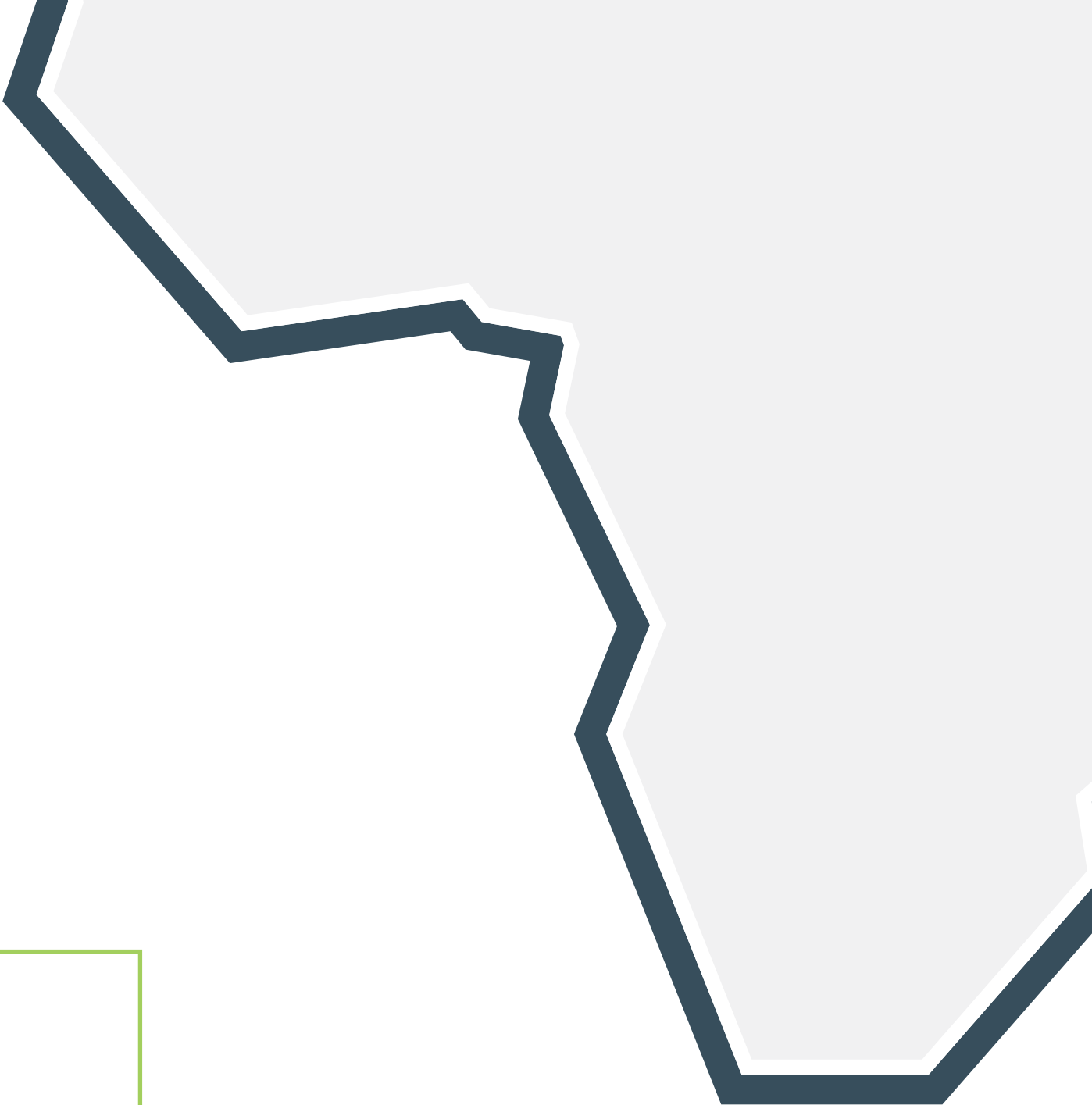




Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires en Afrique

Rapport de synthèse 2013





Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires en Afrique

Rapport de synthèse 2013

Auteurs: Federica Angelucci, Jean Balié, Hélène Gourichon, Alban Mas Aparisi, Megan Witwer

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Citation proposée :

Angelucci F., Balié J., Gourichon H., Mas Aparisi A., Witwer M., (2013). Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires en Afrique. Rapport de synthèse du SPAAA 2013. Série des rapport de synthèse du SPAAA, FAO, Rome, Italie.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

E-ISBN 978-92-5-208034-3 (PDF)

© FAO, 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Table des matières

Résumé exécutif	1
Introduction	9
1. Pourquoi est-il important de suivre les politiques agricoles et alimentaires en Afrique?	11
2. Mesure de l'impact des politiques et la performance des marchés par les prix	15
2.1 Un aperçu des indicateurs de politiques du SPAAA	18
2.2 Incitations par les prix pour le secteur agricole	20
2.3 Incitations par les prix pour les groupes de produits	27
2.4 Incitations par les prix pour des produits sélectionnés	37
3. Revue des dépenses publiques pour le secteur agricole	45
3.1 Objectif	45
3.2 Aperçu de la méthodologie	46
3.3 Niveau des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural	49
3.4 Composition des dépenses nationales pour l'agriculture et le développement rural	57
3.5 Soutien aux produits par les dépenses publiques	66
4. Évaluation de la cohérence des politiques par pays	75
4.1 Politiques orientées vers le consommateur	78
4.2 Politiques orientées vers le producteur	83
4.3 Politiques orientées vers la commercialisation, les échanges et la macro-économie	86
5. Résumé des résultats du SPAAA par pays	89
5.1 Burkina Faso	91
5.2 Ethiopie	97
5.3 Ghana	101
5.4 Kenya	105
5.5 Malawi	113
5.6 Mali	117
5.7 Mozambique	123
5.8 Nigéria	127
5.9 Ouganda	131
5.10 République unie de Tanzanie	137
Conclusion	143
Références	149

Annexes

Annexe 1: Glossaire	153
Annexe 2: Valeur de production par groupe de produits et par région	155
Annexe 3: Valeur de production par produit et par communauté économique régionale	160
Annexe 4: Indicateurs du développement mondial pour les cinq pays africains où a été réalisée une analyse SPAAA des dépenses publiques, 2006-2010	163
Annexe 5: Cadre analytique pour l'analyse SPAAA de la cohérence des politiques: le cas du coton au Kenya	164

Figures

Figure 1. Prix internationaux de référence pour les céréales.....	16
Figure 2. Historique et causes de la volatilité des prix internationaux.....	17
Figure 3. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour le secteur agricole dans les dix pays analysés (TNP observés*), 2005-2010.....	21
Figure 4. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour le secteur agricole par pays (TNP observés*), moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	22
Figure 5. Écart moyen en pourcentage des prix de gros et des prix au producteur par rapport aux prix mondiaux de référence pour les produits importants pour la sécurité alimentaire dans les dix pays analysés (TNP observés*), 2005-2010.....	23
Figure 6. Écart de développement des marchés (EDM) dans le secteur agricole, moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	25
Figure 7. Composition de l'EDM au Burkina Faso.....	26
Figure 8. Composition de l'EDM en Ouganda.....	26
Figure 9. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour les produits d'importation dans les dix pays analysés (TNP observés*), 2005-2010.....	29
Figure 10. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour les produits d'importation par pays (TNP observés*), moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	30
Figure 11. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour les produits d'exportation dans les dix pays analysés (TNP observés*), 2005-2010.....	31
Figure 12. Écart moyen en pourcentage entre les prix aux producteurs et les prix mondiaux de référence pour les produits d'exportation par pays (TNP observés*), moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	32
Figure 13. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour les produits importants pour la sécurité alimentaires dans les dix pays analysés (TNP observés*), 2005-2010.....	35
Figure 14. Écart moyen en pourcentage par pays entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour les produits importants pour la sécurité alimentaire (TNP observés*), moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	36
Figure 15. Écart moyen en pourcentage par pays entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour le coton (TNP observés*), moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	38

Figure 16. Écart moyen par pays entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour le bétail (TNP observés*), moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	40
Figure 17. Écart moyen par pays entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour le maïs (TNP observés*), moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	42
Figure 18. Écart moyen par pays entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence pour le riz (TNP observés*), moyennes 2005-2007 et 2008-2010.....	44
Figure 19. Dépenses pour l'agriculture et le développement rural en termes absolus et en pourcentage des dépenses publiques totales dans les cinq pays analysés (en dollars constants de 2006), 2006-2009.....	50
Figure 20. Part des dépenses pour l'agriculture et le développement rural en pourcentage des dépenses publiques totales par pays , moyennes 2006-2007 et 2008-2010.....	51
Figure 21. Part des dépenses des donateurs dans les dépenses totales vers l'agriculture et le développement rural (en pourcentage), moyennes 2006-2007 et 2008-2010.....	52
Figure 22. Total des valeurs du SPAAA et du SNPC de l'OCDE (AFF et AFF+) pour l'aide à l'alimentation, l'agriculture et le développement rural dans les cinq pays analysés (en millions de US\$, prix actuels), 2006-2010.....	54
Figure 23. Taux de protection nominaux et dépenses publiques en soutien à l'agriculture et au développement rural par pays, 2005-2010.....	55
Figure 24. Dépenses vers l'agriculture et le développement rural par pays (en millions de US\$, axe de gauche) comparées aux dépenses agricoles moyennes par travailleur agricole et par hectare pour les cinq pays analysés (en US\$, axe de droite).....	56
Figure 25. Catégories, sous-catégories et composantes SPAAA des dépenses publiques.....	58
Figure 26. Proportion des dépenses rurales directes et indirectes et proportion estimée des coûts administratifs au sein du budget public total par pays (en pourcentage), moyennes 2006-2007 et 2008-2010.....	60
Figure 27. Composition des dépenses publiques en soutien au secteur agricole par pays (en pourcentage), moyennes 2006-2007 et 2008-2010.....	61
Figure 28. Composition des subventions aux intrants aux producteurs par pays (en pourcentage), moyennes 2006-2010.....	62
Figure 29. Composition des dépenses publiques indirectes en soutien au secteur agricole par pays (en pourcentage), moyennes 2006-2007 et 2008-2010.....	63
Figure 30. Part des dépenses publiques indirectes en soutien au secteur agricole consacrée à la recherche agricole, la vulgarisation, la formation et l'assistance technique par pays (en pourcentage), moyenne 2006-2010.....	64
Figure 31. Composition des dépenses publiques en soutien au développement rural par pays (en pourcentage), moyennes 2006-2007 et 2008-2010.....	65
Figure 32. Classification SPAAA des dépenses publiques par produit.....	67
Figure 33. Part des dépenses publiques en soutien au secteur agricole consacrée à des produits uniques par pays (en pourcentage), moyennes 2006-2007 et 2008-2010.....	68
Figure 34. Part des dépenses publiques agricoles (moyenne 2006-2010) et part de la valeur de la production agricole (moyenne 2005-2009) pour le coton et le riz au Mali et au Burkina Faso.....	70
Figure 35. Part des dépenses publiques agricoles (moyenne 2006-2010) et part de la valeur des exportations agricoles (moyenne 2005-2009) pour le café et le thé au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda.....	71
Figure 36. Part des dépenses publiques en soutien à l'agriculture consacrée à des groupes de produits par pays, moyennes 2006-2007 et 2008-2010.....	72
Figure 37. Part du financement extérieur par groupes de produits appuyés dans les cinq pays analysés, moyenne 2006-2010.....	73
Figure 38. Cadre analytique pour l'analyse SPAAA de la cohérence politique.....	76
Figure 39. Classification FAPDA des politiques agricoles et alimentaires.....	77
Figure 40. Écart moyen par pays entre les prix de gros et les prix de référence internationaux pour les produits importants pour la sécurité alimentaire (TNP observés*), 2005-2007 et 2008-2010.....	80
Figure 41. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits au Burkina Faso, 2005-2010.....	93
Figure 42. Dépenses publiques vers l'agriculture et le développement rural au Burkina Faso, 2006-2010.....	95
Figure 43. Écart moyen entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits en Ethiopie, 2005-2010.....	100

Figure 44. Écart moyen entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits au Ghana, 2005-2010.....	104
Figure 45. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits au Kenya, 2005-2010.....	108
Figure 46. Dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural au Kenya, 2006-2010.....	109
Figure 47. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits au Malawi, 2005-2010.....	115
Figure 48. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits au Mali, 2005-2010.....	119
Figure 49. Dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural au Mali, 2006-2010.....	120
Figure 50. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits au Mozambique, 2005-2010.....	125
Figure 51. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence internationaux par grands groupes de produits au Nigeria, 2005-2010.....	129
Figure 52. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits en Ouganda, 2005-2010.....	133
Figure 53. Dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural en Ouganda, 2006-2010.....	134
Figure 54. Écart moyen en pourcentage entre les prix au producteur et les prix mondiaux de référence par grands groupes de produits en Tanzanie, 2005-2010.....	139
Figure 55. Dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural en Tanzanie, 2006-2010.....	141
Figure 56. Produits d'importation analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique de l'Ouest (valeur moyenne de production), 2005-2010.....	155
Figure 57. Produits d'importation analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique de l'Est (valeur moyenne de production), 2005-2010.....	155
Figure 58. Produits d'importations analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique australe (valeur moyenne de production), 2005-2010.....	156
Figure 59. Produits d'exportation analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique de l'Ouest (valeur moyenne de production) 2005-2010.....	156
Figure 60. Produits d'exportation analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique de l'Est (valeur moyenne de production) 2005-2010.....	157
Figure 61. Produits d'exportation analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique australe (valeur moyenne de production) 2005-2010.....	157
Figure 62. Produits importants pour la sécurité alimentaire analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique de l'Ouest (valeur moyenne de production) 2005-2010.....	158
Figure 63. Produits importants pour la sécurité alimentaire analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique de l'Est (valeur moyenne de production) 2005-2010.....	158
Figure 64. Produits importants pour la sécurité alimentaire analysés par le SPAAA dans les pays d'Afrique australe (valeur moyenne de production) 2005-2010.....	159
Figure 65. Part de la production de coton graine dans les pays de la CEDEAO, 2005-2010.....	160
Figure 66. Part de la production de coton graine dans les pays de la SADC, 2005-2010.....	160
Figure 67. Part de la production de coton graine dans les pays de la CAE, 2005-2010.....	160
Figure 68. Part des têtes de bétail dans les pays de la CEDAO, 2005-2010.....	161
Figure 69. Part des têtes de bétail dans les pays de la CAE, 2005-2010.....	161
Figure 70. Part de la production de maïs dans les pays de la CEDEAO, 2005-2010.....	161
Figure 71. Part de la production de maïs dans les pays de la SADC, 2005-2010.....	161
Figure 72. Part de la production de maïs dans les pays de la CAE, 2005-2010.....	161
Figure 73. Part de la production de riz dans les pays de la CEDEAO, 2005-2010.....	162
Figure 74. Part de la production de riz dans les pays de la SADC, 2005-2010.....	162
Figure 75. Part de la production de riz dans les pays de la CAE, 2005-2010.....	162

Tableaux

Tableau 1. Taux de croissance annuel des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural (en US\$ constants de 2006), 2007-2010.....	52
Tableau 2. Taux de croissance annuel de la part des donateurs dans les dépenses totales pour l'agriculture et le développement rural par pays (en USD constants de 2006), 2007-2010.....	53
Tableau 3. Différence de la part des dépenses publiques totales en soutien à l'agriculture et de la part des dépenses publiques totales en soutien au développement rural entre 2006-2007 et 2008-2010 par pays (en pourcentage).....	59
Tableau 4. Part du financement des donateurs dans les dépenses totales spécifiques à l'agriculture et les dépenses totales pour le développement rural par pays (en pourcentage), moyenne 2006-2010.....	59
Tableau 5. Indicateurs de développement et de performance au Burkina Faso.....	92
Tableau 6. Indicateurs de développement et de performance en Ethiopie.....	98
Tableau 7. Indicateurs de développement et de performance du Ghana.....	102
Tableau 8. Development and performance indicators in Kenya.....	106
Tableau 9. Indicateurs de développement et de performance du Malawi.....	114
Tableau 10. Indicateurs de développement et de performance au Mali.....	118
Tableau 11. Indicateurs de développement et de performance du Mozambique.....	124
Tableau 12. Indicateurs de développement et de performance au Nigéria.....	128
Tableau 13. Indicateurs de développement et performance en Ouganda.....	132
Tableau 14. Indicateurs de développement et de performance en Tanzanie.....	138

Encadrées

Encadré 1. Composition et approche de l'écart de développement de marché.....	24
Encadré 2. Classification SPAAA des dépenses pour l'agriculture et le développement rural.....	46
Encadré 3. Classification SPAAA et COFOG.....	48
Encadré 4. Analyses des dépenses publiques de la Banque mondiale, du SPAAA et du ReSAKSS.....	49
Encadré 5. Politiques communes des prix dans les dix pays analysés par le SPAAA.....	81
Encadré 6. Stocks publics de céréales vivrières (stocks régulateurs).....	82
Encadré 7. Politiques d'importation communes dans les dix pays analysés par le SPAAA.....	86

Cette page est volontairement vide

Remerciements

Ce rapport de synthèse est basé sur les conclusions du programme de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA). Le SPAAA est financé par la Fondation Bill et Melinda Gates et a reçu une contribution de la part de l'USAID.

La version finale de ce rapport a été préparée par Federica Angelucci (FAO/ESA), Hélène Gourichon (FAO/ESA), Alban Mas Aparisi (FAO/ESA) et Megan Witwer (FAO/ESA) sous la direction et la supervision de Jean Balié (FAO/ESA).

Les données et les informations utilisées pour rédiger ce rapport de synthèse sont tirées des notes techniques produites pour chaque produit de base et pour les dépenses publiques ainsi que des rapports pays préparés par les équipes au sein des pays en collaboration avec le Secrétariat du SPAAA dans dix pays: Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Nigéria, Mozambique, Tanzanie et Ouganda. Le rapport utilise également les principales conclusions d'une étude comparative sur la structure des dépenses publiques dans certains pays sélectionnés qui est fondé sur une analyse réalisée par Léopold Ghins (FAO/ESA), Hélène Gourichon (FAO/ESA), Francine Ilboudo (DGPER, MASA, Burkina Faso), Joanna Illicic (OECD/TAD), Amos Kienou (DGPER, MASA, Burkina Faso) et Alban Mas Aparisi (FAO/ESA). Des données complémentaires sur les politiques nationales et la classification des politiques ont été obtenues grâce à l'outil Analyse des décisions en matière de politiques agricoles et alimentaires (FAPDA) de la FAO.

Ce rapport a bénéficié de l'examen des membres du groupe consultatif de l'ESP à l'OCDE, notamment, Carmel Cahill (TAD), Olga Melyukhina (TAD) et Catherine Moreddu (TAD); d'experts ou d'universitaires, notamment Stephan Cramon-Taubadel (Université de Göttingen), Tim Josling (Stanford University), Materne Maetz, William A. Masters (Tufts University); du personnel de la FAO, dont Mohamed Ahmed (ESA), Jesus Barreiro-Hurle (ESA), Agnese Bazzucchi (ESA), Merritt Cluff (EST), Stefania Croce (ESA), Christian Derlagen (ESA), Areej Jafari (ESA), Barthélémy Lanos (ESA), Luis Monroy (ESA), Cristian Morales (ESA), Jamie Morrison (EST), Valentina Pernechele (FAORAP), Eugenia Serova (AGS), Adriano Spinelli (ESA), Eugenia Stefanelli (ESA) et Keith Wiebe (ESA). Tous les relecteurs ont fourni de précieux commentaires, avis et contributions.

Jean Balié (ESA) a écrit l'introduction, la partie 1 et la conclusion. Federica Angelucci (ESA) et Hélène Gourichon (ESA) ont écrit la partie 2 sur les résultats des incitations par les prix avec des contributions de Merritt Cluff (EST), Alban Mas Aparisi (ESA) et Megan Witwer (ESA). Léopold Ghins (ESA), Hélène Gourichon (ESA) et Alban Mas Aparisi (ESA) ont écrit la partie 3 sur les dépenses publiques. Federica Angelucci (ESA),

Hélène Gourichon (ESA) et Megan Witwer (ESA) ont écrit la partie 4 sur la cohérence des politiques.

Le texte a été édité par Amanda Hickey, Clare Pedrick et Megan Witwer (ESA) et formaté par Juan Luis Salazar (ESA).

La version anglaise a été traduite vers le français par Bruno Batreau.

Liste des acronymes

BOT	Budget et autres transferts
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
FAPDA	Analyse des décisions en matière de politiques alimentaires et agricoles
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
GOT	Rendement de l'égrenage
KTDA	Autorité pour le développement du thé kenyan
LOA	Loi d'orientation agricole
EDM	Écart de développement de marché
SDSA	Stratégie de développement du secteur agricole
SPAAA	Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique
TEC	Tarif extérieur commun
TNP	Taux nominal de protection
PAPISE	Plan d'actions et programme d'investissements du secteur de l'élevage
PDA	Politique de développement agricole
PIB	Produit intérieur brut
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SCADD	Stratégie de croissance accélérée pour le développement durable
SRA	Stratégie pour la revitalisation de l'agriculture
RUT	République unie de Tanzanie

Cette page est volontairement vide

Résumé exécutif

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et ses partenaires nationaux, régionaux et internationaux sont engagés dans le suivi et l'analyse des politiques agricoles et alimentaires (SPAAA) afin de fournir aux décideurs politiques africains – et progressivement au-delà – ainsi qu'à leurs partenaires de développement et autres parties prenantes de la société civile, les meilleures informations possibles sur les effets des politiques et des dépenses publiques qui influent sur les décisions en matière d'investissement agricole et, au final, sur la sécurité alimentaire. Pour ce faire, le SPAAA travaille avec les partenaires nationaux et régionaux pour établir une communauté de pratique en matière de mesure, suivi et analyse des politiques en développant les capacités institutionnelles afin d'analyser de façon systématique les politiques gouvernementales et leurs effets. Le SPAAA cherche à développer des systèmes nationaux durables pour le suivi:

- du niveau et de la composition des dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire;
- des effets des politiques sur les incitations par les prix pour les producteurs, les consommateurs et les autres agents des principales filières agricoles; et
- du degré de cohérence entre les objectifs politiques fixés par le gouvernement, des mesures mises en œuvre pour atteindre ces objectifs et des effets qu'elles engendrent.

Les indicateurs quantitatifs du SPAAA qui en découlent sont comparables d'un produit à l'autre, d'un pays à l'autre et d'une année à l'autre. Ils fournissent des preuves concrètes pour nourrir un dialogue politique éclairé aux niveaux national, régional et international et peuvent donc être utilisées pour plaider en faveur de réformes lorsque et où elles sont nécessaires.

Jusqu'à présent, la FAO s'est associée aux gouvernements et instituts de recherche de dix pays africains¹ pour faciliter l'institutionnalisation des systèmes de suivi des politiques sur la base de cette approche. Après près de trois ans de mise en œuvre du programme, les résultats du SPAAA pour la période 2005-2011 ont été analysés et comparés par pays, groupes de produits et années. Ce rapport présente une synthèse détaillée des résultats du SPAAA pour les dix pays dont les grandes lignes sont résumées ci-dessous.

¹ Les pays partenaires du SPAAA sont le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Nigéria, la Tanzanie et l'Ouganda.

L'environnement politique et la performance des marchés domestiques ont fait baisser les prix au producteur entre 2005 et 2010 même si la tendance est en train de s'améliorer.

Entre 2005 et 2010, les politiques commerciales et de marché, associées à la médiocre performance des marchés, ont fait baisser les prix au producteur de 10 pour cent en moyenne dans les dix pays du SPAAA. Le SPAAA montre que ces pénalisations par les prix ont décliné ces dernières années. Mais il reste à savoir si cette réduction est due principalement aux améliorations systématiques des politiques et de la performance des marchés ou bien à des événements à court terme qui entraînent des prix mondiaux et domestiques plus élevés. En conséquence, il n'est pas certain que cette tendance se maintienne sur le long terme.

En revanche, les agents situés en aval, comme les commerçants, les grossistes et les transformateurs ont souvent connu des incitations par les prix, ce qui a donné lieu principalement à un meilleur accès aux informations sur les marchés et à des opportunités de couverture contre les prix.

Les prix au producteur s'amélioreraient de façon significative si les inefficacités dans les filières domestiques étaient éliminées grâce à des politiques mieux ciblées. Les résultats du SPAAA, cependant, indiquent que les inefficacités sont en augmentation.

En plus de mesurer l'effet des politiques commerciales et de marché explicites sur les prix au producteur, l'analyse SPAAA va encore plus loin en mesurant l'écart de développement de marché (EDM) moyen qui est le coût moyen que représentent pour les producteurs les inefficacités dans les filières domestiques². De façon générale, l'EDM moyen a augmenté au cours de la période analysée, passant de -10 pour cent en 2006 à -17 pour cent en 2010. Les coûts dus aux inefficacités du marché représentent des pénalisations supplémentaires au niveau du producteur, qui découlent de politiques implicites, comme les pots de vin, voire même de l'absence de politique, comme les coûts élevés d'accès au marché du fait de la faiblesse des investissements dans les infrastructures. Ainsi, les EDM soulignent les bénéfices ou économies potentiels qui pourraient être réalisés si les investissements nécessaires étaient réalisés et les mesures adéquates prises. Les investissements dans les infrastructures et les mesures pour éliminer les pots de vin font partie de ces politiques qui amélioreraient de façon significative les prix au producteur car ce sont des inefficacités très communes qui se retrouvent dans les filières des produits de tous les pays.

2 L'Écart de développement de marché (EDM) saisit les coûts dus aux distorsions des taux de change et aux coûts élevés d'accès au marché au sein de la filière d'un produit qui peuvent découler de facteurs tels que les taxes et redevances locales, le manque d'infrastructure, les coûts élevés de transformation, la concentration des profits entre les agents de commercialisation en aval (c.-à-d. comportement non concurrentiel), les pots de vin et autres obstacles non tarifaires.

En dépit de taxes à l'importation et d'autres formes de soutien gouvernemental, les producteurs de produits importés ont généralement été confrontés à des pénalisations par les prix du fait des inefficacités du marché dans les filières domestiques, en particulier les coûts élevés de transformation.

Les produits importés font l'objet d'un certain nombre de mesures politiques qui visent à stimuler la production afin de parvenir à la substitution des importations. De nombreux gouvernements ont utilisé toute une variété de mesures pour soutenir les producteurs de produits en concurrence avec les importations, notamment la fourniture de crédit, d'équipement, de semences et autres intrants. Les dix pays ont également largement recouru à des politiques commerciales comme les taxes à l'importation. Dans certains cas, les taxes à l'importation ont entraîné des incitations par les prix pour les producteurs, les commerçants et les transformateurs, même si c'était aux dépens des consommateurs. Cependant, pour la plupart des produits qui exigent une certaine transformation, les producteurs ont dû faire face à des incitations par les prix bien inférieures que pour les transformateurs, voire même à des pénalisations. Ceci est principalement dû au fait que le coût élevé des installations et opérations de transformation inefficaces a souvent été transféré aux producteurs.

Les pénalisations par les prix pour les producteurs de produits en concurrence avec les importations ont fortement diminué en 2007/08, avec l'envolée des prix internationaux au cours de la crise mondiale des prix alimentaires. En réponse à ce choc, de nombreux gouvernements ont assoupli ou supprimé les taxes à l'importation pour soutenir les consommateurs. La pénurie sur les marchés domestiques et l'augmentation des importations ont fait que les prix domestiques se sont finalement alignés sur les prix internationaux en 2008, reflétant ainsi une situation d'effet neutre des politiques sur les prix. Cependant, juste après que les prix internationaux soient retombés à des niveaux plus normaux en 2009, les producteurs ont de nouveau fait face à des pénalisations par les prix du fait des inefficacités du marché, principalement en ce qui concerne la composante transformation dans les filières domestiques.

Les produits d'exportation non traditionnels ont connu de fortes incitations par les prix au cours de la période 2005-2010 tandis que les produits d'exportation traditionnels faisaient face à des pénalisations.

Les exportations non traditionnelles représentent une part importante de toutes les exportations analysées en Ouganda (par ex. le poisson) et, dans une moindre mesure, en Tanzanie (arachides et haricots, par ex.). Les producteurs de ces exportations non traditionnelles ont connu des incitations par les prix au cours de la période étudiée. Ceci est dû principalement à l'environnement politique favorable car ces produits et leurs filières ont été ciblés de façon stratégique par le gouvernement avec comme objectifs le développement des filières et l'augmentation de l'investissement.

Il a, au contraire, été enregistré des pénalisations par les prix pour la plupart des exportations traditionnelles analysées, comme le cacao au Ghana et au Nigéria, ainsi que le tabac au Malawi et au Mozambique. Cette tendance est en grande partie une conséquence des restrictions et des taxes à l'exportation, du manque de politiques pour promouvoir et développer les marchés d'exportations traditionnelles (à l'exception de l'Ouganda) et de la mauvaise organisation au niveau de l'exploitation, ce qui a entraîné une concentration de la puissance commerciale chez les agents en aval.

Les producteurs de produits essentiels pour la sécurité alimentaire³ ont été confrontés à des pénalisations par les prix plus fortes par rapport aux producteurs de produits d'exportation ou en concurrence avec les importations.

Les pénalisations ont été plus élevées dans les pays où des produits peu négociés, à savoir les plantes-racines et le maïs, jouent un rôle majeur dans la sécurité alimentaire car ces cultures ont tendance à être lourdement affectées par la segmentation du marché et les problèmes d'infrastructure. Les pénalisations pour les producteurs de plantes-racines sont principalement la conséquence du peu d'attention accordée à ces produits par les décideurs politiques et de la persistance de filières extrêmement déconnectées. La faible quantité de surplus commercialisables et le manque d'intégration entre les marchés sous-nationaux et régionaux représentent les principaux moteurs des pénalisations par les prix pour les producteurs de maïs dans la plupart des pays. De fait, les marchés du maïs semblent mieux connectés dans les pays où une partie de la production domestique est exportée, comme au Malawi et en Ouganda.

Les pénalisations par les prix pour les produits importants pour la sécurité alimentaire ont baissé entre 2008 et 2010. Cette tendance provient principalement des fortes incitations par les prix pour les producteurs de produits importants pour la sécurité alimentaire fortement importés comme le riz (en particulier pendant la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08), qui compensent en partie dans plusieurs pays les pénalisations pour le maïs et les plantes-racines peu négociés.

Pour protéger les consommateurs pendant la montée en flèche des prix alimentaires entre 2007 et 2008, de nombreux gouvernements ont adopté des politiques commerciales et de marché à court terme, comme les interdictions d'exporter et le contrôle des prix pour les cultures importantes pour la sécurité alimentaire. Alors que ces mesures ont souvent profité aux consommateurs en réduisant les prix alimentaires domestiques, elles ont gêné les producteurs qui ont perçu des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient perçus si ces politiques n'avaient pas été imposées. De plus, dans certains cas, les stocks de céréales constitués au Burkina Faso, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Nigéria et en Tanzanie ont amélioré la stabilité des prix et la sécurité alimentaire et ainsi contribué à la protection des consommateurs mais n'ont pas empêché les producteurs d'être confrontés à des pénalisations.

3 Les groupes de produits analysés ne s'excluent pas mutuellement. En conséquence, le groupe de produits essentiels pour la sécurité alimentaires peut inclure des produits également classés et analysés en tant que produits d'exportation ou d'importation.

Le niveau des dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire a baissé et la composition des dépenses a changé.

À l'exception du Kenya, tous les pays du SPAAA dont les dépenses publiques ont été analysées, (Burkina Faso, Kenya, Mali, Tanzanie et Ouganda) ont dépensé plus de dix pour cent de leur budget national vers le secteur agricole et alimentaire au cours de la période 2006-2010, indiquant qu'ils ont dépassé l'objectif de Maputo toutes ces années. Cependant, cette part a généralement décru du fait d'une baisse significative de l'aide des donateurs en 2008 qui a affecté tous les pays analysés à part le Kenya. L'aide des donateurs a été restituée en 2009 et 2010. Les gouvernements ont toutefois continué à accroître leurs propres dépenses de 14 pour cent en moyenne, à comparer aux -8 pour cent pour les donateurs (en termes nominaux et absolus).

La composition des dépenses publiques a changé au cours de la période étudiée, passant de soutien à l'agriculture (à savoir, dépenses vers le développement rural) à spécifiques à l'agriculture (à savoir, dépenses vers l'agriculture). Du fait de la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08 et de la baisse du soutien des donateurs, qui cible davantage le développement rural, les dépenses spécifiques à l'agriculture ont grimpé de 39 à 57 pour cent des dépenses totales vers le secteur agricole et alimentaire.

Les transferts budgétaires ont principalement été utilisés pour soutenir les producteurs.

Entre 2006 et 2010, les cinq pays du SPAAA dont les dépenses publiques ont été analysées ont principalement utilisé les subventions aux intrants et autres transferts budgétaires pour soutenir les producteurs, tout en se reposant souvent sur les politiques commerciales et de marché pour protéger les consommateurs, particulièrement en temps de crise. Les programmes et projets qui visaient à stimuler la production et la productivité étaient bien plus nombreux que ceux qui ciblaient les consommateurs.⁴

La crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08 a causé l'augmentation des dépenses publiques consacrées aux subventions aux intrants pour stimuler la production alimentaire et l'approvisionnement dans les cinq pays analysés. Face à la flambée des prix alimentaires, la plupart des pays ont également mis en œuvre des mesures à court terme comme les interdictions d'exporter, le contrôle des prix et la suppression ou la réduction des droits d'importation pour les cultures importantes pour la sécurité alimentaire. Alors que ces politiques soutenaient les consommateurs, elles ont souvent fait baisser les prix au producteur et ont même contrebalancé les avantages tirés des subventions aux producteurs.

