir leurs rôles, ce n'est pas la même chose que si le gouvernement tentait d'assumer ces rôles lui-même.



9.1 Évaluer les possibilités d'améliorer la productivité et la compétitivité de la chaîne de valeur – en mettant l'accent sur les résultats

Les principaux obstacles et faiblesses au sein d'une chaîne de valeur des produits agricoles seront clairement basés sur le profilage et l'analyse décrits dans le module 8, tout comme les opportunités qui ont été identifiées pour d'éventuelles améliorations.

L'étape suivante consiste à affiner ces domaines d'amélioration possibles en opportunités d'intervention plus clairement définies et à évaluer la faisabilité et les résultats éventuels qui pourraient être attendus des différentes interventions dans la chaîne de valeur.

Comme pour le processus de profilage et d'analyse des chaînes de valeur, la définition des interventions devrait idéalement se faire en étroite collaboration avec les acteurs de la chaîne de valeur qui sont susceptibles d'être impliqués dans la mise en œuvre de ces mesures ou qui seraient affectés par celles-ci. Lorsque des organisations ou des associations d'acteurs de la chaîne de valeur sont impliquées, des ateliers ou des groupes de travail comprenant leurs membres et leurs représentants peuvent constituer un forum dans lequel la définition et l'affinement des interventions dans la chaîne de valeur peuvent être entrepris en groupe. Cela garantira une plus grande transparence et une meilleure appropriation des interventions par ceux qui auront la plus grande responsabilité de faire fonctionner ces interventions. Là où de tels niveaux d'organisation dans la chaîne de valeur font défaut, des groupes de discussion composés d'opérateurs privés actifs dans la chaîne de valeur pourraient constituer un autre forum pour élaborer ces interventions de la manière la plus participative possible.

Un point de départ important pour l'évaluation des interventions est la définition claire des résultats qu'elles devraient produire. Pour ce faire, trois domaines clés de résultats possibles doivent être compris:

- **Effets:** Lorsqu'on examine les interventions, qu'elles affectent l'ensemble de la chaîne de valeur ou un «maillon» particulier dans la chaîne de valeur, les «résultats des effets» sont les résultats «définitifs» que les acteurs impliqués dans cette opération particulière ou cet ensemble d'opérations verront en termes de production et de leurs moyens d'existence. Les résultats des effets comprendront les bénéfices que les acteurs de la chaîne de valeur réalisent et la performance de leurs entreprises. Ces résultats peuvent inclure:
 - L'augmentation de la production;
 - l'augmentation de la productivité de la main d'œuvre et des ressources utilisées;
 - l'amélioration de la compétitivité ;
 - l'augmentation des exportations;
 - la réduction des importations;
 - les emplois générés (directs, indirects, à la ferme, prestations de services de transformation...);
 - l'augmentation des revenus pour les acteurs impliqués;
 - la valeur ajoutée.

En fin de compte, toutes les interventions devraient viser à améliorer les résultats pour tous les acteurs de la chaîne de valeur concernés.

- **L'accès aux biens et services :** Toutes les fonctions que les différents acteurs de la chaîne de valeur exercent au sein de la chaîne de valeur dépendent de leur accès à des ensembles de biens et de services. Il s'agit des intrants essentiels pour certaines activités clés qu'ils exercent ou des services qui leur sont nécessaires pour remplir leurs fonctions dans la chaîne de valeur. Il convient d'évaluer quatre catégories de biens et services:

- **Les biens capitaux** utilisés par les acteurs de la chaîne de valeur pour effectuer leurs activités, comme les semences, les engrains, l'équipement, les matières premières, etc.
- **Les services de base** requis par les acteurs de la chaîne de valeur afin d'exercer leurs fonctions au sein de la chaîne de valeur, telles que les services financiers, les services de vulgarisation, l'accès à l'information, les communications, etc.
- **Les services d'accès au marché** qui permettent aux acteurs de la chaîne de valeur d'ajouter ou de maintenir la valeur du produit dont ils s'occupent. Il peut s'agir de services de transformation et de manutention, de tri, de classement, de stockage, d'emballage, de commercialisation, etc.
- **Les services habilitants** sont les services qui ne sont pas directement fournis aux acteurs de la chaîne de valeur, mais qui contribuent au fonctionnement de la chaîne de valeur en créant un environnement «favorable». Ces services peuvent comprendre la certification, les réglementations relatives au financement rural et leur application, le contrôle de la qualité et les réglementations relatives aux catégories et aux normes, etc.

Pour chacun de ces ensembles de biens et services, il s'agit de mesurer le niveau d'accès des acteurs de la chaîne de valeur aux biens et services dont ils ont besoin. Les paramètres spécifiques qui doivent être mesurés sont les suivants:

- le caractère abordable (coûts);
- la disponibilité de gammes et de choix des biens et services;
- le caractère continu de l'accès aux biens et services clés;
- la quantité et la qualité des biens et services requis par rapport à ce qui est disponible;
- le respect des délais de livraison;
- l'efficacité et l'efficience du système de distribution des biens et services.
- **La gouvernance:** Toute chaîne de valeur fonctionne selon un ensemble de règles et de normes. La manière dont ces règles et normes permettent d'aboutir de façon effective à un fonctionnement équilibré, efficient et efficace de la chaîne de valeur constitue les résultats de la gouvernance. Les paramètres de la gouvernance peuvent inclure:
 - la participation et la voix des différents acteurs de la chaîne de valeur dans la prise de décision;

- la transparence des transactions entre les acteurs de la chaîne de valeur;
- l'accès à l'information;
- légitimité des activités et des transactions tout au long de la chaîne de valeur;
- la distribution des bénéfices entre les différents acteurs de la chaîne de valeur;
- les tendances des bénéfices générés par la chaîne de valeur entre les différents acteurs;
- les coûts de transaction tout au long de la chaîne de valeur;
- les niveaux de conservation du capital naturel et physique clés utilisés dans la chaîne de valeur;
- l'efficacité des mécanismes de résolution des conflits;
- la durabilité écologique des activités essentielles;
- les mécanismes d'apprentissage/de rétroaction institutionnels;
- la stabilité des acteurs impliqués dans la chaîne de valeur.

Les résultats de la gouvernance dépendent souvent de l'efficacité des institutions qui sont mandatées ou chargées de les exécuter, ainsi que du cadre législatif qui leur confère ce mandat et de leur légitimité à fonctionner. Cela signifie que les institutions concernées doivent être comprises et leur capacité à fournir les résultats de gouvernance requis à l'amélioration des chaînes de valeur doit être évaluée. Lorsque ces institutions sont faibles, des interventions et des ressources pour les améliorer peuvent être nécessaires.

Toute intervention proposée dans la chaîne de valeur doit prendre en compte la manière dont elle contribuera à améliorer (ou aura un impact négatif sur) certains ou tous ces différents types de résultats. Cela permettra aux décideurs politiques de déterminer où leurs interventions sont susceptibles d'avoir un maximum d'impacts positifs et d'identifier les éventuels impacts négatifs qui pourraient devoir être atténués.

9.2 Améliorer l'organisation de la chaîne de valeur

L'éventail des interventions gouvernementales possibles pour mettre à niveau et améliorer les chaînes de valeur des produits agricoles est considérable, mais l'expérience dans le développement de l'agriculture africaine a indiqué deux domaines clés qui sont susceptibles d'être d'une importance primordiale.

Amélioration des modèles commerciaux pour les petits exploitants

Un modèle commercial décrit comment les acteurs impliqués à n'importe quelle étape d'une chaîne de valeur se mettent en relation les uns avec les autres pour faire des affaires, commercialiser leurs produits et s'approvisionner pour leurs activités.

Un modèle commercial inclusif pour les petits exploitants est un modèle commercial dans lequel les petits exploitants et les autres acteurs impliqués dans les chaînes de valeur des produits agricoles sont liés aux marchés en stimulant de meilleures formes de relations commerciales qui génèrent de meilleurs bénéfices pour les groupes de petits exploitants et les petits acteurs des chaînes de valeur.

La FAO recommande que la mise à niveau des modèles commerciaux inclusifs pour les petits exploitants (MCI) garantisse des dispositions structurées qui:

- *fournissent un salaire vital aux groupes vulnérables*, tels que les groupes de petits exploitants, les petites entreprises, les entreprises dirigées par des femmes et des jeunes, tout en permettant aux acheteurs de faire des bénéfices;
- *utilisent des accords commerciaux souples* qui permettent aux petits exploitants ou aux PME d'approvisionner plus facilement un acheteur, grâce, par exemple au paiement à la livraison, à l'acceptation de petits lots, à la fourniture de commandes fiables et régulières.
- *aident les agriculteurs et les petites entreprises à établir une position de négociation plus forte* grâce au développement des compétences, à la négociation collective et à l'accès aux informations sur le marché et aux services financiers;
- *s'appuient sur les compétences et l'expertise des acteurs du marché existants*, y compris les négociants et les transformateurs, et promeuvent la collaboration au sein de la chaîne de valeur, la transparence des mécanismes de tarification et le partage des risques;
- *sont évolutifs à moyen terme*, de sorte que le nombre de petits acteurs impliqués puisse être augmenté et/ou que le type de modèle d'entreprise puisse être reproduit dans d'autres chaînes de valeur ou parties du secteur;
- *permettent de diversifier les flux de revenus* à long terme afin de permettre la diffusion de compétences améliorées au reste du secteur, en évitant une dépendance excessive à l'égard d'un seul acheteur ou d'un seul débouché commercial.

Plus de détails sur les MCI peuvent être trouvés en cliquant sur ces liens [\[FAO1\]](#) [\[FAO2\]](#) [\[FAO3\]](#) [\[FAO4\]](#) [\[FAO 5\]](#).

Tout modèle commercial amélioré pour les petits exploitants et les petits acteurs de la chaîne de valeur devrait viser à fournir des dispositions structurées et bien coordonnées pour les éléments clés suivants:

- Les dispositions préalables pour l'achat du produit de la chaîne de valeur (arrangements «d'enlèvement» ou «off-take») y compris les spécifications des contrats et du produit;
- Les contrats pour la fourniture de tous les biens et services requis;
- Dispositions pour l'agrégation et la livraison des produits au consommateur;
- La circulation en temps opportun des informations requises par les acteurs de la chaîne de valeur pour remplir leurs rôles essentiels, y compris les détails des biens et services requis et disponibles, les spécifications des produits, les prix, le calendrier des dispositions pour l'agrégation, le transport et la vente, les conditions météorologiques, et toute autre information qui aura une incidence la façon dont les opérations de la chaîne de valeur sont menées;
- Les modalités de financement pour couvrir toutes les activités de la chaîne de valeur.

Dans le cadre des interventions visant à améliorer l'organisation de la chaîne de valeur, il est essentiel d'identifier les personnes ou les organisations qui peuvent jouer un rôle important dans l'organisation et la coordination des activités des petits exploitants et des petits acteurs de la

chaîne de valeur. Les «moteurs de la chaîne de valeur» doivent agir à titre de facilitateurs et des conseils pour leur identification peuvent être trouvés à travers ce lien.

9.3 Mise à niveau de l'offre de biens et de services dans les chaînes de valeur prioritaires

Le fonctionnement efficace des chaînes de valeur améliorées dépendra souvent de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la fourniture de biens et de services au sein de ces chaînes. L'amélioration des «résultats de prestations» associés à la fourniture de ces biens et services (voir 9.1 dans le présent module) exige une attention particulière et nécessitera probablement une analyse supplémentaire afin que les mécanismes concernés soient bien compris.

Le profilage et l'analyse de la chaîne de valeur décrits dans le module 8 devraient déjà avoir fourni une bonne description des acteurs qui sont impliqués dans la fourniture et la livraison de biens et de services à différentes étapes de la chaîne de valeur. Certains des principaux obstacles rencontrés par ces acteurs doivent également être clairs et différents types d'accès aux biens et services concernant les biens capitaux, les services de base, les services d'accès au marché et les services habilitants doivent avoir été identifiés.

Toutefois, une analyse plus approfondie doit se concentrer très étroitement sur chacune des principales «arènes de biens et services» qui concernent la livraison d'ensembles particuliers de biens ou de services.

Une «arène de biens et services» est l'ensemble d'acteurs, de rôles, de ressources et d'incitations qui travaillent ensemble pour obtenir un ensemble de résultats de biens et services. Ces résultats peuvent être bons, les acteurs en mesure de bien jouer leur rôle, d'accéder aux ressources dont ils ont besoin et de réaliser les incitations qu'ils attendent; ou ils peuvent être mauvais, ce qui fait que les rôles ne sont pas remplis correctement, que les ressources ne sont pas disponibles au moment ou à

ARÈNES DE BIENS ET SERVICES POUR UNE CHAÎNE DE VALEUR INCLUSIVE TYPIQUE DES PETITS EXPLOITANTS

- **Arène du profilage et de l'identification des agriculteurs:** qui pourrait fournir des services pour l'enregistrement des agriculteurs, la cartographie SIG des exploitations;
- **Arène des services d'information et de gestion:** qui fournirait des services de saisie et d'enregistrement des données au niveau des exploitations agricoles, de gestion des contrats à l'aide de logiciels appropriés, et des services de partage des informations;
- **Arène des intrants:** qui fournirait tous les intrants tels que les semences, les aliments pour animaux, les engrains, les pesticides, le carburant, etc. nécessaires aux petits exploitants;
- **Arène des services de mécanisation:** répondre à tous les besoins de mécanisation, de l'aménagement des terres à la préparation et à la récolte;
- **Arène des connaissances et des compétences:** formation des acteurs et développement de leurs compétences et capacités pour mener à bien leurs activités;
- **Arène des services d'accès aux marchés:** fournir des services tels que le battage, le nettoyage, le tri, l'emballage et l'agrégation qui transforment les produits de l'exploitation en produits agricoles négociables;
- **Arène des services de transport:** fourniture de services de transport depuis les centres d'agrégation jusqu'aux acheteurs ou marchés finaux.

l'endroit où elles sont nécessaires et que les bénéfices réalisés par les acteurs impliqués ne sont pas à la hauteur des attentes.

Pour mettre à niveau ou améliorer les chaînes de valeur, il est souvent essentiel de moderniser et d'améliorer ces arènes de biens et services.

Les arènes qui doivent être analysées peuvent varier en nombre et en complexité (l'encadré donne un exemple d'arènes de biens et services qui pourraient faire partie d'une chaîne de valeur inclusive typique des petits exploitants), mais quelques étapes clés doivent être menées pour s'assurer que ce qui doit être mis à niveau et la façon dont cela peut être réalisé soit clarifié.