Les subventions aux producteurs dans les pays d'Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie et Ouganda) étaient principalement destinées aux intrants variables comme les semences et les engrais tandis que l'équipement et

4 Il est à noter cependant que l'analyse SPAAA des dépenses publiques ne saisit pas les dépenses vers les filets de sécurité et autres programmes de protection sociale qui pourraient profiter aux consommateurs, ni les programmes destinés aux consommateurs qui pourraient transiter par les ONG et/ou les donateurs et qui ne dépendent pas directement des Ministères des finances et de l'agriculture, principales sources de données utilisées par le SPAAA.

l'irrigation à la ferme représentaient la majeure partie des subventions aux producteurs dans les deux pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso et Mali). De plus, les subventions aux intrants ont souvent été combinées à l'assistance technique et aux services de recherche et de vulgarisation dans les pays d'Afrique de l'Est tandis que l'assistance technique aux producteurs dans les deux pays d'Afrique de l'Ouest était relativement faible.

Les dépenses publiques en matière de recherche agricole étaient très faibles au Burkina Faso et au Mali par rapport à celles des pays d'Afrique de l'Est. Cependant, elles ont baissé dans tous les pays au cours de la période analysée sauf pour le Mali. De plus, les subventions aux intrants variables n'étaient pas nécessairement accompagnées par des investissements dans les infrastructures et la commercialisation qui accusaient du retard dans la plupart des pays analysés. Si les dépenses gouvernementales continuent à viser l'augmentation de la production sans améliorer l'accès des exploitants agricoles aux marchés, l'efficacité à long terme de ces subventions peut être remise en question.

Bien qu'il soit reconnu que le développement agricole est essentiel pour la réduction de la pauvreté et la croissance économique en Afrique, le secteur agricole demeure pénalisé par des politiques et des dépenses publiques mal ciblées qui sont souvent en contradiction avec les objectifs nationaux.

L'analyse SPAAA se focalise sur trois types de politiques: politiques axées sur le producteur, sur le consommateur et macro-économiques. Alors que les politiques axées sur le producteur ont attiré la plupart des dépenses publiques, la composition des ressources allouées a favorisé les subventions aux intrants et autres dépenses de fonctionnement plutôt que les investissements dans les infrastructures et le développement rural. Par conséquent, elles n'ont pas suffi à traiter les déficiences dans la structure et le fonctionnement des filières domestiques comme la faiblesse des systèmes d'informations sur les marchés et le manque de développement des infrastructures. De plus, dans de nombreux pays, les investissements pour le développement à long terme du secteur ont été presque entièrement soutenus par les financements des donateurs.

En plus des transferts budgétaires, de nombreux pays ont fait appel à des politiques commerciales et de marché protectionnistes, comme les prix minimum et les taxes à l'importation, pour soutenir les producteurs. Ces politiques ont souvent entraîné des prix domestiques plus élevés, taxant de fait les consommateurs. La situation s'est cependant inversée lors de la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08 lorsque les prix domestiques ont fortement augmenté. En réponse à ces circonstances exceptionnelles, les pays se sont fiés à des politiques commerciales et de marché à court terme, comme les prix plafonds, les interdictions d'exporter et la suppression ou la réduction des taxes à l'importation pour les produits importants pour la sécurité alimentaire, plutôt qu'à des dépenses publiques en soutien aux consommateurs. Nombre de ces mesures ont été efficaces pour maintenir les produits alimentaires abordables pour les consommateurs mais elles ont souvent été en conflit avec les objectifs de développement à long terme pour le secteur en réduisant les incitations par les prix pour les producteurs des produits agricoles clés.

En dépit des conditions instables rencontrées par les consommateurs, les dépenses publiques ciblant les consommateurs ont été limitées par rapport aux dépenses publiques ciblant les producteurs au cours de toute la période analysée, même si la sécurité alimentaire et l'accessibilité font partie des objectifs politiques de tous les pays. Si on considère les fonds limités alloués directement aux programmes à destination des consommateurs, la plupart ont été dépensés pour entretenir et augmenter les stocks alimentaires publics qui existaient dans six des dix pays du SPAAA. Cela indique que la crise des prix alimentaires a renouvelé l'intérêt pour le développement des réserves alimentaires nationales, ce qui a été mis en évidence par le nombre croissant de produits inclus dans programmes de stocks alimentaires nationaux.

Dans certains pays, les politiques macro-économiques étaient en contradiction avec les objectifs nationaux de développement en vue d'accroître les exportations agricoles. Par exemple, la surévaluation des taux de change a été l'un des facteurs clés qui ont contribué aux pénalisations par les prix pour les producteurs de produits exportés au Burkina Faso, en Ethiopie, au Malawi et au Mali. Tandis que la surévaluation a rendu les produits importés dans ces pays plus abordables pour les consommateurs, elle a fait monter le prix des produits exportés et réduit leur compétitivité sur le marché international.

L'analyse SPAAA des incitations par les prix indique que, dans de nombreux cas, les mesures politiques et les dépenses publiques ne traitent pas suffisamment les inefficacités des filières. La majorité des pénalisations par les prix pour les producteurs ne sont pas le résultat de politiques commerciales et de marché explicites mais plutôt le résultat de déficiences dans la structure et le fonctionnement des filières. Parmi les principales déficiences qui ont contribué aux pénalisations par les prix pour les producteurs figurent le mauvais état des infrastructures commerciales et routières ainsi que le manque d'organisation des producteurs et les asymétries d'information, ce qui a entraîné une concentration de la puissance commerciale et des profits chez les agents en aval (à savoir les commerçants, les grossistes et les transformateurs).

Par-dessus tout, les conclusions du SPAAA montrent que la période analysée a été caractérisée par des circonstances exceptionnelles suite à la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08 qui a déclenché un contexte politique extrêmement instable dans les pays africains en général, et dans les dix pays couverts par le SPAAA en particulier. Il est par conséquent nécessaire de continuer à suivre les politiques et leurs effets sur les producteurs et les consommateurs dans les années à venir afin de distinguer les tendances à court terme et les tendances structurelles. À travers le SPAAA, la FAO et ses pays partenaires sont engagés dans le développement d'une meilleure compréhension de ces tendances et de leurs implications pour l'agriculture et l'alimentation en Afrique.

Cette page est volontairement vide

Introduction

Après plusieurs décennies de baisse des investissements dans l'agriculture et la récente crise causée par les prix alimentaires élevés, les décideurs politiques, les partenaires de développement et les investisseurs ont montré un intérêt renouvelé pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. L'intérêt est fort dans les pays en développement, en particulier en Afrique, où la production n'a pas suivi le rythme de l'augmentation rapide de la demande pour les produits agricoles. Même si les décideurs reconnaissent que des politiques appropriées et des dépenses publiques adéquates sont essentielles pour combler cet écart, les données factuelles pour appuyer la prise de décisions sont souvent limitées en Afrique.

Pour traiter ce problème, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et ses partenaires nationaux, régionaux et internationaux sont engagés dans le suivi et l'analyse des politiques agricoles et alimentaires (SPAAA) afin de fournir aux décideurs politiques africains – et progressivement au-delà – ainsi qu'à leurs partenaires pour le développement et autres parties prenantes de la société civile les meilleures informations possibles sur les effets des politiques et des dépenses publiques qui influent sur les décisions en matière d'investissement agricole et, au final, sur la sécurité alimentaire. Pour ce faire, le SPAAA travaille avec les partenaires nationaux et régionaux pour établir une communauté de pratique en matière de mesure, suivi et analyse des politiques en développant les capacités institutionnelles afin d'analyser de façon systématique les politiques gouvernementales et leurs effets.

Les indicateurs quantitatifs du SPAAA qui en découlent sont comparables d'un produit à l'autre, d'un pays à l'autre et d'une année à l'autre. Ils fournissent des preuves solides pour soutenir un dialogue politique éclairé aux niveaux national, régional et international et peuvent donc être utilisés pour plaider en faveur de réformes si et quand elles sont nécessaires. De plus, l'ensemble commun d'indicateurs facilite la compréhension du fonctionnement des différentes politiques agricoles et alimentaires dans les divers contextes africains.

Ce rapport reconnaît qu'une amélioration de l'information, en particulier de l'information qui permet la comparaison entre pays, non seulement aide les décideurs politiques à prendre de meilleures décisions mais augmente également la transparence, stimule le débat public et responsabilise les autres acteurs dans un processus pluraliste d'élaboration des politiques. De ce point de vue, le SPAAA fournit une base commune pour l'analyse sous la forme d'un ensemble commun d'indicateurs qui suivent les politiques et leurs effets sur les prix pour les produits agricoles clés en utilisant les données secondaires disponibles au niveau national.

Ce rapport est la première synthèse des résultats réunis pendant les trois ans de mise en œuvre du SPAAA dans dix pays africains: Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Mozambique, Nigéria, Tanzanie et Ouganda. Le public visé comprend les lecteurs spécialisés et non-spécialisés qui sont intéressés par les principales découvertes et tendances identifiées par le SPAAA. Les autres produits diffusés par le SPAAA comme les notes d'orientation politique et les rapports pays sont davantage conçus pour les décideurs politiques aux niveaux national et régional.

Le rapport de synthèse du SPAAA devrait devenir une production régulière du travail de la FAO sur la cartographie, le suivi, l'analyse et l'évaluation des décisions politiques. Ces fonctions sont progressivement en train d'être intégrées au cadre stratégique de la FAO (en particulier les objectifs stratégiques 1 et 4) pour garantir un effort soutenu du suivi des politiques et la capacité d'informer le dialogue politique aux niveaux national, régional et mondial.

Le rapport présente les principaux résultats et conclusions de la Phase 1 de mise en œuvre du SPAAA (2010-2013), en s'appuyant sur les rapports pays et les notes techniques produits pour chaque produit de base analysé et pour les dépenses publiques de chaque pays. Les activités de suivi des politiques du SPAAA au cours de la Phase 1 comprenaient les trois éléments suivants:

- Mesure et analyse des effets des politiques sur les incitations par les prix pour les produits agricoles clés entre 2005 et 2010 au Burkina Faso, en Ethiopie, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Mali, au Mozambique, au Nigéria, en Tanzanie et en Ouganda;
- Mesure et analyse des dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire entre 2006 et 2010 au Burkina Faso, au Kenya, au Mali, en Tanzanie et en Ouganda; et
- Évaluation de la cohérence entre les objectifs politiques annoncés du gouvernement, les mesures politiques mises en œuvre pour atteindre ces objectifs et les effets qu'elles génèrent.

Le rapport est structuré comme suit:

Le premier chapitre se concentre sur l'importance du suivi des politiques en Afrique. Le deuxième chapitre comprend une analyse des effets des politiques et de la performance du marché à travers les prix. Il cherche à déterminer l'impact des politiques agricoles et alimentaires sur les producteurs et les consommateurs par groupes de produits et pour les produits uniques sélectionnés. Le troisième chapitre offre une revue détaillée du niveau et de la composition des dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire. Le quatrième chapitre présente une évaluation de la cohérence des politiques en évaluant l'alignement entre les objectifs politiques du gouvernement, les décisions politiques et leur effet sur les producteurs et les consommateurs ainsi que les ressources publiques allouées au secteur. Ce rapport vise à synthétiser et comparer les résultats obtenus dans les dix pays étudiés. Cependant, les principales conclusions du SPAAA pour chaque pays sont résumées dans la section 5 qui contient des informations détaillées sur le contexte socio-économique, le cadre politique et les mesures adoptées dans chaque pays.

1. Pourquoi est-il important de suivre les politiques agricoles et alimentaires en Afrique?

On poursuit des politiques afin d'introduire des changements dans une société et son économie pour atteindre des objectifs souhaités. La plupart des pays africains, et ils ont cela en commun avec de nombreux pays en développement, se reposent dans une large mesure sur le secteur marqué par les défis qu'est l'agriculture pour soutenir la croissance économique et parvenir à la sécurité alimentaire. Dans la majorité des pays africains, les principes politiques de base sont de: (i) considérer la croissance et la transformation du secteur agricole comme les principaux moteurs du développement (Banque mondiale, 2008), (ii) considérer que la croissance et la transformation du secteur de l'agriculture stimuleront la demande pour des produits non-agricoles et libéreront de la main d'œuvre ainsi que des excédents à investir dans d'autres secteurs de l'économie.

Dans ce contexte, les gouvernements prennent de plus en plus conscience de la nécessité de s'assurer que les nouvelles politiques se fondent sur des recherches et des preuves solides. Mais ils ont souvent une connaissance limitée des effets des décisions politiques et demandent de plus en plus des outils pour la gestion efficace de décisions qui pourraient déclencher de meilleures performances sectorielles.

Un nombre croissant d'organisations professionnelles et de la société civile – ainsi que de gouvernements – demandent une meilleure transparence dans le processus d'élaboration des politiques, notamment l'information sur les objectifs poursuivis, les mesures et instruments adoptés pour atteindre ces objectifs et les effets qu'ils génèrent.

Un dialogue politique basé sur des données concrètes entre un large éventail de parties prenantes n'est pas encore une pratique courante. Cependant, il devrait devenir la pierre angulaire des efforts coordonnés en matière d'élaboration des politiques visant à améliorer les performances du secteur étant donné le rôle et les responsabilités assignés au secteur agricole.

Pour atteindre ces buts, il est largement admis qu'il faut absolument combler deux lacunes critiques, particulièrement en Afrique. Ce sont:

- **La scission fréquente entre l'analyse des données et l'élaboration des politiques.** Cela implique de réunir la communauté des statisticiens et analystes politiques d'une part et celle des décideurs politiques d'autre part, pour s'assurer que les informations fournies par le premier groupe correspondent à la demande de données factuelles du second. La demande d'analyse des données a besoin d'être entretenue afin de s'assurer que les décideurs politiques continuent à voir les avantages du dialogue politique et de l'élaboration des politiques fondées sur des données factuelles.
- **Les lacunes dans les données.** Les gouvernements doivent encore s'engager à long terme pour investir dans des données et systèmes statistiques solides et poursuivre des efforts soutenus pour leur maintien ou développement en tant que stratégie pour des prises de décisions mieux informées. Mettre sur pied un système de suivi systématique des politiques offre l'occasion d'identifier les lacunes dans les données et l'information.

Face à ces défis, des groupes de réflexion surgissent à travers le monde, cherchant à fournir aux gouvernements africains des informations fondées sur des faits concrets qui pourraient avoir des impacts stratégiques et politiques. En Afrique, cependant, les gouvernements n'ont pas encore investi dans le renforcement de leurs propres cadres institutionnels ni de leurs capacités en matière de suivi des politiques pour générer par eux-mêmes ces informations de manière systématique et durable.

Le SPAAA permet de répondre à ce besoin en mettant en place des systèmes de suivi et analyse des politiques dans un nombre croissant de pays en développement, principalement en Afrique. Le SPAAA reconnaît qu'afin d'atteindre des objectifs dans le secteur agricole et alimentaire, les gouvernements peuvent utiliser deux grandes catégories d'instruments pour influencer le changement – les politiques et les dépenses publiques. Les gouvernements utilisent des politiques pour changer les règles régissant l'économie dans son ensemble (politique macro-économique) ou celles relatives à un secteur économique particulier (politiques sectorielles) pour orienter et modifier le comportement des agents opérant dans l'économie. Cela peut être fait soit par l'établissement d'un cadre juridique que les agents économiques sont tenus de respecter (par exemple la qualité des aliments, les normes de sécurité ou les droits de propriété, etc.) s'ils veulent éviter le risque de poursuites judiciaires ou d'amendes ou à travers une réforme institutionnelle. Une stratégie alternative consiste à fournir des incitations ou des pénalisations envers certains comportements: politiques de prix et commerciales, politiques de commercialisation des intrants et de la production, politiques sociales (transferts de revenus, filets de sécurité, systèmes de sécurité sociale) et politiques de financement.

Les dépenses publiques, d'un autre côté, peuvent être utilisées pour mettre à la disposition du secteur agricole et alimentaire des biens et des services dans le but de soutenir la mise en œuvre des politiques gouvernementales et de faciliter la réalisation des objectifs de développement. Les dépenses publiques peuvent,

par exemple, fournir des biens à travers les investissements publics dans les infrastructures ou offrir des avantages particuliers tels que les subventions ou les transferts de revenus.

Voici quelques-unes des questions clés auxquelles les décideurs politiques doivent répondre:

- Les politiques en place offrent-elles des incitations à la production, la transformation et la commercialisation aux principales filières agricoles et alimentaires ou les pénalisent-elles?
- Quels sont les agents des principales filières qui profitent le plus des politiques en place? Les producteurs, les transformateurs, les commerçants ou les consommateurs?
- Quelles sont les politiques à changer afin que la structure des incitations par les prix dans le secteur agricole et alimentaire soit davantage en ligne avec les objectifs du gouvernement?
- Les politiques ciblent-elles suffisamment la réduction des coûts d'accès au marché, y compris les coûts de transaction entre les zones urbaines et rurales, pour réduire l'écart entre les prix que les citoyens paient pour leur alimentation et les prix que perçoivent les agriculteurs pour leurs produits?
- Les dépenses publiques sont-elles allouées d'une façon qui réponde aux principaux problèmes rencontrés par le secteur agricole et alimentaire? (Par ex., quelle est la manière la plus efficace d'augmenter les revenus des agriculteurs – les subventions aux intrants ou les investissements dans les routes?)
- L'investissement public se concentre-t-il sur les besoins clés?
- Les ressources publiques sont-elles dépensées de façon efficace, ou au moins stratégique, ou bien sont-elles utilisées de façon excessive pour l'administration?
- Les politiques incitatives et les dépenses publiques sont-elles cohérentes ou envoient-elles parfois des signaux contradictoires à l'économie, entraînant le gaspillage des rares ressources publiques?
- Les politiques actuelles sont-elles en harmonie et se renforcent-elles mutuellement ou, au contraire, sont-elles déconnectées voire même mutuellement contre-productives?

Plusieurs de ces questions sont hors de la portée du SPAAA et sa méthodologie ne permet pas d'y répondre pleinement⁵. Cependant, afin d'offrir aux gouvernements les informations dont ils ont besoin, le SPAAA considère qu'il y a trois principaux domaines pour le suivi des politiques:

- ✓ le suivi des incitations et pénalisations par les prix pour la production, la consommation et le commerce/commercialisation résultant des politiques en place;
- ✓ le suivi des dépenses publiques, dont le budget national et les flux d'aide; et
- ✓ le suivi de la cohérence entre les objectifs poursuivis, les politiques mises en œuvre et/ou les dépenses allouées pour atteindre ces objectifs, et les effets que ces mesures ont sur les incitations par les prix pour les producteurs et les consommateurs des produits agricoles clés.

5 Une description complète de la méthodologie du SPAAA est disponible sur le site internet du SPAAA: www.fao.org/mafap

L'analyse SPAAA est par conséquent étayée par quantité d'indicateurs sur les politiques qui sont précieux pour une grande variété de parties prenantes dont les gouvernements nationaux, les organisations de producteurs et autres organisations de la société civile, les communautés économiques régionales et les partenaires de développement. Ces indicateurs offrent des informations sur les politiques agricoles et alimentaires, notamment les interventions sur les marchés et les dépenses budgétaires, et mesurent l'ampleur des problèmes de développement rencontrés par le secteur agricole. Les indicateurs offrent un point de départ pour traiter les deux grandes questions concernant les choix politiques et les décisions d'investissement. Premièrement, les politiques agricoles actuelles sont-elles les plus appropriées pour répondre aux objectifs politiques du pays concernant le développement, la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et l'utilisation des ressources naturelles? Deuxièmement, les dépenses sont-elles ciblées efficacement vers les zones où les besoins sont les plus grands et les retours potentiels les plus élevés?

Un des principes centraux consiste à ce que ces indicateurs soient harmonisés entre pays pour permettre une évaluation comparative des priorités politiques et des besoins d'investissement et faciliter les échanges sur les expériences politiques. Une autre fonction importante des indicateurs est d'établir des références quantitatives sur les politiques et les investissements qui ont été mis en place et de les tenir dans le temps. De telles informations sont un pré-requis pour évaluer à long terme si les instruments ciblent parfaitement les objectifs annoncés et pour s'assurer que des enseignements peuvent être tirés des expériences politiques.

Le SPAAA travaille étroitement avec les gouvernements nationaux et les centres de recherche concernés pour développer des systèmes de suivi nationaux durables qui peuvent produire de façon régulière les indicateurs nécessaires.

Le suivi des politiques, tel que le propose le SPAAA, est par conséquent un instrument de gestion des politiques pour:

- Déterminer et analyser les effets des politiques;
- Évaluer l'efficacité des politiques dans la réalisation des objectifs prévus;
- Identifier les facteurs critiques qui influencent l'efficacité des politiques dans la réalisation des objectifs prévus;
- Identifier les facteurs/événements extérieurs qui influent sur les politiques et leurs effets;
- Identifier les effets secondaires imprévus des politiques; et
- Assurer un retour rapide d'informations aux décideurs politiques sur les résultats de leurs décisions.

2. Mesure de l'impact des politiques et la performance des marchés par les prix

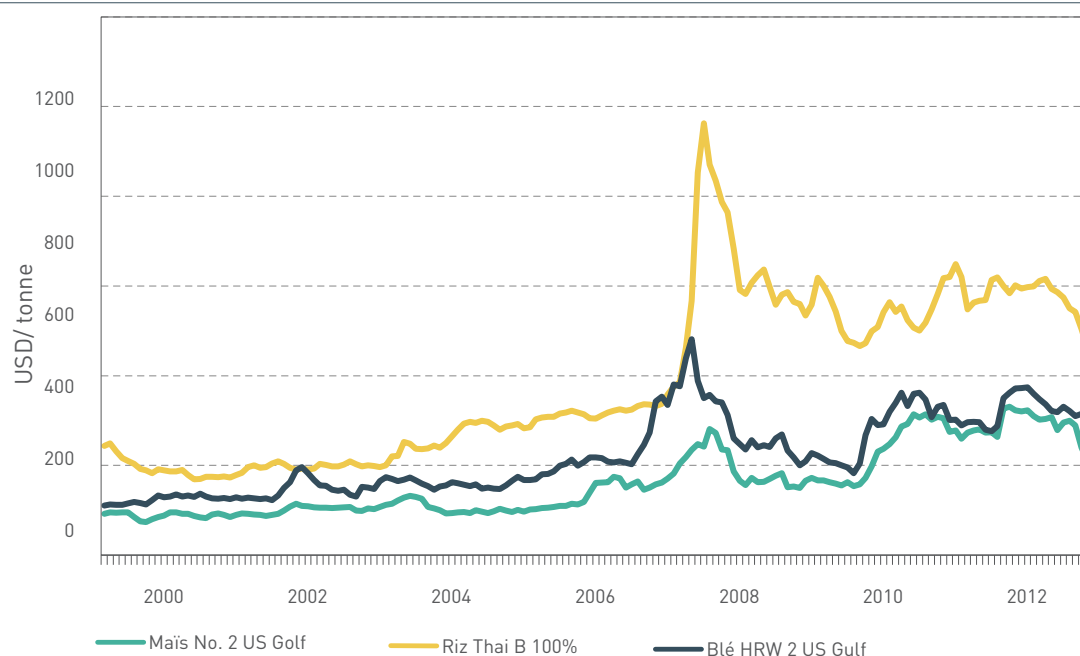
L'analyse des incitations par les prix du SPAAA est basée sur une comparaison entre le prix domestique d'un produit agricole donné et le prix du produit sur le marché international. Ce prix international est considéré comme le prix étalon du produit, libre de toute influence des politiques domestiques et des distorsions du marché, et il peut être comparé aux prix domestiques en ajustant les coûts de commercialisation et de transaction ainsi que les facteurs quantité/qualité. En l'absence de barrière, le commerce garantirait que les prix domestiques et internationaux s'alignent, sujets aux coûts de transaction et aux facteurs qualité/quantité. Cependant, en plus des barrières commerciales, la volatilité des prix internationaux du produit peut affecter de façon significative cet alignement. Lorsque la volatilité prévaut, la transmission des prix peut être réduite et/ou retardée par des coûts d'ajustement ou des accords contractuels pris pour atténuer la fluctuation des prix. La transmission des prix internationaux a fait l'objet de recherches intensives et indique généralement que les prix domestiques ne s'ajustent pas complètement avec le temps aux variations des prix internationaux (Rapsomanikis, Hallam, Conforti, Rapport sur les marchés des produits 2003-2004).

La période examinée (2005-2010) a été marquée par une intense volatilité des prix, sans précédent depuis les années 1970. On considère que cette instabilité a démarré en 2006 et elle était toujours en cours en 2013. Elle représente certainement la plus importante période de volatilité à s'être produite depuis la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round où, pour la première fois, tout le commerce des produits agricoles était soumis à des droits ad valorem et absolus. Les barrières commerciales et l'imposition de droits peuvent accroître la sensibilité des prix domestiques à la volatilité des prix internationaux.

Comme le montre la Figure 1, la volatilité des prix mensuels a grimpé de façon significative après 2005 pour les prix internationaux de trois produits céréaliers clés: blé, maïs et riz. Les prix étaient bas (historiquement bas en termes réels) au début de la première décennie du millénaire du fait des conditions de coût favorables, de l'augmentation de la production et de la réduction des pressions sur la demande du fait de la crise asiatique de la fin des années 1990. Cependant, sous-tendus par des pressions croissantes sur la demande

associées à la croissance économique dans le monde en développement et au secteur embryonnaire du biocarburant, les prix ont commencé à se redresser. À cela s'est ajoutée la lente croissance de la production du fait de l'augmentation des coûts énergétiques, en particulier dans les pays développés.

FIGURE 1. PRIX INTERNATIONAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES CÉRÉALES



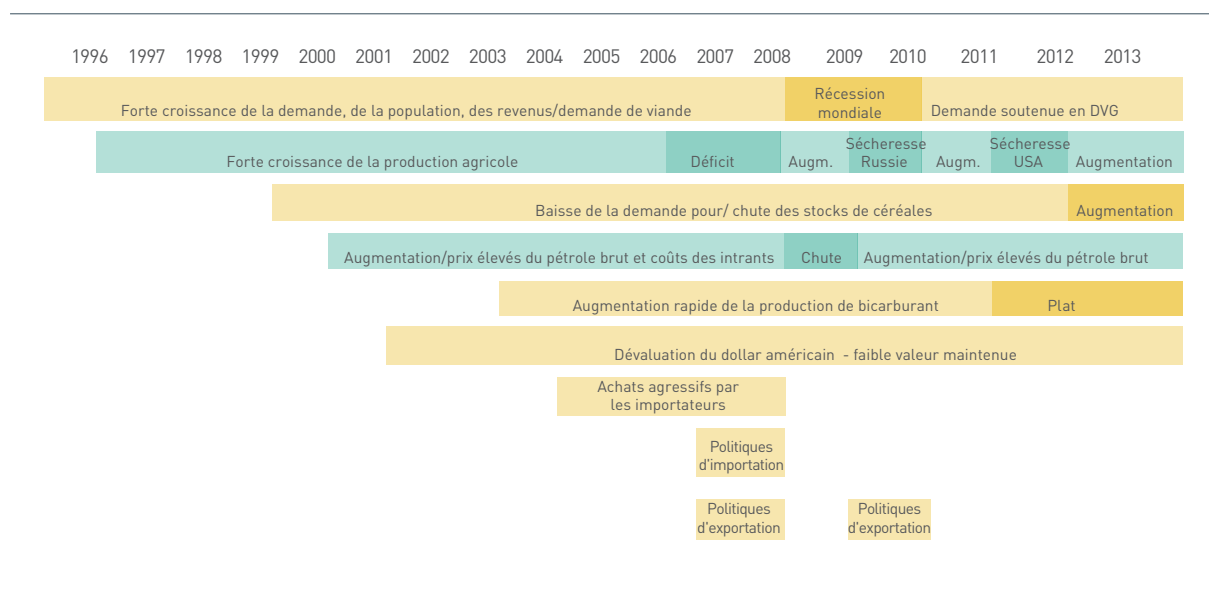
Source: <http://www.fao.org/economic/est/statistical-data/est-cpd/en/>

Fin 2007 et début 2008, un ensemble « parfait » de facteurs a entraîné la hausse de tous les produits, notamment ceux du pétrole brut, et eu des effets mondiaux qui ont affecté les marchés des produits. Les réactions politiques ont exacerbé la volatilité des prix internationaux. Les craintes de l'impact de prix plus élevés sur l'insécurité alimentaire et les consommateurs nationaux ont poussé les principaux fournisseurs internationaux à interdire ou à taxer les importations et les importateurs à réduire les droits de douane et à acheter des produits à des prix exagérés. Le riz a été le plus affecté, son prix ayant plus que doublé au cours du premier semestre 2008. La Grande récession, provoquée par la crise financière de fin 2008, associée à une forte réaction de l'offre face aux importantes incitations liées aux prix, a abouti à une chute importante des prix des produits, en particulier du blé et du maïs, fin 2008 et en 2009. Dans certains pays, l'incapacité à augmenter les stocks a été aggravée par des sécheresses – en particulier en Russie en 2010 et aux États-Unis en 2012 – provoquant encore plus de volatilité des prix sur les marchés.

Les principaux facteurs de la volatilité élevée des prix internationaux – la demande croissante dans les pays en développement du fait de la hausse des revenus; la production élevée de biocarburant dans les pays exportateurs clés comme le Brésil ou les États-Unis; un dollar faible; des coûts de production plus élevés du fait

de la hausse des coûts énergétiques et environnementaux – devraient être d'actualité pour quelque temps (Perspectives agricoles OCDE-FAO, questions récentes) (Figure 2). De plus, des facteurs politiques, comme la tendance à mettre en œuvre des restrictions à l'exportation, peuvent également avoir un impact sur les marchés internationaux. Si c'est le cas, des niveaux élevés de volatilité des prix pourraient entraver l'interprétation des prix internationaux en tant que point de référence pour l'évaluation des prix domestiques.

FIGURE 2. HISTORIQUE ET CAUSES DE LA VOLATILITÉ DES PRIX INTERNATIONAUX



Source: Adapté par l'auteur d'après Trostle (2008) et Prakash (2011)

En réponse à l'instabilité des prix alimentaires, les gouvernements africains ont été rapides pour adopter un ensemble de politiques agricoles et alimentaires pour en atténuer les effets. La priorité immédiate a souvent été de protéger les consommateurs de la flambée des prix alimentaires car la plupart des pays africains sont des importateurs nets de produits alimentaires. La suppression des taxes d'importation, les allègements fiscaux pour les importateurs, les ventes subventionnées, les plafonds des prix et l'ouverture des stocks alimentaires ont été quelques-uns des outils politiques communément utilisés par les gouvernements pour limiter l'impact de l'augmentation des prix alimentaires sur les consommateurs nationaux. Des restrictions et des taxes à l'exportation ont également été appliquées, une politique qui a parfois aggravé la déficience alimentaire des pays voisins. En même temps, les gouvernements ont souvent cherché à développer leurs capacités de production, afin de devenir moins dépendants des importations et plus résistants aux chocs extérieurs. Trouver un équilibre entre des priorités politiques parfois conflictuelles a été un exercice difficile que les gouvernements ont dû entreprendre.⁶

⁶ Le rapport (2013) de l'Analyse des décisions en matière de politiques alimentaires et agricoles (FAPDA) de la FAO offre de riches informations supplémentaires sur les politiques agricoles et alimentaires mises en œuvre par les pays en développement au cours de la période.

La période analysée par le SPAAA – 2005 à 2010 – est par conséquent caractérisée par des marchés internationaux, régionaux et nationaux extrêmement turbulents qui ont déclenché un nombre de réactions politiques sans précédent de la part des gouvernements africains. Les indicateurs du SPAAA offrent une image plus claire de la façon dont l’environnement politique et les décisions politiques gouvernementales ont affecté les incitations par les prix pour les producteurs et les consommateurs au cours de ces circonstances exceptionnelles.

2.1 Un aperçu des indicateurs de politiques du SPAAA

Le SPAAA suit et analyse les effets des politiques nationales et de la performance des marchés sur les incitations par les prix pour les agents des filières agricoles clés. Le SPAAA utilise un ensemble commun d’indicateurs qui permettent la comparaison par année, par pays et par produit. Ces indicateurs comprennent le Taux nominal de protection (TNP) qui compare les incitations par les prix à deux points des filières – le principal marché de gros (considéré comme un indicateur de substitution pour évaluer l’effet des politiques sur les consommateurs) et au seuil de l’exploitation agricole (considéré comme un indicateur de substitution pour l’effet des politiques sur les producteurs). Le TNP estime le rapport de l’écart entre les prix domestiques perçus par les grossistes et les producteurs et les prix de référence correspondants qui représentent les prix qu’ils auraient perçus si les politiques et les distorsions de marché étaient supprimées. Le prix de référence est le prix international du produit (considéré comme prix libre de toute distorsion) valorisé au niveau du grossiste et du producteur en ajustant les coûts de commercialisation et de transaction ainsi que les facteurs qualité/quantité.

Lorsqu’on mesure le TNP, il y a trois résultats possibles. Le premier est un TNP de zéro pour cent, ce qui signifie que les producteurs ou les grossistes reçoivent un prix équivalent au prix de référence. Cela reflète un impact politique neutre sur les prix des produits, ce qui est la situation idéale du point de vue de l’efficacité économique. Le second résultat possible est un TNP supérieur à zéro, ce qui signifie que les producteurs ou les grossistes perçoivent un prix plus élevé que le prix de référence (incitations par les prix). Cela indique que l’environnement politique soutient les producteurs ou les grossistes par des transferts de la part des consommateurs et/ou des contribuables, qui sont pénalisés. Par conséquent, il est alloué plus de ressources au produit que l’allocation optimale. Inversement, le troisième résultat possible est un TNP inférieur à zéro pour cent, ce qui signifie que les producteurs ou les grossistes perçoivent un prix inférieur au prix de référence (pénalisations par les prix). Cela indique que l’environnement politique soutient les consommateurs et/ou les contribuables par des transferts de la part des producteurs ou des grossistes, qui sont pénalisés. Par conséquent, il est alloué moins de ressources au produit que l’allocation optimale.

En plus de mesurer l’effet des politiques explicites sur les incitations par les prix pour les producteurs à travers les TNP, l’analyse SPAAA va plus loin encore en estimant l’Ecart de développement de marché (EDM) moyen.

C'est le coût moyen que représentent pour les producteurs les inefficacités des filières domestiques. L'EDM saisit les coûts dus aux distorsions des taux de change et aux coûts élevés d'accès au marché au sein des filières, qui peuvent résulter de facteurs comme les redevances et les impôts locaux, le manque d'infrastructure, les coûts élevés de transformation, la concentration de profits chez les agents de commercialisation en aval (à savoir comportement non concurrentiel), les pots de vin et autres barrières non tarifaires. Ces inefficacités représentent des pénalisations supplémentaires au niveau du producteur, qui découlent de politiques implicites, comme les pots de vin, voire même de l'absence de politiques, comme les investissements limités dans les infrastructures. Ainsi, les EDM mettent en évidence les gains potentiels, ou les économies de coûts, qui pourraient être réalisés si les investissements nécessaires étaient faits et les mesures adéquates prises. De cette façon, l'indicateur EDM permet une distinction claire entre les pénalisations par les prix qui résultent des inefficacités du marché et celles qui résultent des politiques commerciales et de marché adoptées par les gouvernements.

Ce rapport présente les résultats du SPAAA sur les incitations par les prix au niveau du produit et au niveau agrégé pour offrir un tableau plus général des tendances⁷. Les TNP et les EDM des produits analysés dans chaque pays ont été agrégés comme moyen de présentation et de comparaison des résultats pour les différents groupes de produits, groupes de pays et périodes pluriannuelles. Tous les indicateurs agrégés ont été calculés en moyenne pondérée en se basant sur la contribution à la valeur totale de la production du groupe agrégé correspondant.

Des informations plus détaillées sur la méthodologie et le calcul des indicateurs figurent dans le guide méthodologique de mise en œuvre du SPAAA⁸.

7 Davantage d'informations sur les politiques et autres déterminants qui affectent les incitations par les prix dans chaque sont données à la Section 5.

8 Barreiro-Hurle, J. et Witwer, M. (2013). Guide méthodologique de mise en œuvre du SPAAA: Volume I. Analyse des incitations et pénalisations par les prix. Notes techniques du SPAAA, FAO, Rome, Italie.

2.2 Incitations par les prix pour le secteur agricole

Conclusions Principales

Globalement, les politiques et la performance des marchés dans les dix pays analysés par le SPAAA ont conduit les agriculteurs à percevoir des prix inférieurs aux prix de référence (pénalisations par les prix).

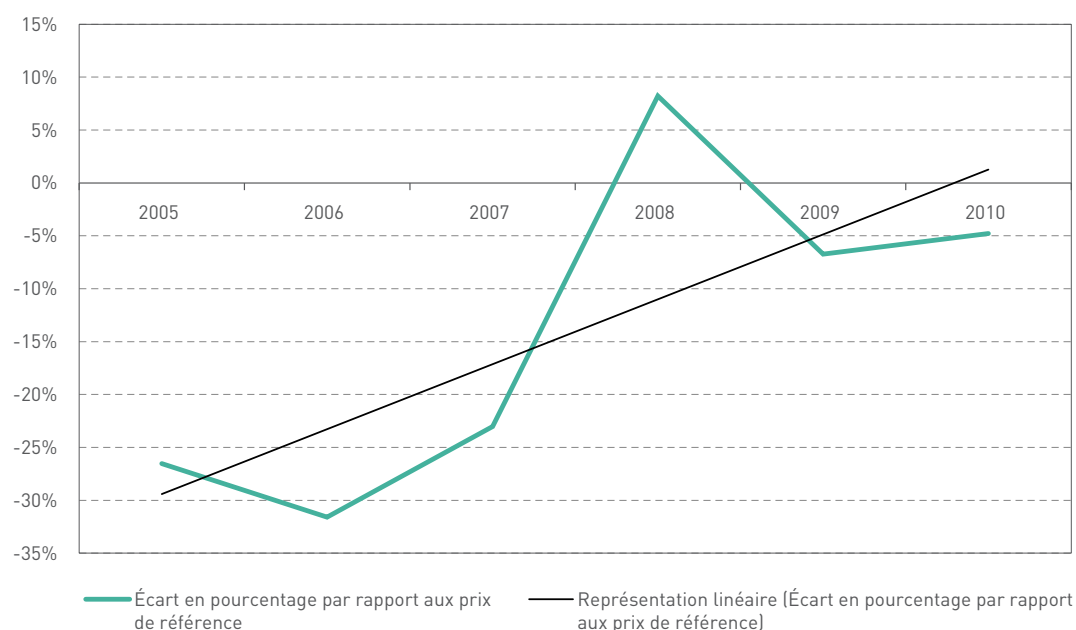
Le manque de politiques appropriées pour traiter les coûts élevés de commercialisation et du transport entre le seuil de l'exploitation agricole et les marchés de gros s'est révélé être la cause principale des pénalisations par les prix pour les producteurs agricoles des dix pays.

Les pénalisations par les prix ont montré une tendance à la baisse, tirée par la forte augmentation des prix des produits sélectionnés sur le marché international en 2007/08, ainsi que par les pénuries alimentaires qui ont affecté certains des pays. Les années suivantes, 2009 et 2010, ont montré un alignement progressif des prix au producteur nationaux sur les prix de référence, indiquant que l'environnement politique avait un impact moindre sur les prix domestiques. Cependant, une analyse approfondie des incitations par les prix pour les années qui suivent 2010 révélera si cette tendance se maintient à long terme.

Entre 2005 et 2010, les politiques commerciales et de marchés, associées à une mauvaise performance des marchés, ont fait baisser les prix de 10 pour cent en moyenne (Figure 3). De fait, les agriculteurs ont fait face à de fortes pénalisations par les prix en 2005, 2006 et 2007. Cependant, l'environnement politique a changé radicalement en 2008 puisque, dans leur ensemble, les producteurs ont connu des incitations par les prix. En 2009 et 2010, les producteurs ont perçu des prix qui étaient quasiment égaux aux prix de référence, indiquant par là que l'environnement politique avait un effet de distorsion moindre sur les prix domestiques au cours de ces années.

Sur la période 2005-2010, les pénalisations par les prix ont diminué dans huit des dix pays analysés par le SPAAA (Figure 4). Cette amélioration résulte principalement des fortes augmentations des prix nationaux et internationaux pendant la crise mondiale des prix alimentaires en 2007/08 – dont les effets en termes d'augmentation des prix alimentaires ont été partiellement transmis aux producteurs nationaux – et aux fluctuations à court terme des prix domestiques dues aux pénuries alimentaires dans certains pays. De plus, la convergence du TNP des dix pays vers le zéro pour cent (Figure 3) en 2009 et 2010 s'explique largement par la baisse des pénalisations par les prix pour la plupart des produits d'exportation et des produits importants pour la sécurité alimentaire (respectivement Figure 11 et Figure 13), même si cette tendance positive a été partiellement contrebalancée par de fortes et croissantes pénalisations par les prix pour les produits d'importation (Figure 9).

FIGURE 3. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LE SECTEUR AGRICOLE DANS LES DIX PAYS ANALYSÉS (TNP OBSERVÉS*), 2005-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

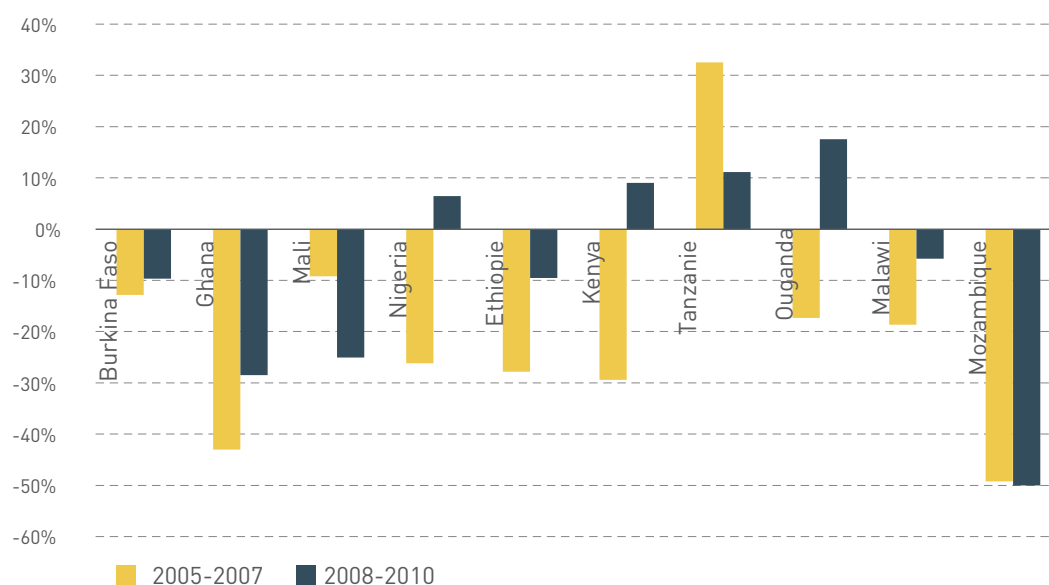
Source: SPAAA

Pour sept des dix pays analysés par le SPAAA, les restrictions sur les céréales importées ou exportées, ainsi que l'absence de politiques ciblant les produits peu négociés – manioc, igname, arachide et sésame – figurent parmi les principaux déterminants des pénalisations pour les producteurs (Figure 4). Les mesures limitées pour stimuler la productivité et améliorer les infrastructures ont empêché les prix de ces produits d'être compétitifs sur le marché international.

En Ouganda, les incitations par les prix ont été principalement dues aux politiques de soutien à l'exportation mises en œuvre par le gouvernement. Au Kenya, les prix domestiques élevés lors des pénuries alimentaires de 2008 et 2009 ont été la principale source des incitations par les prix, provoquant l'incertitude sur la durabilité de cette tendance dans le temps. En Tanzanie, les incitations par les prix pour les légumineuses (une exportation non traditionnelle), dues à l'absence d'installations nationales de stockage⁹, ont dépassé les pénalisations pour les cultures d'exportation traditionnelle (café, noix de cajou et coton).

9 L'absence d'installations de stockage conduit la Tanzanie à exporter à bas prix pendant la récolte et à faire face à des prix domestiques plus élevés pendant le reste de la saison.

FIGURE 4. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LE SECTEUR AGRICOLE PAR PAYS (TNP OBSERVÉS*), MOYENNES 2005-2007 ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

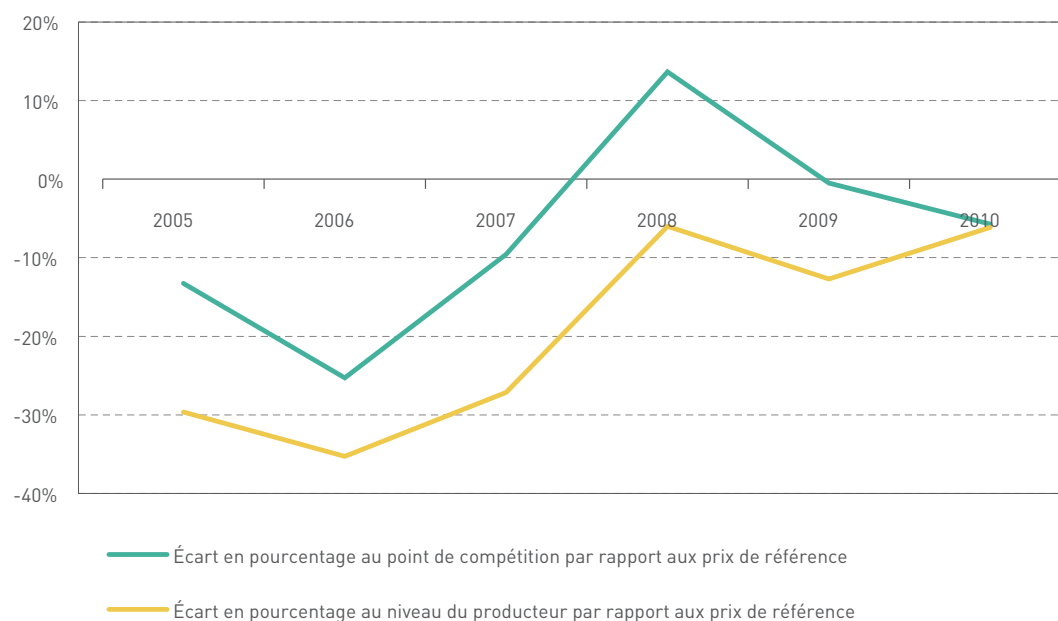
Source: SPAAA

La Figure 5 compare les incitations par les prix au point de compétition avec celles au seuil de l'exploitation agricole pour les produits importants pour la sécurité alimentaire¹⁰. Comme le montre la figure, les agents en aval¹¹ ont été toutes les années moins lourdement pénalisés que les producteurs sauf en 2010, lorsqu'ils ont fait face à des pénalisations égales à celles rencontrées par les producteurs. Les résultats du SPAAA pour les produits importants pour la sécurité alimentaire mettent clairement en évidence que les agents en aval sont plus étroitement connectés au marché international que les producteurs, même si les prix qu'ils ont perçus n'étaient pas alignés avec les prix de référence pendant toutes ces années. Comme les prix au point de compétition sont un indicateur de substitution pour l'effet des politiques sur les consommateurs, les résultats du SPAAA indiquent que les consommateurs ont payé au cours de toutes ces années des prix inférieurs aux prix de référence sauf en 2008. Cela suggère que, en général, les politiques adoptées lors de la crise alimentaire de 2007/08 pour tenter de rendre la nourriture plus abordable pour les consommateurs – comme les prix plafonds, les interdictions d'exporter et les subventions à l'importation – n'ont pas produit le résultat attendu.

10 Les produits importants pour la sécurité alimentaires comprennent essentiellement: le riz, le maïs, le manioc, l'arachide, le sorgho et le millet selon le pays étudié.

11 Selon les produits étudiés, le point de compétition choisi pour l'analyse peut correspondre à celui du marché de gros ou de l'usine de transformation. Les prix au point de compétition peuvent donc renvoyer au niveau du transformateur ou à celui du grossiste/commerçant.

FIGURE 5. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE DES PRIX DE GROS ET DES PRIX AU PRODUCTEUR PAR RAPPORT AUX PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES PRODUITS IMPORTANTS POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LES DIX PAYS ANALYSÉS (TNP OBSERVÉS*), 2005-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

Écarts de développement de marché

Conclusions Principales

Les Ecarts de développement de marché (EDM) révèlent avec le temps le rôle croissant que les inefficacités de marché ont eu dans la création de pénalisations par les prix pour les agriculteurs de tous les pays. Parmi ces inefficacités figurent principalement: les taux de change surévalués, les impôts et les redevances publiques, les pots de vins, les coûts élevés du transport et de la transformation et la forte concentration du profit chez les intermédiaires (comportement non concurrentiel) ainsi que le nombre élevé et croissant des intermédiaires sur les marchés domestiques.

Les EDM mesurés pour la période 2005-2010 ont été principalement causés par les facteurs suivants:

- La surévaluation d'environ 20% du FCFA – la monnaie officielle du Burkina Faso et du Mali – par rapport à l'Euro depuis 2007¹²;
- Les coûts d'accès excessifs et croissants dus au manque d'infrastructure et aux inefficacités du marché, en particulier dans les zones rurales où les routes sont généralement moins développées et où les barrages routiers et les ponts bascules sont plus communs;
- Les fortes marges bénéficiaires réalisées par des intermédiaires tels que les commerçants et les importateurs/exportateurs en raison de leur puissance commerciale et comportement monopolistique; et
- Impôts, frais (sauf frais de services) et les pots de vin le long des filières.

ENCADRÉ 1. COMPOSITION ET APPROCHE DE L'ÉCART DE DÉVELOPPEMENT DE MARCHÉ

En plus de mesurer l'effet explicite des politiques commerciales et de marché sur les prix domestiques, la méthodologie du SPAAA (résumée au paragraphe 2.1) estime les pénalisations par les prix supplémentaires dues à la politique de change et aux inefficacités de la filière, comme le manque d'infrastructure commerciale, les coûts élevés de transformation, les marges bénéficiaires excessives des divers agents de commercialisation, les pots de vin et autres barrières non tarifaires. Cet indicateur est appelé écart de développement de marché (EDM).

Alors que les EDM sont particulièrement utiles pour identifier les pénalisations résultant des inefficacités de la filière, plutôt que des politiques commerciales et de marché, il est à noter que cet indicateur exige des informations détaillées et désagrégées sur les coûts de commercialisation et de transaction qui, souvent, sont indisponibles.

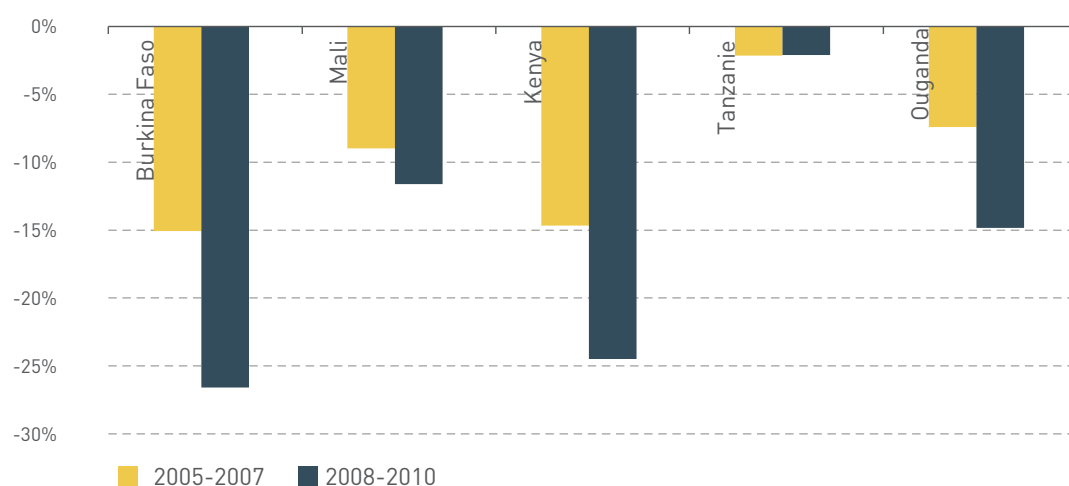
Ce rapport présente les EDM de cinq des dix pays analysés par le SPAAA – Burkina Faso, Kenya, Mali, Tanzanie et Ouganda – où les pays partenaires ont été en mesure de réaliser des recherches en profondeur ou de recueillir des données primaires sur les distorsions des taux de change et les coûts d'accès au marché excessifs. Des estimations d'EDM ont également été calculées pour les produits analysés dans les autres pays même si celles-ci sont principalement basées sur des informations secondaires et, dans certains cas, obsolètes.

Les distorsions des politiques, en particulier celles liées aux politiques commerciales, ont un impact limité sur

12 Voir Etta-Nkwellea, M., Jeonga, J.-G. et al. (2010). «La distorsion du vrai taux de change dans la Communauté financière africaine (zone CFA) et ses implications politiques.» Applied Financial Economics 20(15) pour l'estimation de la surévaluation du FCFA au Burkina Faso et au Mali.

les prix domestiques par rapport aux distorsions causées par les inefficacités des marchés domestiques au cours de la période analysée. L'analyse de l'EDM révèle que, malgré cela, les inefficacités du marché dans les filières, et celles causées par la surévaluation des taux de change, ont augmenté dans quatre des cinq pays pour lesquels a été calculé l'EDM¹³. Au Burkina Faso et au Mali, l'augmentation a correspondu principalement à la surévaluation du FCFA par rapport à l'Euro. Au Kenya et en Ouganda, cependant, une variété de facteurs liés aux coûts de transformation et de commercialisation a affecté les EDM. De telles inefficacités ne peuvent pas être éradiquées par des politiques commerciales ou de prix mais exigent plutôt des ajustements macroéconomiques, une meilleure réglementation pour limiter la corruption et les inefficacités administratives, des systèmes d'information sur le marché (SIM) améliorés pour réduire les asymétries d'information, la réduction des barrières au commerce pour les commerçants et/ou transformateurs et des investissements à long terme dans des infrastructures commerciales.

FIGURE 6. ÉCART DE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS (EDM) DANS LE SECTEUR AGRICOLE, MOYENNES 2005-2007 ET 2008-2010



*Les EDM sont calculés en pourcentage du prix de référence, qui est le prix que les producteurs auraient perçu si les distorsions du marché et des politiques domestiques étaient supprimées.

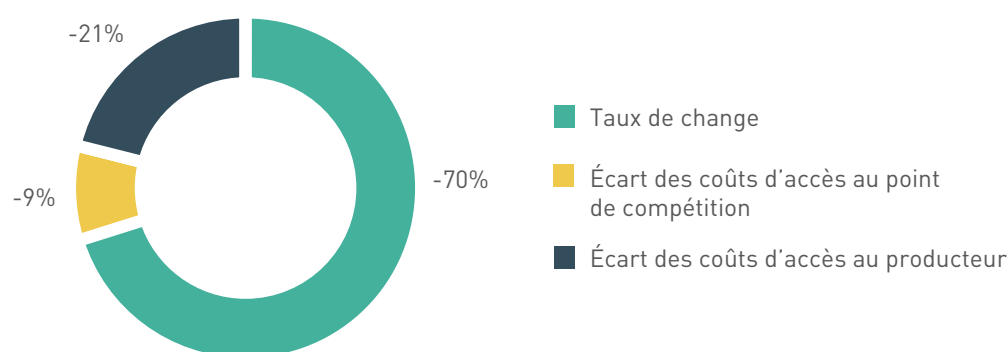
Source: SPAAA

Les deux graphiques (Figure 7 et Figure 8) ci-dessous montrent la composition de l'EDM pour les secteurs agricoles du Burkina Faso et de l'Ouganda. Dans les deux pays, le producteur est le point de la filière qui supporte les coûts les plus excessifs. Cela est reflété par la part de l'écart des coûts d'accès (c.-à-d. la différence entre coûts de commercialisation efficaces et non efficaces) au producteur par rapport à l'écart des coûts d'accès au point de compétition. Le «point de compétition» peut faire référence aux transformateurs, aux commerçants ou aux grossistes qui semblent moins contraints par les inefficacités du marché dans les deux pays. Le taux de change surévalué au Burkina Faso a été le principal élément générateur de pénalisations par

13 Du fait de la disponibilité et de la qualité limitées des données, des EDM fiables n'ont pu être calculés que dans cinq des pays du SPAAA.

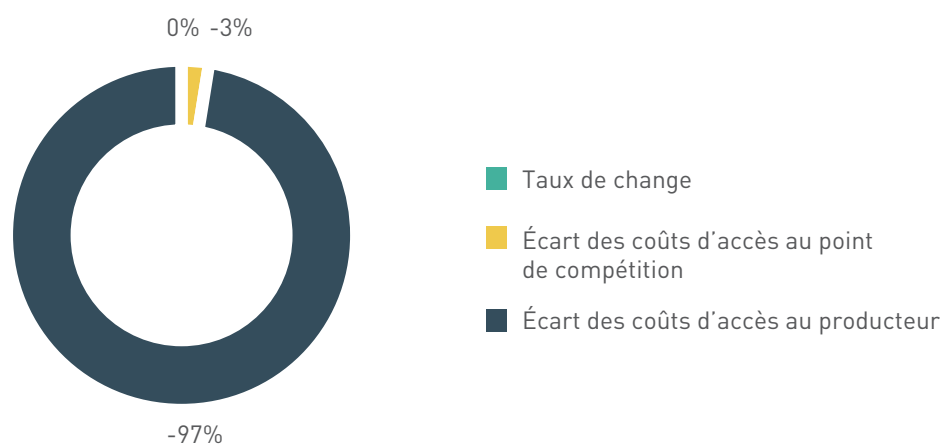
les prix supplémentaires pour les agriculteurs, en particulier pour ceux qui produisent des produits d'exportation. En Ouganda, où la politique gouvernementale a été de limiter autant que possible les interventions sur le marché, les agriculteurs ont supporté presque tous les coûts des inefficacités du marché.

FIGURE 7. COMPOSITION DE L'EDM AU BURKINA FASO



Source: SPAAA

FIGURE 8. COMPOSITION DE L'EDM EN OUGANDA



Source: SPAAA

En moyenne, les EDM des cinq pays ont représenté une pénalisation par les prix supplémentaire (EDM moyen) de -13 pour cent pour la période analysée, la plus forte valeur étant enregistrée au Burkina Faso (-27 pour cent pendant la période 2008-2010), principalement causée par la distorsion des taux de change.

Les EDM peuvent ainsi donner des indications sur les changements politiques nécessaires au niveau macro. Cela peut comprendre un ajustement des taux de change ainsi que des investissements visant à réduire les coûts excessifs supportés par les agriculteurs pour accéder aux marchés.

2.3 Incitations par les prix pour les groupes de produits

Les sections suivantes comprennent une analyse des incitations par les prix pour trois groupes de produits: importations, exportations et produits importants pour la sécurité alimentaire. Regrouper les produits en fonction du statut de leurs échanges commerciaux facilite l'analyse de l'impact des politiques par les prix. De fait, les mesures politiques, et en particulier les politiques commerciales concernant l'agriculture et l'alimentation, varient en fonction du statut d'échange des produits. Les produits sont classés en tant que produits d'importation ou d'exportation en fonction du statut de leurs échanges commerciaux nets. Les produits importants pour la sécurité alimentaire sont ceux qui représentent une part importante du régime alimentaire d'un pays. Cependant, il convient de noter que les produits importés et exportés peuvent également avoir un lien avec la sécurité alimentaire; les importations de produits alimentaires de base augmentent la disponibilité de la nourriture sur le marché domestique tandis que les exportations génèrent des revenus et, ainsi, augmentent l'accès à la nourriture. Le groupe de produits importants pour la sécurité alimentaire n'exclut donc pas les autres groupes et contient à la fois des produits importés et des produits exportés. La liste des produits analysés par statut d'échange et par pays est disponible en Annexe 2, ainsi que la valeur de production par région.

Produits d'importation

Conclusions Principales

Malgré la présence de taxes à l'importation¹ sur les produits d'importation clés, les agriculteurs ont, en général, perçu des prix inférieurs au prix de référence (pénalisations par les prix). Les taxes à l'importation auraient dû entraîner pour les agriculteurs des prix plus élevés que les prix internationaux équivalents. Cependant, les coûts d'accès excessifs et les inefficacités des filières ont plus que compensé l'effet positif des taxes à l'importation. Au cours de la crise des prix alimentaires, les gouvernements ont abandonné la plupart des taxes à l'importation pour les produits de base. Toutefois, en 2008, les agriculteurs ont obtenu des prix qui étaient plus proches des prix de référence internationaux, en partie du fait des pénuries qui se sont produites dans certains des pays étudiés. Une fois passée la crise des prix alimentaires, la tendance générale des pénalisations pour les agriculteurs a été rétablie (Figure 9).

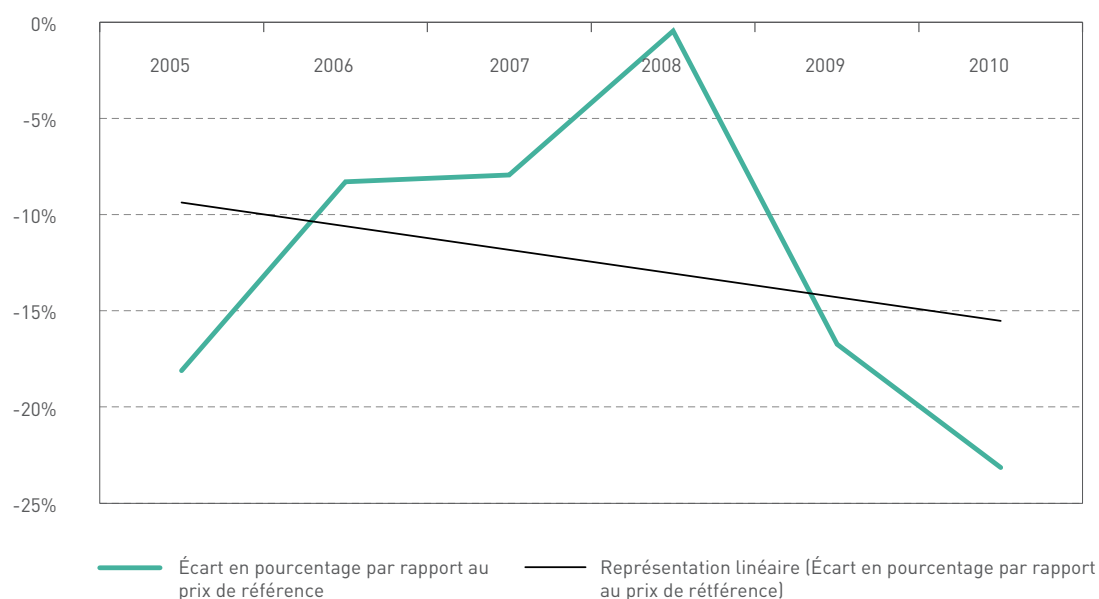
Dans les pays où les producteurs ont perçu des prix plus élevés que les prix de référence (incitations par les prix), comme le Burkina Faso, le Ghana, la Tanzanie et l'Ouganda, ceux-ci ont été déterminés par la combinaison des tendances des prix internationaux (2007 et 2008) et des politiques d'importation. Cependant, la mauvaise transmission des prix (voir la section EDM) a empêché les producteurs de profiter pleinement des mesures de protection contre les importations et/ou de la flambée des prix internationaux..

1 Voir la Section 5 pour plus de détails sur les droits et autres mesures d'importation par pays.

À l'exception de la Tanzanie, tous les pays analysés par le SPAAA ont imposé des taxes à l'importation pour les principaux produits agricoles au cours de la période 2005-2010. On s'attendrait par conséquent à ce que les agriculteurs aient profité de prix domestiques plus élevés que les prix de référence internationaux. Cependant, cela n'a pas été le cas. Dans l'ensemble, les agriculteurs ont perçu des prix inférieurs à ceux auxquels on pouvait s'attendre en l'absence de politiques. Même si les prix au producteur ont eu tendance à être proches du niveau international en 2008, ils ont dévié fortement dans une direction négative en 2009 et 2010 (Figure 9). Il convient de noter que les hauts niveaux de pénalisations par les prix enregistrés en Ethiopie et au Nigéria ont eu un impact significatif sur les résultats globaux du fait des grands volumes de production dans ces deux pays.¹⁴

14 Les résultats ont été pondérés par la valeur totale de production dans chaque pays. Des informations sur la valeur de production sont disponibles dans l'Annexe 2.

FIGURE 9. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES PRODUITS D'IMPORTATION DANS LES DIX PAYS ANALYSÉS (TNP OBSERVÉS*), 2005-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

Il a été observé une réduction des pénalisations par les prix au cours de la période d'analyse en Ethiopie et au Malawi tandis qu'elles augmentaient au Mali et au Nigéria. Au Ghana et au Kenya, les prix domestiques se sont alignés progressivement sur les prix de référence et cela a également été constaté en Tanzanie et en Ouganda. Cependant, les prix pour les deux premiers pays sont passés des pénalisations à des niveaux proches de ceux des prix de référence tandis que pour les deux derniers pays, les prix sont passés des incitations à des niveaux proches de ceux des prix de référence (Figure 10). Au Burkina Faso, au Mali et au Nigéria, l'environnement politique a provoqué plus de distorsions en 2008-2010 car les prix domestiques ont dévié davantage des prix de référence: les incitations ont augmenté au Burkina Faso tandis que les producteurs étaient confrontés à des pénalisations plus fortes au Mali et au Nigéria.

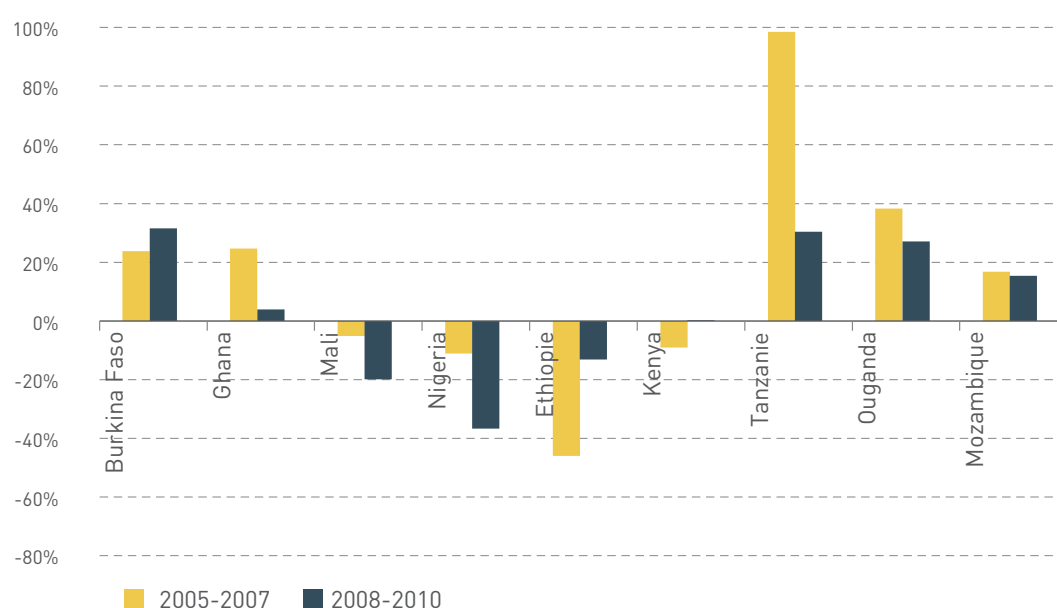
Les producteurs de six des dix pays (Burkina Faso, Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzanie et Ouganda) ont perçu des incitations par les prix du fait de la protection accordée par des politiques commerciales restrictives, généralement sous la forme de tarifs à l'importation. Ces pays ont temporairement supprimé les tarifs à l'importation comme réponse de politique à la crise alimentaire de 2007-2008. Cela a entraîné des incitations par les prix plus basses que prévu dans tous les pays sauf le Burkina Faso et le Kenya.