Décrire l'arène de biens et services

En utilisant une approche similaire à celle suggérée dans le profil et l'analyse des chaînes de valeur du module 8, chacune des arènes de biens et services pertinentes doit d'abord être cartographiée en détail, en illustrant:

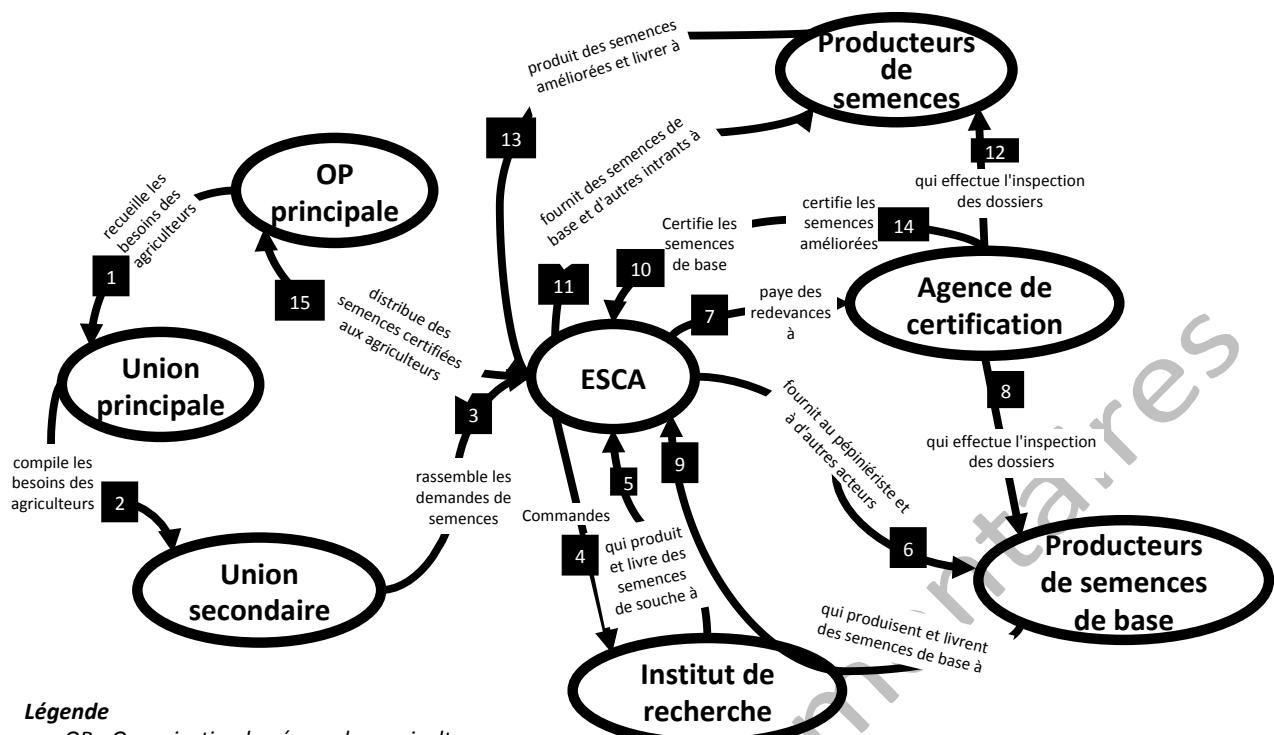
- les acteurs impliqués;
- leurs rôles respectifs;
- les activités qu'ils mènent dans l'arène.

Toutes les activités effectuées dans chaque arène doivent être séquencées de manière à ce que l'ordre dans lequel elles se déroulent soit clair ainsi que la manière dont une activité peut dépendre de la performance d'autres activités.

Une grande partie des informations nécessaires pour réaliser cette cartographie aura déjà été générée lors du profilage et de l'analyse des chaînes de valeur dans le module 8. Une certaine validation de ces informations avec les parties prenantes impliquées dans chaque arène de biens et services peut être nécessaire pour recouper les informations et ajouter des détails supplémentaires.

Pour un exemple de résultat de description d'une arène de biens et services, dans ce cas-ci pour les semences, voir le schéma suivant.

CARTOGRAPHIE DE L'ARÈNE DE LIVRAISON DES SEMENCES



Légende

- OP - Organisation basée sur les agriculteurs
- ESCA - Entreprise de service communautaire agricole

Analyse de l'arène de biens et services

L'analyse de l'arène de biens et services peut à nouveau s'appuyer sur les informations fournies par le profilage et l'analyse des chaînes de valeur du module 8, mais cette analyse sera plus étroitement axée sur la manière de modifier et d'ajuster ces arènes de biens et services afin de garantir de meilleurs résultats.

Les éléments clés à analyser dans chaque arène de biens et services comprendront:

- Les **acteurs** impliqués, en mettant l'accent sur: leurs **capacités** à jouer les rôles qu'ils occupent dans l'arène; les **incitations** qu'ils ont pour jouer ces rôles; leur **exhaustivité** (manque-t-il des acteurs et pourquoi?);
- Les **rôles** des différents acteurs: ceci requiert une attention particulière car l'analyse doit ici identifier si les différents acteurs occupent des rôles **correspondant** à leurs **capacités**, **connaissances** et **compétences**. Elle devrait également analyser si ces acteurs sont le bon **type d'acteur** pour occuper ce rôle. Ce dernier point est particulièrement important car il est vital que certains rôles soient occupés par des acteurs (ou organisations d'acteurs) qui conviennent à ces rôles (l'encadré utilise la théorie des biens pour illustrer quels types d'acteurs pourraient être appropriés pour jouer différents rôles dans une chaîne de valeur typique);
- Les **ressources** (humaines, financières, matérielles et technologiques) nécessaires à la biens et services des biens et services requis dans arène de biens et services et la façon dont l'accès à ces ressources doit être distribué et assuré afin que arène de biens et services fonctionne efficacement et efficacement;

- Les **incitations** requises par tous les différents acteurs concernés pour garantir qu'ils collaborent à l'amélioration des résultats de l'arène de biens et services;
- Les **modalités de gouvernance** de l'arène de biens et services, c'est-à-dire:
 - les **relations** entre les acteurs impliqués;
 - les **règles** qui déterminent le fonctionnement de ces relations, y compris le partage des rôles, l'affection des ressources, ce que les acteurs et les institutions peuvent et ne peuvent pas faire, la manière dont les transactions sont effectuées, la transparence des transactions, les sanctions en cas de violation des règles et la manière dont ces règles sont appliquées.
- Les **coûts et les revenus** associés à la fourniture de biens et de services dans

RÔLES CORRESPONDANTS ET DIFFÉRENTS TYPES D'ACTEURS DANS LES ARÈNES DE BIENS ET SERVICES

Selon les types de biens et de services fournis dans une arène de biens et services, différents types d'acteurs sont plus susceptibles d'être en mesure de remplir le rôle qui leur est assigné par rapport à la livraison de ce bien ou service spécifique. Par exemple:

- Si le bien ou le service fourni est un **bien privé** (comme une machine de transformation du manioc), il est mieux géré par un **acteur privé**;
- Si le bien ou le service fourni est un **bien public** (comme une route), il est mieux géré par un **acteur ou une institution du secteur public**;
- Si le bien ou le service fourni est un **bien d'usage commun** (comme l'eau dans un système d'irrigation ou les poissons dans la mer), il peut être géré par le groupe qui le contrôle, qu'il s'agisse d'une **organisation communautaire**, d'une **autorité locale** ou de **groupes d'utilisateurs de la ressource mandatés**.
- Si le bien ou le service offert est un **bien à péage/«club»** (comme un parc national où l'accès est en quelque sorte limité), ils peuvent être gérés soit par des **acteurs ou des institutions du secteur public**, des **organismes communautaires** ou des **acteurs privés**.

l'arène de biens et services. Cette analyse doit viser à garantir que la performance des différents rôles au sein de l'arène de biens et services peut constituer une entreprise commercialement viable qui sera durable dans le temps et qui générera un ensemble adéquat de résultats des effets des personnes impliquées et un flux de trésorerie suffisant pour que l'entreprise puisse fonctionner.

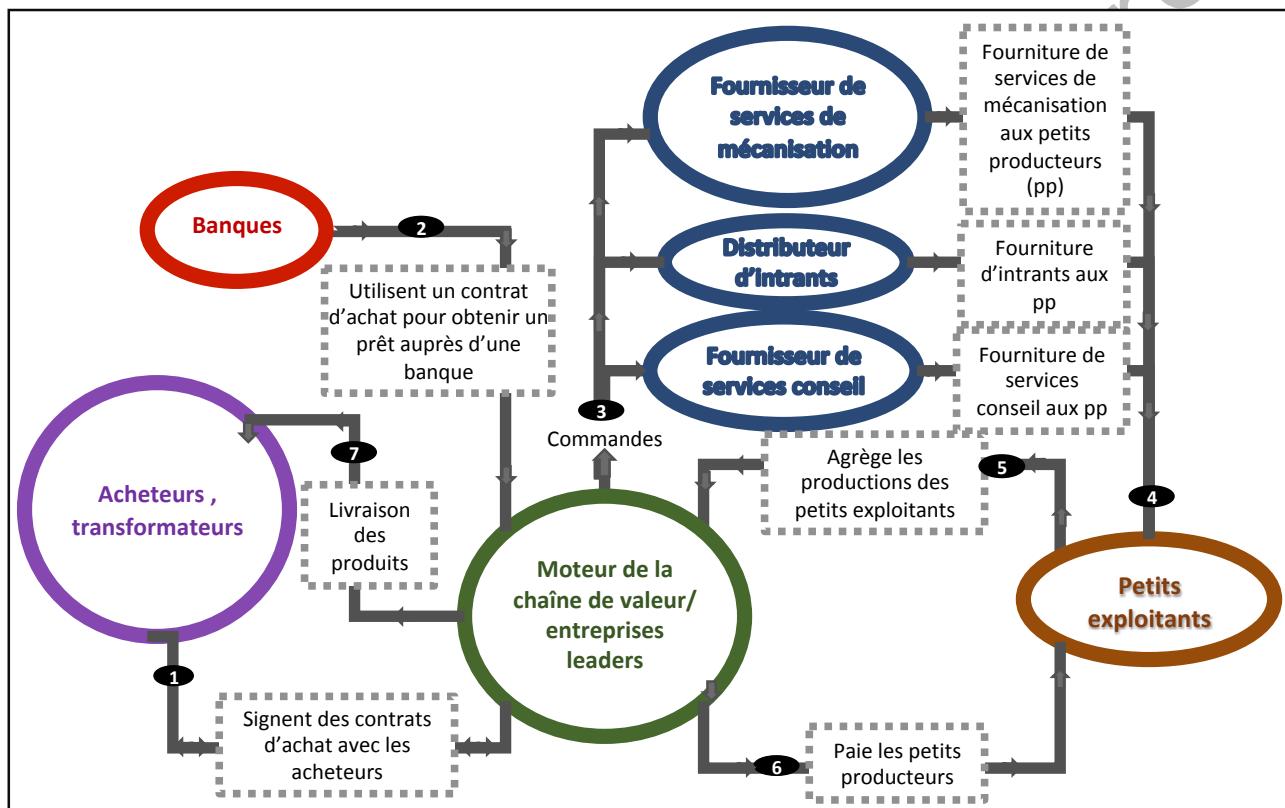
Élaboration de meilleurs modèles commerciaux

Les résultats de cette analyse et les propositions visant à développer des arènes de biens et services plus efficaces et efficientes peuvent alors devenir des éléments de référence pour des modèles commerciaux améliorés dans lesquels les différentes arènes requises pour mettre à niveau la chaîne de valeur et obtenir de meilleurs résultats peuvent être associées. Il conviendrait de préciser la configuration de ces différentes arènes de biens et services et de décrire la manière dont elles pourraient fournir les biens et les services nécessaires pour garantir l'amélioration des performances de la chaîne de valeur. Il faudrait également s'attacher à mettre en relation les

configurations améliorées des arènes de biens et services avec les exigences du marché cible identifiées dans le module 8.

Ce modèle commercial guidera la mise en œuvre et la gestion de la chaîne de valeur mise à niveau. Chaque transaction impliquée devra être identifiée et une carte de la façon dont ces transactions fonctionneront ensemble devra être incluse dans le modèle commercial. Le diagramme ci-dessous illustre une représentation schématique d'un modèle commercial amélioré pour une chaîne de valeur améliorée incluant les petits exploitants.

Diagramme schématique d'un modèle commercial amélioré pour une chaîne de valeur inclusive des petits exploitants



Module 10 - Utiliser les instruments de politiques pour soutenir les chaînes de valeur prioritaires

Les chaînes de valeur devraient être principalement pilotées par des ensembles d'entreprises du secteur privé et des particuliers qui travaillent ensemble pour obtenir des résultats satisfaisants pour tous. Mais les politiques établies par les gouvernements sont essentielles pour fournir un environnement dans lequel ces arrangements du secteur privé peuvent prospérer.

Le rôle du gouvernement est donc essentiel.

Le rôle le plus important que le gouvernement doit jouer pour soutenir le développement des chaînes de valeur n'est peut-être pas exclusivement lié à l'agriculture, mais impacte sur toute l'activité économique dans n'importe quel pays - garantissant l'état de droit, la stabilité politique et la sécurité publique. L'expérience à travers le monde, soutenue par la recherche en Afrique⁷, suggère que le développement d'un secteur agricole plus dynamique dépendra avant tout des garanties offertes par un environnement stable et sûr.

Au-delà de la garantie de ces conditions de base, comme indiqué dans la théorie du changement du PDDAA examinée ailleurs dans ce guide, le gouvernement a également une responsabilité essentielle dans la garantie d'un «environnement favorable» où les producteurs agricoles et les opérateurs de la chaîne de valeur peuvent fonctionner efficacement. Les éléments clés de cet environnement comprennent le cadre réglementaire dans lequel les chaînes de valeur fonctionnent, l'accès au financement pour développer des entreprises (voir la partie 2 de ce guide), l'accès aux compétences et aux connaissances pour améliorer le fonctionnement et la technologie associés aux chaînes de valeur agricoles, la mise en place de l'infrastructure nécessaire pour faciliter le fonctionnement de la chaîne de valeur, et une série de mesures économiques pour inciter à une meilleure performance.



⁷ https://www.future-agricultures.org/wp-content/uploads/2019/08/APRA-Policy-Brief-19_Agribusiness-Investment-in-Agricultural-Commercialisation-in-Ghana_Rethinking-Policy-Incentives.pdf

En fonction du contexte économique général et des caractéristiques spécifiques de chaque pays, il peut également être nécessaire de créer des organismes spécialisés pour remplir des fonctions particulières qui sont importantes pour le développement des chaînes de valeur - à long terme, bon nombre de ces fonctions peuvent être assumées par des acteurs du secteur privé, mais dans certains cas, le gouvernement peut jouer un rôle dans la création de ces organismes afin de donner l'impulsion initiale à l'amélioration des performances des chaînes de valeur.

Le site web Future Agricultures, créé par l'Agricultural Policy Research in Africa (APRA), propose une série de sources et d'expériences sur différentes formes d'instruments de politiques pour l'agriculture en Afrique [[APRA](#)].

10.1 Instruments réglementaires

Le cadre réglementaire fourni par le gouvernement joue un rôle clé dans le développement des chaînes de valeur. Un trop grand nombre de réglementations, ou des réglementations dont le suivi et la mise en œuvre nécessitent des ressources excessives, peuvent facilement devenir un obstacle à la performance des chaînes de valeur. Mais une réglementation appropriée, pour garantir des normes qui protègent les consommateurs et pour assurer une concurrence loyale au sein des chaînes de valeur et un accès équitable pour les différents acteurs de la chaîne de valeur, est importante.