Les politiques axées sur le consommateur, comme les prix subventionnés pour les céréales importées et l'aide alimentaire massive, ont entraîné des pénalisations par les prix pour les producteurs en Ethiopie, au Mali

et au Nigéria. De plus, le Mali et le Nigéria ont également vu leurs taxes à l'importation supprimées ce qui, comme prévu, a aggravé les pénalisations par les prix dans ces pays.

Divers facteurs spécifiques aux pays ont également impacté les incitations par les prix perçues par les producteurs. Ils sont décrits plus en détail dans la section 5 qui résume les résultats du SPAAA pour chaque pays. Les principaux facteurs sont: oligopole des importateurs qui réduit ou détruit l'impact de la suppression des taxes à l'importation et, par conséquent, maintient les incitations par les prix dans le pays (Burkina Faso, Ghana); l'enclavement du Burkina Faso, de l'Éthiopie et du Mali, qui mène à des coûts de transport et des prix domestiques significatifs; la valeur de production élevée de certains produits qui affecte fortement les indicateurs agrégés (les inefficacités de la filière de l'huile de palme au Nigéria; les changements dans le statut d'échange du riz en Tanzanie).

FIGURE 10. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES PRODUITS D'IMPORTATION PAR PAYS¹⁵ (TNP OBSERVÉS*), MOYENNES 2005-2007 ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

15 Aucun produit d'importation analysé au Malawi.

Produits d'exportation

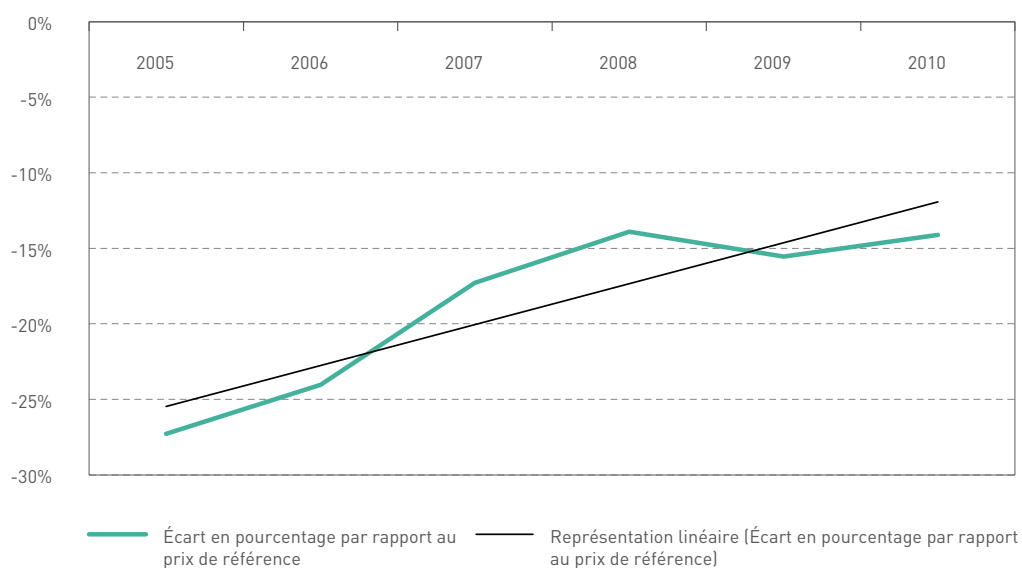
Conclusions Principales

La combinaison de facteurs que sont l'incidence élevée des taxes, le manque de mesures concrètes pour promouvoir les exportations et le manque d'investissement dans les infrastructures commerciales ont généré des pénalisations par les prix pour les producteurs de produits d'exportation. Cela signifie que les producteurs ont perçu des prix inférieurs aux prix de référence.

Les pénalisations par les prix pour les produits d'exportation au seuil de l'exploitation agricole ont montré une tendance à la baisse dans la plupart des pays étudiés. Alors que cela peut être attribué à une baisse de l'intervention de l'État dans les filières d'exportation car les gouvernements ont évolué vers un environnement politique plus libéral – en particulier au Ghana et en Ouganda – il y a des preuves du soutien accru de l'État pour les producteurs de coton en Afrique de l'Ouest.

Les producteurs de produits d'exportation ont été confrontés à des pénalisations par les prix plus fortes que les producteurs de produits d'importation et de produits importants pour la sécurité alimentaire. Cependant, les prix domestiques ont convergé vers les prix de référence au cours des dernières années de la période d'étude (Figure 11).

FIGURE 11. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES PRODUITS D'EXPORTATION DANS LES DIX PAYS ANALYSÉS (TNP OBSERVÉS*), 2005-2010¹⁶



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

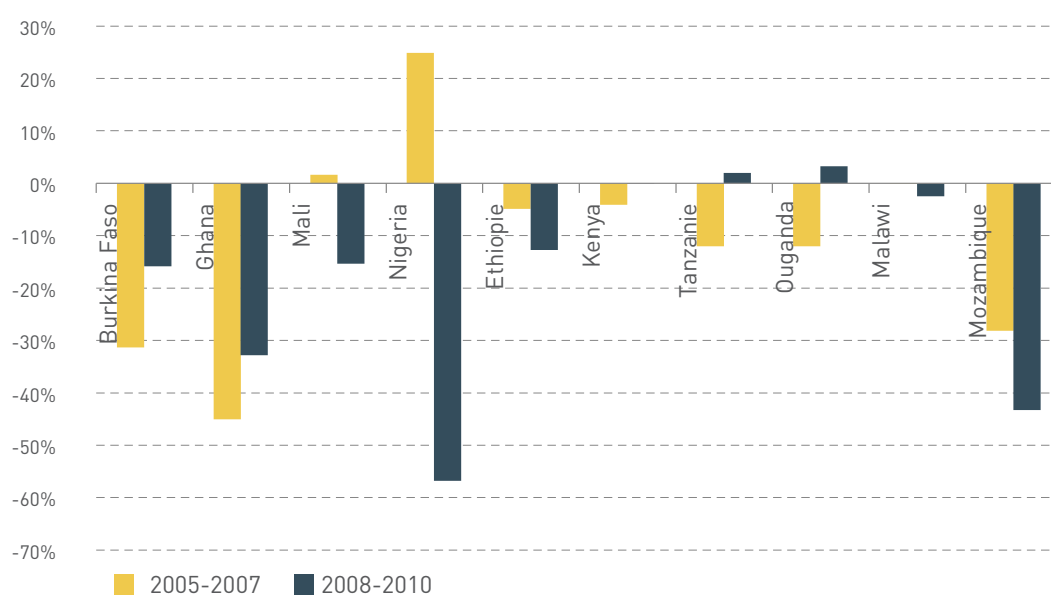
16 Pas de données disponibles pour le Nigéria en 2005.

Comme l'ont déjà mis en évidence Anderson et Masters (2009), les taxations à l'exportation sont en train d'être progressivement supprimées en Afrique. Cependant, les résultats SPAAA montrent que dans les pays où ces taxes à l'exportation sont appliquées, comme au Ghana pour le cacao, les producteurs de produits d'exportation sont généralement confrontés à des pénalisations par les prix. En Tanzanie, le gouvernement a augmenté la taxe d'exportation sur les noix de cajou de 10 à 15 pour cent pour promouvoir la transformation domestique, ce qui a entraîné des pénalisations par les prix plus élevées pour les producteurs. D'autres mesures, comme les restrictions d'exportation pour les produits alimentaires de base, particulièrement celles imposées lors de la crise alimentaire de 2007/08, ont également été à l'origine de pénalisations par les prix pour les producteurs de produits d'exportation au Burkina Faso, en Ethiopie, au Mali et au Nigéria. Ces restrictions ont fait que les importateurs de denrées alimentaires ont payé un coût plus élevé pour importer des produits importants pour la sécurité alimentaire (Anderson et Masters, 2009).

La plupart des pays sont restés fortement dépendants de quelques exportations traditionnelles, comme le thé et le café dans le cas du Kenya, le café pour l'Ethiopie, le cacao pour le Ghana et le Nigéria, le coton et le bétail pour le Burkina Faso et le Mali et le tabac pour le Malawi et le Mozambique. À l'inverse, la part croissante des exportations non traditionnelles a été particulièrement visible en Ouganda où le poisson est devenu de plus en plus important, tout comme les haricots et les noix de cajou en Tanzanie.

En dépit des similitudes dans les types de produits exportés, en particulier pour les pays exportant des produits traditionnels, les résultats sur les incitations semblent très hétérogènes du fait des différences dans les politiques sectorielles (Figure 12).

FIGURE 12. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AUX PRODUCTEURS ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES PRODUITS D'EXPORTATION PAR PAYS (TNP OBSERVÉS*), MOYENNES 2005-2007 ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

La focalisation des politiques sur les exportations traditionnelles, associée aux taxations et aux restrictions d'exportation, a provoqué des distorsions marquées du marché dans cinq pays (Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Mali et Nigéria). La nature disparate des politiques en place et les coûts d'accès élevés se sont révélés être les principaux déterminants des différences du niveau d'incitations par les prix pour le cacao au Ghana et au Nigéria. Au Ghana, les producteurs de cacao ont connu de légères pénalisations qui étaient égales à la taxe à l'exportation, révélant une connexion entre les agriculteurs et les marchés internationaux. Ceci, contrairement au Nigéria où les producteurs de cacao ont été confrontés à d'importantes pénalisations. Alors que les plantations vieillissantes et les coûts d'accès élevés ont été des problèmes pour les deux pays, l'engagement du gouvernement pour augmenter la part du prix au producteur par rapport au prix international a été clair. Le Ghana a également introduit un système de contrôle de la qualité. En conséquence, les fèves de cacao de grande qualité exportées du Ghana ont pu atteindre des prix plus élevés, à la différence de celles exportées du Nigéria.

Au Burkina Faso et au Mali, qui ont des économies et des positions politiques similaires, les pénalisations par les prix ont été la conséquence d'un manque global de soutien aux produits d'exportation, à l'exception du coton. Les gouvernements des deux pays ont concentré leur soutien politique au coton en subventionnant fortement les prix et en offrant des subventions aux intrants. Ces mesures ont, comme prévu, généré des incitations mais ont également représenté une charge importante pour le budget. Pendant ce temps, un soutien politique bien moindre a été accordé aux autres produits d'exportation, que ce soit par des politiques de prix ou budgétaires. C'est particulièrement frappant dans le cas du bétail, qui représente une grande part des exportations et de la production agricole des deux pays. C'est un secteur dans lequel les producteurs ont été confrontés à d'importantes pénalisations. Aucune politique de prix n'a été mise en place pour soutenir cette filière et il y a eu très peu d'investissements. L'efficacité de la chaîne d'approvisionnement a été entravée par le nombre élevé d'intermédiaires, le transport inefficace – ce qui aboutit à une perte de poids pour les animaux – et les systèmes de commercialisation mal organisés. Au Mozambique, la politique interventionniste de soutien au coton a généré des pénalisations par les prix découlant de l'absence de concurrence entre égreneurs et des prix au producteur bas provoqués par le système du prix plancher.

Les cultures d'exportation traditionnelles ont également été taxées, restreintes et ont supporté des coûts de transformation élevés en Ethiopie (café), au Kenya (café), au Malawi (tabac) et en Tanzanie (café, coton), entraînant des pénalisations par les prix. À l'inverse, les producteurs de produits d'exportation non traditionnelle en Tanzanie et en Ouganda ont perçu des prix plus élevés que les prix de référence. De fait, la libéralisation du marché et les mesures de promotion des exportations ont profité aux agriculteurs produisant des produits d'exportation en Ouganda – poisson, coton et café – qui ont perçu des prix proches de ceux qui auraient prévalu en l'absence de politiques et des inefficacités du marché.

Malgré le fait qu'ils continuent d'abord et avant tout à se focaliser sur les exportations traditionnelles, tous les pays autres que la Tanzanie et l'Ouganda ont de plus en plus encouragé les exportations à forte valeur.

Le Burkina Faso et le Mali ont lancé d'importants programmes de diversification, en particulier pour l'horticulture et la mangue. L'Éthiopie a encouragé les exportations d'haricots blancs et de sésame. Le Malawi a encouragé de nouveaux produits, comme l'arachide, qui ont reçu la priorité et ont été subventionnés par le programme de subvention des intrants agricoles (FISP).

Produits importants pour la sécurité alimentaire

Conclusions Principales

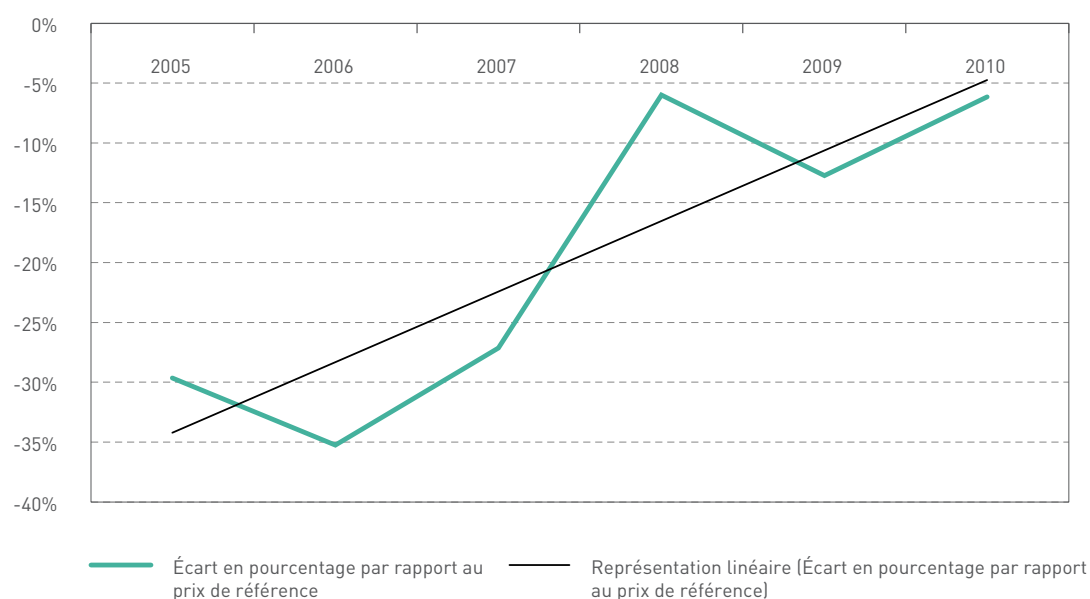
Le manque d'infrastructures de commercialisation et de transport et le mauvais fonctionnement des filières sont les principales causes de pénalisations par les prix pour les producteurs de produits importants pour la sécurité alimentaire.

Les produits importants pour la sécurité alimentaire et les produits peu négociés sont particulièrement vulnérables aux inefficacités du marché, étant donné l'absence de mesures politiques pour résoudre ces problèmes. La convergence des prix domestiques avec les prix de référence pendant la période 2008-2010 est principalement due à l'impact que les céréales fortement négociées – en premier lieu le riz – ont eu sur l'indicateur agrégé du sous-groupe des produits importants pour la sécurité alimentaire. Ces céréales ont été sujettes aux tarifs d'importation, ce qui a partiellement compensé les pénalisations enregistrées pour la plupart des produits importants pour la sécurité alimentaire dans les pays étudiés.

Des marchés fortement segmentés pour les produits peu négociés et l'absence de politiques pour éradiquer ces inefficacités sont les principaux déterminants des pénalisations par les prix enregistrées au niveau du producteur.

En moyenne, pour les produits importants pour la sécurité alimentaire sélectionnés, les prix domestiques au producteur ont été inférieurs aux prix de référence que les agriculteurs auraient perçu en l'absence des politiques domestiques et des inefficacités du marché (Figure 13). Cependant, les pénalisations par les prix ont baissé entre 2005 et 2010; par rapport aux produits d'exportation et d'importation, les prix perçus par les producteurs de produits importants pour la sécurité alimentaire se sont rapprochés davantage des prix de référence.

FIGURE 13. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES PRODUITS IMPORTANTS POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRES DANS LES DIX PAYS ANALYSÉS (TNP OBSERVÉS*), 2005¹⁷-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

Les produits importants pour la sécurité alimentaire varient d'un pays à l'autre, ce qui rend difficile l'identification d'un schéma clair pour les dix pays analysés par le SPAAA (Figure 14). En Ethiopie, au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, le maïs a représenté une part importante du sous-ensemble. En Ouganda, le manioc et la banane ont également joué un rôle majeur. Par ailleurs, en Ethiopie, le teff et son principal substitut, le blé, ont été les principales cultures importantes pour la sécurité alimentaire. Le riz a été inclus dans le sous-ensemble pour presque tous les pays analysés par le SPAAA.

L'analyse SPAAA a révélé un manque général de soutien politique dans tous les pays. Dans le cas des produits importants pour la sécurité alimentaire peu négociés, comme les plantes racines, les fruits à coque ou les céréales cultivées sur des terres arides comme le sorgho et le millet, il y a même eu des restrictions commerciales. À l'inverse, l'analyse a révélé un soutien politique plus important pour les produits qui sont importants pour la sécurité alimentaire et qui sont également activement négociés¹⁸, comme les céréales, et le riz en particulier. Ceci, associé à une meilleure connexion avec les marchés régionaux et internationaux, a entraîné des pénalisations relativement plus faibles au niveau du producteur. De fait, pendant la période

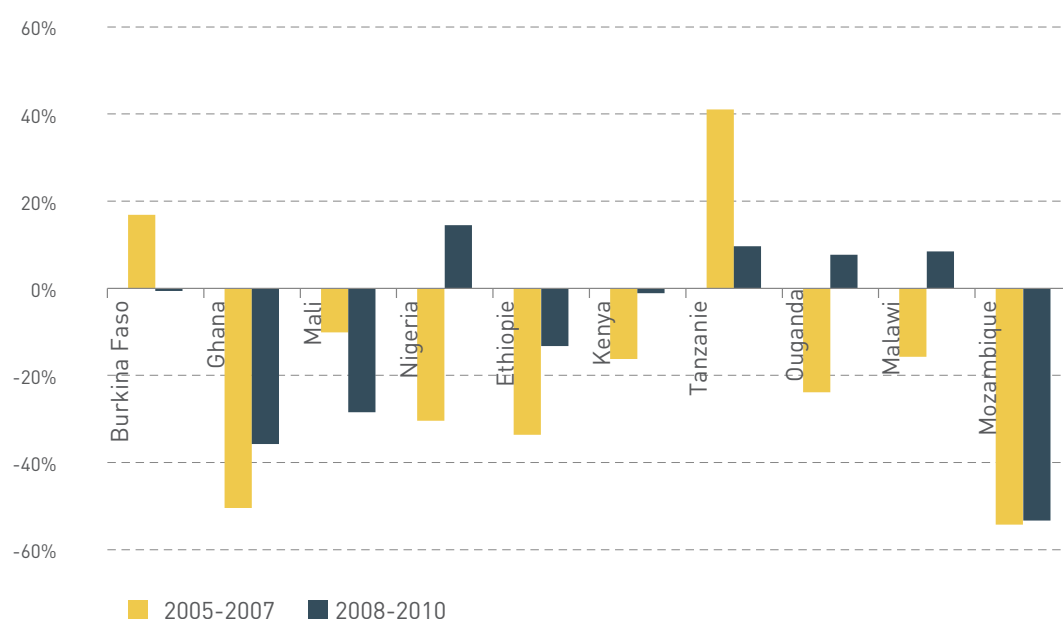
17 Pas de données disponibles pour le Nigéria en 2005.

18 Une partie des produits importants pour la sécurité alimentaire sont également négociés – importés ou exportés selon le pays – comme le riz, le blé, le sésame, le sucre, le bœuf, l'huile de palme, l'arachide. Les politiques et les principaux déterminants des incitations/pénalisations du marché sont également traités dans les sections dédiées aux produits d'exportation et d'importation ainsi qu'aux analyses par produit présentées dans ce rapport.

2008-2010, la prédominance des cultures céréalières négociées dans le panier alimentaire en Ethiopie, au Kenya et en Tanzanie, a mené à un alignement avec les prix qui prévaudraient en l'absence des politiques et des inefficacités du marché. Au Burkina Faso, au Ghana, au Nigéria et en Ouganda, les prix ont également convergé vers les prix de référence, mais cela était dû à des facteurs spécifiques aux pays et aux spécificités du panier de produits pour la catégorie sécurité alimentaire.

Le Burkina Faso, le Mali et la Tanzanie ont réussi à amortir les effets de la crise alimentaire sur les consommateurs. Cela transparaît dans les pénalisations par les prix auxquelles ont été confrontés les agriculteurs et les grossistes, qui ont eu tendance à se traduire par des denrées alimentaires plus abordables pour les consommateurs qui ont payé un prix inférieur au prix mondial équivalent (prix de référence) pour les produits analysés.

FIGURE 14. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE PAR PAYS ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES PRODUITS IMPORTANTS POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (TNP OBSERVÉS*), MOYENNES 2005-2007 ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

2.4 Incitations par les prix pour des produits sélectionnés

L'objectif de cette section est de comparer les effets des politiques sur les incitations par les prix entre plusieurs pays pour quatre produits sélectionnés et un sous-secteur. Le coton, le riz, le maïs et le bétail ont été sélectionnés en fonction du nombre de pays pour lesquels ils sont pertinents en termes de part de la valeur de production, de commerce et de sécurité alimentaire.

Coton

Conclusions Principales

Tous les pays étudiés ont mis en œuvre des mécanismes de fixation des prix qui ont produit des résultats hétérogènes en termes d'incitations sur les marchés au niveau du producteur.

La filière cotonnière est en proie, dans la plupart des pays étudiés, à la faible productivité et à la mauvaise qualité du coton, ce qui en a affecté à la fois les prix au producteur et les prix d'exportation. Par ailleurs, les transformateurs possèdent une forte puissance commerciale, prennent des marges élevées et offrent des prix bas aux producteurs. Ceci a érodé les incitations par les prix au niveau de l'exploitation agricole.

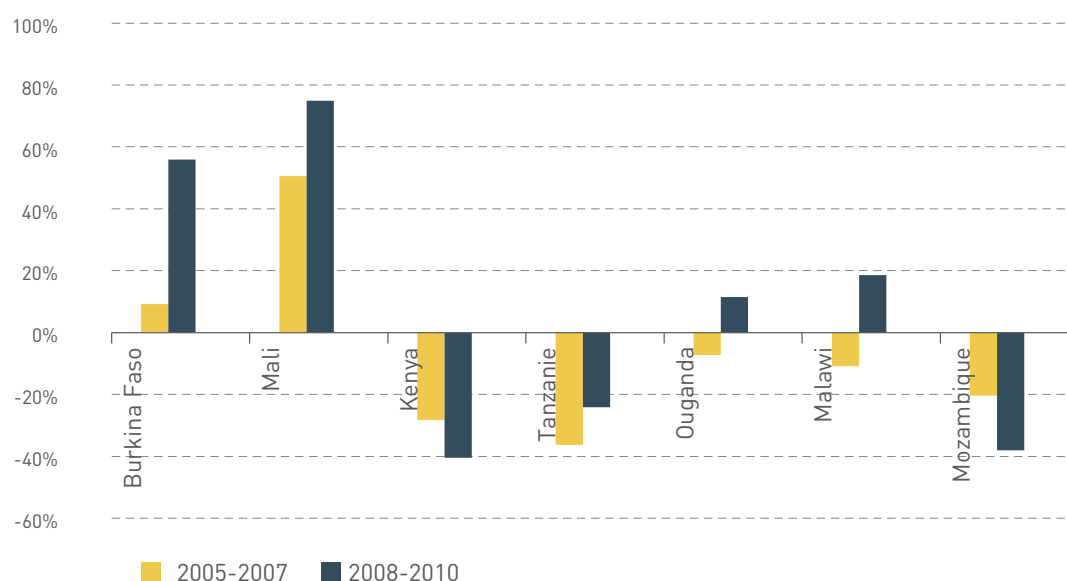
Le coton est produit dans sept des dix pays analysés par le SPAAA: Burkina Faso, Kenya, Malawi, Mali, Mozambique, Tanzanie, et Ouganda. Le Burkina Faso est le plus grand producteur, suivi par le Mali et la Tanzanie (Annexe 3). La tendance moyenne de la production, en termes de volume, a été négative (-5%) pour les sept pays entre 2005 et 2010. La production a particulièrement baissé au Kenya et au Mali. Les rendements ont stagné, sauf au Mali et en Tanzanie où ils ont légèrement augmentés.

En termes de valeur, le coton fibre a été le premier produit d'exportation au Burkina Faso et au Mali entre 2005 et 2010, le troisième au Mozambique et en Tanzanie, le cinquième au Malawi et le huitième en Ouganda. Le coton est un produit d'importation au Kenya. Le Burkina Faso et le Mali sont les principaux fournisseurs internationaux.

Il convient de noter que le commerce relativement libre du coton, associé à une forte concentration des exportateurs et des importateurs, a conduit à une volatilité substantielle du marché mondial. Les prix internationaux ont également été fortement affectés par les subventions à la production dans les pays développés, en Europe ou aux États-Unis.

En dépit de similitudes en termes de politiques de soutien au secteur, la structure et les tendances des incitations sur les marchés varient sensiblement selon les pays (Figure 15).

FIGURE 15. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE PAR PAYS ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LE COTON (TNP OBSERVÉS*), MOYENNES 2005-2007 ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

Tous les pays possèdent une ou plusieurs organisations parapubliques en charge de la promotion et de la réglementation du secteur cotonnier. Le degré du contrôle exercé par les agences parapubliques varie considérablement d'un pays à l'autre. Le Burkina Faso, le Mali et le Mozambique, qui dépendent davantage des exportations de coton, ont adopté une position interventionniste. Au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, les filières cotonnières ont été beaucoup plus axées sur le marché.

Les mécanismes de fixation des prix en place dans tous les pays ont produit des effets disparates en termes d'incitations et de pénalisations par les prix pour les producteurs; il y a eu des pénalisations par les prix au Kenya, au Mozambique et en Tanzanie; les pénalisations par les prix sont devenues positives pendant la période analysée au Malawi et en Ouganda; et les pénalisations par les prix ont augmenté au Burkina Faso et au Mali. Les résultats mettent en évidence l'effet ambigu du mécanisme de fixation d'un prix minimum. Dans certains cas, il a bénéficié aux égreneurs au détriment des producteurs et, ainsi, n'a pas soutenu efficacement la production (au Mozambique, par ex.). Dans d'autres pays, comme le Burkina Faso, ce mécanisme a eu l'impact attendu sur les prix et a entraîné des incitations pour les agriculteurs. Les coûts élevés de production au Burkina Faso et au Mali ont conduit les gouvernements à utiliser un «système de prix tunnels» qui garantit aux producteurs des prix systématiquement plus élevés que les prix internationaux subventionnés par les

États-Unis¹⁹. Il a également été offert aux producteurs des intrants subventionnés au début de la saison de végétation. Cependant, dans les deux pays, le système de fixation du prix et de subvention aux intrants a été remis en question du fait de son coût élevé de fonctionnement.

La nature disparate des incitations et des pénalisations pour le coton d'un pays à l'autre montre également que les mécanismes de fixation des prix n'étaient pas le seul facteur à influencer le niveau des prix perçus par les producteurs. Dans la plupart des pays, les filières cotonnières se caractérisent par des inconvénients, comme le manque de transparence et la puissance commerciale excessive des transformateurs (égreneurs) par rapport au faible pouvoir de négociation des petits producteurs qui généralement reçoivent les prix.

Un autre important facteur de pénalisations par les prix a été le faible ratio du rendement de l'égrenage (GOT) causé par un équipement de transformation obsolète et une mauvaise qualité des semences. La faible productivité aux niveaux de la production et de la transformation associée à une production de mauvaise qualité transparaît dans les prix bas au producteur et les faibles prix à l'exportation pour le coton fibre.

Les taxes n'ont pas affecté de façon importante le niveau d'incitation par les prix, sauf en Tanzanie où la filière cotonnière a été sujette à plusieurs taxes et prélèvements. Le manque d'infrastructure, comme les capacités de stockage en Ouganda ou les coûts d'accès élevés dans tous les pays producteurs, a joué un rôle important en tant que source des pénalisations au niveau du producteur.

Bétail

Conclusions Principales

Les producteurs du Burkina Faso, du Kenya et du Mali ont perçu des prix inférieurs aux prix qu'ils auraient perçus en l'absence de politiques et des inefficacités du marché. Sur les quatre pays étudiés, l'Ouganda était la seule exception.

Les pénalisations par les prix au niveau du producteur sont liées au mauvais fonctionnement de la filière. Les facteurs clés sont l'asymétrie d'information, le manque d'organisation chez les producteurs et le nombre élevé d'intermédiaires.

Les quatre pays étudiés – Burkina Faso, Kenya, Mali et Ouganda – sont tous des exportateurs nets de bétail. Les exportations consistent en animaux vivants, à l'exception de l'Ouganda qui exporte de la viande de bœuf.

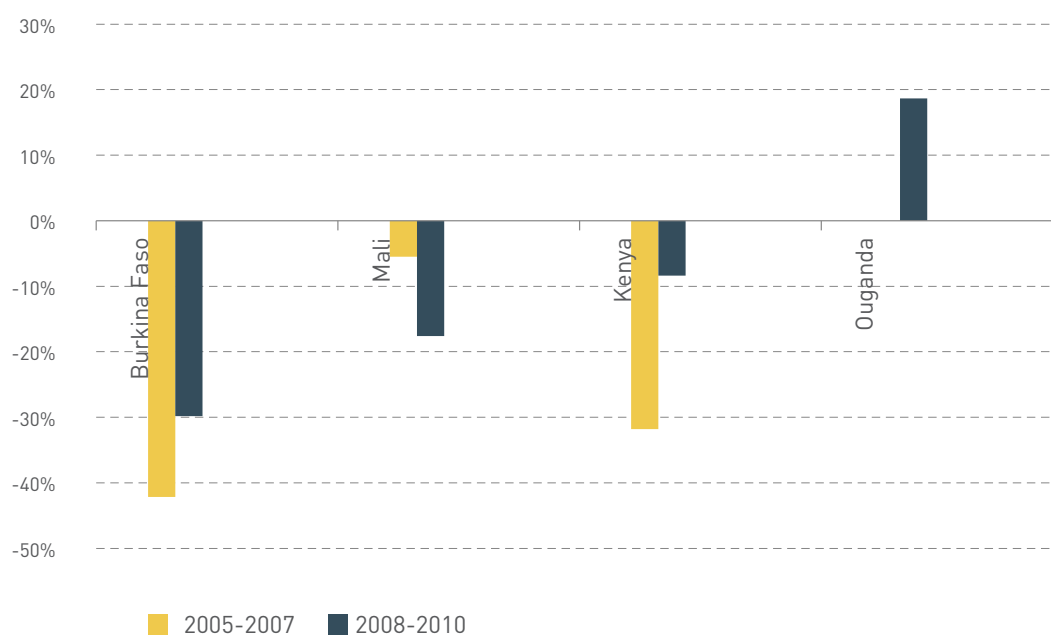
19 L'office de commercialisation du coton détermine un prix plancher et un prix plafond au début de la campagne (année N) en se basant sur une formule qui estime le prix du coton à l'année N+1. Si le prix à l'année N+1 est inférieur au prix plancher, un fonds compense la différence et les producteurs perçoivent le prix plancher. Si le prix se situe entre le plancher et le plafond, les producteurs perçoivent ce prix. Si le prix dépasse le plafond, les producteurs perçoivent un prix légèrement supérieur au prix plafond et le reste de l'excédent est transféré dans le fonds.

Le Burkina Faso et le Mali sont les principaux exportateurs de bétail en Afrique de l'Ouest avec le Niger. Dans les quatre pays, le secteur contribue à une part substantielle du PIB national. En dépit de l'importance du sous-secteur de l'élevage dans l'économie des quatre pays, les objectifs commerciaux et de production fixés par les gouvernements ont été incohérents, tout comme l'ont été les mesures touchant le bétail.

Les gouvernements n'ont pas adopté de mesures politiques pour résoudre les problèmes des structures commerciales et des filières mal intégrées. Parmi ceux-ci figurent le nombre élevé d'intermédiaires, le transport inefficace qui entraîne une perte de poids des animaux, les marchés ruraux insuffisants pour le bétail et les fortes asymétries d'information entre les commerçants et les producteurs. Manquent également des mesures de sécurité adéquates contre les maladies et la sécheresse.

Le plus haut niveau de pénalisations par les prix a été observé au Burkina Faso et au Kenya. Cependant, elles ont eu tendance à baisser pendant la période 2008-2010, tandis que celles de l'Ouganda ont augmenté au cours du dernier triennat. Le Mali est le seul pays à avoir montré une augmentation significative des pénalisations par les prix pour les producteurs (Figure 16).

FIGURE 16. ÉCART MOYEN PAR PAYS ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LE BÉTAIL (TNP OBSERVÉS*), MOYENNES 2005-2007²⁰ ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

20 Pas de données disponibles pour l'Ouganda en 2005-2007.

Les coûts d'accès élevés aux stades de la commercialisation et de la transformation, tels que le transport, le stockage et l'abattage, associés au manque général de politiques gouvernementales pour traiter ces inefficacités, sont les facteurs importants qui ont entraîné des pénalisations par les prix au niveau du producteur. Par ailleurs, les producteurs ne sont pas suffisamment équipés pour faire face à des événements inattendus comme les sécheresses ou les épidémies. C'est particulièrement vrai au Kenya où de tels événements sont fréquents et les mesures politiques adéquates inexistantes.

Les taxes et frais excessifs prélevés par le gouvernement sur les déplacements du bétail des zones de production aux marchés régionaux ont contribué à faire baisser les prix au producteur.

Maïs

Conclusions Principales

Les prix au producteur pour le maïs sont restés inférieurs dans la plupart des pays aux prix que les agriculteurs auraient perçu en l'absence de politiques et des inefficacités du marché. Bien qu'il y ait un intérêt important pour le secteur du maïs de la part des décideurs politiques dans la plupart des pays étudiés, les producteurs ont été confrontés à des pénalisations par les prix. Celles-ci ont été le résultat de coûts d'accès élevés, en particulier des coûts de transport excessifs le long de la filière, associés à des marchés sous-développés.

Les mesures frontalières, comme les interdictions et restrictions d'exportation, ont protégé les consommateurs en maintenant les prix domestiques bas en temps de crise mais n'ont pas profité aux producteurs.

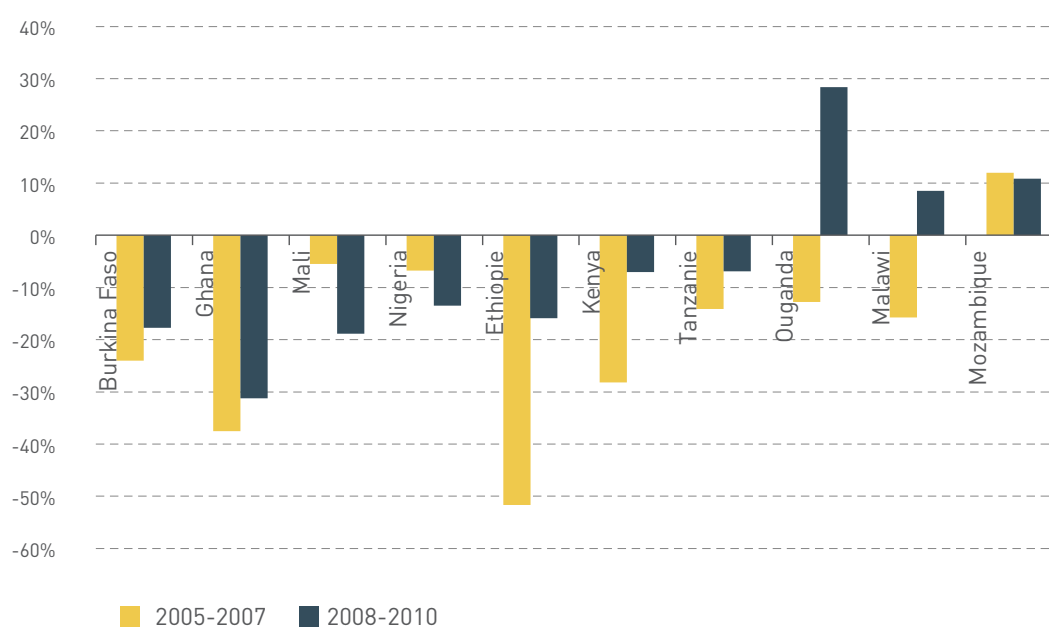
Le maïs a été analysé dans les dix pays étudiés par le SPAAA. Le maïs est l'une des plus importantes cultures d'Afrique en termes de surface cultivée, de volume de production et de consommation humaine. Entre 2005 et 2010, les volumes de production du maïs ont augmenté de façon significative en Afrique australe et de l'Ouest (sauf au Nigéria), ont à peine augmenté en Afrique de l'Est (moins de 5 pour cent) et ont baissé au Kenya. Dans tous les pays, la production a été soutenue par des politiques nationales, comme les subventions aux intrants (sauf en Ouganda). La production de maïs est dominée par les petits exploitants agricoles qui consomment une grande partie de leur production ou la vendent sur les marchés locaux.

De fait, les volumes d'échange sont, dans la plupart des pays, limités par rapport aux niveaux de production et de consommation domestiques. Les seuls pays à exporter plus de 5 pour cent de leur production sont le Malawi et l'Ouganda (moyenne 2005-2010). Les exportations ont été importantes au Malawi lorsque l'interdiction d'exporter a été levée en 2007 et 2010. Le Kenya a été le seul pays à importer des volumes

importants de maïs (les importations ont représenté 13 pour cent de la production). Les exportations d’Ethiopie, du Kenya, du Malawi, du Mali, du Nigéria et de Tanzanie ont également été affectées par les politiques commerciales car ces pays ont connu des interdictions d’exporter intermittentes entre 2005 et 2010.

Le faible niveau du surplus de maïs commercialisable ainsi que le manque d’intégration et de connexion avec les marchés sous-nationaux et régionaux ont augmenté le coût des activités commerciales. Ceci a été la principale source de pénalisations par les prix dans la plupart des pays étudiés. Cette conclusion est appuyée par les incitations par les prix pour les producteurs de maïs au Malawi et en Ouganda où une part plus importante de la production a été exportée (Figure 17).

FIGURE 17. ÉCART MOYEN PAR PAYS ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LE MAÏS (TNP OBSERVÉS*), MOYENNES 2005-2007 ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l’effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

Les mesures frontalières, comme les interdictions et restrictions d’exportation, ont protégé les consommateurs en maintenant les prix domestiques bas mais n’ont pas profité aux producteurs qui ont perçu des prix inférieurs à ceux qu’ils auraient obtenus sans les politiques domestiques existantes.

Les stocks de céréales constitués au Burkina Faso, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Nigéria et en Tanzanie ont assuré la stabilité des prix et la sécurité alimentaire, et ont ainsi permis de protéger les consommateurs, mais n’ont pas empêché les producteurs de percevoir des prix inférieurs aux prix de référence.

Riz

Conclusions Principales

Les gouvernements se sont fortement engagés dans la protection du secteur afin de réduire leur dépendance aux importations. En conséquence, ils ont poursuivi des stratégies de substitution des importations, les producteurs de riz percevant des prix supérieurs aux prix de référence.

Les consommateurs ont supporté le coût des prix élevés, ce qui a rendu le riz importé moins abordable, en particulier pour les consommateurs des zones urbaines.

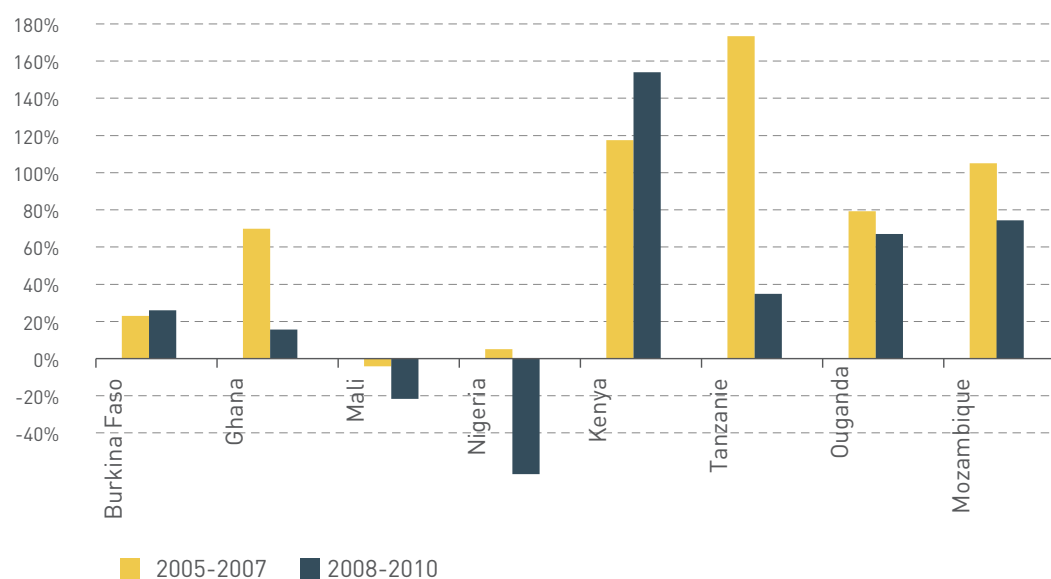
Le riz est une culture majeure dans huit des dix pays analysés par le SPAAA (Annexe 3). Au Mali, l'approvisionnement moyen de riz blanchi par habitant entre 2005 et 2010 était de 83 kg, légèrement derrière le millet et le sorgho, mais beaucoup plus important que dans les autres pays analysés par le SPAAA. Au Burkina Faso et au Ghana, l'approvisionnement par habitant était en moyenne de 26 kg environ. Au Nigéria, ce chiffre était de 23 kg au cours de la même période.

Tous les pays analysés par le SPAAA sont des importateurs. Au cours de la période analysée, les importations nettes dans les dix pays analysés par le SPAAA ont représenté 34 pour cent de leur approvisionnement domestique, avec des parts allant de 6 pour cent en Tanzanie à 89 pour cent au Kenya.

Les producteurs de riz de la plupart des pays analysés par le SPAAA ont profité de prix plus élevés que ceux qu'ils auraient perçus en l'absence des politiques et des inefficacités du marché (Figure 18). Les prix élevés résultaient principalement de mesures commerciales restrictives, comme les tarifs et les taxes d'effet équivalent prélevés sur les importations. Les producteurs ont également perçu divers ensembles de subventions aux intrants. Cela va d'aucune subvention dans le cas de la Tanzanie et de l'Ouganda à des programmes solides et complets de soutien dans le cas du Ghana, du Mali et du Nigéria. Au Mali, le soutien à la production de riz a représenté 24 pour cent des dépenses spécifiques à l'agriculture entre 2005 et 2010 (voir 3.5). D'autres programmes spécifiques de subventions pour les engrais et les semences ont profité au sous-ensemble des producteurs de riz dans certains pays. Parmi eux figurent les «paquets riz» du Mozambique et les subventions spécifiques aux engrais pour le riz au Nigéria.

Le Mali et le Nigéria ont connu des pénalisations par les prix dues aux coûts d'accès élevés (en particulier le transport), à la puissance commerciale excessive des importateurs (Mali), et au manque de politique tarifaire ou à son incohérence, puisque les taxes à l'importation ont été supprimées lors de la crise alimentaire.

FIGURE 18. ÉCART MOYEN PAR PAYS ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE POUR LE RIZ (TNP OBSERVÉS*), MOYENNES 2005-2007 ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

3. Revue des dépenses publiques pour le secteur agricole

Les dépenses publiques pour l'agriculture comprennent les projets et programmes pour l'agriculture et le développement rural ainsi que leurs coûts administratifs et de fonctionnement. Ce sont les principaux outils politiques utilisés par les gouvernements qui ont directement une incidence sur la mise en œuvre du cadre politique. La méthodologie du SPAAA analyse le niveau et la composition des dépenses publiques (voir : Classification des dépenses publiques – Figure 25). Les analyses ont été menées dans cinq pays africains²¹ : Burkina Faso, Kenya, Mali, Tanzanie et Ouganda pour la période 2006 - 2010²².

3.1 Objectif

Les décideurs politiques africains, les donateurs et les chercheurs en agriculture et alimentation manquent d'indicateurs et d'analyses chronologiques sur la nature des dépenses publiques pour l'agriculture et l'alimentation en Afrique. Les informations sont souvent obsolètes, sont tirées d'un article unique ou d'une revue et ne permettent pas la comparaison entre pays.

L'analyse des dépenses publiques du SPAAA a l'intention de combler cette lacune en fournissant des informations sur le niveau des dépenses publiques pour l'agriculture et l'alimentation dans les pays africains et des données sur sa composition. Les données présentées suivent un système de classification cohérent qui est comparable entre pays et remonte jusqu'à 2006. L'intention est d'offrir des données concrètes aux décideurs politiques et aux parties prenantes du développement pour déterminer si les ressources publiques sont allouées aux zones prioritaires, si elles répondent aux besoins d'investissement et si elles sont cohérentes avec les objectifs politiques du gouvernement. Un autre objectif est de mieux évaluer le soutien politique offert par le gouvernement à travers les dépenses : biens publics ou privés, axé sur le court terme ou le long terme, spécifique au secteur ou ciblant le développement rural en général.

21 D'autres informations sur les dépenses publiques qui ont une incidence sur les incitations par les prix au niveau des producteurs pour chaque pays sont données à la section 5.

22 Les données pour 2011 et 2012 seront analysées dans le prochain rapport de synthèse du SPAAA et cinq pays supplémentaires seront couverts.

L'analyse des dépenses publiques du SPAAA est réalisée conjointement par la FAO et les équipes de chercheurs des institutions nationales partenaires et elle est mise à jour chaque année.

3.2 Aperçu de la méthodologie

Portée

L'analyse des dépenses publiques du SPAAA a pour but d'appréhender toutes les dépenses publiques (transferts monétaires explicites ou implicites) entreprises en soutien au développement du secteur agricole et alimentaire. Cela comprend les dépenses du budget national, qu'il s'agisse du gouvernement central ou régional, indépendamment du ministère ou de l'agence qui met en œuvre la politique, ainsi que l'aide extérieure, fournie soit par les gouvernements locaux, soit au travers de projets spécifiques menés par des organisations internationales. Les données collectées couvrent la période 2006-2010 mais sont actuellement en train d'être mises à jour pour 2011 et 2012. Les dépenses des acteurs privés ne sont pas prises en considération.

L'analyse des dépenses publiques du SPAAA se concentre sur la composition des dépenses, avec des données hautement désagrégées. Les dépenses sont classées en 19 sous-catégories, suivant la typologie de l'OCDE pour les dépenses publiques pour l'agriculture qui a été adaptée au contexte des pays africains (voir Encadré 2).

ENCADRÉ 2. CLASSIFICATION SPAAA DES DÉPENSES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL

I. Politiques spécifiques à l'agriculture – transferts monétaires qui sont spécifiques au secteur agricole, c'est-à-dire que l'agriculture est la seule, ou la principale, bénéficiaire d'une mesure de dépense donnée.

I.1. Paiements aux agents du secteur agroalimentaire – transferts monétaires aux agents **individuels** du secteur agroalimentaire

I.1.1. Paiements aux producteurs – transferts monétaires aux producteurs agricoles individuels (agriculteurs)

A. Subventions à la production – transferts monétaires aux producteurs agricoles basés sur la production actuelle d'un produit agricole spécifique

B. Subventions aux intrants – transferts monétaires aux producteurs agricoles basés sur l'utilisation d'intrants à la ferme:

B1 - intrants variables (semences, engrais, énergie, crédit, autres) – transferts monétaires réduisant le coût à la ferme d'un intrant variable spécifique ou d'un mélange d'intrants variables

B2 - capital (machinerie et équipement, irrigation sur l'exploitation, autres infrastructures de base à la ferme) – transferts monétaires réduisant le coût à la ferme des bâtiments agricoles, de l'équipement, des plantations, installations d'irrigation, installations de drainage et travaux d'amélioration des sols

B3- services à la ferme (contrôle des nuisibles et des maladies/services vétérinaires, formation, assistance technique, vulgarisation etc., autres) – transferts monétaires réduisant le coût de l'assistance technique et de la formation données aux producteurs individuels

- C. Soutien au revenu** – transferts monétaires aux producteurs agricoles basés sur leur niveau de revenus
- D. Autres** – transferts monétaires aux producteurs agricoles individuels pour lesquels il n’y a pas suffisamment d’informations permettant de les attribuer à une des catégories ci-dessus
- I.1.2. Paiements aux consommateurs** – transferts monétaires aux consommateurs finaux des produits agricoles individuels sous la forme de:
 - E. aide alimentaire** – transferts monétaires aux consommateurs finaux réduisant le coût de l’alimentation
 - F. transferts en espèces** – transferts monétaires aux consommateurs finaux afin d’augmenter leurs dépenses de consommation alimentaire
 - G. programmes d’alimentation scolaire** – transferts monétaires aux consommateurs finaux fournissant de l’alimentation gratuite ou à coût réduit dans les écoles
 - H. Autres** – transferts monétaires aux consommateurs finaux individuels pour lesquels il n’y a pas suffisamment d’informations permettant de les attribuer à une des catégories ci-dessus
- I.1.3. Paiements aux fournisseurs d’intrants** – transferts monétaires aux fournisseurs d’intrants agricoles individuels
- I.1.4. Paiements aux transformateurs** – transferts monétaires aux transformateurs de produits agricoles individuels
- I.1.5. Paiements aux commerçants** – transferts monétaires aux commerçants agricoles individuels
- I.1.6. Paiements aux transporteurs** – transferts monétaires individuels aux transporteurs de produits de base agricoles
- 1.2. Soutien général au secteur** – dépenses publiques générant des transferts monétaires aux agents du secteur agroalimentaire **de façon collective**
 - I. Recherche agricole** – dépenses publiques finançant des activités de recherche améliorant la production agricole
 - J. Assistance technique** – dépenses publiques finançant l’assistance technique aux agents du secteur agricole de façon collective
 - K. Formation** – dépenses publiques finançant la formation agricole
 - L. Vulgarisation/transfert de technologie** – dépenses publiques finançant la prestation de services de vulgarisation
 - M. Inspection (vétérinaire/végétale)** – dépenses publiques finançant le contrôle de qualité et la sécurité alimentaire, les intrants agricoles et l’environnement
 - N. Infrastructure (routes, infrastructure d’irrigation hors exploitation, autres)** – dépenses publiques finançant des infrastructures collectives
 - O. Stockage/stock publics** – dépenses publiques finançant le stockage de produits agroalimentaires
 - P. Commercialisation** – dépenses publiques finançant l’assistance à la commercialisation des produits agroalimentaires
 - R. Autres** – autres transferts collectifs aux agents du secteur agroalimentaires pour lesquels il n’y a pas suffisamment d’informations pour les attribuer à une des catégories ci-dessus
- 1.3. Autres** – dépenses publiques générant des transferts monétaires au secteur agricole pour lesquels il n’y a pas suffisamment d’informations pour les attribuer à une des catégories ci-dessus
- II. Politiques en soutien à l’agriculture** – dépenses publiques qui ne sont pas spécifiques à l’agriculture mais qui ont une forte influence sur le développement du secteur agricole
 - S. Éducation rurale** – dépenses publiques pour l’éducation dans les zones rurales
 - T. Santé rurale** – dépenses publiques pour les services de santé dans les zones rurales
 - U. Infrastructures rurales (routes, eau, énergie et autres)** – dépenses publiques pour les infrastructures rurales
 - V. Autres** – autres dépenses publiques pour les zones rurales qui participent au développement du secteur agricole pour lesquelles il n’y a pas suffisamment d’informations pour les attribuer à une des catégories ci-dessus

La classification est compatible avec la Classification des fonctions de l’administration publique (COFOG) des Nations Unies car elle fait également la distinction entre agriculture, pêche et sylviculture.

ENCADRÉ 3. CLASSIFICATION SPAAA ET COFOG

La classification de l'analyse des dépenses publiques du SPAAA découle directement du manuel Estimation du soutien à la production de l'OCDE. Elle fait la distinction entre dépenses spécifiques au secteur agricole (que ce soit par des biens privés ou le soutien général au secteur) et les dépenses en soutien au secteur agricole (à travers les dépenses pour le développement rural).

La classification COFOG, recommandée par l'Union africaine comme système comptable pour les dépenses publiques, est le système de classification de la Division des statistiques des Nations Unies. Ce système a également été développé par l'OCDE et il est similaire à la classification du Système de notification des pays créanciers (SNPC). Il contient les catégories Agriculture, Sylviculture, Pêche et Chasse (codes 04.2.1, 04.2.2 et 04.2.3). Cependant, il n'y a pas de sous-catégories. Le SPAAA est compatible avec la classification COFOG mais offre plus de sous-catégories désagrégées.

Les catégories supplémentaires du SPAAA pour le développement rural peuvent également se retrouver dans le système COFOG même si la concordance n'est pas parfaite. Par exemple, on retrouve les routes rurales dans «transport» (04.5.1), la recherche agricole dans «Affaires économiques. Recherche et développement» (04.8.2) et l'irrigation dans les projets polyvalents (04.7.4).

Afin d'appréhender toutes les dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire, le SPAAA a développé la ventilation suivante.

- i. Une importante distinction est faite entre les politiques qui sont: spécifiques à l'agriculture (soutien direct au secteur agricole), en soutien à l'agriculture (soutien indirect au secteur agricole) et les dépenses non agricoles.
- ii. Au sein de la catégorie spécifique à l'agriculture, une distinction est faite entre le soutien aux producteurs et aux autres agents de la filière (par ex., subventions aux intrants) et le soutien général ou collectif au secteur (par ex., la recherche). Les agents de la filière comprennent les agriculteurs (producteurs), les fournisseurs d'intrants, les transformateurs, les consommateurs, les commerçants et les transporteurs.

Les dépenses spécifiques à l'agriculture doivent inclure ces mesures qui génèrent des transferts monétaires vers les agents du secteur agricole ou vers le secteur dans son ensemble. Les agents, ou le secteur dans son ensemble, doivent être les seuls ou les principaux destinataires des transferts générés par les mesures de dépenses. Les mesures en soutien à l'agriculture doivent inclure les mesures qui ne sont pas spécifiques au secteur agricole mais qui ont une forte influence sur son développement comme, par exemple, l'investissement dans le développement rural. Toutes les mesures qui se conforment à ces critères sont prises en compte, indépendamment de leur nature, de leurs objectifs ou des impacts économiques perçus. L'intention du SPAAA, en incluant les politiques de soutien à l'agriculture, est de mieux appréhender toutes les formes de soutien politique à l'agriculture.

ENCADRÉ 4. ANALYSES DES DÉPENSES PUBLIQUES DE LA BANQUE MONDIALE, DU SPAAA ET DU RESAKSS

Ces dernières années, il y a eu trois grands exercices d'analyse des dépenses publiques en Afrique: la Revue des dépenses publiques (PER) de la Banque mondiale, les examens du Système régional d'analyse stratégique et d'appui à la connaissance (ReSAKSS) et le SPAAA. Le Secrétariat du SPAAA, la Banque mondiale et le NEPAD collaborent actuellement pour mieux étudier la valeur et les complémentarités des méthodologies.

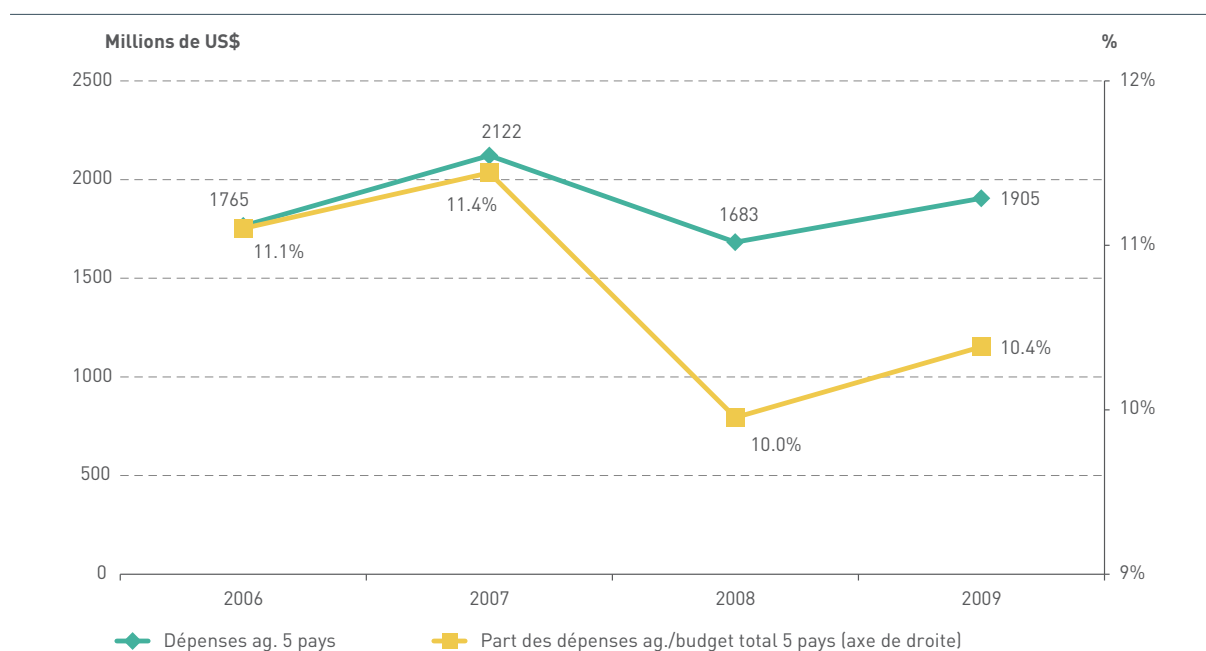
3.3 Niveau des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural

Conclusions Principales

Les dépenses publiques absolues et relatives pour l'agriculture et le développement rural ont baissé entre 2006 et 2010 pour tous les pays analysés par le SPAAA à l'exception du Kenya. Toutefois, tous les pays, à l'exception du Kenya, ont alloué plus de dix pour cent de leurs ressources budgétaires à l'agriculture et au développement rural. La cause principale de la baisse des dépenses pour l'agriculture et le développement rural a été la chute du niveau des contributions des donateurs en 2008. Cela peut être imputé à la part élevée des dépenses d'urgence pour l'agriculture et le développement rural qui n'ont pas été enregistrées dans les budgets en 2008 et 2009.

L'analyse SPAAA des cinq pays montre une baisse des dépenses publiques consacrées à l'agriculture et au développement rural après le début de la crise alimentaire en 2007-2008 (Figure 19). Cette tendance à la baisse est principalement due à la forte diminution des niveaux de financement extérieur en 2008.

FIGURE 19. DÉPENSES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL EN TERMES ABSOLUS ET EN POURCENTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DANS LES CINQ PAYS ANALYSÉS²³ (EN DOLLARS CONSTANTS DE 2006), 2006-2009



Source: SPAAA

Les analyses des dépenses publiques font souvent référence à la déclaration de Maputo de 2003 qui engage les gouvernements africains à consacrer dans un délai de cinq ans au moins 10 pour cent de leurs budgets nationaux à l'agriculture et au développement rural²⁴. Cependant, il existe une incertitude quant à la définition de «développement agricole et rural»; même si ce n'est pas au SPAAA de décider de la signification que l'on a voulu donner à ces mots dans la déclaration, l'analyse prend en considération une définition large des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural (voir 1.2). Le SPAAA n'entérine ou ne considère pas officiellement l'objectif de Maputo comme étant l'optimal pour les dépenses publiques vers l'agriculture mais fournit des informations indiquant si ce niveau semble avoir été atteint ou non.

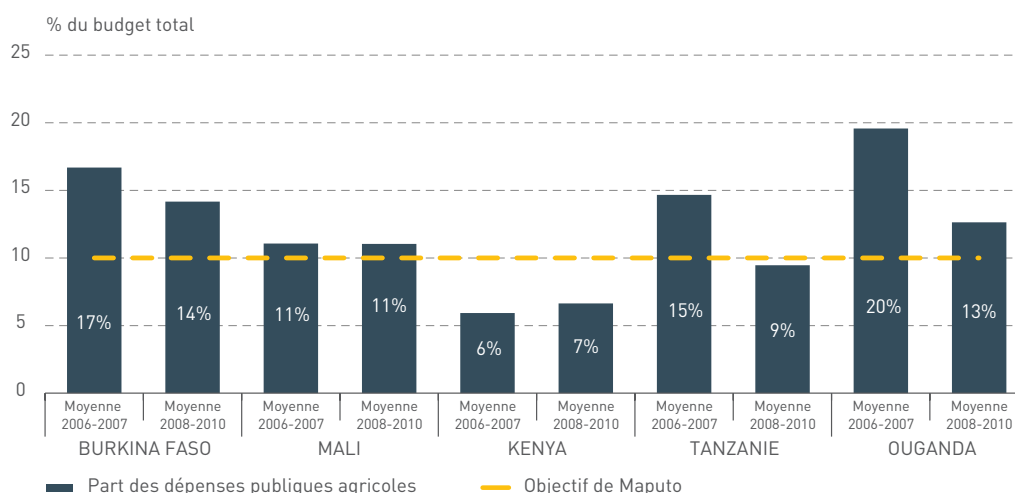
Le SPAAA révèle que, pour la période 2006-2010, le Burkina Faso, le Mali et l'Ouganda se sont maintenus à des niveaux de dépenses publiques supérieurs à 10 pour cent pour le secteur de l'agriculture et du développement rural (Figure 20). La Tanzanie, même si elle est tombée sous ce chiffre pour la période 2008-2010,

23 Les données pour 2010 n'ont pas été intégrées car les coûts administratifs et le budget public total n'ont pas pu être collectés pour le Mali. Les données pour le Kenya font référence aux dépenses prévues. Le budget public total pour l'Ouganda en 2009 et 2010 fait également référence aux dépenses prévues.

24 Assemblée de l'Union africaine, deuxième session ordinaire, 10-12 juillet 2003, Maputo, Mozambique, décl. 7, p. 1: «NOUS, Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine réunis en la deuxième session ordinaire de notre Conférence du 10 au 12 juillet 2003 à Maputo (Mozambique) (...) convenons d'adopter des politiques saines de développement agricole et rural et d'allouer chaque année au moins 10% de nos budgets nationaux à leur mise en œuvre, dans un délai de cinq ans». L'approche adoptée par le SPAAA consiste à prendre en compte, dans le calcul de la part des ressources budgétaires nationales consacrées au secteur agricole, les transferts liés aux politiques agricoles (transferts politiques) et les coûts administratifs afférents, y compris les montants qui proviennent de sources extérieures.

a conservé une moyenne qui dépassait ce seuil entre 2006 et 2010. Le Kenya est demeuré sous les 10 pour cent pendant toute la période. Le Kenya est également le seul pays dont la part des dépenses allouées à l'agriculture et au développement rural a augmenté entre 2006 et 2007 et entre 2008 et 2010. Pour les autres pays, la baisse de la part des dépenses totales pour l'agriculture et le développement rural est principalement imputable à la réduction des contributions des donateurs pour ce secteur. De fait, les dépenses financées nationalement ont suivi une tendance à la hausse.

FIGURE 20. PART DES DÉPENSES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL EN POURCENTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES PAR PAYS ²⁵, MOYENNES 2006-2007 ET 2008-2010



Source: SPAAA

Niveau des dépenses publiques nationales pour l'agriculture et le développement rural

La méthodologie du SPAAA fait la distinction entre dépenses nationales et dépenses des donateurs

Entre 2006 et 2010, les dépenses publiques nationales ont augmenté de 14 pour cent en moyenne (en excluant le Kenya²⁶). Cependant, la croissance des dépenses publiques nationales pour le secteur de l'agriculture et du développement rural a été très inégale: elle a été négative pour le Kenya, le Mali et l'Ouganda en 2008 tandis que le Burkina Faso et la Tanzanie ont connu, respectivement, un taux de croissance négatif et nul l'année suivante (Tableau 1). Il apparaît que la crise des prix alimentaires élevés a eu un impact sur le budget pour l'agriculture et le développement rural dans les pays analysés par le SPAAA. Cela s'explique peut-être par l'utilisation de ressources hors budget qui ont été engagées pour s'attaquer à l'insécurité alimentaire en 2008 et 2009 et que le SPAAA n'a pas été en mesure de prendre en compte.

²⁵ Au Mali, la moyenne pour la deuxième période comprend seulement 2008 et 2009. La CPS (2011) a recueilli les budgets publics totaux pour toutes les années. En Ouganda, le budget public total pour les années 2009 et 2010 fait référence aux dépenses prévues; les niveaux de dépenses effectives n'étaient pas disponibles pour ces deux années.

²⁶ Les données pour le Kenya rapportent les dépenses actuelles. Elles n'ont pas été utilisées pour le calcul du taux de croissance moyen des pays analysés par le SPAAA.

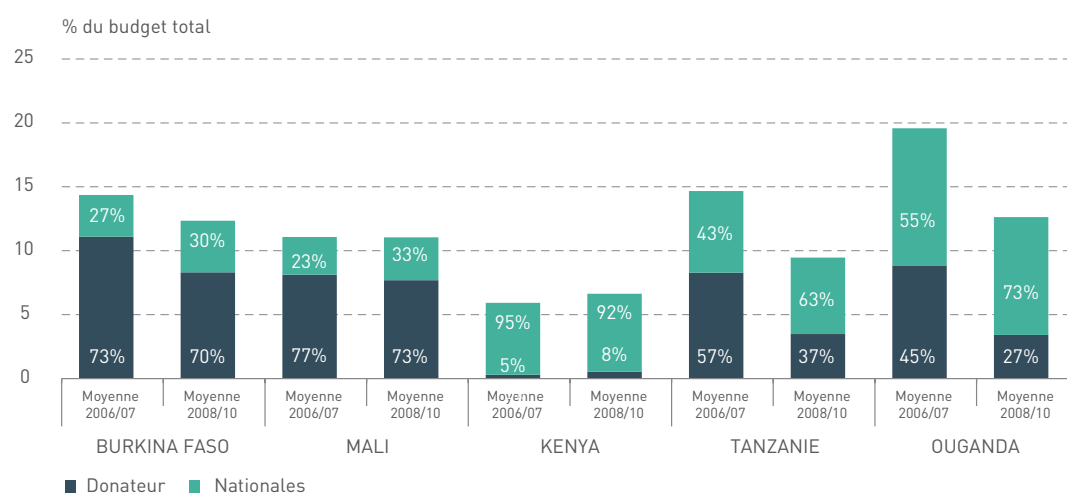
TABLEAU 1. TAUX DE CROISSANCE ANNUEL DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL (EN US\$ CONSTANTS DE 2006), 2007-2010

	2007	2008	2009	2010	Taux de croissance 2007-2010
Mali	0.20%	-4.50%	18.30%	13.90%	23.30%
Burkina Faso	2.40%	11.00%	-2.70%	7.90%	14.80%
Kenya	12.70%	-0.20%	7.20%	7.20%	11.10%
Tanzanie	9.40%	11.50%	0.20%	-3.10%	5.80%
Ouganda	10.50%	-2.70%	19.40%	-2.30%	12.10%

Source: SPAAA

En termes relatifs, les dépenses nationales pour l'agriculture et le développement rural par rapport à la part des dépenses totales ont également augmenté, sauf au Kenya (Figure 21). En dépit de l'augmentation absolue des dépenses pour l'agriculture et le développement rural, le gouvernement n'a pas été en mesure de compenser la baisse des dépenses des donateurs au cours de la période, entraînant une tendance baissière des dépenses globales.