Atteindre l'équilibre approprié entre ces deux aspects de la fonction de régulation du gouvernement n'est en aucun cas simple. Un dialogue et un engagement constants entre les institutions gouvernementales et les acteurs de la chaîne de valeur agricole sont essentiels pour garantir que les réglementations soient constamment réévaluées et améliorées. Il peut également s'avérer nécessaire d'adapter la réglementation à un environnement de marché en constante évolution et de traiter de nouveaux problèmes de sécurité sanitaire des aliments et de maladies dans l'agriculture qui nécessiteront de nouvelles formes de contrôle et de réglementation où le gouvernement devra jouer un rôle de premier plan.

Toutefois, l'expérience mondiale peut être mise à profit pour évaluer le large éventail de réglementations possibles que le gouvernement pourrait devoir mettre en place afin de soutenir efficacement le développement des chaînes de valeur pour les principaux produits agricoles. La Banque mondiale a élaboré un ensemble d'indicateurs qui sont utilisés pour évaluer les lois, les réglementations et les processus bureaucratiques qui touchent les agriculteurs dans 101 pays du monde entier (*Enabling the Business of Agriculture*). La discussion de ces indicateurs et les résultats de ces évaluations peuvent être trouvés sur ce lien [[World Bank EBA](#)] et constitue un point de départ utile pour le travail sur l'élaboration de réglementations appropriées pour le développement des chaînes de valeur.

Les indicateurs pris en considération se rapportent à:

- La fourniture des semences;
- L'enregistrement des engrais;
- La sécurisation de l'eau;
- L'enregistrement des machines;

- L'appui à l'élevage;
- La protection de la santé des plantes;
- Le commerce des denrées alimentaires;
- l'accès au financement.

Selon les priorités nationales, les pays pourraient envisager d'élargir leur cadre réglementaire pour les chaînes de valeur agricoles afin de tenir compte de facteurs supplémentaires tels que:

- la durabilité écologique;
- la durabilité sociale et les modalités du commerce équitable;
- la promotion des petits producteurs;
- l'origine et la traçabilité des produits alimentaires et agricoles.

L'Union européenne possède une vaste expérience dans ce domaine qui est disponible au lien suivant [[UE](#)].

10.2 Développement de l'infrastructure

L'analyse des chaînes de valeur effectuée dans le cadre du module 8 aurait également dû identifier une série d'exigences en matière d'infrastructure pour un meilleur fonctionnement des chaînes de valeur. Traditionnellement, le développement des infrastructures est considéré comme une responsabilité du gouvernement et les infrastructures elles-mêmes sont considérées comme un bien «public» et, dans la plupart des cas, le gouvernement est censé jouer le rôle principal dans l'investissement et le développement des infrastructures clés. Compte tenu de l'augmentation des besoins en infrastructures au fur et à mesure que les économies se développent, les mécanismes de mobilisation des financements par le secteur privé pour les infrastructures sont de plus en plus souvent mis en place par le biais de partenariats public-privé, mais pour la plupart des pays africains, il est probable que le secteur public continuera à jouer le rôle principal dans un avenir relativement proche.

Voici quelques exemples clés d'infrastructures susceptibles de jouer un rôle important dans la dynamisation des chaînes de valeur agricoles:

- Les routes et autres infrastructures de transport.
- L'approvisionnement en eau et l'irrigation
- Les structures et équipements des marchés
- L'alimentation électrique.

Les agences agricoles sont confrontées à des défis pour répondre aux besoins en infrastructures car la plupart des infrastructures requises pour soutenir l'agriculture sont susceptibles d'impliquer d'autres secteurs que l'agriculture. Les routes impliqueront les ministères des transports et/ou des travaux publics ou les administrations locales qui peuvent avoir la responsabilité des routes de desserte. Les chemins de fer et le transport aérien auront également leurs ministères ou autorités respectifs. De même, l'approvisionnement en électricité et les structures des marchés relèveront probablement de la responsabilité d'autres organismes du secteur public. Même le

développement d'installations d'irrigation spécifiquement conçues pour les besoins du secteur agricole nécessitera probablement un engagement étroit avec les organismes responsables de l'eau, de l'aménagement du territoire et de la construction de travaux publics.

L'engagement avec ces organismes afin d'encourager la priorisation des infrastructures de soutien à l'agriculture est donc essentiel. Dans la partie 1 de ce guide, l'importance de cet engagement dès les premières étapes de l'élaboration du PNIA a déjà été soulignée, de même que la nécessité de travailler en étroite collaboration avec les ministères de la planification économique et des finances afin de garantir que des allocations budgétaires soient mises à disposition pour investir dans ces besoins en infrastructures.

L'engagement avec les administrations régionales et locales sera également essentiel afin de s'assurer qu'elles reconnaissent comment le développement de l'agriculture et de la chaîne de valeur peut contribuer aux économies locales et donc justifier les investissements dans les infrastructures de soutien clés.

Les partenariats public-privé bénéficient d'un soutien croissant en tant que mécanismes alternatifs pour mobiliser les ressources nécessaires aux investissements dans les infrastructures. De toute évidence, les investisseurs privés dans les infrastructures chercheront à obtenir un retour sur investissement approprié et il convient donc de mettre au point des mécanismes permettant d'en tenir compte. Ceux-ci pourraient prendre la forme d'un paiement pour les services fournis par les nouvelles infrastructures ou de la mise en évidence des gains potentiels qui pourraient être générés par les nouvelles entreprises qui bénéficient de ce développement des infrastructures - les investisseurs privés dans les entreprises agricoles pourraient être disposés à investir dans des infrastructures auxiliaires s'ils constatent que les retours sur investissement dans l'agriculture en valent la peine.

10.3 Promotion des organismes spécialisés

Le développement de chaînes de valeur améliorées dans l'agriculture peut également nécessiter la promotion d'un éventail d'organismes spécialisés qui sont tenus de fournir des services spécifiques au secteur. À long terme, bon nombre de ces services spécialisés devraient être en mesure de fonctionner comme des entreprises commerciales viables et autofinancées opérant dans le secteur privé, mais leur création initiale peut nécessiter une stimulation des finances publiques.

Voici quelques exemples de ces organismes spécialisés:

- Les laboratoires spécialisés pour contrôler la qualité des semences, des engrains et des pesticides, ainsi que le respect de la réglementation en matière de sécurité sanitaire des aliments;
- Les laboratoires d'analyse des sols et d'analyse des ravageurs et des maladies;
- Les organismes d'aménagement du territoire et de la gestion des sols;
- Les organismes de développement des entreprises agricoles pour soutenir les agriculteurs et les opérateurs de la chaîne de valeur dans le développement de leurs entreprises;
- Les services météorologiques et la diffusion de leurs informations auprès des agriculteurs et des opérateurs de la chaîne de valeur.

Ces organismes spécialisés ont tous des rôles clés à jouer pour soutenir des chaînes de valeur plus efficaces dans le secteur agricole et les investissements visant à faciliter leur établissement sont susceptibles de représenter un élément important dans tout NAIP. Au cours de leur phase initiale de démarrage, ils peuvent fonctionner en tant qu'organismes ou autorités gouvernementales, mais il est important de renforcer les capacités pour qu'elles puissent être converties dès que possible en opérations du secteur privé financées par les contributions de leurs utilisateurs dans le secteur agricole.

Dans certains cas, les associations interprofessionnelles peuvent jouer un rôle important dans l'établissement et la supervision de ces organismes. Lorsque les associations industrielles ont ce potentiel, le PNIA pourrait envisager de financer le renforcement des capacités de ces associations afin de leur permettre d'assumer le rôle d'établissement d'organismes spécialisés pour fournir ces services clés à leurs membres.

10.4 Instruments économiques

Le gouvernement peut jouer un rôle en soutenant le développement de chaînes de valeur agricoles améliorées grâce à l'utilisation d'une série d'instruments économiques qui peuvent fournir des incitations pour encourager les acteurs de la chaîne de valeur à adopter de nouvelles pratiques agricoles et à améliorer leurs performances.

Instruments fiscaux

Les instruments économiques dont disposent les gouvernements pour encourager des formes particulières de comportement chez les producteurs et les acteurs de la chaîne de valeur comprennent notamment les instruments fiscaux. Ceux-ci incitent à des comportements particuliers en réduisant (et parfois en augmentant) les niveaux de taxation soit sur les produits concernés, soit sur les entreprises impliquées dans une chaîne de valeur particulière, soit sur les intrants nécessaires à la production ou à la transformation.

Voici quelques exemples de ces instruments dans la pratique:

- des incitations fiscales à la recherche et au développement qui incitent les producteurs agricoles ou les acteurs de la chaîne de valeur à tester ou à adopter de nouvelles technologies;
- Taxes réduites (taxe sur la valeur ajoutée ou droits d'importation) sur l'achat d'intrants particuliers que le gouvernement souhaite promouvoir, tels des pesticides sûrs, des engrangements organiques ou des équipements plus efficaces pour la récolte ou la transformation;
- Réduction de l'impôt sur le revenu (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) pour les entreprises qui obtiennent certains types de certifications telles que l'HACCP, l'agriculture biologique, la certification sociale;
- Des «vacances» fiscales (exonération complète de certains types d'impôts) pour les nouvelles entreprises agricoles répondant à des critères spécifiques.

Des exemples d'incitations fiscales du secteur agricole américain peuvent être consultés en visitant ce lien [[Alliant Group](#)].

Subventions «intelligentes»

Les subventions sont depuis longtemps un instrument privilégié utilisé par les gouvernements pour promouvoir certains types de comportements économiques. En effet, dans la plupart des pays africains, une partie très importante des ressources publiques disponibles pour soutenir le développement agricole est consacrée à subventionner les intrants agricoles, qu'il s'agisse de semences, d'engrais, de pesticides, d'équipement, de carburant et d'énergie électrique pour l'irrigation ou d'autres intrants essentiels. Ces subventions ont eu tendance à se concentrer sur l'extrême de la production de la chaîne de valeur située au niveau de la production, car il a été largement admis que c'est là que se trouvent les principaux obstacles à l'augmentation de la production et que les intrants subventionnés peuvent avoir un impact positif direct sur les petits exploitants et les populations rurales pauvres en général.

Toutefois, les évaluations des impacts de ces vastes programmes de subventions dans les secteurs agricoles à travers le continent ont de plus en plus indiqué que les impacts des subventions ont été limités en termes d'augmentation de la production agricole et de meilleurs moyens d'existence pour les agriculteurs. De nombreux secteurs agricoles sont devenus dépendants de ces subventions sans nécessairement améliorer leur performance économique, ce qui a souvent conduit à ce que le secteur devienne une fonction importante sur les ressources publiques au lieu de contribuer à un développement économique plus large.

Les programmes de subventions aux intrants ont une histoire très variée en Afrique. Ils ont tendance à être politiquement populaires et peuvent être utilisés pour fournir des preuves évidentes de la volonté des gouvernements d'«investir dans l'agriculture», mais les preuves de leur efficacité à stimuler des augmentations durables de la production agricole sont limitées. Même lorsqu'ils sont destinés à permettre aux agriculteurs les plus pauvres d'accéder à des intrants qu'ils ne pourraient pas se permettre autrement et d'accroître leur production et leur productivité, les échecs en matière de ciblage, de mise en œuvre, les distorsions du marché commercial des intrants et les défaillances dans la fourniture des services de soutien nécessaires pour garantir que les intrants subventionnés ont les effets souhaités au niveau de l'exploitation ont tous compromis leur efficacité et leur durabilité. Dans le même temps, en raison de leur popularité politique, le retrait des subventions, même lorsqu'il a été établi qu'elles ne sont pas rentables, peut être difficile⁸. Dans la pratique, les programmes de subvention des intrants en Afrique sont devenus le principal instrument des gouvernements pour soutenir le secteur agricole en absorbant une forte proportion des investissements publics dans le secteur et en drainant des ressources qui auraient pu autrement être consacrées à des domaines plus importants sur le plan stratégique tels que la recherche agricole, la gestion des terres, les services de vulgarisation et les mécanismes de financement durable de l'agriculture.

En dépit de ces problèmes, les subventions peuvent encore représenter pour les gouvernements un outil potentiellement important pour intervenir dans le secteur agricole et dans les chaînes de valeur prioritaires pour les produits agricoles, à condition qu'elles soient utilisées efficacement et dans le bon contexte. Le concept de subventions «intelligentes» en particulier a gagné en popularité. Les liens fournis peuvent être consultés pour des discussions plus détaillées sur les

⁸ Goyal, Aparajita, and John Nash. 2017. *Reaping Richer Returns: Public Spending Priorities for African Agriculture Productivity Growth*. Africa Development Forum series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0937-8. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

subventions «intelligentes», mais quelques points clés peuvent être soulignés ici concernant ce **qui** devrait être subventionné, sur la base de l'expérience, et ce qui rend une subvention «intelligente».

Cliquez sur ce lien pour voir une discussion plus large sur les subventions agricoles en Afrique [\[World Bank 1\] \[CTA\]](#)

Que devrait subventionner le secteur public?

En règle générale, les **ressources du secteur public** sont mieux utilisées pour les **biens publics**, c'est-à-dire les investissements qui auront des avantages généralisés pour la population rurale. Cela contraste avec la tendance des gouvernements à subventionner des **biens privés** - une subvention sur les engrains ou le carburant représente une subvention sur des biens qui sont utilisés par des agriculteurs individuels plutôt que par la communauté agricole dans son ensemble et les effets que ces subventions auront dépendent de l'utilisation que les particuliers font des biens subventionnés, de leur capacité à les utiliser efficacement et de leur situation individuelle. L'expérience, étayée par la recherche, a montré que les investissements dans les biens publics, tels que la **recherche agricole, les infrastructures rurales et la diffusion ou la formation**, ont tendance à générer des rendements bien plus importants que les subventions aux intrants agricoles, dont les retours sur investissement sont généralement faibles et extrêmement variables⁹.

Ces investissements dans le secteur public peuvent ensuite être complétés par des subventions soigneusement ciblées visant à soutenir les agriculteurs et les acteurs de la chaîne de valeur les plus pauvres qui peuvent vraiment avoir besoin d'un soutien afin d'améliorer leur capacité de production. Même dans ces cas, les subventions sur les biens privés pour certaines catégories d'agriculteurs doivent s'accompagner de **programmes de vulgarisation** qui renforceront la capacité des agriculteurs et des acteurs de la chaîne de valeur à utiliser pleinement les intrants subventionnés et les encourageront à passer le plus rapidement possible de la dépendance aux subventions à l'utilisation des mécanismes du marché pour les intrants.