FIGURE 21. PART DES DÉPENSES DES DONATEURS DANS LES DÉPENSES TOTALES VERS L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL (EN POURCENTAGE), MOYENNES 2006-2007 ET 2008-2010



Source: SPAAA

Niveau des dépenses des donateurs²⁷ pour l'agriculture et le développement rural

La part du financement des donateurs par rapport aux dépenses publiques totales s'est rétrécie entre 2006 et 2010, avec un taux de baisse moyen de 8.3 pour cent (à l'exclusion du Kenya). Cette tendance est due à l'effondrement des niveaux de dépenses des donateurs pour l'agriculture et le développement rural en 2008 dans tous les pays analysés par le SPAAA avec un chiffre moyen de -9 pour cent. La baisse la plus forte a été observée en Tanzanie et en Ouganda (Tableau 2). Cette chute du financement des donateurs peut être due à l'utilisation intensive par les donateurs de fonds hors budget afin de répondre rapidement aux urgences alimentaires. La baisse observée en 2010 reflète un ralentissement général des dépenses des donateurs dans les pays analysés par le SPAAA, comme l'a enregistré le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

TABLEAU 2. TAUX DE CROISSANCE ANNUEL DE LA PART DES DONATEURS DANS LES DÉPENSES TOTALES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL PAR PAYS (EN USD CONSTANTS DE 2006), 2007-2010

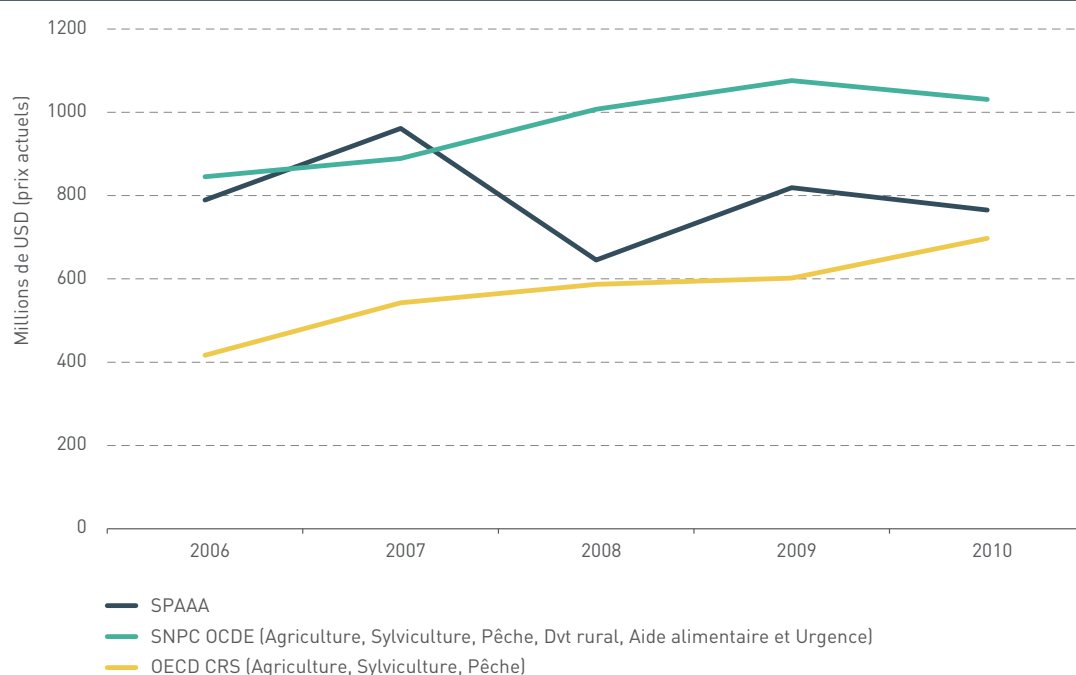
	2007	2008	2009	2010	Moyenne
Mali	2.50%	-3.70%	12.80%	3.50%	2.50%
Burkina Faso	-3.80%	-10.10%	13.80%	-2.30%	-3.80%
Kenya	30.40%	2.20%	32.50%	-12.60%	30.40%
Tanzanie	18.80%	-14.40%	-7.70%	1.80%	18.80%
Ouganda	0.20%	-19.40%	17.60%	-7.20%	0.20%

Source: SPAAA

Les valeurs du SNPC (définition dans l'Encadré 3: Classification SPAAA et COFOG) sont plus élevées lorsque les catégories «AFF +» sont prises en considération (agriculture, sylviculture, pêche, développement rural, programmes de sécurité alimentaire et aide alimentaire d'urgence) (Figure 22). Ces catégories reflètent mieux la typologie du SPAAA. Cela laisse entendre que, lors de la période examinée, les donateurs ont pu fournir une part importante de leur soutien à l'agriculture et au développement rural par d'autres canaux que les budgets gouvernementaux, par exemple à travers des organisations de la société civile. En outre, l'aide alimentaire n'a pas été prise en compte de façon exhaustive par la collecte de données du SPAAA et cela pourrait expliquer la différence entre les deux tendances. Le fait que les chiffres du SPAAA soient plus élevés lorsqu'on les compare aux catégories AFF (agriculture, sylviculture, pêche) ne semble que confirmer cette hypothèse. En termes de tendances, les résultats du SPAAA suivent le même schéma que celui de l'OCDE à l'exception du plongeon de 2008.

27 Les dépenses des donateurs appréhendées par le système de suivi du SPAAA proviennent en grande partie des livres de compte des Ministères de l'agriculture, des finances et de la planification. Elles comprennent rarement les dépenses hors budget, qui restent encore un domaine à améliorer pour la collecte de données.

FIGURE 22. TOTAL DES VALEURS DU SPAAA ET DU SNPC DE L'OCDE (AFF ET AFF+) POUR L'AIDE À L'ALIMENTATION, L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LES CINQ PAYS ANALYSÉS (EN MILLIONS DE US\$, PRIX ACTUELS), 2006-2010²⁸



Source: SPAAA, OCDE

Des cinq pays africains, le Mali et le Burkina Faso ont été de loin les plus dépendants des dépenses des donateurs avec un financement extérieur représentant respectivement 71 et 77 pour cent des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural entre 2006 et 2010. À l'inverse, dans le cas du Kenya, le financement extérieur n'a représenté que 5 pour cent des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural²⁹.

Niveau des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural et le soutien par les prix

Bien que quatre des pays analysés par le SPAAA aient dépensé plus de 10 pour cent de leur budget pour l'alimentation et le développement agricole au cours de la période étudiée, leur secteur agricole a connu d'importants défis. De fait, une analyse de la part des dépenses agricoles en soutien à l'agriculture et au développement rural offre une évaluation limitée du soutien donné au secteur. Comme il est montré au

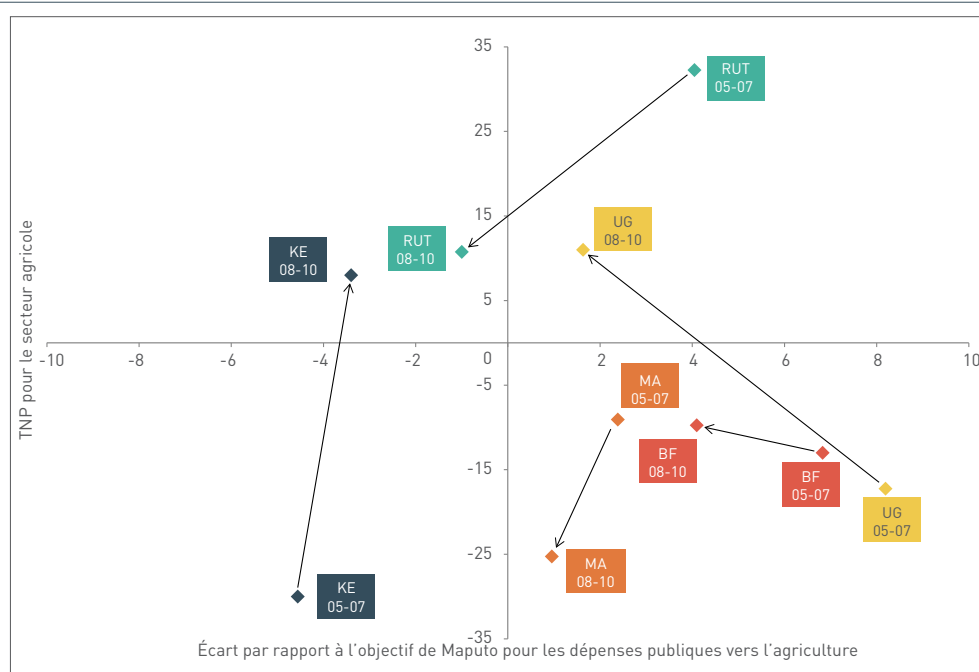
28 Les codes utilisés pour calculer les données de l'OCDE sont les suivants: 311, 312, 313, 43040, 52010, 72040.

29 Les données AFF sur l'Aide publique au développement du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE montrent une tendance baissière pour le Mali et l'Ouganda en 2008 et pour le Burkina, le Kenya et la Tanzanie en 2009. Les données du SPAAA rapportent des niveaux de dépenses plus élevés que ceux du SNPC pour le Burkina Faso, la Tanzanie et l'Ouganda, suggérant que davantage de données ont été recueillies au niveau national que celles rapportées par les donateurs à l'OCDE, ce qui peut expliquer les tendances différentes. Des recherches plus approfondies seront nécessaires pour expliquer les différences de tendances pour le Kenya et le Mali.

chapitre 2, de nombreux facteurs, dont les dépenses publiques, influencent les incitations à la production.

Par exemple, le Burkina Faso et l'Ouganda ont diminué leur soutien budgétaire relatif au secteur agricole. Cependant, les producteurs de ces deux pays ont perçu des incitations par les prix plus élevées (Figure 23). Comme on pouvait s'y attendre au Kenya, les dépenses publiques ont augmenté entre ces deux périodes et les producteurs ont perçu des incitations par les prix en 2008-2010, tandis qu'ils ont été pénalisés en 2005-2007. Au Mali et en Tanzanie, les dépenses publiques ont baissé tout comme les incitations à la production. L'analyse combinée des dépenses publiques et des incitations par les prix devrait fournir une meilleure évaluation du soutien total donné aux producteurs dans les pays analysés par le SPAAA (voir section 4).

FIGURE 23. TAUX DE PROTECTION NOMINAUX ET DÉPENSES PUBLIQUES EN SOUTIEN À L'AGRICULTURE ET AU DÉVELOPPEMENT RURAL PAR PAYS, 2005-2010



Source: SPAAA

Niveau des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural par travailleur agricole et par région

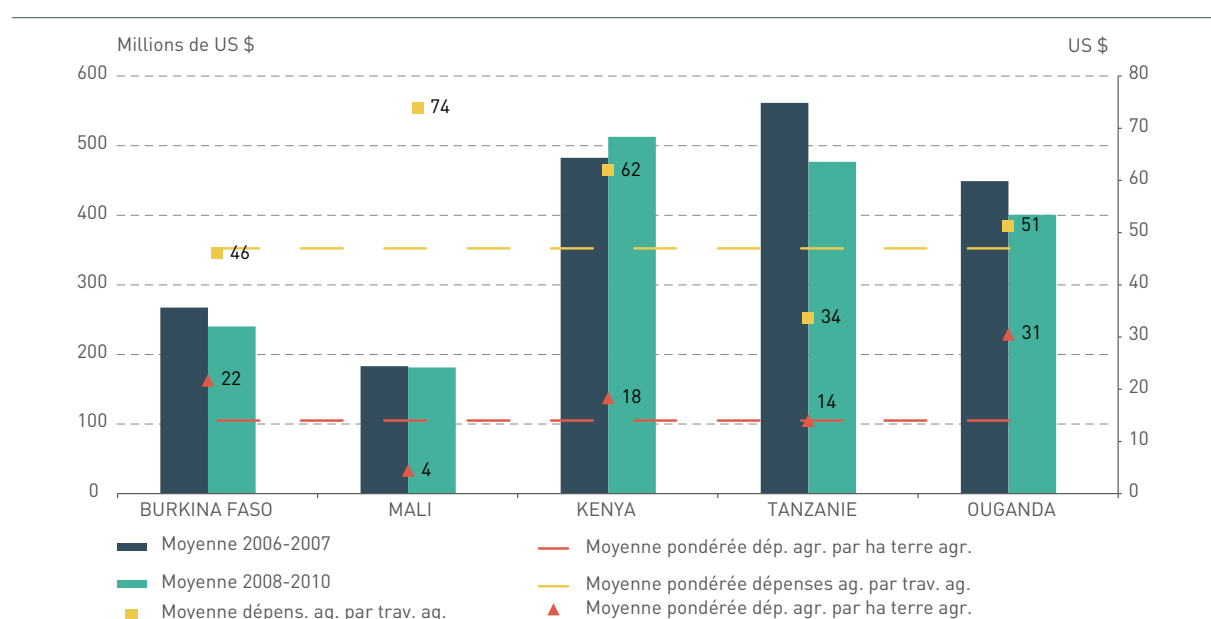
Si la taille de l'économie et du secteur agricole des pays analysés par le SPAAA est prise en compte, on peut obtenir un aperçu plus représentatif du poids de leurs dépenses pour l'agriculture et l'alimentation (Annexe 4). Bien qu'il ait un PIB global et un PIB agricole inférieurs à ceux du Mali, le Burkina Faso a alloué plus de dépenses en termes relatifs à l'agriculture et au développement rural. L'Ouganda présente une situation similaire lorsqu'on le compare au Kenya et à la Tanzanie. De fait, le Burkina Faso et l'Ouganda ont eu le plus haut niveau de dépenses par unité de terre agricole de tous les pays analysés par le SPAAA (Figure 24).

Les dépenses publiques au Mali ont été particulièrement faibles en termes de dollars par hectare de terre agricole, ce qui s'explique par le territoire étendu du pays et la focalisation des dépenses sur des zones de production ciblées. Le niveau élevé des dépenses par travailleur agricole au Mali est également imputable à la petite quantité de main d'œuvre, la population étant inférieure à celle des autres pays.

La Tanzanie a les dépenses les plus élevées en valeur absolue mais les résultats sont parmi les moins bons en termes de dépenses par travailleur agricole et terre agricole. Ceci est dû au grand nombre de travailleurs agricoles dans le pays. La vaste taille du Mali, comprenant d'importantes superficies de terres agricoles de faible production dans les zones sahariennes du nord du pays, a eu un impact sur le niveau des dépenses par hectare qui figure parmi les plus bas. Ce chiffre reflète également l'attention portée par le gouvernement au soutien de la partie sud du Mali par rapport au nord.

Le Kenya et l'Ouganda sont les deux pays qui ont consacré le plus haut niveau de dépenses par terre agricole et par travailleur, en dépit de la faible part des dépenses agricoles au Kenya, par rapport au budget public total.

FIGURE 24. DÉPENSES VERS L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL PAR PAYS (EN MILLIONS DE US\$, AXE DE GAUCHE) COMPARÉES AUX DÉPENSES AGRICOLES MOYENNES PAR TRAVAILLEUR AGRICOLE ET PAR HECTARE POUR LES CINQ PAYS ANALYSÉS³⁰ (EN US\$, AXE DE DROITE)



Source: SPAAA

30 Les données sur les travailleurs agricoles et les terres agricoles ont été obtenues auprès de la base de données de la Banque mondiale (<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>). Les figures sur les travailleurs correspondent à 2005 pour le Burkina Faso, le Kenya et l'Ouganda et à 2006 pour le Mali et la Tanzanie. La terre agricole correspond à la moyenne pour la période 2006-2010.

3.4 Composition des dépenses nationales pour l'agriculture et le développement rural

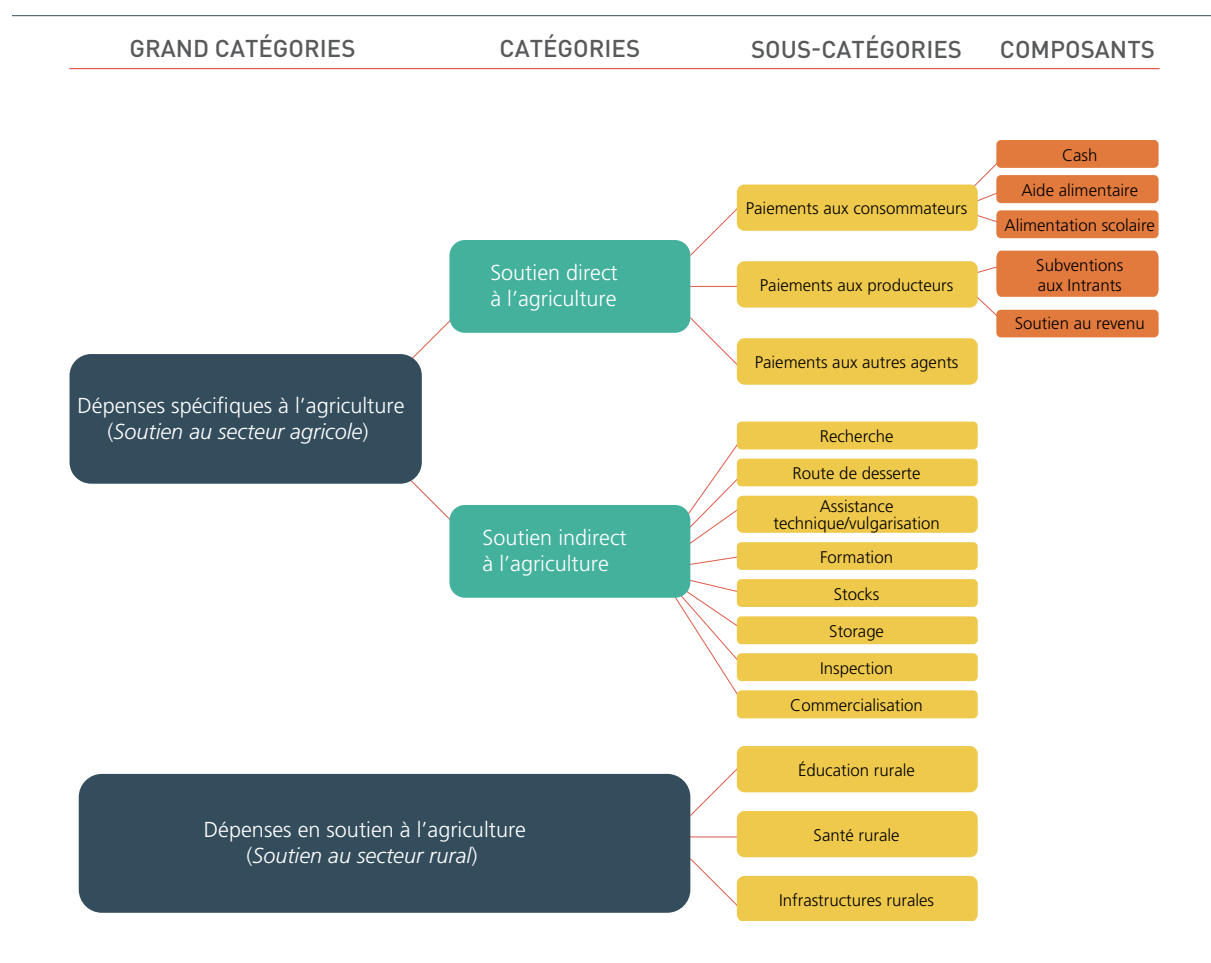
Conclusions Principales

La composition des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural a changé au cours de la période 2006-2010, l'essentiel des dépenses passant du développement rural au secteur agricole. La part des dépenses des donateurs dans les dépenses pour le développement rural était élevée et la baisse de leurs contributions globales à partir de 2008 a contribué à ce glissement vers le secteur agricole. Les autorités nationales ont également renforcé leur soutien à la production après la crise alimentaire et le secteur privé a joué un rôle croissant dans le financement des infrastructures rurales, remplaçant partiellement les dépenses nationales. Cela a contribué au déplacement des dépenses publiques vers le secteur agricole. Le Burkina Faso et le Mali ont consacré une grande part de leur budget à soutenir les systèmes d'irrigation à la ferme, une petite part allant à la recherche, tandis que le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont investi d'importants montants dans les subventions aux intrants variables et à la recherche.

Classification des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural

La méthodologie du SPAAA pour la classification des dépenses publiques identifie deux grandes catégories: les dépenses en soutien au secteur agricole (dépenses spécifiques à l'agriculture) et les dépenses rurales (dépenses favorables à l'agriculture). Les dépenses spécifiques à l'agriculture sont divisées en deux catégories: directes (soutien individuel aux parties prenantes du secteur) et indirectes (soutien général au secteur). Ces trois catégories sont utilisées dans l'analyse : soutien direct à l'agriculture, soutien indirect à l'agriculture et au développement rural (Figure 25). En termes politiques, les dépenses directes pour l'agriculture fournissent des biens privés à des agents ciblés du secteur. Elles correspondent souvent à des projets de subventions aux intrants, à des intrants variables (semences) ou à du capital (équipement pour l'exploitation, irrigation). Cependant, elles peuvent également couvrir des dépenses qui visent directement les consommateurs (programmes d'alimentation scolaire, transferts d'espèces). De telles dépenses tendent à favoriser des personnes ou des filières spécifiques. En revanche, le soutien indirect à l'agriculture produit des biens/services généraux au secteur de l'agriculture. Ces biens ne profitent pas directement aux personnes; ils comprennent, par exemple, la recherche, les routes de desserte, les infrastructures de stockage et de commercialisation. Les dépenses pour le développement rural profitent au secteur agricole à travers des améliorations dans d'autres secteurs connexes. Elles englobent la santé rurale, l'éducation rurale et les infrastructures rurales. Alors que le soutien direct à l'agriculture cherche souvent à produire des effets à court terme, comme stimuler la production et la productivité et réduire l'insécurité alimentaire pour les consommateurs, le soutien indirect au secteur et le soutien aux zones rurales cherche à encourager le développement agricole et rural à moyen et long terme.

FIGURE 25. CATÉGORIES, SOUS-CATÉGORIES ET COMPOSANTES SPAAA DES DÉPENSES PUBLIQUES



Source: SPAAA

Dépenses directes et indirectes pour l'agriculture et le développement rural

Au cours de la période 2006-2007, les dépenses allouées au développement rural ont été supérieures à celles consacrées à l'agriculture (Figure 26). Cependant, un rééquilibrage s'est progressivement opéré au cours des années 2008-2010. Cette baisse s'est faite au profit des dépenses directes et indirectes pour l'agriculture (dépenses favorables à l'agriculture) dont le volume relatif a augmenté au cours de la même période. Une tendance similaire a été observée pour les valeurs absolues et relatives (Tableau 3). Les dépenses indirectes, en particulier, ont, en tant que part des dépenses totales en soutien à l'agriculture, augmenté de façon significative au cours de la période 2008-2010.

TABEAU 3. DIFFÉRENCE DE LA PART DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES EN SOUTIEN À L'AGRICULTURE ET DE LA PART DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES EN SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL ENTRE 2006-2007 ET 2008-2010 PAR PAYS (EN POURCENTAGE)

	Dépenses en soutien à l'agriculture	Dépenses en soutien au développement rural
MALI	0.6	-0.6
BURKINA FASO	-0.3	-2.1
KENYA	1.4	-0.7
TANZANIE	1.1	-6.3
UGANDA	0.6	-7.6

Source: SPAAA

Comme il a été expliqué plus haut, ce glissement reflète partiellement la baisse des dépenses des donateurs après 2008. De fait, les donateurs de trois des cinq pays analysés ont concentré leurs dépenses sur le développement rural plutôt que sur le soutien au secteur agricole (Tableau 4). Par exemple, au Mali, le Programme national d'infrastructures rurales a connu une baisse du financement de la Banque mondiale, baisse qui a impacté le niveau global des dépenses publiques pour le développement rural. Cependant, le changement dans la structure des dépenses est également dû à des ajustements dans les priorités politiques au niveau national qui ont entraîné une révision des allocations budgétaires du gouvernement.

TABEAU 4. PART DU FINANCEMENT DES DONATEURS DANS LES DÉPENSES TOTALES SPÉCIFIQUES À L'AGRICULTURE ET LES DÉPENSES TOTALES POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL PAR PAYS (EN POURCENTAGE), MOYENNE 2006-2010

	Burkina Faso	Kenya	Mali	Tanzanie	Ouganda
Spécifiques à l'agriculture	64.7	9.3	65.4	41.9	39.9
Développement rural	81.9	0	83.4	63.9	31

Source: SPAAA

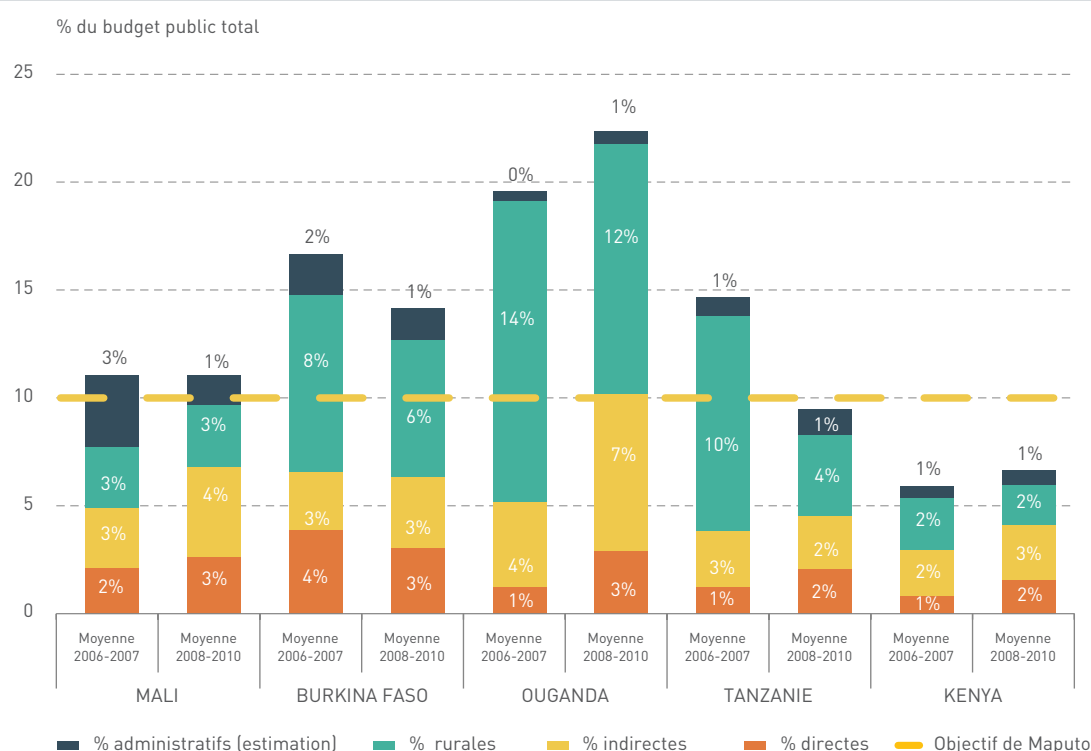
Les pays analysés par le SPAAA ont lancé diverses initiatives pour stimuler la production en 2008 (Initiative Riz au Mali; subventions aux semences au Burkina Faso; forte augmentation du budget des agences de vulgarisation en Ouganda). Ceci a eu pour effet de donner plus de poids aux dépenses pour le secteur agricole. Les gouvernements se sont clairement focalisés sur la production comme réponse à la crise alimentaire, dans le but de rendre leurs pays moins dépendants des importations.

Cependant, les mêmes pays ont adopté des stratégies politiques qui ont accordé une priorité moindre au soutien public aux infrastructures rurales. Au Burkina Faso, la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) est centrée sur le soutien à des produits spécifiques ou à des groupes de produits possédant un potentiel de croissance³¹.

En République unie de Tanzanie, les investissements dans les infrastructures routières et l'éducation dans les zones rurales ont également connu une chute. Ce glissement partiel dans les investissements était en ligne avec le plan Kilimo Kwanza, lancé en 2008, qui se concentrait principalement sur les politiques commerciales et la collaboration étroite avec le secteur privé pour favoriser le développement des infrastructures.

En Ouganda, les investissements dans les routes rurales et de desserte ont baissé en 2008 du fait de coupes dans les projets initiés par le Ministère des finances, de la planification et du développement économique (reconstruction de la route Jinja-Bugiri et de la route Kabale-Kisoro). Au Kenya, la baisse des dépenses pour le développement rural était également en ligne avec la Stratégie de revitalisation de l'agriculture (SRA-2004-2014), qui cherchait à accroître le poids du secteur privé dans l'agriculture et le développement rural.

FIGURE 26. PROPORTION DES DÉPENSES RURALES DIRECTES ET INDIRECTES ET PROPORTION ESTIMÉE DES COÛTS ADMINISTRATIFS AU SEIN DU BUDGET PUBLIC TOTAL PAR PAYS ³² (EN POURCENTAGE), MOYENNES 2006-2007 ET 2008-2010



Source: SPAAA

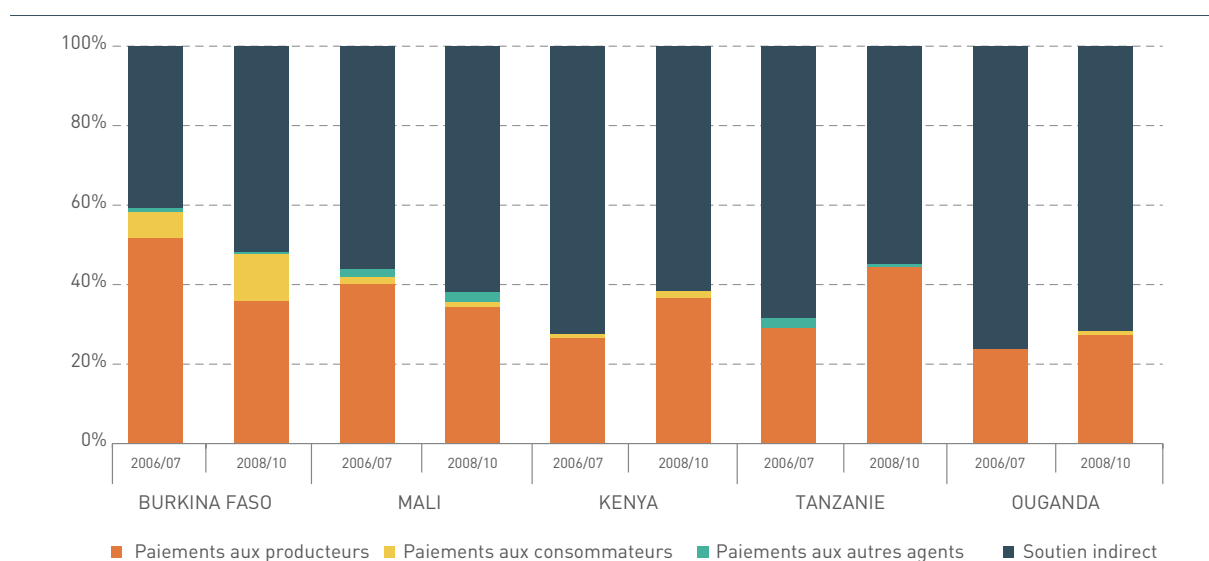
31 Voir SPAAA (2013), « Revue des politiques agricoles et alimentaires au Burkina Faso 2005-2011 – rapport pays », avant-projet, p. 61, www.fao.org/mafap.

32 Au Mali, la moyenne de la deuxième période comprend seulement 2008 et 2009. Les budgets publics totaux pour toutes ces années ont été collectés par le CPS, 2011.

Dépenses directes pour l'agriculture

Globalement, les dépenses directes ont consisté principalement en des paiements aux producteurs. Les paiements aux consommateurs et autres agents (commerçants, transformateurs et autres agents) sont restés très limités au cours de la période étudiée, sauf au Burkina Faso où les paiements aux consommateurs ont augmenté (Figure 27). Dans l'ensemble, la part des paiements aux producteurs a baissé au Burkina Faso et au Mali, tandis que celle du soutien indirect a augmenté. À l'inverse, la part des paiements aux producteurs a augmenté au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda alors que le soutien indirect baissait. Cela peut être interprété comme l'indication que le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont cherché à stimuler la productivité et la production par les biens privés plutôt que par les biens publics. La part plus élevée de biens privés observée au Burkina Faso et au Mali est largement due à la spécificité de leurs économies. Les deux pays ont été confrontés à des déficits en eau (à part le delta du Niger au Mali) sur la plupart de leurs terres agricoles et, en conséquence, le gouvernement et les donateurs ont financé des équipements d'irrigation à la ferme afin de soutenir la production d'une variété de cultures. L'irrigation hors exploitation fournie, par exemple, par de mini-barrages est plus coûteuse et moins commune. Par ailleurs, le Burkina Faso et le Mali sont tous deux d'importants producteurs et exportateurs de bétail et des consommateurs de lait et de viande. Plusieurs projets ont cherché à développer la filière bétail en améliorant les conditions d'élevage, souvent en fournissant un soutien aux producteurs sur l'exploitation. L'augmentation vue dans la part des paiements aux producteurs dans les pays d'Afrique de l'Est s'explique par la plus forte focalisation sur la production après 2008. Cependant, la part des paiements aux producteurs a baissé au Burkina Faso et au Mali. Dans le cas du Burkina Faso, la chute peut être attribuée au recul très sensible du financement par les donateurs du soutien à la production entre 2006 et 2008. Au Mali, ce déclin est dû à un glissement dans les dépenses qui se sont concentrées davantage sur les composantes formation et commercialisation pour soutenir les producteurs.