Voici quelques exemples de subventions véritablement «intelligentes»:

- Les subventions pour l'équipement et/ou les intrants pour les entreprises stratégiques qui auront des effets de propagation importants tels que la production de semences ou d'engrais de haute qualité, les entreprises de transformation ou les entreprises communautaires pour l'agrégation et la commercialisation des produits;
- Les subventions pour l'équipement pour les principaux prestataires de services tels que les entreprises de mécanisation agricole;
- Les subventions pour l'instauration de mécanismes de crédit rural - il est important que ces mécanismes se concentrent sur le renforcement des capacités et des infrastructures des institutions (comme les fonds de développement agricole, les banques de développement agricole ou les réseaux de micro-finance) plutôt que de subventionner les prêts aux emprunteurs individuels¹⁰. La réduction des taux d'intérêt pour les emprunteurs doit être

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Meyer R.L (2011). *Subsidies as an Instrument in Agricultural Finance: a Review*. IBRD / World Bank, Washington D.C. 72p.

obtenue grâce à une efficacité et une concurrence accrues entre les prêteurs plutôt qu'en subventionnant les réductions de taux d'intérêt;

- Les subventions pour établir des régimes d'assurance agricole - comme pour le financement rural, ces subventions devraient se concentrer sur l'instauration des institutions nécessaires pour soutenir ces régimes;
- Les subventions limitées pour les intrants tels que les engrains et les semences pour des groupes spécifiques et ciblés qui peuvent ne pas avoir accès à ces intrants.

Même lorsque les subventions sont considérées comme «intelligentes», leur utilisation doit être guidée par les principes suivants:

- Les subventions sont une solution à court terme qui peut être nécessaire pour donner une première impulsion au changement dans le secteur agricole, mais elles ne devraient être introduites qu'avec une stratégie de sortie très claire et limitée dans le temps;
- Les subventions sont une option qui ne devrait pas être considérée comme remplaçant l'utilisation de mécanismes du secteur privé pour fournir des intrants et des services au secteur, mais comme une mesure complémentaire pour soutenir soit des groupes cibles vulnérables spécifiques ou des entreprises stratégiques qui ont besoin d'un soutien pendant leur période de démarrage;
- Les subventions ne devraient pas être autorisées à consommer une part importante des budgets disponibles dans le cadre d'un PNIA.

Financement mixte

Afin d'éviter que les subventions n'absorbent une trop grande partie des investissements du secteur public mis à disposition dans le cadre du PNIA, le financement mixte représente une option de plus en plus importante pour mobiliser des ressources afin d'investir dans des chaînes de valeur améliorées. Ces mécanismes visent à faire correspondre les investissements du secteur public à des modalités de financement commerciales, à des investissements «d'impact» ou à des investissements provenant de fonds philanthropiques. Il devrait être possible d'attirer de tels investissements privés, en particulier lorsque l'on investit dans des améliorations des chaînes de valeur des produits agricoles qui visent à les rendre commercialement viables.

Pour en savoir plus sur les mécanismes de financement mixtes voir la section 7.1 et ces liens
[\[Blending4ag\]](#) [\[USAID\]](#) [\[OECD\]](#) [\[SAFIN\]](#)

Module 11 - Mise en place et mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) pour développer les chaînes de valeur prioritaires

Soutenir les chaînes de valeur prioritaires implique inévitablement une action des institutions publiques et du secteur privé. Comme dans tous les domaines d'investissement abordés par les PNIA, les institutions publiques ont un rôle essentiel à jouer dans la création d'un environnement juridique, réglementaire et politique qui **permet** au secteur privé d'être

performant, tandis que le secteur privé doit prendre l'initiative de mettre effectivement en œuvre les mesures nécessaires pour développer des chaînes de valeur efficaces et performantes dans le secteur.

Afin de stimuler le changement, en particulier dans le contexte africain, les secteurs public et privé ont également une marge de manœuvre significative pour travailler ensemble, sous la forme de **partenariats public-privé (PPP)**, afin de lancer le processus de changement transformateur et utiliser efficacement les ressources publiques mobilisées par le PNIA.

Un PPP peut être défini comme «... Un contrat à long terme entre une partie privée et une entité gouvernementale, pour la fourniture d'un bien ou d'un service public, dans lequel la partie privée assume un risque important et la responsabilité de gestion et la rémunération est liée à la performance»¹¹.

Les PPP ont été développés pour inciter l'efficacité et les économies des opérateurs du secteur privé à jouer un rôle dans l'amélioration de l'efficacité de la prestation de services au public. À l'origine, ils ont été encouragés pour des services qui étaient traditionnellement assurés par le secteur public, tels que l'eau, l'approvisionnement en électricité et les services de transport, ainsi que pour le développement d'infrastructures clés telles que les routes et les chemins de fer.

Toutefois, on a également réalisé de plus en plus leur potentiel pour jouer un rôle dans la fourniture de services et de fonctions clés au sein des chaînes de valeur agricoles.

Les PPP en eux-mêmes ne garantissent en aucun cas une meilleure prestation de services et de meilleures performances. Mais des accords de PPP bien conçus et élaborés avec soin, établis dans



¹¹ IBRD/World Bank (2017). *Public Private Reference Guide Version 3*. IBRD/World Bank, Washington D.C. 238p.
<https://library.pppknowledgelab.org/documents/4699/download>

un environnement qui encourage leur fonctionnement efficace, peuvent jouer un rôle important pour utiliser au mieux les investissements du secteur public dans l'agriculture et la fourniture de services au sein de la chaîne de valeur agricole, qui sont essentiels si l'on veut développer tout son potentiel.

Les PPP peuvent prendre de nombreuses formes et impliquer différents arrangements contractuels entre les entités publiques et les parties du secteur privé, mais ce module se concentrera sur la discussion de certains des éléments clés qui sont susceptibles d'être importants dans le développement des PPP pour faciliter la mise en œuvre des PNIA dans le contexte africain.

Pour une discussion plus complète des PPP, de leurs différentes formes et des éléments clés qui doivent être pris en considération lors de leur élaboration, consultez ce lien [[World Bank](#)].

11.1 Contrat-Programme pour le développement d'une filière (CPDF)

La principale caractéristique de tout PPP est qu'il repose sur un accord clairement articulé et détaillé entre l'entité ou les entités du secteur public concernées et les opérateurs du secteur privé. Dans le secteur agricole, cela peut prendre la forme d'un accord de plan de développement sectoriel (CPDF) dans lequel les principaux acteurs devant participer à la mise en œuvre d'une action pour le développement d'une chaîne de valeur particulière deviennent **parties signataires** d'un accord qui définit leurs rôles respectifs, les actions qu'ils ont accepté d'entreprendre, les ressources qu'ils appliqueront à ces actions et la répartition des bénéfices qui en résultent.

Les éléments clés qui devraient être inclus dans un tel CPDF sont discutés ci-dessous. Pour consulter un exemple de CPDF du Maroc, cliquez sur ce [lien](#).

Parties signataires

Les parties signataires de tels accords devraient inclure tous les organismes qui ont un rôle défini à jouer dans la mise en œuvre de l'accord. Du côté du secteur public, il pourrait s'agir de l'une et ou l'autre des agences ci-dessous:

- du ministère de l'agriculture;
- du ministère du commerce et des échanges internationaux;
- du ministère de l'économie et des finances;
- du ministère des ressources en eau;
- du ministère de l'aménagement du territoire;
- du ministère de l'environnement;
- des institutions publiques de recherche;
- des organismes publics impliqués dans le contrôle des normes alimentaires,...
- des entités de financement public.

Du côté du secteur privé, il pourrait s'agir:

- des associations ou fédérations d'opérateurs de chaînes de valeur spécifiques (producteurs, agrégateurs, transformateurs, autres opérateurs de marché);
- des coopératives;

- des établissements de crédit privés participants;
- des autres entreprises privées impliquées dans la chaîne de valeur.

Objectifs, périodicité et champ d'application

Un CPDF devrait énoncer clairement les objectifs généraux à atteindre par le biais du CPDF et la période de temps pendant laquelle il sera opérationnel. Il devrait également définir les **axes des chaînes de valeur** au sein desquelles le CPDF fonctionnera (voir ci-dessous).

Investissement global

Il convient également de définir l'investissement global envisagé pour la mise en œuvre du CPDF, ainsi que les sources éventuelles de cet investissement, en particulier lorsque différentes formes de financement provenant de différentes sources sont nécessaires.

Mise en œuvre des dispositions

Les moyens par lesquels les parties au CPDF entreprendront la mise en œuvre de l'accord devraient également être énoncés. Par exemple, chaque partie peut être tenue d'élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre du CPDF et les moyens spécifiques par lesquels les progrès réalisés dans le cadre de ces Plans d'action seront contrôlés doivent être précisés.

Engagements réciproques

Les engagements spécifiques de chaque partie au CPDF concernant les actions qu'elle entreprendra constitueront le cœur de l'accord. Ces engagements doivent être présentés de manière aussi détaillée que possible, en précisant comment ces actions contribueront à la réalisation des objectifs généraux et les investissements qui seront nécessaires pour respecter ces engagements.

Suivi et évaluation

Les mécanismes par lesquels la performance de l'accord sera contrôlée et évaluée devraient être établis ainsi que les actions requises de chaque partie pour rendre compte des progrès et des réalisations sur une base régulière.

Dispositions spéciales

Le CPDF devrait également inclure toutes les dispositions spéciales appropriées telles que les dispositions transitoires qui traitent de la relation entre les accords antérieurs conclus par les parties, du respect des engagements réciproques des parties concernées, et de tout mécanisme de contrôle tel que la vérification périodique des opérations administratives et financières par une entité appropriée, comme les inspecteurs du ministère des finances.

Modification de l'arrangement contractuel

Tout CPDF, et le PPP qui le sous-tend, devra probablement être adapté au fil du temps en fonction de l'évolution des conditions sur le terrain et sur le marché. Cela peut conduire à la nécessité de modifier les accords périodiquement et il est important que la portée de ces modifications soit intégrée dans l'accord signé par les parties signataires respectives. Il est recommandé d'établir un mécanisme de tiers pour arbitrer cette renégociation et ce tiers doit être reconnu et respecté par les parties participantes comme étant neutre et respectueux des droits et obligations des deux parties à l'accord.

11.2 Définir les objectifs et les axes de développement des chaînes de valeur

L'expérience a montré qu'il y a deux axes clés dans le développement des chaînes de valeur dans lesquels les PPP, et les CPDF que ces PPP mettent en œuvre, sont susceptibles de jouer un rôle:

1. La **modernisation de la production de produits agricoles** par la mise à niveau des mécanismes d'agrégation de la production et l'amélioration de la transformation.
2. L'amélioration de l'**environnement des affaires** de la chaîne de valeur.

Une première étape importante dans l'élaboration d'un CPDF consiste à identifier sous lequel de ces axes clés le CPDF fonctionnera, puis à définir aussi précisément que possible les **objectifs** que le CPDF sera censé atteindre.

Pour définir ces objectifs, on peut se référer à l'analyse des fonctions de la chaîne de valeur examinée dans le module 8 et aux différents ensembles de résultats ciblés examinés dans le module 9. Ces éléments devraient faciliter la définition d'un ensemble clair d'objectifs étroitement liés à des fonctions spécifiques de la chaîne de valeur qu'un éventuel PPP serait censé remplir.

Les types d'objectifs possibles dans le cadre de chacun de ces axes clés pourraient inclure:

Axe 1 - Modernisation de la production des produits agricoles

- Production améliorée;
- Productivité améliorée;
- Réduction des coûts de production;
- Obtention de meilleurs prix du marché;
- Recettes d'exportation augmentées;
- Amélioration de l'accès, de l'utilisation et des prix des intrants clés;
- Augmentation de l'emploi;
- Augmentation des investissements;
- Augmentation du chiffre d'affaires.

Axe 2 - Amélioration de l'environnement entrepreneurial

- Amélioration des dispositions en matière d'assurance pour les acteurs de la chaîne de valeur;
- Accès à de nouvelles formes d'assurance spécifiques (comme l'assurance contre les risques climatiques);
- Mise à niveau des modèles commerciaux et des arènes d'activités commerciales;
- Transformer la structure du marché;
- Mise en œuvre de mesures de sauvegarde (contrôle de la qualité, normes, etc.);
- Améliorer la coordination du secteur ou des chaînes de valeur;
- Recherche et développement.

Quel que soit le type d'objectif poursuivi, plus la définition de ces objectifs est précise, plus il devrait être facile par la suite d'élaborer les éléments de l'accord de PPP qui permettront d'atteindre cet objectif. Établir des **indicateurs quantitatifs** pour la réalisation de ces objectifs facilitera le suivi des progrès réalisés pendant la période couverte par le CPDF.

11.3 Les rôles et les engagements des acteurs de la chaîne de valeur

Le cœur d'un arrangement efficace de PPP est la définition claire des rôles et des engagements des parties concernées.

Pour les acteurs de la chaîne de valeur, y compris les associations ou les fédérations de producteurs, d'agréateurs, de transformateurs ou d'autres acteurs de la chaîne de valeur, les rôles et les engagements typiques peuvent comprendre:

Sous l'axe 1:

- L'engagement en faveur de l'amélioration d'une chaîne de valeur particulière se traduit en termes de production, de productivité, de réduction des coûts, d'élimination des déchets, de prix des produits, d'emploi et de conditions de travail, de qualité ou d'exportation des produits.
- L'engagement à augmenter les investissements et le chiffre d'affaires.

Sous l'axe 2:

- Abonnement à des mécanismes d'assurance appropriés.
- Mise à niveau des modèles commerciaux et des arènes d'activités commerciales.
- Transformer la structure du marché.
- Adoption d'ensembles spécifiques de normes établies par des organismes tiers (tels que la durabilité sociale, les normes environnementales ou commerciales équitables).
- Mise en œuvre de mesures de sauvegarde.
- Améliorer la coordination sectorielle.
- Collaboration avec des entités de recherche et développement.

11.4 Les rôles et l'engagement du gouvernement

Les rôles et les engagements potentiels des entités du secteur public participant au CPDF pourraient comprendre:

Sous l'axe 1

- Soutien à l'investissement par le biais d'un transfert direct aux acteurs de la chaîne de valeur (agriculteurs et entreprises).
- Le cas échéant, fournir des subventions pour des intrants spécifiques et pour des acteurs spécifiques de la chaîne de valeur.

Sous l'axe 2:

- Mise en œuvre des dispositions régissant le secteur.

- Promouvoir le secteur et entreprendre des campagnes de sensibilisation pour les utilisateurs potentiels ou les consommateurs.
- Renforcement de la capacité de coordination sectorielle.
- Fournir des capacités de recherche pour les activités de recherche et développement.
- Promouvoir la consommation des produits agricoles.
- Instauration et financement de mécanismes de crédit pour les acteurs de la chaîne de valeur.

11.5 Suivi et évaluation du développement des chaînes de valeur

La mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation efficaces, acceptés et respectés par toutes les parties concernées, sera particulièrement importante lors de l'utilisation des PPP pour élaborer et mettre en œuvre les CPDF. Idéalement, ces mécanismes pourraient inclure la participation d'organisations tierces ou indépendantes qui sont clairement distinctes des parties concernées.

Les dispositions en matière de suivi et d'évaluation devraient associer à la fois l'évaluation quantitative des progrès et de la réalisation des objectifs pour le développement de la chaîne de valeur et un engagement direct avec les parties concernées pour identifier les questions clés qui pourraient survenir au cours de la mise en œuvre du CPDF.

Module 12 - Promouvoir les entreprises pour le développement des chaînes de valeur

Le processus de travail visant à développer des chaînes de valeur pour les produits clés par le biais de PPP et de CPDF décrit dans le module 11 envisage avant tout des PPP et CPDF impliquant des institutions du secteur public et des associations d'acteurs de la chaîne de valeur impliqués dans les arènes spécifiques relatives à une chaîne de valeur particulière. Toutefois, il est probable qu'il y ait certaines fonctions au sein toute chaîne de valeur pour lesquelles les associations ou les fédérations d'acteurs de la chaîne de valeur ne sont pas appropriées. Ces fonctions peuvent être trop complexes ou exiger un degré de flexibilité que ces types d'organisations peuvent ne pas être en mesure d'offrir.



Pour remplir ces fonctions, les entreprises privées peuvent être mieux équipées pour fournir les biens et services essentiels auxquels les autres acteurs de la chaîne de valeur doivent avoir accès et, surtout, pour les fournir de manière efficace, abordable, en temps voulu et au bon endroit au bon moment.

Par conséquent, une partie importante du travail visant à développer les chaînes de valeur est susceptible d'impliquer la promotion et le soutien des entreprises privées pour qu'elles soient performantes.

La gouvernance des entreprises est essentielle pour s'assurer qu'elles ne mettent pas en danger la chaîne de valeur et les personnes.

12.1 Typologies des entreprises

Promouvoir les entreprises privées pour le développement des chaînes de valeur peut impliquer de travailler avec un éventail de différents types d'entreprises. Il peut s'agir:

- d'entreprises complètement privées;
- de sociétés à but non lucratif (en général des joint venture);
- de grandes entreprises ou sociétés;
- de micro, petites et moyennes entreprises.

La pertinence de l'un ou de l'autre de ces types d'entreprise dépendra de la situation locale et nationale et des capacités de ces différentes catégories d'entreprise à remplir les rôles requis pour améliorer le rendement des chaînes de valeur. En règle générale, les entreprises privées sont susceptibles de jouer un rôle important dans:

- la transformation, y compris l'emballage;
- la gestion des pôles de marché;
- la fourniture d'intrants pour l'agriculture;
- les financement (c'est-à-dire banques ou établissements de crédit).

12.2 Promouvoir les entreprises

Il existe différentes façons dont les institutions publiques peuvent jouer un rôle dans la promotion des entreprises privées, mais ces efforts doivent toujours être guidés par le principe consistant à éviter le risque que ces entreprises privées deviennent dépendantes du soutien public. La clé pour surmonter ce risque est la nécessité d'un examen approfondi des entreprises qui sont envisagées pour un soutien, en utilisant des critères stricts de viabilité commerciale et en se basant sur des plans d'entreprise bien élaborés.

Il existe plusieurs domaines clés où le secteur public peut jouer un rôle dans la promotion des entreprises.

Faciliter l'accès aux capitaux et aux financements

L'apport direct de capitalisation ou de capital d'exploitation sous forme de prêts ou de subventions provenant de ressources publiques aux entreprises privées s'est rarement avéré efficace ou durable. Les ressources publiques peuvent être utilisées plus efficacement pour fournir des fonds de garantie pour des prêts ou d'autres formes de financement au secteur privé par le biais des mécanismes de financement et de crédit existants.

Développer une bourse ou une bourse des produits agricoles pour mobiliser des ressources financières privées

Le soutien des pouvoirs publics à la création d'une bourse des valeurs ou des marchandises opérationnelle peut constituer un moyen important pour promouvoir l'entreprise privée en facilitant l'accès au financement privé.

Subventions intelligentes

Comme indiqué ci-dessus et discuté dans le module 10, les subventions sont un des outils dont dispose le secteur public pour soutenir les entreprises privées, mais leur exécution et leur mise en œuvre posent des problèmes. Les fuites dans le système de distribution des subventions et le risque que les subventions deviennent des mécanismes de favoritisme politique suggèrent que les subventions devraient être utilisées avec beaucoup de parcimonie comme moyen de promotion de l'entrepreneuriat privé. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, et en veillant à ce que les subventions soient réellement «intelligentes», elles peuvent représenter un outil utile pour le développement des entreprises, à condition qu'elles soient accompagnées d'autres mesures qui garantiront un développement durable des capacités et un environnement commercial favorable. Dans l'idéal, si des subventions sont jugées nécessaires, elles devraient

également être combinées à un financement privé afin que les entreprises ne soient pas purement dépendantes d'intrants subventionnés.

Renforcement des capacités

Le domaine le plus important pour lequel les institutions publiques peuvent soutenir le développement des entreprises privées est peut-être celui du renforcement des capacités et de la formation. Appuyer les acteurs du secteur privé pour qu'ils développent leurs compétences en matière de gestion, de système comptable, de logiciels, d'audit, de développement des ressources humaines et d'utilisation de freins et contrepoids appropriés dans leurs entreprises peut apporter une contribution essentielle au développement de chaînes de valeur plus efficaces.

Parmi les mécanismes qui peuvent être utilisés pour fournir ce soutien, on peut citer:

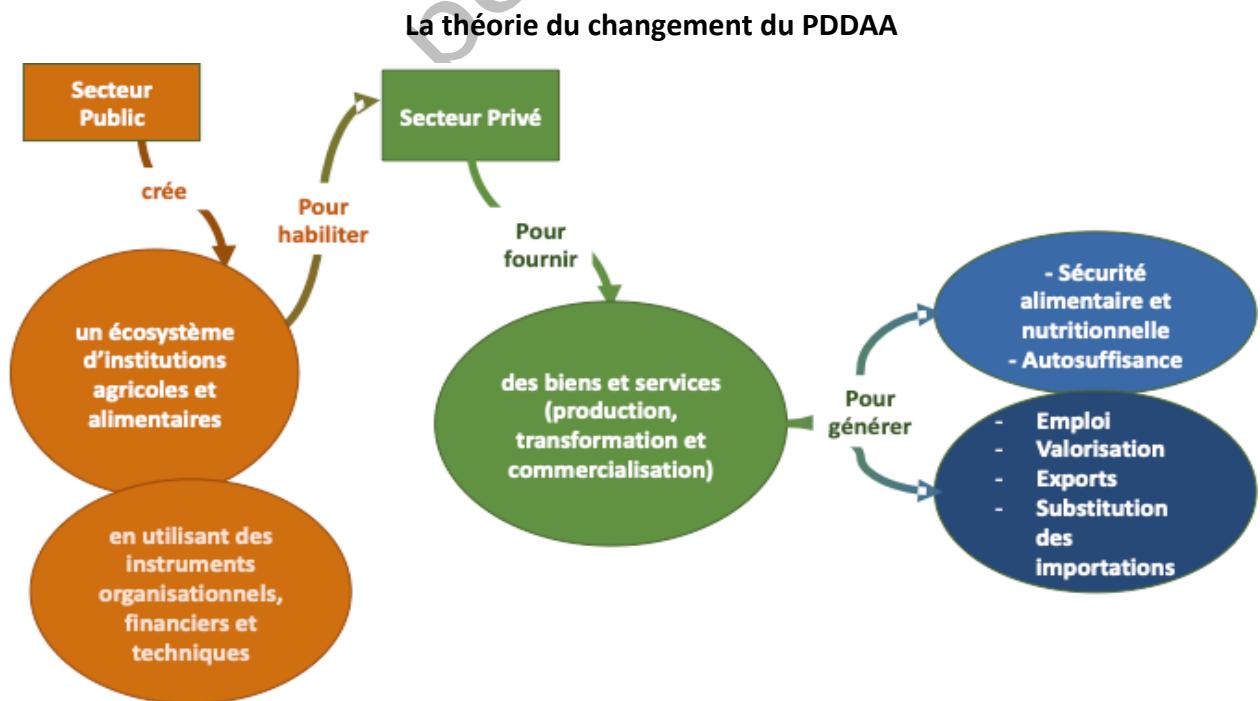
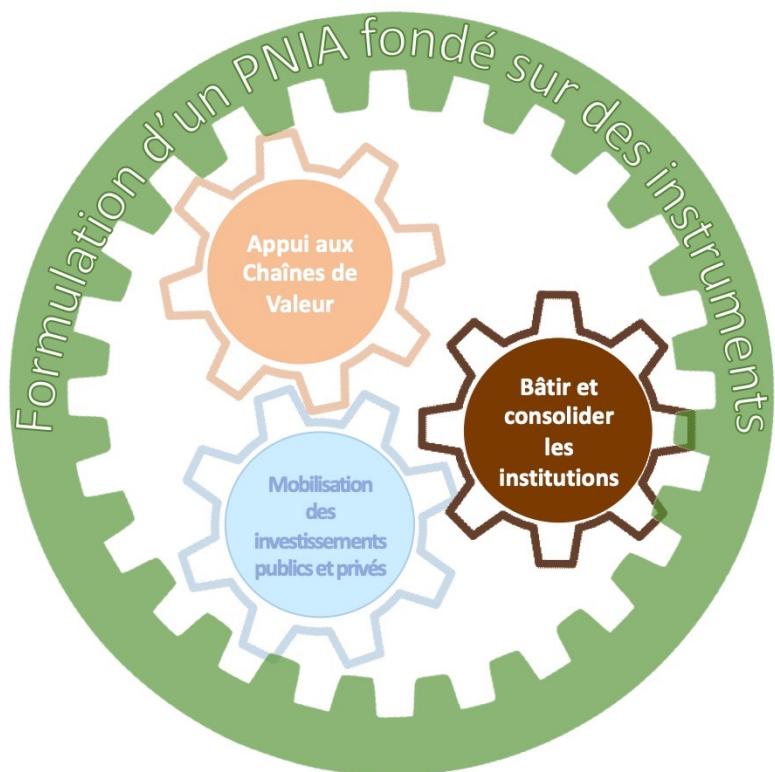
- Les instituts de formation professionnelle;
- Les centres de développement des petites et moyennes entreprises;
- Les programmes de mentorat;
- Les programmes d'apprentissage;
- Les formations dispensées par le biais d'associations ou de fédérations sectorielles.

Version pour commentaires

PARTIE 4 – INSTAURATION ET CONSOLIDATION DES INSTITUTIONS

La mise en œuvre et la gestion du processus du PNIA décrit dans les parties 1, 2 et 3 de ces directives dépendent de l'existence d'institutions efficaces et fortes qui peuvent participer au processus et le diriger. Comme l'illustre la discussion de la théorie du changement du PDDAA et du cadre programmatique du PDDAA dans le module 2 de la partie 1, la création de "...l'écosystème des institutions agricoles et alimentaires..." qui **permettra** au secteur privé du secteur agricole d'être plus performant est un élément essentiel de l'ensemble du processus du PDDAA et des PNIA qui sont à la pointe de ce processus.

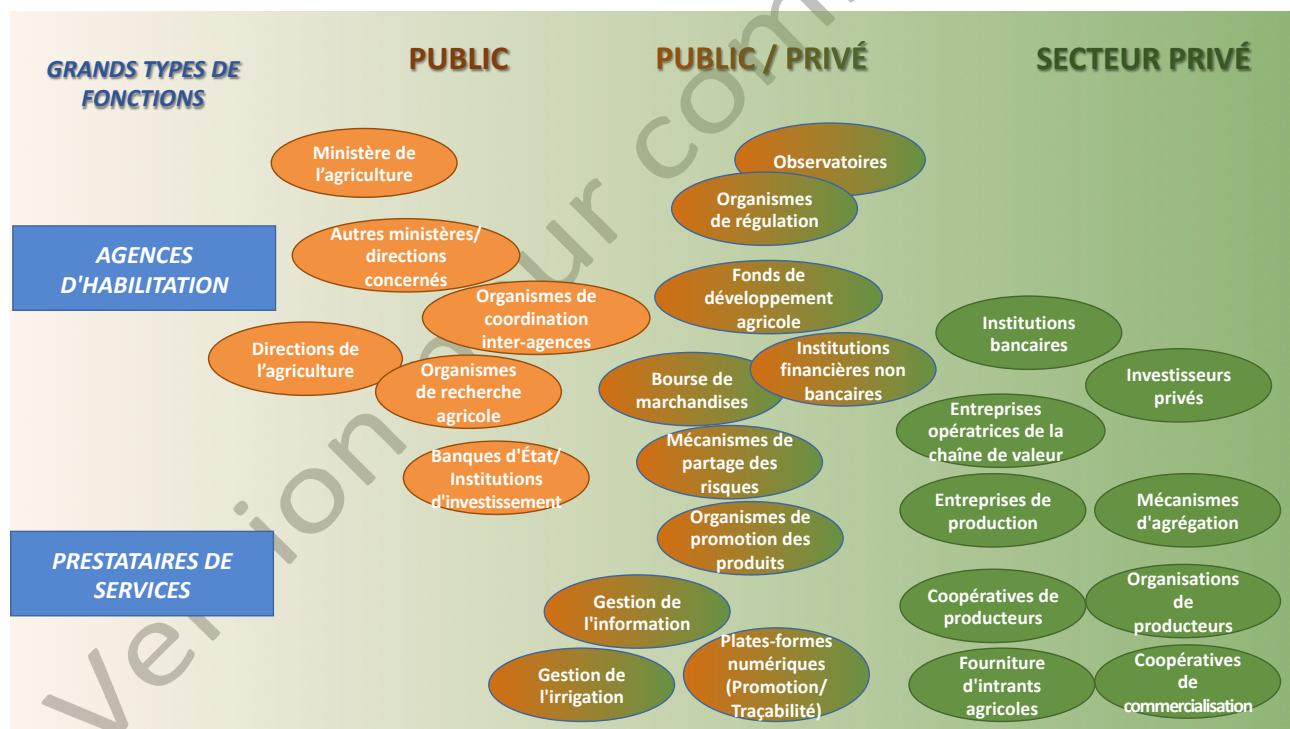
Toutefois, l'apport des changements nécessaires au sein des institutions pour soutenir efficacement le PDDAA et le PNIA est l'un des éléments les plus difficiles de l'ensemble du processus et il est trop souvent considéré comme secondaire. Souvent, le processus de renforcement des institutions ou de création de nouvelles institutions et de nouveaux systèmes est abordé sans le niveau de volonté politique requis pour apporter les changements nécessaires.



La réticence à s'engager dans ce besoin de changement institutionnel n'est pas surprenante - il peut s'agir d'un processus difficile, à long terme et même douloureux qui oblige les institutions existantes à examiner leur mode de fonctionnement, à souvent tirer des conclusions désagréables sur leur fonctionnement actuel, voire à remettre en question leur existence même. Mais, pour apporter un **changement transformateur** dans le secteur agricole, il faut s'attendre à ce que les **institutions** impliquées dans le secteur **connaissent un changement transformateur**.