FIGURE 27. COMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE PAR PAYS (EN POURCENTAGE), MOYENNES 2006-2007 ET 2008-2010

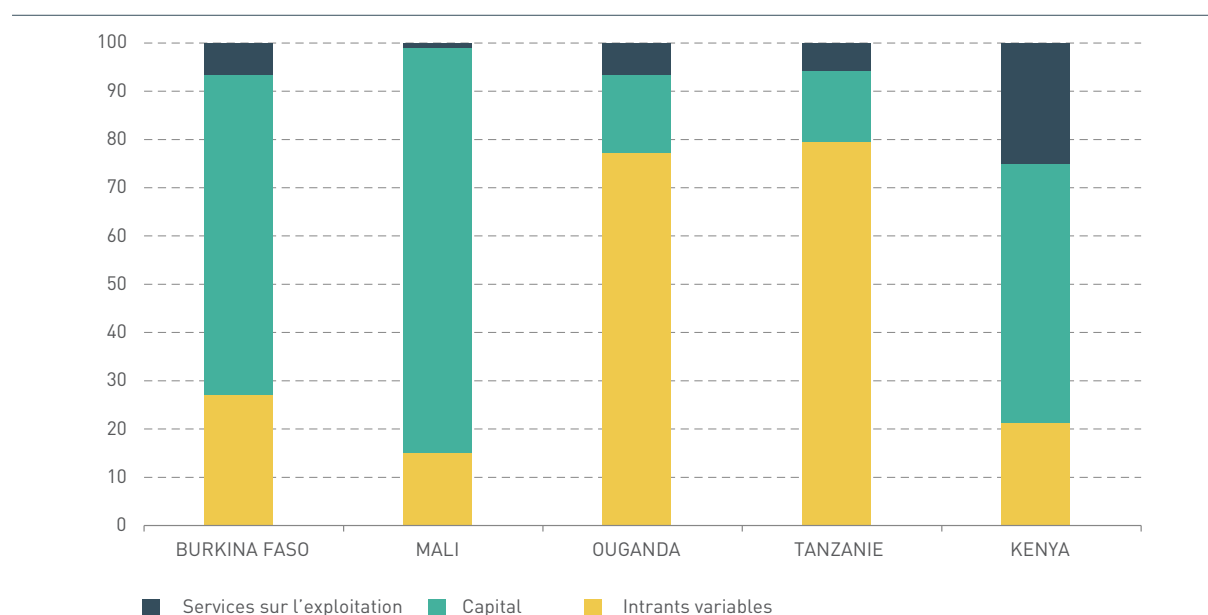


Source: SPAAA

Dépenses pour les subventions aux intrants dans les pays analysés par le SPAAA

Les paiements aux producteurs ont comporté principalement des subventions aux intrants. Cependant, ils ont différé selon les sous-groupes régionaux. Les subventions aux intrants en «capital» ont prévalu dans les pays d'Afrique de l'Ouest du SPAAA alors que les «intrants variables» ont été le principal type de subventions aux intrants donné aux agriculteurs des pays d'Afrique de l'Est du SPAAA (la seule exception étant le Kenya) (Figure 28). Cela signifie que les paiements aux producteurs dans les pays d'Afrique de l'Ouest se caractérisent surtout par des investissements dans des machines et de l'équipement, dans l'irrigation sur l'exploitation ou d'autres infrastructures de base sur la ferme³³. En revanche, les pays d'Afrique de l'Est ont fourni aux agriculteurs du soutien principalement sous la forme de semences, d'engrais de crédit ou d'énergie³⁴.

FIGURE 28. COMPOSITION DES SUBVENTIONS AUX INTRANTS AUX PRODUCTEURS PAR PAYS (EN POURCENTAGE), MOYENNES 2006-2010



Source: SPAAA

La composition des subventions aux intrants au cours des deux périodes montre que la crise alimentaire de 2007 et 2008 a correspondu à une augmentation de l'utilisation de subventions du type «intrants variables» dans les cinq pays. Cela peut s'expliquer, encore une fois, par la tendance des gouvernements à augmenter la production nationale afin de réduire les importations alimentaires dans un contexte de forte volatilité des prix.

33 Les plus gros projets de la catégorie « capital » sont essentiellement liés à l'irrigation au Burkina Faso et au financement de l'équipement agricole ou de l'hydroagriculture au Mali.

34 Voir SPAAA (2010), « Méthodologie du projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique : document conceptuel », Avant-projet www.fao.org/mafap, p. 35.

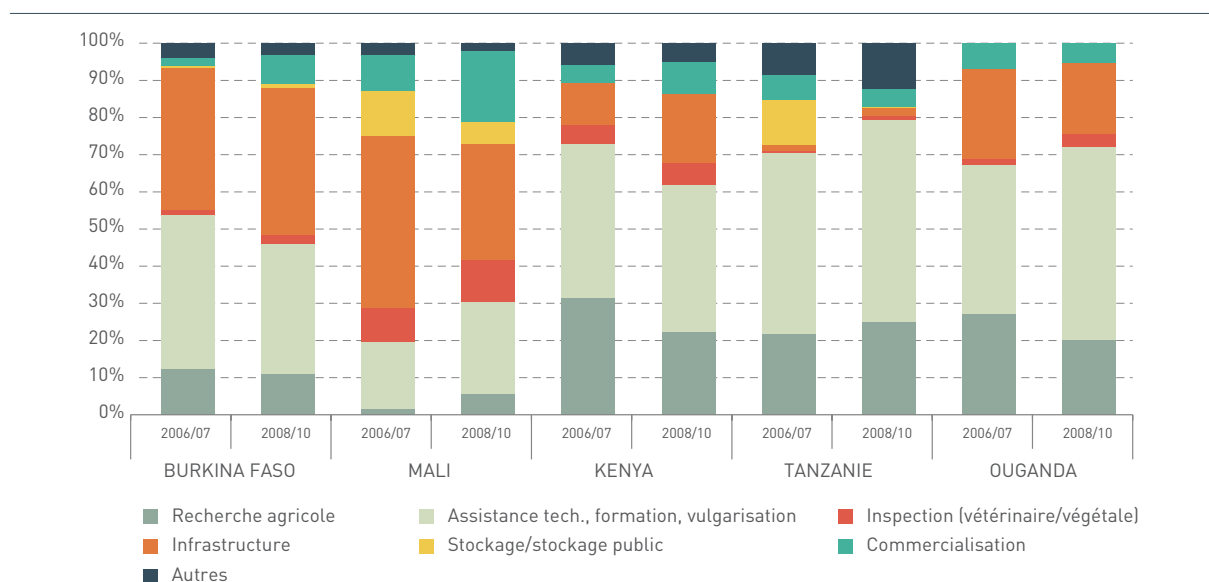
Dépenses indirectes pour l'agriculture

Le soutien à l'aspect intrant de la production a été fort dans les cinq pays. Cependant, cela n'a pas été associé de façon cohérente à un niveau élevé de soutien à l'aspect résultat; par exemple, les infrastructures de commercialisation ont reçu peu de soutien au cours de la période étudiée (Figure 29). Le manque d'opportunités de commercialisation et d'infrastructure a été identifié par l'analyse des incitations par les prix comme une composante majeure des pénalisations par les prix pour la production, suggérant que les gouvernements auraient besoins de prendre davantage en compte les deux aspects de la production afin de la stimuler de manière efficace (voir Section 2).

Dépenses pour les infrastructures agricoles dans les pays analysés par le SPAAA

Les investissements dans la commercialisation et les infrastructures agricoles ont baissé au cours de la période analysée. À partir de 2008, les pays analysés par le SPAAA, principalement ceux d'Afrique de l'Est, ont investi de façon importante dans les intrants, tandis que la part du soutien aux infrastructures agricoles et de commercialisation a diminué ou est restée à des niveaux similaires dans quatre pays sur cinq. La Tanzanie et l'Ouganda ont également abaissé leurs niveaux de soutien relatifs à la commercialisation (Figure 29). Le faible soutien aux infrastructures agricoles et à la commercialisation met en danger l'effet à moyen et long terme des subventions aux intrants ce qui peut compromettre l'efficacité des coûteux programmes de subventions aux intrants supportés par les budgets nationaux³⁵.

FIGURE 29. COMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES INDIRECTES EN SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE PAR PAYS (EN POURCENTAGE), MOYENNES 2006-2007 ET 2008-2010



Source: SPAAA

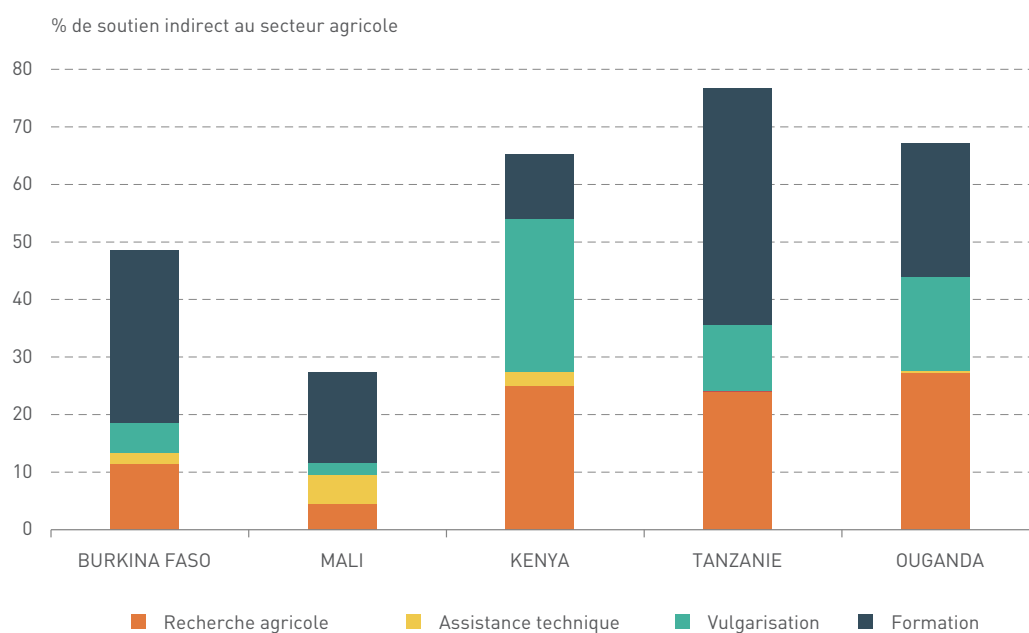
35 Voir BARREIRO-HURLÉ, J. et DRUILHE, Z. (2012), «Subventions aux engrais en Afrique sub-saharienne», document de travail ESA.

Dépenses pour la connaissance et la recherche dans les pays analysés par le SPAAA

L'importance du lien entre l'investissement dans la recherche agricole et la croissance agricole a souvent été soulignée. On considère que ces sont les investissements dans la recherche et le développement de l'agriculture qui ont eu le plus fort impact sur les revenus au cours des 40 dernières années (SOFA, 2012). Fan et Zhang (2008) ont estimé que la vulgarisation et la recherche agricole sont les deux catégories d'investissement qui ont eu l'impact le plus puissant sur la productivité agricole et la réduction de la pauvreté par rapport aux autres catégories de dépenses publiques. Fuglie et Rada (2013) montrent que l'investissement dans la recherche agricole est lié à une plus grande productivité dans le secteur agricole.

Malgré cela, le soutien à la recherche agricole a été très faible au Burkina Faso et au Mali qui ont fourni, respectivement, 11 et 4 pour cent de soutien indirect au secteur agricole (Figure 30). Ceci constitue un écart crucial dans la composition des dépenses pour l'agriculture et le développement rural de ces deux pays. La part a été bien plus élevée au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda avec, respectivement, 25, 24 et 27 pour cent. Ces trois pays d'Afrique de l'Est disposent, toutefois, d'un budget beaucoup plus important et ont des économies plus développées. Cela permet aux autorités de se concentrer sur des investissements qui porteront leurs fruits à moyen et long terme. Le Burkina Faso et le Mali sont, de leur côté, confrontés à davantage de contraintes budgétaires et doivent, par conséquent, concentrer leurs dépenses sur des priorités plus immédiates.

FIGURE 30. PART DES DÉPENSES PUBLIQUES INDIRECTES EN SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE CONSACRÉE À LA RECHERCHE AGRICOLE, LA VULGARISATION, LA FORMATION ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE PAR PAYS (EN POURCENTAGE), MOYENNE 2006-2010

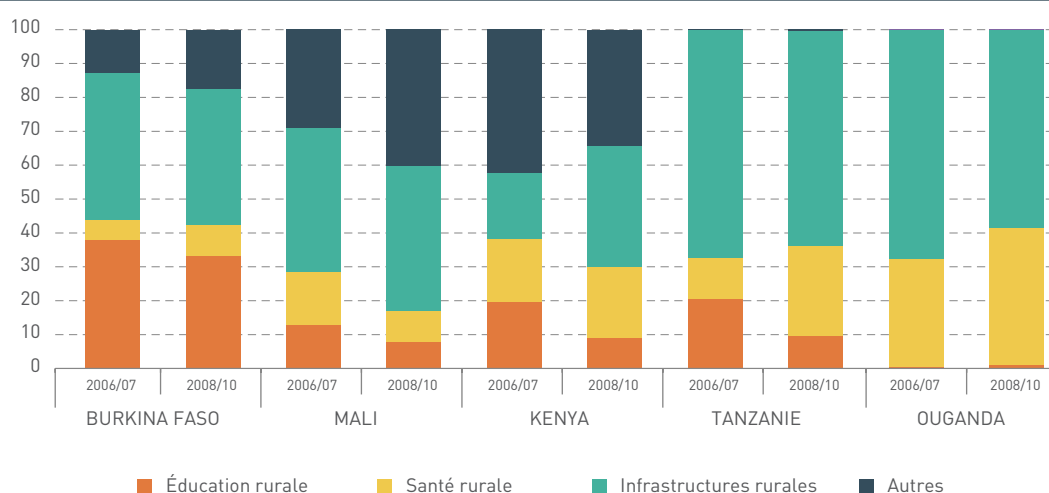


Source: SPAAA

Dépenses pour le développement rural

Les «dépenses pour les infrastructures rurales» ont représenté le plus haut niveau de dépenses dans la catégorie des dépenses dirigées vers le développement (Figure 31). En Tanzanie et en Ouganda, ce type de dépenses a représenté plus de 60 pour cent des dépenses totales pour le secteur rural. Cela s'explique partiellement par la difficulté à suivre les dépenses pour la santé et l'éducation rurales qui peuvent avoir été sous-estimées. Par ailleurs, tous les pays analysés par le SPAAA ont reçu d'importants financements des donateurs, en particulier des banques de développement, pour renforcer leurs infrastructures rurales (routes, barrages, énergie).

FIGURE 31. COMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL PAR PAYS (EN POURCENTAGE), MOYENNES 2006-2007 ET 2008-2010



Source: SPAAA

La part des dépenses dédiées au développement rural et ciblant les infrastructures rurales a légèrement chuté pour le Burkina Faso, la Tanzanie et l'Ouganda pendant la période examinée. Ce sont aussi les pays où les dépenses en faveur du développement rural ont prévalu, bien que les dépenses des donateurs aient fortement chuté.

3.5 Soutien aux produits par les dépenses publiques

Conclusions Principales

Le Burkina Faso et Mali ont offert un puissant soutien aux produits uniques, en particulier le riz et le coton, tandis que le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont distribué un soutien aux produits de façon plus égale. Le Burkina Faso et le Mali ont des économies plus spécialisées et ont essayé de limiter la dépendance aux importations (riz) et de stimuler leurs exportations (coton). Le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont une économie plus puissante et plus diversifiée et leur soutien budgétaire au secteur agricole a été plus équilibré.

Classification par produit des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural

Cette section analyse les dépenses agricoles ciblant les produits uniques et les groupes de produits (Illustration 32). Les dépenses ciblant les produits uniques se définissent comme étant des dépenses pour des projets, des programmes ou des initiatives qui se concentrent exclusivement sur un produit. Les dépenses pour des groupes de produits ciblent deux produits ou plus tandis que le reste des dépenses appréhendées par le SPAAA ne soutient aucun produit en particulier.

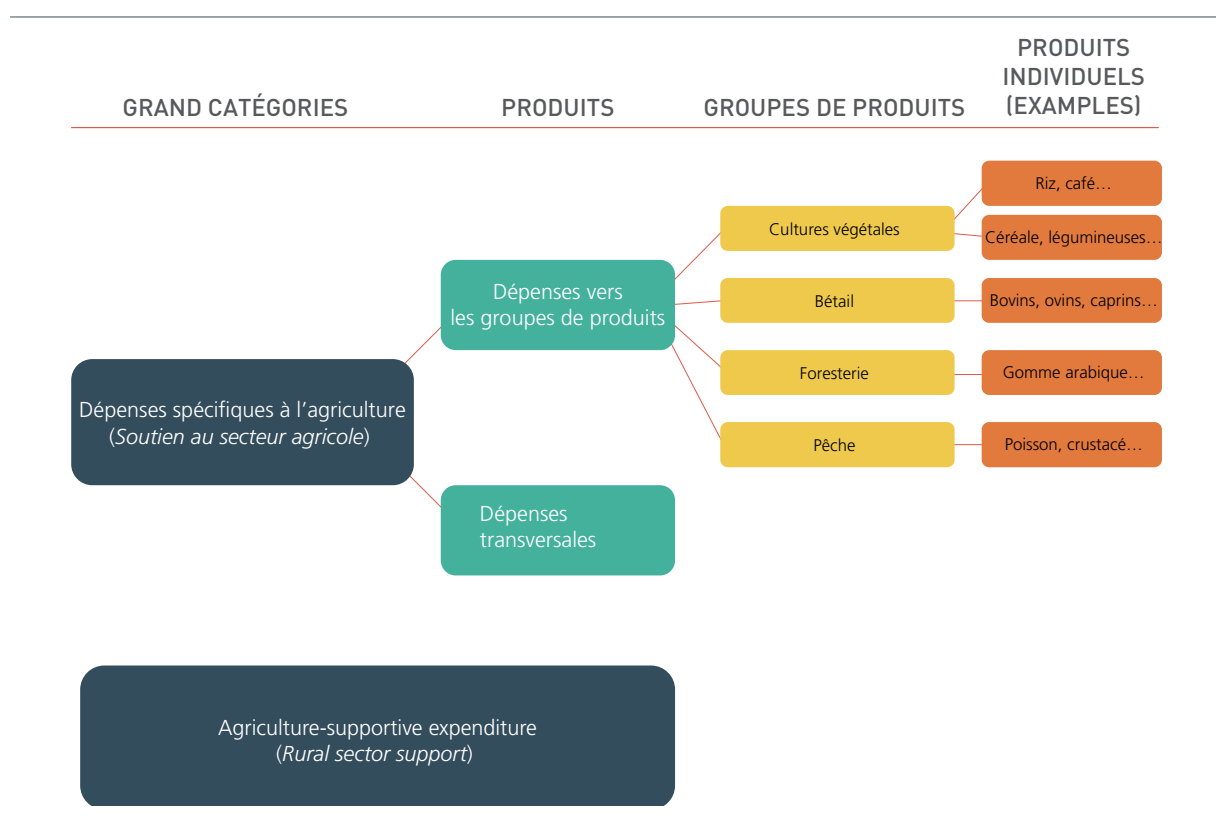
En termes politiques, les gouvernements qui soutiennent des produits uniques cherchent généralement à stimuler les exportations ou l'autosuffisance. Au Burkina Faso et au Mali, les produits ciblés spécifiquement ont principalement été le riz (autosuffisance) et le coton (exportations). Au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, le soutien a été plus diversifié mais a principalement ciblé le café et le thé (exportations), le riz et l'huile végétale (autosuffisance) ou le coton (exportations). Lorsqu'elles réussissent, les interventions sur un produit spécifique peuvent avoir un grand impact sur la structure commerciale du produit ciblé, aussi bien sur le marché agricole que sur les petites économies dans leur ensemble (Burkina Faso et Mali). De fait, une forte augmentation de la productivité du riz au Mali, par exemple, réduirait de façon significative les importations, augmenterait les revenus d'un grand nombre de producteurs et changerait le modèle de production du pays, plusieurs producteurs quittant d'autres cultures pour le riz. Cependant, ces interventions politiques sont difficiles à mettre en œuvre du fait que les producteurs peuvent utiliser les avantages du soutien à un produit ciblé pour cultiver un autre produit. C'est particulièrement vrai dans le cas des subventions aux intrants ou pour l'irrigation sur l'exploitation.

Par ailleurs, lorsqu'il représente une part élevée du soutien à l'agriculture et au développement rural, le soutien à un produit est une option politique risquée. Ceci parce que, s'il se révèle incapable à déclencher un changement dans la filière, il ne produira pas les effets attendus mais va, à la place, compromettre la

diversification des cultures et la résistance aux chocs extérieurs (volatilité des prix, chocs climatiques, etc.).

Le soutien aux groupes de produits est généralement plus étroitement associé au développement d'un sous-secteur et souvent lié à l'intégration de projets et de programmes. Les principaux sous-groupes de produits ciblés dans les pays analysés par le SPAAA sont le bétail, l'horticulture et les céréales. Afin de faciliter la comparaison entre chaque pays, les sous-groupes ont été classés dans les catégories sylviculture, bétail, pêche et cultures. Le soutien aux groupes de produits a les mêmes implications politiques que le soutien aux produits uniques. Contrairement au soutien pour le secteur en général, ou au soutien rural (recherche, routes, infrastructure de stockage), le soutien à des produits uniques ou à des groupes de produits cherche à produire un effet sur des segments spécifiques du marché au détriment de la fourniture de biens publics. Par exemple, réduire les coûts de production pour l'horticulture sans améliorer les routes rurales ne peut pas offrir les résultats escomptés en termes d'exportations et de revenus du producteur. Trouver le juste équilibre entre les divers types de soutien politique par les dépenses publiques est un exercice difficile pour lesquels des preuves solides sont nécessaires, comme celles que fournissent les indicateurs du SPAAA.

FIGURE 32. CLASSIFICATION SPAAA DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR PRODUIT ³⁶



Source: SPAAA

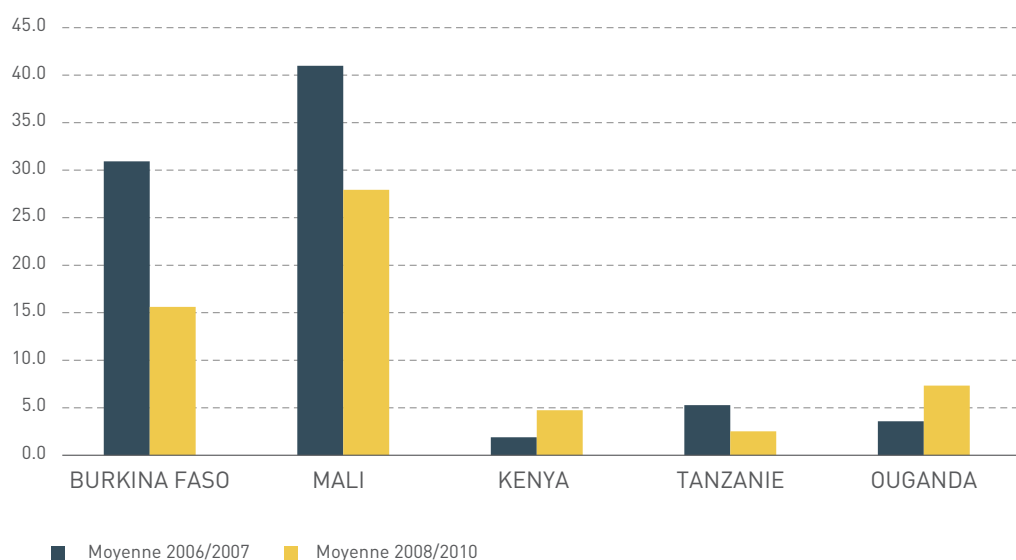
36 Par définition, les dépenses pour le développement rural ne comprennent pas les dépenses qui ciblent les produits.

Soutien général et soutien aux produits uniques par les dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural

Le Burkina Faso et le Mali ont consacré une part plus importante de leurs dépenses pour soutenir des produits uniques que le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda (Figure 33). Cela s'explique par les économies agricoles du Burkina Faso et du Mali basées sur des cultures commerciales. Les deux pays ont investi une grande part de leurs budgets pour soutenir la production de riz – qui est l'aliment le plus largement consommé dans les zones urbaines – et de coton – qui est leur principale exportation, avec l'or. Les conditions climatiques du Burkina Faso et du Mali, avec un climat sahélien sec sur la plus grande partie du territoire, ont également eu un impact sur la diversité de la production. Toutefois, les deux pays ont fortement réduit leurs dépenses de soutien à des produits uniques entre les périodes 2006/2007 et 2008/2010 de 41 à 28 pour cent (Mali) et de 31 à 16 pour cent (Burkina Faso). Cela reflète la part plus importante des dépenses dédiées au soutien général du secteur pendant la période 2008/2010.

Pour les trois pays d'Afrique de l'Est, la part des dépenses consacrées aux produits uniques a été bien inférieure à celles du Burkina Faso et du Mali, représentant moins de 5 pour cent au cours de la période 2006-2010. Le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont un portefeuille agricole plus diversifié que les pays d'Afrique de l'Ouest et des économies plus développées dans l'ensemble. Ce dernier point signifie qu'ils ont été en mesure d'offrir un soutien budgétaire plus large aux infrastructures rurales et au secteur agricole.

FIGURE 33. PART DES DÉPENSES PUBLIQUES EN SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE CONSACRÉE À DES PRODUITS UNIQUES PAR PAYS (EN POURCENTAGE), MOYENNES 2006-2007 ET 2008-2010



Source: SPAAA

Cette analyse se concentre sur quatre produits importants (riz, coton, café et thé) qui soit sont ciblés individuellement, soit bénéficient de stratégies ne ciblant pas de produit de manière individuelle.

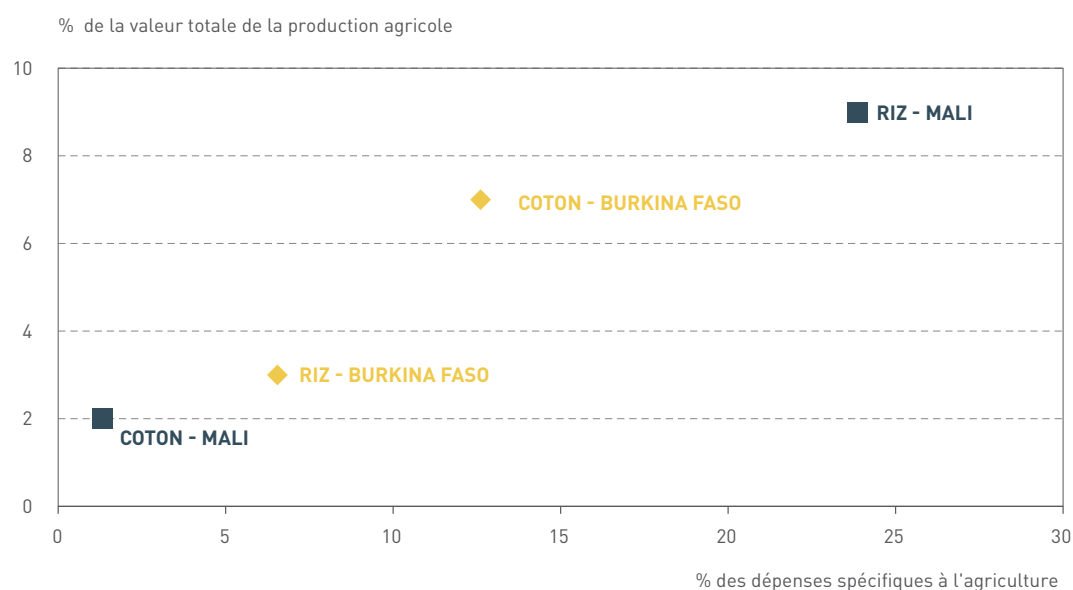
Soutien au riz et au coton au Burkina Faso et au Mali par les dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural

Le riz et le coton sont d'une importance majeure en termes de dépenses au Burkina Faso et au Mali (Figure 34), avec 24 pour cent des dépenses spécifiques à l'agriculture qui ciblent le riz au Mali entre 2006 et 2010. Cela montre l'effort du gouvernement malien pour soutenir la production de riz afin de réduire les importations, le riz étant la principale céréale en termes de consommation dans les zones urbaines et la troisième grande céréale du pays après le millet et le sorgho. Le soutien pour ces deux derniers a été limité car le gouvernement a eu tendance à les considérer comme des cultures destinées à l'auto-consommation qui n'ont pas besoin d'améliorations pour leur productivité ou leur commercialisation. Au Mali, l'investissement élevé pour la production de riz a été cohérent avec l'importance du produit pour le pays en termes de valeur de production (Figure 34).

Le Burkina Faso a adopté une stratégie politique similaire à celle du Mali avec 6,5 pour cent des dépenses publiques agricoles allouées au riz entre 2006 et 2010. Toutefois, le riz a absorbé moins de ressources par rapport au Mali du fait de sa valeur de production plus faible (Figure 34), et des niveaux de consommation moindres (FAOSTAT, 2012). La consommation de céréales, qui a augmenté de 5,6 pour cent par an pendant la période analysée, a pu entraîner une augmentation des dépenses publiques qui ciblent le riz (Guisso et Ilboudo, 2012).

Les dépenses publiques pour le coton ont été plus élevées au Burkina Faso qu'au Mali, absorbant 12 pour cent des dépenses spécifiques à l'agriculture entre 2006 et 2010. Cela concorde avec la part importante tenue par le coton dans les deux pays en termes de valeur de production agricole (Figure 34). Le Mali a également subventionné des intrants pour la production de coton à travers la Compagnie malienne pour le développement du textile, même si ces chiffres n'ont pas été saisis dans l'analyse.

FIGURE 34. PART DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES (MOYENNE 2006-2010) ET PART DE LA VALEUR DE LA PRODUCTION AGRICOLE (MOYENNE 2005-2009) POUR LE COTON ET LE RIZ AU MALI ET AU BURKINA FASO

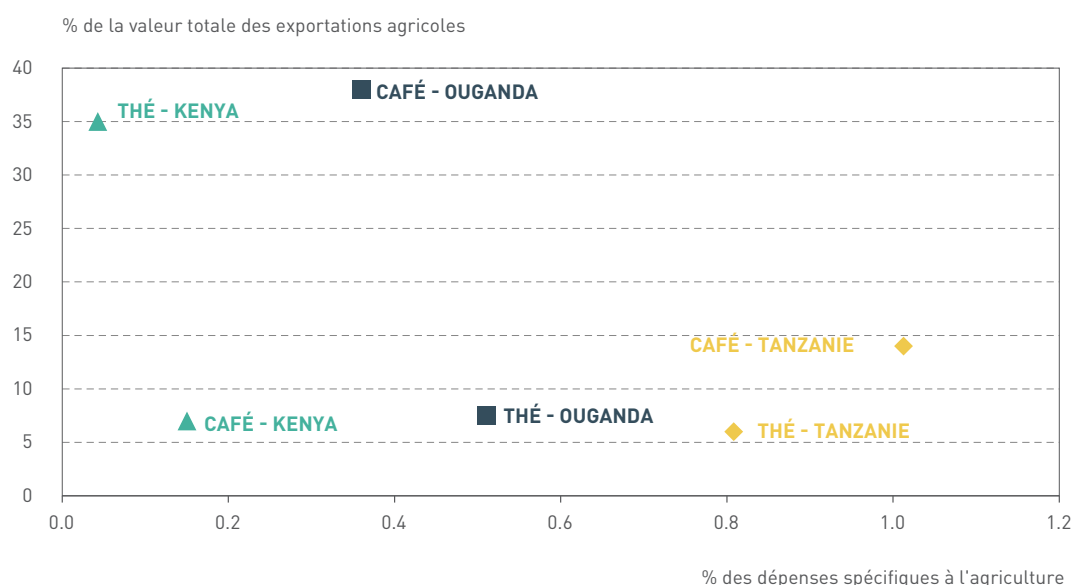


Source: SPAAA

Soutien au café et au thé au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda par les dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural

Les principaux produits ciblés au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda ont été le café et le thé. Toutefois, la part des dépenses allouées à ces produits a été limitée par rapport à celle du coton et du riz au Burkina Faso et au Mali. De fait, ils ont reçu moins de 1 pour cent des dépenses spécifiques à l'agriculture (Figure 35). La Tanzanie a alloué davantage de ressources au thé et au café que le Kenya et l'Ouganda alors que ces produits sont moins pertinents en termes de valeur d'exportation que le thé au Kenya ou le café en Ouganda.

FIGURE 35. PART DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES (MOYENNE 2006-2010) ET PART DE LA VALEUR DES EXPORTATIONS AGRICOLES (MOYENNE 2005-2009) POUR LE CAFÉ ET LE THÉ AU KENYA, EN TANZANIE ET EN OUGANDA



Source: SPAAA

En comparant visuellement les figures 34 et 35, on peut en conclure que le Burkina Faso et le Mali ont alloué plus de ressources aux cultures les plus importantes (il y a un lien direct entre la part de la valeur agricole ajoutée et la part des dépenses spécifiques à l'agriculture), quelque chose qui n'est pas si évident dans le cas de l'Afrique de l'Est. Une telle tendance est également liée au fait que les dépenses du Burkina Faso et du Mali ont été davantage ciblées sur les paiements aux agents. Ce type de paiement est par nature plus spécifique à une culture à l'inverse du soutien général au secteur qui est souvent non ciblé (les routes de desserte, par exemple). Les conclusions permettent une nouvelle fois d'indiquer que les pays d'Afrique de l'Est analysés ont adopté des approches plus sectorielles que ceux d'Afrique de l'Ouest.

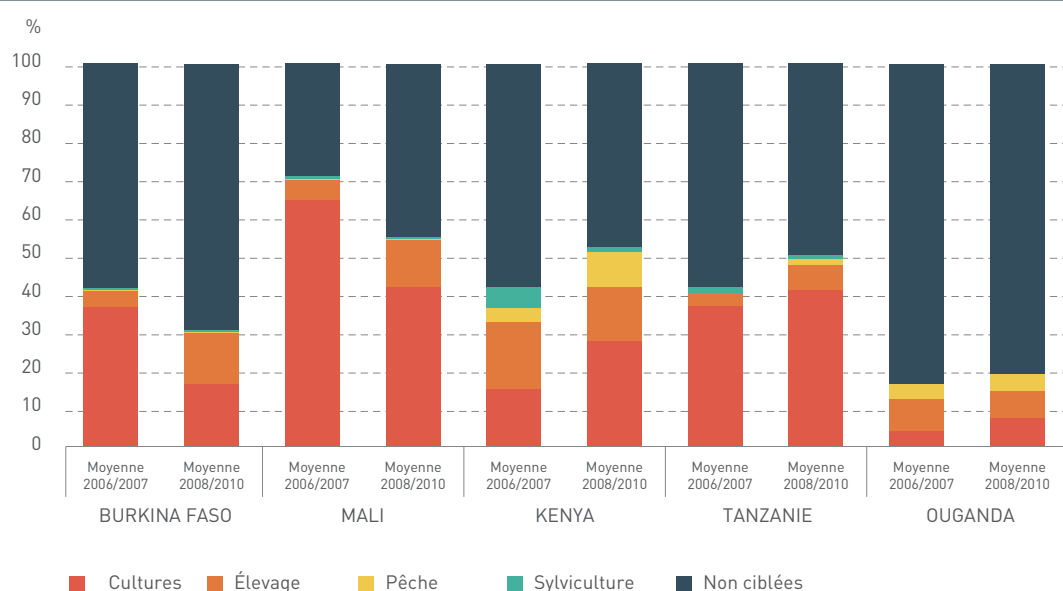
Soutien aux groupes de produits par les dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural

L'analyse par groupes de produits comprend les dépenses spécifiques à l'agriculture qui visent un produit spécifique ou des groupes de produits par type (céréales, légumineuses). Les cultures, la sylviculture, la pêche et le bétail sont les quatre principaux groupes.