L'«écosystème» des institutions agricoles et alimentaires décrit dans la théorie du changement ci-dessus est constitué d'un large éventail potentiel de systèmes, d'organisations, d'organismes, de mécanismes et d'autres organes. Les institutions publiques existantes ou nouvelles joueront un rôle essentiel dans l'établissement et la mise en œuvre d'un cadre institutionnel et réglementaire approprié. Mais c'est le secteur privé qui doit jouer un rôle de premier plan dans la transformation de l'agriculture et cela nécessitera également l'instauration de formes d'organisation nouvelles ou renforcées pour développer et gérer des chaînes de valeur améliorées pour les produits agricoles et fournir les services requis par un secteur agricole moderne. Le diagramme ci-dessous illustre une partie de cet éventail d'institutions publiques et privées qui pourraient devoir être prises en considération pour les activités de consolidation des institutions ou de renforcement des capacités pour les PNIA.

Éventail d'institutions pour le PNIA



Il est important de noter que la majorité des activités de création et de consolidation des institutions ne se concentreront probablement pas uniquement sur les organismes publics - les ministères et les directions susceptibles de prendre l'initiative de lancer le PDDAA et le PNIA - mais aussi sur le large éventail d'organisations parmi les opérateurs du secteur privé dans le secteur de l'agriculture et de l'alimentation. De même, il existe un éventail d'organisations et de mécanismes susceptibles de combiner les acteurs des secteurs public et privé, notamment certains des

mécanismes de mobilisation des ressources pour le secteur identifiés dans la partie 2 de ces directives, des organismes d'observation et de régulation qui devraient idéalement inclure des représentants des secteurs public et privé, et une série de fonctions de promotion et de gestion de l'information qui pourraient être partagées entre les acteurs publics et privés.

Quelle que soit la gamme d'institutions identifiées comme nécessaires à la mise en œuvre du PNIA, qu'elles doivent faire intervenir des intérêts du secteur privé ou des organismes publics, et qu'elles existent déjà ou doivent être constituées, le principe clé pour guider le travail avec les institutions est de s'assurer qu'elles soient «**aptes à remplir leur mission**» - les institutions doivent être conçues pour remplir un **ensemble de fonctions** clairement définies, et les dispositions organisationnelles et administratives qu'elles ont en place doivent leur **permettre** de remplir ces fonctions. Il convient de veiller avec le plus grand soin à ce que les organisations et les mécanismes mis en place ne tentent pas d'exercer des fonctions qu'ils ne sont tout simplement pas équipés ou mandatés pour accomplir efficacement.

Une approche « fonctionnelle » des institutions

Il est essentiel de comprendre les «fonctions» que remplissent les différents acteurs du secteur agricole, tant pour concevoir des stratégies de consolidation des institutions existantes que pour mettre en place de nouvelles institutions et de nouveaux systèmes permettant au secteur d'être plus performant. Plus les fonctions attendues des différentes institutions et des différents acteurs institutionnels seront définies précisément, plus il sera facile de décider comment renforcer leur capacité à remplir ces fonctions ou comment créer de nouvelles formes d'institutions ou d'organisations.

Il est clair que les différentes fonctions spécifiques que le large éventail d'acteurs institutionnels impliqués dans la préparation et la mise en œuvre d'un PNIA sont nombreuses, mais trois grandes catégories de fonction sont susceptibles d'être importantes:

Fonctions d'habilitation

Pour toute une série d'institutions impliquées dans le secteur agricole, en particulier les institutions **publiques**, mais aussi parmi les organisations des secteurs public-privé et privé, leur rôle clé devrait être de **créer les conditions** dans lesquelles les autres acteurs impliqués dans l'agriculture (en particulier dans le secteur privé) peuvent être plus performants. Ces fonctions d'habilitation concernent avant tout la performance de «l'écosystème des institutions agricoles et alimentaires» mentionné dans la théorie du changement du PDDAA, et les "instruments organisationnels, techniques et financiers" qu'elles utilisent pour créer un environnement dans lequel le secteur privé peuvent fonctionner efficacement.

Voici quelques exemples de fonctions habilitantes clés et des institutions habilitantes qui pourraient être impliquées dans l'exécution de ces fonctions:

- Élaborer et mettre en œuvre des politiques qui appuient les changements transformateurs dans le secteur agricole (responsables politiques, organes représentatifs tels que le parlement, les ministères et les directions) - établir des politiques de soutien et habilitantes est clairement une fonction clé des agences habilitantes. Les instruments de politiques fournis dans l'annexe de ces directives fournissent des exemples de ces politiques tandis

que la partie 1 – Formulation d'un PNIA fondés sur des instruments – explique comment les élaborer et les intégrer dans le PNIA.

- L'établissement d'un cadre législatif qui permet la mise en œuvre de politiques et crée un environnement dans lequel les entreprises agricoles du secteur privé peuvent fonctionner efficacement et avec une plus grande confiance (politiciens, organes représentatifs tels que le parlement, les ministères et les directions, les institutions juridiques) - cette fonction fait également partie intégrante des instruments de politiques discutés dans la partie 1.
- L'instauration de mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation pour fournir une rétroaction sur les performances et l'évolution du secteur (ministères et directions, instituts de recherche, associations du secteur agricole, associations de producteurs et d'opérateurs de la chaîne de valeur) - les organismes habilitants ne peuvent favoriser les performances agricoles que s'ils savent ce qui se passe dans le secteur.
- Établir des règles et des normes claires pour le secteur agricole et ses performances (ministères et directions, associations du secteur agricole, associations de producteurs et d'opérateurs de la chaîne de valeur) - les règles et normes communément acceptées sont essentielles pour les performances du secteur agricole, et notamment pour l'accès à des marchés plus larges. C'est le rôle des agences habilitantes de veiller à ce qu'elles soient en place.
- La mise en place des infrastructures dont le secteur agricole a besoin pour fonctionner efficacement (ministères et directions, organes de coordination intersectorielle, associations du secteur agricole, institutions financières) - il est clair que le développement des infrastructures nécessite également des prestataires de services, mais les institutions publiques devront prendre l'initiative de veiller à ce que le développement des infrastructures facilite le fonctionnement du secteur agricole.

Fonctions de prestation de services

La performance du secteur agricole dépend non seulement de la production, mais aussi d'une gamme de services qui doivent être fournis pour que l'agriculture africaine, et en particulier une agriculture plus efficace et plus moderne, puisse réaliser son potentiel. La prestation de services est, et devrait être, principalement une tâche du secteur privé qui est bien mieux placé pour rechercher et exploiter les possibilités d'accroître l'efficacité, de répondre aux changements de l'offre et de la demande, et d'encourager les producteurs à devenir plus efficaces et axés sur le marché. Dans le passé, les tentatives des institutions publiques d'exercer des fonctions de prestation de services ont peut-être été partiellement justifiées par la nécessité de «lancer» des changements dans le secteur agricole, mais elles se sont généralement révélées non viables et inefficaces parce qu'elles sont entravées par des processus bureaucratiques et un manque de transparence et de responsabilité. En règle générale, les organismes d'habilitation (gouvernement) devraient se concentrer sur «l'habilitation»; les organismes de prestation de services (secteur privé) devraient se concentrer sur la prestation de services: les deux fonctions ne devraient pas être combinées, sinon cela risquerait de fausser le marché des services.

Voici quelques exemples de fonctions de prestation de services et des types d'institutions qui seraient censées remplir ces fonctions:

- Agrégation des produits de différents producteurs pour faciliter de meilleures modalités de commercialisation (coopératives de producteurs, entreprises de commercialisation, intermédiaires) - cette fonction sera souvent essentielle pour les entreprises agricoles qui cherchent à établir de meilleurs liens avec le marché.
- Fourniture d'intrants aux producteurs, tels que les engrais, les semences, les pesticides, le carburant, les outils et les équipements (entreprises privées de fourniture d'intrants, intermédiaires, coopératives ou associations de producteurs, entreprises de commercialisation) - les intermédiaires existants peuvent déjà remplir certaines de ces fonctions, mais il peut être essentiel, pour améliorer les chaînes de valeur agricoles, de veiller à ce que les intrants soient de haute qualité et soient accessibles et abordables pour les producteurs.
- Conditionnement et transformation des produits agricoles (entreprises privées de transformation, intermédiaires, coopératives de producteurs, entreprises de commercialisation) - l'amélioration de la valeur générée par les produits agricoles est un élément important de l'amélioration des performances du secteur et un meilleur conditionnement et une meilleure transformation pour ajouter de la valeur peuvent en être une partie essentielle.
- Transport des produits agricoles vers les marchés (entreprises de transport privées, entreprises de commercialisation) - les difficultés d'acheminement des produits agricoles vers les centres d'agrégation ou les nouveaux points de vente constituent souvent un obstacle important pour les producteurs et de nouvelles formes d'organisation peuvent être nécessaires pour y parvenir plus efficacement.
- Rendre les informations sur le marché accessibles aux producteurs et aux acteurs de la chaîne de valeur (intermédiaires, entreprises de commercialisation) - l'amélioration des chaînes de valeur des produits agricoles dépend de l'accès à des informations actualisées sur les opportunités du marché.

Fonctions de producteur/transformateur/utilisateur

Tout comme les institutions habilitantes et les prestataires de services, les producteurs, y compris les utilisateurs de services améliorés, doivent être plus performants si l'on veut transformer le secteur agricole. Cela signifie qu'ils devront remplir leurs "fonctions" de producteurs de façons nouvelles et améliorées. La capacité des producteurs et des utilisateurs de services à tirer profit des nouvelles opportunités est essentielle.

Voici quelques exemples d'exemples de fonctions de producteur/utilisateur:

- Agrégation de produits
- Coordination de la production
- Organisation afin d'accéder aux services
- Accès et utilisation des informations sur le marché
- Adaptation de la production à la demande du marché
- Recherche d'économies d'échelle dans l'accès aux intrants agricoles

- L'articulation et la communication des besoins aux habitants et aux prestataires de services.

Les changements institutionnels exigent du temps et ne peuvent être précipités. Les attentes concernant les nouveaux types d'arrangements institutionnels et la performance des institutions soumises à un processus de changement doivent être réalistes, et ceci aura une incidence sur la planification globale du processus du PNIA et sur sa mise en œuvre. Souvent, le changement devra être progressif sur une longue période et on ne peut pas s'attendre à ce que les institutions nouvelles ou réorganisées remplissent nécessairement toutes leurs nouvelles fonctions parfaitement dès le début. Les institutions, tout comme les personnes, ont besoin de temps pour l'apprentissage et la pratique avant de réaliser pleinement leur potentiel.

La partie 4 se compose de 2 modules:

- **Module 13 – Renforcement des capacités institutionnelles**, qui donne un cadre pour identifier ce qui est nécessaire en termes de renforcement des capacités institutionnelles;
- **Module 14 - Instauration et consolidation des systèmes et organisations**, sur l'élaboration de systèmes et d'organisations durables, efficaces et autonomes au niveau national.

Module 13 - Renforcement des capacités institutionnelles

La création de nouvelles institutions pour soutenir le changement transformateur peut être un processus à long terme et à forte exigence en ressources. Par conséquent, la préférence va souvent au renforcement des institutions existantes, soit en améliorant leur capacité de différentes manières, soit en les rééquipant pour qu'elles puissent remplir de nouvelles fonctions.

Si cette préférence pour le recours aux dispositifs institutionnels déjà en place est compréhensible et souvent justifiée, elle exige une grande prudence. Le désir d'utiliser les institutions existantes et de renforcer leurs capacités peut se traduire par des tentatives de faire en sorte que les dispositifs institutionnels existants remplissent des fonctions pour lesquelles ils n'ont tout simplement pas été conçus, quel que soit le niveau de renforcement des capacités dont ils bénéficient. Les raisons pour cela peuvent être variées: les institutions existantes ont inévitablement une histoire et leur propre «culture» et il peut être extrêmement difficile de modifier leur fonctionnement. Même si le mandat officiel d'une institution suggère qu'elle devrait être responsable de l'exécution des fonctions requises pour soutenir le PDDAA et le PNIA, elle peut avoir une structure et une façon de travailler tout à fait inadaptées à l'exécution de nouvelles fonctions ou même à l'exécution efficace de fonctions existantes.

Cela peut être particulièrement vrai pour les **institutions publiques** où l'histoire et la culture institutionnelles, la pratique bureaucratique et les habitudes de « commandement et de contrôle » sont souvent très difficiles à changer. Lorsque les postes dans les institutions publiques sont liés à des systèmes de favoritisme politique ou personnel, la responsabilisation en matière de performance est souvent limitée, et il peut y avoir peu d'intérêt à améliorer les résultats obtenus par une institution. Repartir à zéro avec de nouvelles institutions ou déléguer certaines fonctions à différentes institutions peut en fait s'avérer plus rentable.

Dans le **secteur privé**, le renforcement des capacités institutionnelles et systémiques présente différents types de défis.

Une première étape essentielle consiste à identifier aussi précisément que possible les types de capacités qui doivent être renforcées au sein des organisations existantes. Trop souvent, les programmes de renforcement des capacités sont lancés sans définition claire des **résultats** (c'est-à-dire des changements de performance, de comportement, de connaissances ou d'attitudes) qu'ils sont censés atteindre et, de ce fait, ils peuvent facilement perdre leur focalisation et leur efficacité. Il est donc primordial d'être aussi précis que possible sur les résultats escomptés. Ces résultats doivent être directement liés aux **fonctions** que les institutions sont censées remplir une



fois que leur capacité a été renforcée (voir l'introduction ci-dessus pour plus d'informations sur les fonctions institutionnelles).

13.1 Identification des besoins en matière de renforcement des capacités

La capacité institutionnelle peut être définie de différentes façons, mais il est peut-être préférable de la considérer comme opérant à différents niveaux:

- **Niveau individuel:** Toute institution est avant tout composée des personnes qui y travaillent. On peut donc renforcer les capacités en améliorant, modifiant ou améliorant la capacité de ces personnes à effectuer leur travail, ou de nouvelles tâches, en développant leurs compétences et leurs connaissances, en les encourageant à se comporter de manière différente, et/ou en induisant un changement dans leurs attitudes de manière à ce qu'elles soient plus performantes dans leur travail.
- **Niveau institutionnel:** Au niveau de l'institution dans son ensemble, de nouvelles méthodes de travail, des procédures nouvelles ou améliorées, de nouveaux instruments physiques tels que des équipements ou de nouvelles structures peuvent également être utilisés en conjonction avec le développement des capacités individuelles afin s'assurer que les ressources de l'institution soient utilisées plus efficacement. Cela peut également inclure l'introduction de nouvelles politiques et la révision de la mission et des objectifs de l'institution.
- **Réseaux:** Il est également possible d'accroître les capacités et les performances en examinant non seulement des institutions spécifiques ou les individus qui les composent, mais aussi la façon dont les institutions, les organisations et les individus travaillent ensemble. Les changements dans les relations et leur fonctionnement peuvent souvent être aussi importants que les capacités spécifiques des personnes impliquées dans ces relations. L'analyse de ces réseaux et de leur mode de fonctionnement peut également contribuer à identifier de nouvelles capacités qui peuvent être renforcées afin d'atteindre des résultats spécifiques.

Méthodes d'évaluation des besoins en capacités

Il existe de nombreuses méthodes et outils qui peuvent être utiles lors de l'évaluation des besoins en capacités. Leur pertinence dépendra du sujet spécifique de l'évaluation - une évaluation des besoins de capacité d'une organisation nécessitera un ensemble d'outils alors qu'une évaluation des capacités des opérateurs individuels au sein, par exemple, d'une chaîne de valeur particulière pourrait nécessiter des méthodes très différentes. Quelques méthodes clés sont proposées ici, mais un large éventail de trousseaux d'outils et de documents d'orientation sur la réalisation d'une évaluation des besoins en capacité est disponible. Il s'agit notamment des lignes directrices de la FAO et de la Banque mondiale, disponibles sur les sites suivants [\[FAO\]](#) [\[World Bank\]](#).

Participation des parties prenantes

En général, la participation directe des acteurs concernés à l'évaluation des capacités et des besoins en matière de capacités est essentielle. En effet, l'évaluation des besoins en capacités avec les personnes dont les capacités sont analysées les aide à reconnaître la nécessité d'un changement et à établir un consensus sur la manière exacte dont une institution, une organisation ou un système particulier doit améliorer ses performances.

La participation des parties prenantes est également importante car il est souvent difficile pour les personnes extérieures à une institution donnée de déterminer comment elle fonctionne réellement en interne. Bien que les fonctions et les processus puissent être définis sur le papier, la réalité sera souvent très différente et déterminée par des facteurs tels que des pressions politiques, la répartition interne du pouvoir, les personnalités et les précédents, caractéristiques qui ne peuvent souvent être comprises et identifiées que par les personnes directement concernées.

Le processus d'évaluation des capacités doit donc utiliser toute la gamme des méthodes permettant d'engager le dialogue avec les parties prenantes, notamment des ateliers, des discussions de groupe, des entretiens individuels et des séances de retour d'information où les constatations et les conclusions peuvent être discutées et corrigées. Même lorsque les parties prenantes sont directement impliquées, il peut falloir du temps et de la patience pour encourager les participants à faire la distinction entre ce qui est **censé** se passer au sein d'une institution ou d'une organisation et ce qui s'y passe **réellement**.

Analyse des parties prenantes

Comme pour tout processus nécessitant l'engagement des parties prenantes, il est essentiel de commencer par une analyse minutieuse du profil de ces parties prenantes. Dans le contexte d'une évaluation des capacités et des besoins en matière de capacités, cette analyse apportera une réponse à la question cruciale de savoir **quelles sont les capacités** qui doivent être renforcées. Mais elle permettra également de comprendre les différents groupes au sein d'une institution ou d'un système et la manière dont ils sont liés les uns aux autres. Cela peut être particulièrement important lors de l'organisation de consultations, d'ateliers ou de discussions de groupe, car la façon dont les différents groupes d'intérêt au sein d'une institution interagissent peut influencer les résultats de ces consultations.

Il existe de nombreuses approches d'analyse des parties prenantes dont on peut s'inspirer. Quelques exemples sont fournis sur ces liens [[IIED](#)] [[IFAD](#)]. Les deux ensembles d'outils décrits dans ces liens fournissent des conseils sur la façon d'analyser les relations entre les différentes parties prenantes, qui sont un élément clé d'une analyse efficace des parties prenantes.

Examen de la gestion et des fonctions (EGF)

Pour comprendre les besoins en capacités des institutions et organisations formelles, la conduite d'un examen de la gestion et des fonctions (EGF) peut fournir un moyen systématique d'analyser comment les dispositions de gestion et d'administration, le personnel, les systèmes financiers et la capacité physique d'une organisation correspondent aux fonctions qu'elle est censée remplir.

Dans le cadre d'un EGF, de nombreux outils spécifiques peuvent être déployés, mais les étapes clés qui doivent être entreprises comprennent:

- Définition du mandat, de la vision, de la mission ou des objectifs de l'institution en question;
- Cartographie de la structure organisationnelle;
- Description de l'état des ressources humaines, du budget et des ressources matérielles disponibles;

- Définition des principales fonctions exercées et des processus entrepris pour remplir ces fonctions, notamment:
 - Fonctions de politique et de planification - ces fonctions qui conduisent à la définition de politiques, à l'établissement d'objectifs et à la planification des modalités de mise en œuvre de ces politiques ou objectifs;
 - Fonctions administratives - les fonctions internes à l'organisation qui garantissent que les éléments constitutifs de l'organisation et les personnes concernées travaillent ensemble à la réalisation des objectifs de l'organisation (par exemple, la gestion des ressources humaines, l'affectation des ressources, etc.);
 - Fonctions de prestations - en particulier pour les organisations de prestation de services, les fonctions qui permettent à l'organisation de fournir des biens ou des services à ses clients ou utilisateurs;
 - Fonctions de gestion de l'information et des connaissances - les fonctions qui permettent à l'information et aux connaissances de circuler au sein de l'organisation, l'apprentissage institutionnel et le suivi et l'évaluation des performances;
 - Fonctions de sensibilisation - les fonctions qui permettent à l'organisation d'interagir et de communiquer avec le monde extérieur, y compris les activités de promotion, le partage des connaissances et le suivi des résultats ou des impacts.
- Analyse de l'état et de l'exercice de ces fonctions et de leurs processus associés.

Il est particulièrement important, lors de la conduite d'un EGF, de faire la distinction entre ce qui est **censé** se passer au sein d'une institution ou d'une organisation et ce qui s'y passe **réellement**, car les deux peuvent être très différents.

L'évaluation de la performance organisationnelle suggérée dans le guide de la FAO sur le développement des capacités prévoit un processus similaire (voir ce lien [[FAO](#)]).

Analyse SWOT

L'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (SWOT) est un moyen simple mais structuré d'aider les personnes à analyser l'organisation ou les systèmes auxquels elles participent. Elle est efficace et largement applicable, notamment parce qu'elle ne se limite pas à l'identification des problèmes et des besoins mais se concentre également sur les aspects positifs des dispositifs institutionnels et des personnes qui y participent et peut donc être perçue comme moins menaçante qu'une simple analyse des problèmes et de leurs inévitables implications négatives.

Le cadre de base d'une analyse SWOT implique une matrice simple qui peut être utilisée pour structurer les résultats des discussions d'une organisation ou d'un système particulier, d'une partie d'une organisation ou d'un système, ou même d'une fonction spécifique effectuée par une organisation ou un système.

Intérmie

Externe

Forces

Faiblesses

Opportunités

Menaces

Ceci peut être utilisé directement avec les parties prenantes comme cadre de discussion ou comme outil d'analyse pour organiser les résultats de différentes sources.

13.2 Approches de renforcement des capacités

Tout programme de renforcement des capacités doit établir des priorités. Toutes les capacités ne peuvent pas être renforcées simultanément, en particulier lorsqu'il s'agit d'institutions qui ont des responsabilités et des fonctions permanentes qui doivent être maintenues pendant une période de changement institutionnel. Cela signifie qu'il est essentiel d'élaborer une feuille de route pour le renforcement et le changement institutionnels. Cette feuille de route devrait définir un processus de changement étape par étape et devra être constamment révisée et mise à jour pour s'adapter à l'évolution des circonstances.

Il est également crucial de reconnaître dès le départ que certaines formes de renforcement des capacités exigent une durée significative pour être efficaces. Par exemple, le renforcement des capacités physiques d'une organisation peut être abordé par l'achat d'ordinateurs et de véhicules et la formation des personnes à leur utilisation sur une période relativement courte. Toutefois, le développement de la capacité au sein d'une même organisation à remplir de nouvelles fonctions ou à mieux remplir les fonctions existantes peut prendre beaucoup plus de temps. Il ne s'agit peut-être pas seulement de «formation», mais de changement d'attitudes, de comportements, de connaissances et de personnel. Cela peut nécessiter des processus à long terme et même un renouvellement générationnel du personnel.

Une première étape essentielle pour élaborer une stratégie cohérente de renforcement des capacités consiste à travailler au sein de l'institution concernée afin de parvenir à un consensus sur la nécessité d'un changement parmi les personnes directement concernées. Cela peut en soi nécessiter des efforts considérables - le changement au sein de toute institution est souvent perçu comme une menace. La création de ce consensus peut également nécessiter d'envisager des mesures incitatives susceptibles d'encourager les employés à «adhérer» au processus de changement et à accepter la nécessité d'activités de renforcement des capacités.

La participation et l'engagement «au sommet» d'une institution, ou de personnalités clés au sein de l'institution, peuvent être d'une grande importance pour encourager l'adhésion aux processus de renforcement des capacités. Les surnommés «champions du changement» doivent être des personnalités qui inspirent le respect au sein de l'institution et qui peuvent inciter les autres à accepter la nécessité des activités de renforcement des capacités et les encourager à y participer.

Lorsqu'il y a une résistance au changement en général et au renforcement des capacités en particulier parmi les échelons supérieurs d'une organisation, il peut être possible de travailler avec le personnel de niveau inférieur pour créer une pression en faveur d'un changement plus large «à partir de la base». La viabilité d'une telle stratégie dépendra de la dynamique institutionnelle et du contexte général. La recherche d'alliances au sein de l'organisation peut également constituer une autre approche.

Il est également important de mettre en place des incitations et des récompenses appropriées pour la participation aux activités de renforcement des capacités. S'il n'y a pas d'avantage évident à ce que les personnes modifient leur comportement ou améliorent leurs compétences, la réticence à prendre le renforcement des capacités au sérieux peut être généralisée.

Les approches de mentorat, où les principaux agents de changement travaillent au sein de l'organisation sans nécessairement mener des activités formelles de renforcement des capacités, mais en introduisant de nouvelles pratiques et compétences par l'exemple et « sur le tas » peuvent également être des approches particulièrement puissantes pour le renforcement des capacités.

Module 14 - Instauration et consolidation des systèmes et organisations

Dans le processus de transformation du secteur agricole, il est probable que de nouveaux systèmes et organisations seront nécessaires pour effectuer certaines des nouvelles fonctions qui font actuellement défaut dans de nombreux systèmes agricoles et alimentaires africains. Par exemple, dans le cadre du processus de mise en œuvre du PNIA, des chaînes de valeur mieux organisées et plus efficaces seront nécessaires et celles-ci auront souvent besoin de nouvelles formes d'organisation parmi les producteurs et les participants à la chaîne de valeur afin de réaliser des économies d'échelle et d'avoir une plus grande capacité à répondre à la demande du marché.

Il ne faut pas sous-estimer le temps et les efforts nécessaires à la création de ces nouveaux systèmes et organisations. Lorsque des organisations existantes peuvent remplir ces nouvelles fonctions, il convient toujours d'explorer en profondeur les possibilités de s'appuyer sur ce qui existe déjà. Toutefois, il est probable que de nouveaux systèmes et organisations seront nécessaires.

Plusieurs principes clés doivent guider ce processus et sont exposés dans ce module.

14.1 Instaurer et consolider de façon pérenne les institutions

Une faiblesse commune des interventions dans le secteur agricole découle de l'orientation de nombre de ces interventions vers des projets. Malgré les meilleures intentions de nombreux projets initiés par les gouvernements, en particulier lorsqu'ils sont basés sur le financement de donateurs, ceux-ci dépendent souvent de la création de dispositifs institutionnels temporaires spécifiquement créés pour mettre en œuvre ces projets (généralement des **unités de mise en œuvre de projets**). Cela crée des problèmes de durabilité presque inévitables pour les interventions entreprises par ce projet. Même lorsqu'il existe des institutions ou des mécanismes en place qui pourraient jouer un rôle dans ces interventions, ils sont souvent ignorés au profit de dispositions spéciales visant à assurer une exécution efficace du projet et des ressources qu'il fournit. En conséquence, les arrangements institutionnels non durables sont privilégiés au lieu de renforcer les organismes existants ou de créer des organismes qui auraient alors une «vie au-delà du projet».

Lors de l'identification des formes institutionnelles pour la mise en œuvre de la transformation agricole, l'accent devrait toujours être mis sur l'identification et la création d'**institutions nationales et locales** qui peuvent assumer un rôle autonome à long terme dans l'accomplissement des fonctions requises. Il faudra pour cela consacrer des ressources et du temps à la création de la capacité institutionnelle appropriée et cela constituera également la base d'un soutien durable au

secteur. Les institutions «apprennent par la pratique» - si on ne leur donne pas la possibilité d'apprendre par la pratique, elles ne se développeront jamais et, si elles existent déjà, elles sont susceptibles de s'atrophier avec le temps.

La création d'un écosystème habilitant d'institutions du système agricole et alimentaire nécessite donc de se mettre l'accent sur l'instauration d'institutions et de mécanismes qui sont ancrés dans le contexte national et local et qui auront le temps de développer leurs capacités et de jouer un rôle à long terme dans le soutien du secteur.

14.2 Instaurer des systèmes et organisations qui sont «adaptés à l'usage prévu» – «Basés sur les résultats» et «fonctionnels»

Lors de la mise en place de systèmes ou d'organisations (comme pour le renforcement des capacités des institutions existantes), la première étape devrait toujours consister à déterminer très clairement, et de manière aussi détaillée que possible, les **résultats** recherchés. Dans ce cas, les résultats globaux devraient être clairement exposés dans le PNIA, bien qu'il puisse être nécessaire d'affiner les résultats afin d'être plus précis sur ce qui est requis, par exemple, d'une chaîne de valeur particulière ou dans un domaine particulier.

Ensuite, il convient de définir, une fois encore de manière aussi précise que possible, les **fonctions** à mettre en œuvre pour atteindre ces résultats. En utilisant l'analyse de l'arène d'action suggérée dans l'introduction de la partie 4 ci-dessus, cela devrait nous permettre de définir un ensemble de fonctions qui contribueront à atteindre un résultat particulier.

À partir de ces fonctions, on peut examiner l'éventail des formes institutionnelles possibles qui **pourraient** être développées pour accomplir ces fonctions et choisir la forme qui convient le mieux.

Cela nécessite une analyse minutieuse et détaillée de:

- quelles fonctions ce mécanisme d'agrégation devra-t-il remplir?
- quelles sont les principales caractéristiques des produits qui doivent être agrégés?
- quelles sont les exigences précises de la chaîne de valeur que le mécanisme d'agrégation fournira; quels sont les obstacles probables à rencontrer?
- quelles compétences et quelles capacités seront nécessaires pour faire fonctionner un mécanisme d'agrégation?
- quelles sont les compétences et les capacités disponibles sur le terrain qui peuvent être mises à profit pour instaurer ce mécanisme ?

Ce n'est qu'après cette analyse minutieuse qu'il convient d'envisager la **forme** d'organisation la mieux adaptée à l'exercice de ces fonctions. Il se pourrait bien qu'une coopérative d'agriculteurs soit la meilleure solution, car il s'agit d'une forme d'organisation que les parties prenantes connaissent bien, qui a fait ses preuves dans ce domaine particulier et pour laquelle il existe des personnes locales qui ont les compétences requises pour gérer une coopérative. Toutefois, d'autres solutions peuvent également être envisagées: d'autres formes d'association entre producteurs pour faciliter la production coordonnée afin d'approvisionner la chaîne de valeur; une

société commune réunissant les agrégateurs existants pour qu'ils travaillent en coordination; des formes d'agriculture contractuelle qui offrent aux agriculteurs un marché et un prix garantis. Chacune de ces alternatives doit être soigneusement évaluée en fonction de sa capacité à remplir efficacement les fonctions prévues et une décision sur le système ou l'organisation le plus approprié (ou «adapté à l'usage») à créer doit être prise sur cette base.

Pour décider quel type d'institution est le plus approprié pour remplir une fonction particulière, il faut examiner attentivement les différents ensembles d'acteurs qui sont engagés dans cette fonction, les relations entre eux, et le rôle particulier que l'institution devra jouer dans l'exercice de cette fonction.

Dans le module 9 de la partie 3 de ces directives, l'analyse d'une «arène de livraison» a été abordée dans le cadre de la discussion des approches visant à identifier les possibilités d'amélioration des chaînes de valeur. Les institutions impliqueront à la fois ces arènes de livraison et d'autres arènes où une série de différents acteurs jouent un rôle dans l'obtention de résultats spécifiques. Ces «arènes d'action» doivent être analysées afin de comprendre les rôles qu'une institution particulière peut et doit jouer. Les principes qui sous-tendent cette analyse sont similaires à ceux déjà évoqués pour les «Arènes de livraison».

Tout d'abord l'identification du type de résultats qui concernent une arène d'action particulière:

- **Les effets** sont les résultats «définitifs» qu'une arène d'action particulière produit en termes de bénéfices pour les différents acteurs impliqués ou pour d'autres groupes ou organisations pour lesquels cette arène d'action produit des biens ou des services. La définition de ces résultats ou bénéfices est une première étape clé dans l'analyse d'une arène d'action. Les effets qui seront pertinents pour les institutions ou organisations concernées par la mise en œuvre du PNIA sont susceptibles d'inclure:
 - une production accrue;
 - une augmentation de la productivité (production par rapport aux intrants de main-d'œuvre et de ressources);
 - une compétitivité accentuée;
 - une augmentation des exportations;
 - une réduction des importations;
 - les emplois générés (directs, indirects, à la ferme, prestations de services de transformation...);
 - une augmentation des revenus pour les acteurs impliqués;
 - une valeur ajoutée.
- **L'accès aux biens et services** se réfère à la manière dont les institutions fournissent des biens ou des services particuliers produits par une arène d'action particulière en rapport avec le PNIA. Ils peuvent comprendre:
 - **Les biens capitaux** utilisés par les acteurs de la chaîne de valeur pour effectuer leurs activités, comme les semences, les engrains, l'équipement, les matières premières, etc.

- **Les services de base** requis par les acteurs de la chaîne de valeur afin d'exercer leurs fonctions au sein de la chaîne de valeur, telles que les services financiers, les services de vulgarisation, l'accès à l'information, les communications, etc.
- **Les services d'accès au marché** qui permettent aux acteurs de la chaîne de valeur d'ajouter ou de maintenir la valeur du produit dont ils s'occupent. Il peut s'agir de services de transformation et de manutention, de tri, de classement, de stockage, d'emballage, de commercialisation, etc.
- **Les services habilitants** sont les services qui ne sont pas directement fournis aux acteurs de la chaîne de valeur, mais qui contribuent au fonctionnement de la chaîne de valeur en créant un environnement " favorable ". Ces services peuvent comprendre la certification, les réglementations relatives au financement rural et leur application, le contrôle de la qualité et les réglementations relatives aux catégories et aux normes, etc.
- **Les résultats de gouvernance** sont les règles et les normes requises pour permettre au secteur agricole, et aux chaînes de valeur qui le composent, de fonctionner de manière équilibrée, efficiente et efficace. Les résultats en matière de gouvernance peuvent inclure:
 - la participation et la voix des différents acteurs dans la prise de décision;
 - la transparence des transactions entre les acteurs;
 - l'accès à l'information;
 - la légitimité des activités et des transactions;
 - la distribution des bénéfices entre les différents acteurs;
 - les tendances des bénéfices générés entre les différents acteurs;
 - les coûts de transaction;
 - les niveaux de conservation du capital naturel et physique clés;
 - l'efficacité des mécanismes de résolution des conflits;
 - la durabilité écologique des activités essentielles;
 - les mécanismes d'apprentissage/de rétroaction institutionnels;
 - la stabilité des acteurs impliqués dans la chaîne de valeur.

Une fois que les résultats spécifiques de l'arène d'action particulière considérée ont été identifiés, le processus de définition du rôle ou de la fonction précise que l'institution en cours de développement devrait jouer dans la production de ces résultats peut être élaboré plus en détail. Ce processus doit accorder une attention particulière aux rôles joués par les autres acteurs dans l'arène d'action et à la relation que l'institution en cours de développement doit avoir avec ces autres acteurs. La cartographie de l'arène d'action, les rôles joués par les différents acteurs et leurs relations peuvent aider à clarifier ce point.

Pour plus de détails sur l'analyse et la cartographie des arènes d'action pour le développement institutionnel, cliquez sur ce lien [[IFAD Institutional Analysis](#)].

Le développement de toute institution doit prendre comme point de départ cette définition minutieusement élaborée de l'arène d'action dans laquelle l'institution va opérer, le rôle précis qu'elle va jouer et les relations qu'elle devra avoir avec les autres acteurs de cette arène d'action. Ce n'est qu'une fois que cela aura été fait que la «forme» que l'institution devrait prendre pourra être envisagée.

Le contexte national et local influera également sur comment les différentes formes institutionnelles pourront «s'accorder» avec des fonctions particulières. Cela signifie qu'il est difficile de fixer des règles strictes et absolues concernant le type d'institutions qui seront les mieux adaptées dans une situation particulière. Toutefois, certains principes généraux peuvent être énoncés.

Les institutions publiques sont les mieux adaptées aux rôles qui impliquent l'établissement de règles et de réglementations dans une arène d'action particulière, à condition qu'elles aient un mandat clair pour remplir cette fonction. Ce rôle relève généralement de la fonction d'habilitation du gouvernement. Toutefois, il est important que les institutions publiques soient correctement équipées, en termes de capacités et de compétences, pour bien remplir ce rôle.

Les institutions publiques peuvent également jouer un rôle important dans la prestation de certains services habilitants, comme l'établissement de normes et le contrôle de leur application. Ces services habilitants peuvent également être fournis par des organisations privées, mais il se peut qu'il n'y ait pas d'entités privées équipées pour jouer ces rôles importants et que le gouvernement doive donc diriger ces activités. De même, les fonctions de recherche et de développement à l'appui du secteur agricole peuvent également être mieux assurées par les instituts de recherche publics.

Dans la partie 2 sur la mobilisation des ressources pour le PNIA, le rôle possible des organismes du secteur public dans le financement du secteur agricole a été examiné plus en détail. Bien qu'ils puissent être tenus de fournir des garanties pour les investissements dans l'agriculture, des incitations à l'investissement et des mesures d'habilitation pour attirer les investissements privés, les organismes du secteur public ne doivent pas être considérés comme les sources exclusives ou principales de financement de l'agriculture. Leur rôle devrait être de faciliter les investissements du secteur privé.

Les entités privées sont généralement les mieux placées pour assumer la direction de la plupart des arènes d'action qui impliquent des fonctions de prestation de services exigeant souplesse et réactivité afin de s'adapter à l'évolution des circonstances sur le terrain et, en particulier, aux changements de la demande du secteur de la production et du marché.

Il est important de noter que lorsque les biens et services produits sont destinés à un **bénéfice privé**, tels que des équipements ou des services liés aux activités de la chaîne de valeur, les entreprises privées doivent être encouragées à jouer le rôle principal.

Les organisations et associations d'opérateurs privés, telles que les associations d'agriculteurs ou les organisations de différents opérateurs de la chaîne de valeur agricole, peuvent avoir un rôle important à jouer dans des fonctions particulières telles que l'agrégation des produits ou la fourniture d'intrants lorsque des économies d'échelle peuvent rendre la production plus efficace. Mais ces organisations ne fonctionnent généralement pas de la même manière ou aussi

efficacement que les entreprises privées individuelles. Leur performance doit être soigneusement évaluée, car elle dépendra de la manière dont elles sont organisées et des capacités de leurs membres. Les tentatives de création d'associations ou de coopératives censées fonctionner dans un environnement concurrentiel avec le même niveau d'efficacité qu'une entreprise privée ont souvent échoué. Il est donc important d'évaluer très précisément les fonctions que les associations sont censées remplir et de déterminer si elles peuvent ou non être dotées des capacités requises pour les remplir efficacement.

Les associations de ce type peuvent souvent être mieux adaptées pour jouer une fonction habilitante plus localisée, comme représenter les intérêts d'un groupe particulier de producteurs et faciliter leur performance en tant qu'entreprises privées, plutôt que de s'impliquer directement dans la production de biens ou la fourniture de services.

Le financement du secteur agricole peut être l'un de ces domaines où le gouvernement doit donner l'impulsion initiale pour stimuler l'investissement dans l'agriculture, même si l'on espère que les investissements privés finiront par en constituer la majeure partie. Ainsi, les fonds de développement agricole (FAD), les mécanismes de crédit non bancaire et les mécanismes de partage des risques peuvent exiger que des entités publiques-privées soient instaurées en utilisant des ressources publiques mais ils devraient avoir en vue à terme de fonctionner principalement avec des ressources privées. Il est important de noter que même lorsque les institutions publiques ont un intérêt et un rôle dans les nouvelles institutions financières, leur gestion doit rester séparée des institutions existantes et être effectuée selon les critères généralement appliqués dans le secteur privé.

Les partenariats public-privé peuvent également être particulièrement importants pour la mise en place d'organismes de régulation du secteur, où la participation des acteurs publics et privés favorisera la transparence et la redevabilité. La promotion et la gestion de l'information pour le secteur peuvent également être des fonctions appropriées pour le partenariat public-privé.

14.3 Instaurer une gouvernance efficace dans les institutions

Les institutions peuvent être considérées comme un moyen de structurer les relations entre les personnes. La manière dont ces relations sont structurées déterminera si une institution est en mesure de remplir efficacement les fonctions qui lui sont assignées. Structurer ces relations de façon à ce qu'elles fonctionnent correctement est au cœur de la «bonne gouvernance».

Dès le début, la bonne gouvernance doit être intégrée à l'élaboration de nouvelles institutions. Parmi les principes clés qui doivent être incorporés, on peut citer:

- **Transparence:** Elle est essentielle pour garantir la redevabilité car elle permet aux personnes d'un côté de la relation institutionnelle de déterminer si les acteurs de l'autre côté sont performants ou non;
- **Redevabilité.** Au sein d'une institution, et entre différentes institutions, la redevabilité est une caractéristique essentielle des relations de travail efficaces. Elle permet aux acteurs d'un côté de la relation d'avoir un **recours** si les acteurs de l'autre côté ne sont pas performants. Il est essentiel de mettre en place des mécanismes clairs et bien compris pour assurer la redevabilité;

- **Contrats.** Les contrats doivent être utilisés pour clarifier les relations et établir comment elles doivent fonctionner, et contribuer à assurer à la fois la transparence et la redevabilité;
- **Rétroaction et communication.** Les mécanismes qui permettent une rétroaction et qui sont accessibles à tous les acteurs concernés dans une institution, et dans l'ensemble des relations institutionnelles, sont essentiels. Toutes ces relations sont essentielles pour que les acteurs soient réactifs et que les acteurs d'un côté puissent influencer les acteurs de l'autre et suivre et contrôler leurs performances.

14.4 Éléments clés à prendre en compte dans l'instauration des institutions et des systèmes

Une fois que les fonctions essentielles d'une institution ont été adoptées, qu'une forme institutionnelle appropriée a été identifiée et que des dispositions de gouvernance appropriées ont été établies, le processus d'instauration effective d'une institution doit se pencher sur plusieurs domaines clés.

Renforcement des capacités institutionnelles

Toute nouvelle institution doit développer la capacité à exercer les fonctions pour lesquelles elle a été créée. Cela implique de s'assurer que:

- Le **mandat** de l'institution et ses articles fondateurs reflètent clairement les fonctions qu'elle est censée remplir;
- Les **capacités humaines**, sous forme de compétences, de connaissances et de normes de comportement, sont disponibles et en place;
- L'institution dispose d'un **espace politique** au sein duquel elle pourra fonctionner efficacement, c'est-à-dire que l'exécution des fonctions qu'elle est censée remplir est considérée comme une sphère d'activité légitime et pour laquelle cette institution est reconnue comme étant appropriée;
- La **capacité physique**, sous la forme d'une base d'opérations fonctionnelle, l'équipement requis et la capacité de le faire fonctionner efficacement, est en place.

Renforcer les ressources humaines

La performance de toute institution est déterminée par les personnes qui y travaillent. Si la capacité humaine peut être mise en place en identifiant (ou en formant) les personnes qui devront assumer différents rôles au sein d'une institution ou d'une organisation, le maintien des performances de ces personnes et la garantie de leur implication et de leur engagement envers l'institution et la réalisation de ses objectifs, exigent plus que la simple mise en place de personnes, de leurs compétences individuelles et des fonctions qu'elles doivent assumer. La gestion des ressources humaines est essentielle et implique l'élaboration d'une stratégie claire qui permettra aux personnes de participer à l'institution dans son ensemble et à sa performance, d'avoir des incitations claires à bien travailler et pour s'identifier avec l'institution à long terme.

Règles institutionnelles

Toute institution a besoin d'un ensemble de règles claires pour pouvoir fonctionner efficacement. Celles-ci doivent fournir des directives sur les procédures opérationnelles, des protocoles pour exécuter la fonction clé de l'institution, et des règles concernant la façon dont l'institution interagit avec le monde extérieur. En particulier dans une nouvelle institution, ces règles devront être révisées et réexaminées régulièrement afin de s'assurer qu'elles sont appropriées et permettent aux personnes au sein de l'institution de travailler au mieux de leurs capacités.

Tout système de règles doit comprendre des systèmes de redevabilité, de reporting, de sanctions en cas de mauvaise performance ou de violation des règles et réglementations, ainsi que des incitations et des récompenses pour de bons résultats.

Ressources financières

Les mécanismes permettant d'assurer la viabilité financière et la durabilité d'une institution ou d'une organisation sont clairement essentiels. Ils doivent prendre en compte à la fois l'investissement en capital pour la création initiale de l'organisation et l'acquisition de capacités physiques essentielles, ainsi que les coûts d'exploitation permanents à la fois pour faire fonctionner l'organisation et pour s'assurer qu'elle fournit les fonctions ou les services auxquels elle est destinée.

En particulier dans les institutions créées pour la prestation de services, y compris les partenariats public-privé ou les associations de producteurs visant à fournir des services spécifiques, il convient d'envisager dès le départ un éventuel mécanisme de recouvrement des coûts et de tarification des services qui puisse assurer au moins un certain degré d'autosuffisance à l'avenir.