Le Mali et l'Ouganda ont, respectivement, consacré la plus grande et la plus petite part de leurs dépenses spécifiques à l'agriculture à des groupes de produits (Figure 36). Pour le Mali, cela est dû au grand nombre de projets intégrés ciblant le riz en même temps que les céréales importantes pour la sécurité alimentaire;

la part du soutien à l'élevage a également été importante par rapport à celle de la plupart des autres pays. L'Ouganda, de son côté, a eu pour objectif politique clair de limiter les ingérences sur le marché au cours de la période, ce qui explique le faible niveau d'investissement dans des produits uniques ou des groupes de produits.

FIGURE 36. PART DES DÉPENSES PUBLIQUES EN SOUTIEN À L'AGRICULTURE CONSACRÉE À DES GROUPES DE PRODUITS PAR PAYS, MOYENNES 2006-2007 ET 2008-2010



Source: SPAAA

Au Mali, les dépenses vers les groupes de produits se sont principalement concentrées sur les cultures du fait des montants dépensés pour le secteur rizicole. Les dépenses pour les cultures ont également été importantes en Tanzanie.

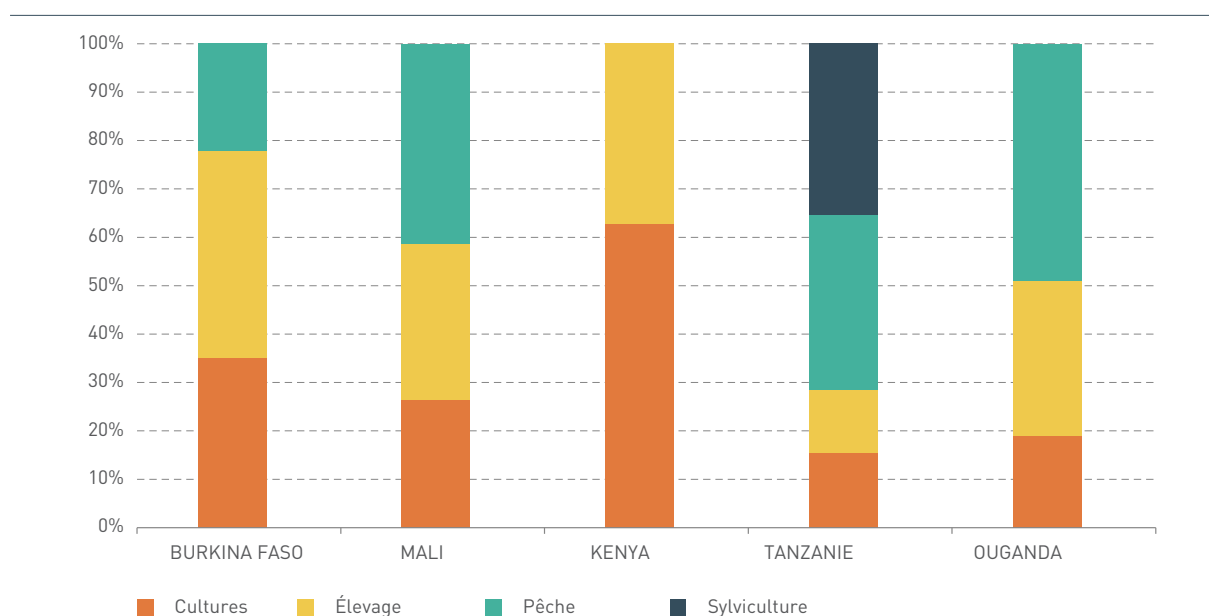
Le Kenya et l'Ouganda ont fourni un important soutien à la pêche. Cela peut s'expliquer par les volumes considérables de production de poisson dans les deux pays (155 265 tonnes au Kenya et 508 805 tonnes en Ouganda en 2010, FAOSTAT 2012). À l'inverse, le niveau de soutien à la pêche a été faible en Tanzanie (1,2 pour cent des dépenses spécifiques à l'agriculture), malgré une production annuelle de 342 935 tonnes en 2010 (FAOSTAT 2012). Il y a donc un décalage entre la Stratégie de développement du secteur agricole (SDSA) qui cible le développement du secteur de la pêche et les ressources allouées pour atteindre cet objectif. De même, malgré l'impact économique du secteur de la pêche au Mali, qui représente 4 pour cent du PIB et emploie 8 pour cent de la main d'œuvre (UNEP, 2011), le gouvernement malien a alloué 0,5 pour cent de ses dépenses spécifiques à l'agriculture à la pêche entre 2005 et 2010. Au Burkina Faso, le montant limité consacré au secteur de la pêche est cohérent avec les faibles niveaux de production.

Les dépenses soutenant l'élevage ont varié entre 5 pour cent en Tanzanie et 16 pour cent au Kenya, ce qui est relativement peu par rapport à la valeur de production de l'élevage dans les deux pays. La part des dépenses publiques consacrées à ce groupe de produit a augmenté au Mali et au Burkina Faso pendant cette période (respectivement +7,1 pour cent et 8,1 pour cent de croissance), illustrant l'intérêt croissant du gouvernement pour ce secteur.

Soutien aux groupes de produits par les dépenses des donateurs pour l'agriculture et le développement rural

L'analyse du financement extérieur par groupes de produits ciblés montre que les donateurs n'ont pas soutenu les cultures forestières, sauf en Tanzanie. Il est possible que le SPAAA n'ait pas appréhendé toutes les dépenses des donateurs pour les cultures forestières³⁷. Toutefois, ce résultat semble logique étant donné que les cultures forestières ne sont pas au centre de l'attention des donateurs ni des gouvernements dans aucun des pays analysés par le SPAAA. Globalement, le Burkina Faso, le Mali et l'Ouganda ont affiché des niveaux d'aide équilibrés entre la pêche, l'élevage et les cultures tandis que le financement extérieur au Kenya a surtout ciblé les cultures et l'élevage (Figure 37).

FIGURE 37. PART DU FINANCEMENT EXTÉRIEUR PAR GROUPES DE PRODUITS APPUYÉS DANS LES CINQ PAYS ANALYSÉS, MOYENNE 2006-2010



Source: SPAAA

37 Le SPAAA a eu des difficultés à suivre les dépenses hors budget; plusieurs donateurs n'ont pas rapporté leur soutien au Ministère de l'agriculture et/ou au Ministère des finances.

Cette page est volontairement vide

4. Évaluation de la cohérence des politiques par pays

Le SPAAA suit les politiques agricoles et alimentaires par un ensemble d'indicateurs qui se concentrent sur les incitations par les prix et les dépenses publiques. En utilisant ces indicateurs, une évaluation préliminaire de l'alignement entre les objectifs politiques, les mesures politiques (y compris les dépenses publiques) et l'impact de ces mesures sur les incitations par les prix pour les producteurs et les grossistes est réalisée.

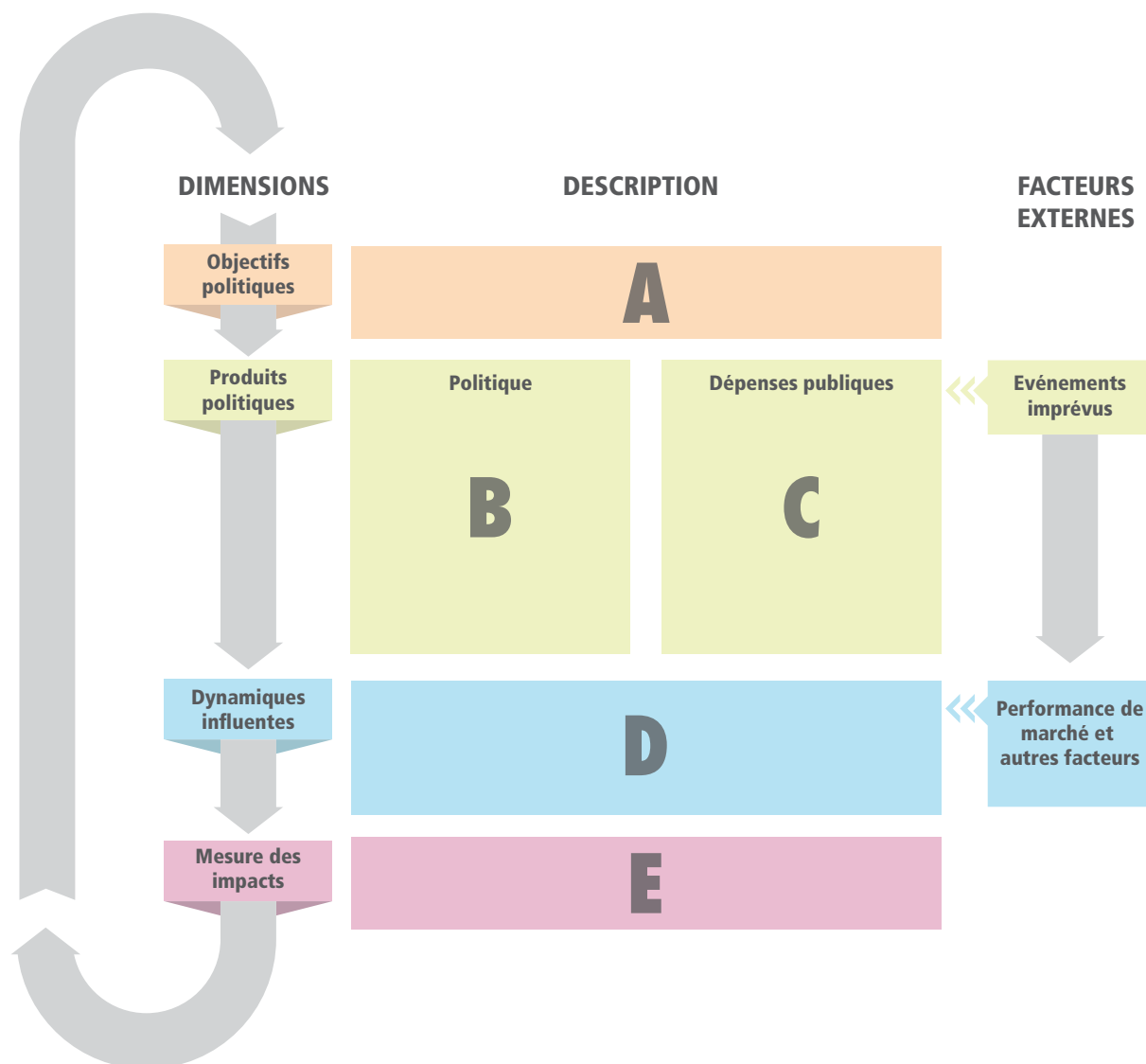
L'analyse a couvert une période de six ans, de 2005 à 2010, ce qui a permis une évaluation du degré de cohérence des politiques et de sa variabilité dans le temps, en particulier lors des changements de politiques qui se sont produits en réponse à la crise des prix alimentaires de 2007 et 2008 dans les pays sélectionnés et pour des produits spécifiques.

Méthodologie et approche

Cette section identifie les tendances d'un pays à l'autre en évaluant le degré d'alignement entre les objectifs politiques, les instruments politiques (mesures politiques et dépenses publiques) et leur effet sur les facteurs ou problèmes qui entraînent des incitations ou pénalisations par les prix pour les producteurs et les grossistes. Cette approche de l'analyse de la cohérence des politiques est définie dans les Directives méthodologiques du SPAAA (2013) et résumée dans l'Figure 38 (voir également le cas du coton au Kenya disponible à l'Annexe 5). Comme on le voit, la dimension politique «A» représente tous les buts et objectifs politiques liés à un produit particulier en train d'être analysé tandis que les dimensions «B» et «C» font référence à des mesures politiques spécifiques. Comme l'indiquent les facteurs extérieurs montrés dans le diagramme, les mesures politiques ne sont pas déterminées uniquement par des buts à long terme et les objectifs du gouvernement mais également par des événements imprévus comme les pénuries de production dues aux sécheresses ou autres catastrophes naturelles qui peuvent exiger des mesures politiques temporaires pour répondre aux besoins immédiats. La dimension «D» représente ces facteurs qui entraînent les incitations ou pénalisations par les prix pour les producteurs. Cette dimension prend en compte tous les effets directs et indirects des mesures politiques et de la performance globale du marché. Pour finir, la dimension «E» comprend les indicateurs SPAAA des incitations et pénalisations par les prix qui révèlent comment les politiques

et la performance du marché affectent les producteurs et les commerçants de la filière du produit et, donc, si les mesures politiques et les dépenses publiques atteignent les objectifs et buts annoncés.

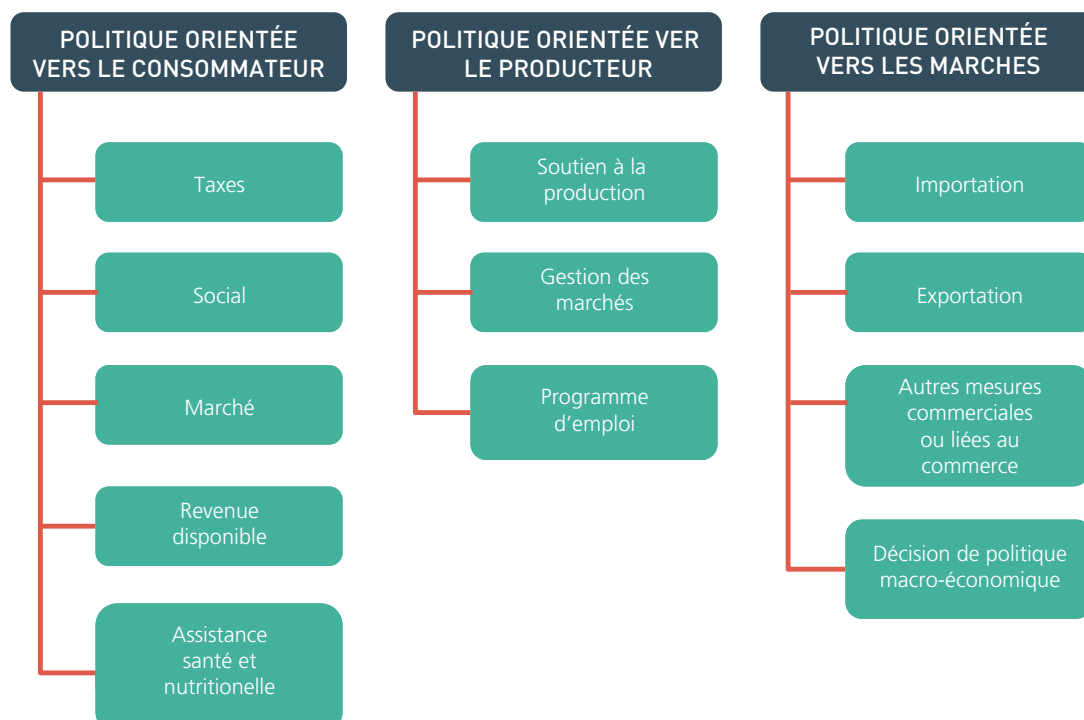
FIGURE 38. CADRE ANALYTIQUE POUR L'ANALYSE SPAAA DE LA COHÉRENCE POLITIQUE



Source: SPAAA

Les objectifs et mesures politiques (dimensions A, B et C) des dix pays ont été identifiés et classés soit comme politiques orientées vers le consommateur, soit comme politiques orientées vers le producteur ou encore comme politiques orientées vers le commerce, selon la typologie de l'Analyse des décisions en matière de politiques alimentaires et agricoles (FAPDA) (Figure 39).

FIGURE 39. CLASSIFICATION FAPDA DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES



Source: FAPDA, 2013

4.1 Politiques orientées vers le consommateur

Conclusions Principales

La plupart des pays ont mis en œuvre des politiques commerciales et de marché protectionnistes, comme les prix minimum et les tarifs d'importation pour soutenir les producteurs. Ces politiques ont souvent mené à des prix domestiques plus élevés, taxant ainsi les consommateurs. Toutefois, cette situation s'est inversée pendant la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08 lorsque les prix domestiques ont fortement augmenté. En réponse à ces circonstances exceptionnelles, les pays se sont fiés à des politiques commerciales et de marché à court terme, comme les prix plafonds, les interdictions d'exporter et la suppression ou la réduction des tarifs d'importation sur les cultures importantes pour la sécurité alimentaire, plutôt qu'aux dépenses publiques pour soutenir les consommateurs. Si nombre de ces mesures ont été efficaces pour maintenir les prix abordables pour les consommateurs, elles ont souvent été en conflit avec les objectifs de développement à long terme pour le secteur, en réduisant les incitations par les prix pour les producteurs des produits agricoles clés.

Les résultats montrent que, malgré les conditions instables rencontrées par les consommateurs, les dépenses publiques ciblant les consommateurs ont été limitées par rapport aux dépenses ciblant les producteurs tout au long de la période analysée. Ceci en dépit du fait que la sécurité alimentaire et l'accessibilité sont des objectifs politiques pour tous les pays. Sur les fonds limités alloués directement aux programmes pour les consommateurs, la majeure partie a été dépensée pour l'entretien et l'accroissement des stocks alimentaires publics, qui existaient dans six des dix pays du SPAAA. Cela laisse entendre que la crise des prix alimentaires a renouvelé l'intérêt pour le développement de réserves alimentaires nationales, ce qui a été prouvé par le nombre croissant de produits inclus dans les programmes nationaux de stocks alimentaires.

Les résultats pour les incitations par les prix au niveau du grossiste servent de mesure de substitution pour les effets des distorsions des politiques et du marché sur les consommateurs. Par exemple, les incitations par les prix pour les grossistes sont le reflet des pénalisations pour les consommateurs qui ont payé un prix plus élevé qu'ils ne l'auraient fait si les distorsions des politiques et du marché étaient supprimées. En revanche, si les distorsions des politiques et du marché ont généré des pénalisations par les prix pour les grossistes, comme cela a été le cas dans la plupart des pays (Figure 40), alors les consommateurs ont connu des incitations par les prix. Toutefois, si les prix de gros domestiques sont alignés sur les prix de référence (montrant zéro pour cent d'écart), alors ni les prix de gros, ni les prix au consommateur n'ont été affectés

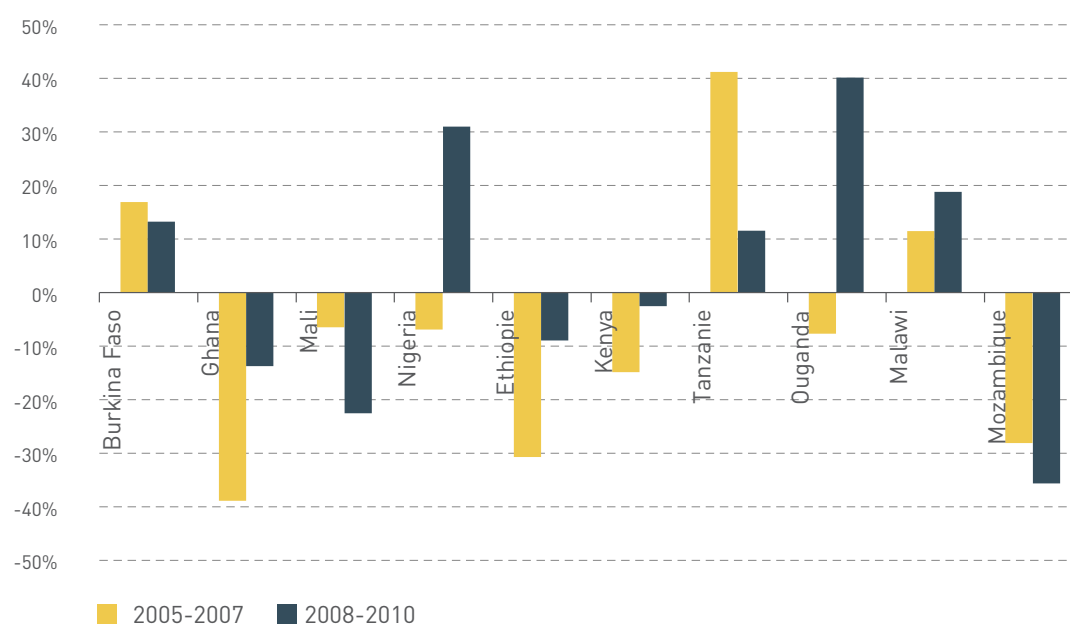
par les distorsions des politiques et du marché. Dans ce scénario, les résultats indiquent que les marchés domestiques ont fonctionné de façon efficace puisque les deux agents ont perçu le prix qu'ils auraient perçu dans un environnement libre de toute distorsion.

La Figure 40 montre que lors de la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08, cinq pays sur dix (Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Kenya et Tanzanie) ont réussi à réduire les prix au consommateur des cultures importantes pour la sécurité alimentaire. Cela transparaît dans les prix perçus par les grossistes qui ont eu tendance à s'aligner sur les prix de référence pendant la période 2008-2010. On peut également considérer que les consommateurs bénéficient de prix plus proches des prix de référence suite aux politiques adoptées pendant la crise des prix alimentaires, en particulier l'assouplissement des tarifs d'importation et autres mesures commerciales protectionnistes.

Pour tous les autres pays (Malawi, Mali, Mozambique, Nigéria et Ouganda), les résultats des incitations par les prix ont été mitigés, sans modèle ni tendance clairs. Cela est dû à la grande variété de mesures politiques adoptées par les gouvernements, ainsi qu'aux effets de distorsion des coûts d'accès élevés, en particulier pour les produits peu négociés.

L'Ouganda est le seul pays où les incitations (ou pénalisations) par les prix au consommateur ont été essentiellement influencés par la performance du marché du fait des politiques de libéralisation commerciale du pays et de l'absence de contrôle des prix. Les résultats pour les consommateurs de produits essentiels pour la sécurité alimentaire ont varié fortement selon les années. Les pénalisations par les prix (taxes) pour les consommateurs étaient présentes pour les produits sujets à un tarif d'importation (blé, sucre et riz), tandis que les consommateurs de produits peu négociés ont bénéficié d'incitations (soutien) au cours de la période d'analyse.

FIGURE 40. ÉCART MOYEN PAR PAYS ENTRE LES PRIX DE GROS ET LES PRIX DE RÉFÉRENCE INTERNATIONAUX POUR LES PRODUITS IMPORTANTS POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (TNP OBSERVÉS*), 2005-2007 ET 2008-2010



*Les TNP observés mesurent l'effet des distorsions des politiques de marché et commerciales ainsi que de la performance globale du marché sur les prix domestiques.

Source: SPAAA

Dépenses publiques

Les dépenses publiques qui visent à fournir un soutien direct aux consommateurs ont été très limitées, ce qui est cohérent avec les cadres politiques des pays analysés par le SPAAA. De fait, ces cadres mettent souvent l'accent sur le côté production, même lorsqu'ils font référence à la sécurité alimentaire. De façon surprenante, la crise des prix alimentaires n'a pas entraîné une augmentation importante des dépenses orientées vers le consommateur; elles sont restées marginales par rapport aux dépenses orientées vers le producteur. Les faibles niveaux des dépenses orientées vers le consommateur laissent suggérer que la plupart de l'aide alimentaire a été fournie par des organisations donatrices. Il est important de noter qu'une grande partie des consommateurs sont également des producteurs et, en tant que tels, ont pu profiter des dépenses publiques qui ciblent les producteurs.

Mesures politiques

La plupart des pays ont mis en œuvre des politiques commerciales et de marché protectionnistes, comme les prix minimum et les tarifs d'importation pour soutenir les producteurs et accroître l'approvisionnement alimentaire. Ces politiques ont souvent mené à des prix domestiques plus élevés, taxant ainsi les

consommateurs. Toutefois, cette situation s'est inversée lors de la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08 lorsque les prix domestiques ont fortement augmenté. En réponse à ces circonstances exceptionnelles, les pays se sont surtout fiés aux politiques commerciales et de marché plutôt qu'aux transferts budgétaires vers les consommateurs pour maintenir les denrées alimentaires à un prix abordable.

La plupart des mesures politiques, comme les prix plafonds au Burkina Faso, au Kenya³⁸ et au Mali, ainsi que les prix subventionnés dans six des dix pays, ont été mises en œuvre pendant la période 2007-2009. Les contrôles des prix, associés aux mesures commerciales comme l'exemption des droits d'importation ou l'interdiction d'exportation des produits alimentaires de base, témoignent du nombre important de décisions politiques ad hoc à court terme adoptées pendant la crise des prix alimentaires. Ces mesures n'étaient pas prises en compte dans les cadres stratégiques de la plupart des pays. Dans de nombreux cas, elles étaient même en conflit avec les objectifs de développement à long terme pour le secteur, en réduisant les incitations par les prix pour les producteurs de produits agricoles clés. Ainsi, les gouvernements tireraient profit de politiques qui soutiennent les consommateurs sans diminuer les incitations pour les producteurs.

ENCADRÉ 5. POLITIQUES COMMUNES DES PRIX DANS LES DIX PAYS ANALYSÉS PAR LE SPAAG

Prix plafond En 2008, le gouvernement du Burkina Faso a entamé des négociations avec les grossistes et les importateurs et a convenu d'une série de prix fixés pour limiter l'impact de l'augmentation des prix internationaux sur les consommateurs. Cependant, les importateurs n'ont pas toujours respecté les prix convenus. En 2009, le Kenya a mis en place un système de plafonnement des prix au niveau du détaillant et du grossiste pour divers produits: maïs, farine de maïs, blé, farine de blé, riz, graisse de cuisine, sucre, paraffine, diesel et pétrole. Il est toutefois devenu effectif en 2012. Une mesure similaire a été introduite au Mali où les prix du lait et du riz étaient contrôlés¹.

Ouverture des stocks alimentaires à des prix subventionnés. Les prix subventionnés étaient communs dans la grande majorité des pays: Burkina Faso (2008, et 2009), Ethiopie (2008 et 2009), Malawi (2011), Kenya (2008) et Tanzanie (2009).

1 Information du FAPDA disponible sur: <http://www.fao.org/economic/fapda/tool/Main.html>

Globalement, l'aide alimentaire, les prix plafonds, les prix subventionnés et l'ouverture des stocks de céréales ont généralement été efficaces pour le contrôle du prix des céréales pour les consommateurs lors de la crise des prix alimentaires. En effet, dans ces pays où de telles mesures de politique ont été mises en place, prix des céréales au niveau du grossiste (pris comme mesure de substitution pour les prix au consommateur) ont eu tendance à s'aligner sur les prix de référence.

38 Le Parlement a adopté une loi sur le contrôle des prix en 2009 pour les biens essentiels, mais la réglementation sur les prix a été vraiment mise en 2012.

L’Ethiopie et le Mali font partie de ces pays dont les politiques qui visaient au contrôle des prix céréaliers ont réussi à maintenir les prix bas pour les consommateurs, même si cela s’est fait dans une large mesure aux dépens des agriculteurs et des grossistes. Dans ces deux pays, des subventions aux importations de céréales ont souvent été mises en œuvre en même temps que des interdictions d’exporter des céréales, particulièrement lors des périodes pendant lesquelles les prix alimentaires étaient plus élevés qu’à l’habitude. Des taux de change surévalués et des marchés sous-développés ont également contribué à faire baisser les prix céréaliers. De fait, les prix du riz et du maïs au Mali étaient inférieurs aux prix que les consommateurs auraient payé en l’absence de politiques affectant les niveaux des prix domestiques. La même tendance a été observée pour le maïs en Ethiopie. Toutefois, l’aide alimentaire qui représente une part importante de la consommation de céréales en Ethiopie, peut avoir contribué à faire baisser les prix domestiques, en particulier dans le cas du blé.

Stocks céréaliers

Les crises des prix alimentaires de ces dernières années ont réactivé l’intérêt pour les stocks céréaliers en tant que stratégie pour stabiliser les prix et assurer la sécurité alimentaire³⁹. La preuve en est le nombre croissant de produits inclus dans les stocks alimentaires de quelques pays et l’utilisation de nouveaux mécanismes de stocks régulateurs, comme ceux mis en œuvre au Ghana où la National Buffer Stock Company (NAFCO) a été installée en 2010⁴⁰.

ENCADRÉ 6. STOCKS PUBLICS DE CÉRÉALES VIVRIÈRES (STOCKS RÉGULATEURS)

Des stocks de céréales vivrières sont opérationnels au Burkina Faso (millet, maïs, sorgho et riz, ajoutés en 2008, plus stocks financiers), Ethiopie, Ghana (maïs, riz paddy et soja), Kenya (maïs), Mali (maïs, millet, sorgho et riz) et Tanzanie (maïs et sorgho plus stocks financiers).

En plus des politiques commerciales et de prix, la constitution de stocks et les mesures d’ouverture ont été des instruments communs utilisés pour soutenir les consommateurs lors de la crise des prix alimentaires. Toutefois, les résultats sur les dépenses publiques montrent que la plupart des pays analysés ont consacré une très petite part de leur budget aux infrastructures de stockage public et à leur entretien. En fait, à l’exception du Mali et de la Tanzanie, les dépenses de stockage entre 2006 et 2010 sont presque inexistantes. Ces conclusions semblent incohérentes avec les objectifs politiques nationaux, surtout étant donné la priorité souvent accordée aux stocks publics au sein des programmes de développement agricole des pays.

39 Les objectifs des stocks de céréales vivrières ne sont souvent pas clairs, car ils sont utilisés pour stabiliser les prix et à des fins d’aide alimentaire.

40 Pour plus d’informations, veuillez-vous référer au Rapport mondial (2013)

Les recherches passées et en cours indiquent que les stocks publics de céréales vivrières ont échoué dans de nombreux cas, du fait des coûts de transaction élevés encourus par les gouvernements pour les gérer, qui sont difficilement comparables aux avantages en termes de stabilisation des prix. Cependant, la Banque mondiale (2012) souligne les stocks alimentaires, couplés à des transferts d'espèces visant les populations les plus vulnérables, peuvent être un instrument efficace pour renforcer la sécurité alimentaire.

4.2 Politiques orientées vers le producteur

Conclusions Principales

En dépit d'une large part des budgets nationaux allouée au développement des infrastructures commerciales et de transport, les pénalisations par les prix imputables aux inefficacités du marché, comme le sous-développement des infrastructures et le manque d'organisation des filières, sont en augmentation.

En réponse à la crise des prix alimentaires, les gouvernements ont adopté plusieurs programmes de subventions aux intrants, même si ces mesures n'ont pas été systématiquement incluses dans les objectifs politiques.

La recherche et la diffusion des savoirs sont communément incluses dans les objectifs politiques mais les dépenses publiques à leur égard n'ont pas été allouées de manière cohérente.

Les stratégies orientées vers le producteur dans les dix pays analysés par le SPAAA se sont généralement focalisées sur l'augmentation de la production et de la productivité par un soutien direct aux producteurs. Cependant, il existe des différences importantes entre pays en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques, le niveau et la composition des dépenses publiques et l'impact que ces politiques ont eu sur les incitations par les prix pour les producteurs.

Assistance et soutien directs aux infrastructures agricoles

Les dix pays analysés par le SPAAA considèrent l'augmentation de la production et de la productivité agricoles comme une des priorités de leurs programmes de développement agricole. Cependant, cet objectif politique ne s'est pas toujours traduit par un plan complet de mise en œuvre ni une approche holistique du développement. Les seules exceptions ont été le Ghana, la Tanzanie et l'Ouganda, où les mesures ont visé à soutenir et assister les agriculteurs dans plusieurs domaines, de la production au stockage et à la commercialisation, y compris l'investissement, l'accès aux services financiers et l'équipement pour les opérations quotidiennes.

Dans les dix pays, les subventions aux intrants ont été la principale mesure politique utilisée pour fournir un soutien direct aux producteurs. En dépit de leur importance, l'analyse SPAAA des dépenses publiques, qui a couvert cinq des dix pays (Burkina Faso, Kenya, Mali, Tanzanie et Ouganda), a révélé que la part du budget consacrée au soutien indirect (biens publics) était supérieure à la part consacrée au soutien direct (biens privés) pour tous les pays sauf le Burkina Faso. Les paiements aux producteurs ont varié de 26 pour cent (Ouganda) à 44 pour cent (Burkina Faso) des dépenses publiques en soutien au secteur agricole entre 2006 et 2010 (Figure 27). Donner la priorité au soutien indirect semble cohérent avec les objectifs politiques nationaux lorsque l'on considère les défis auxquels font face les producteurs. De fait, l'analyse SPAAA des prix montre que les lacunes des infrastructures sont l'une des principales causes de pénalisations par les prix pour les producteurs, qui ont souvent entraîné des coûts d'accès élevés et une faible intégration des marchés.

Programmes d'intrants

Les mesures politiques mises en œuvre dans tous les pays analysés indiquent que les producteurs ont été principalement soutenus par des programmes d'intrants. Les niveaux de dépenses publiques allouées aux intrants montrent que le Burkina Faso, le Kenya et le Mali se sont focalisés davantage sur les intrants en capital (équipement) que sur les intrants variables (semences et engrais). Au Burkina Faso et au Mali, les intrants en capital ont consisté principalement en systèmes d'irrigation sur l'exploitation, ce qui est cohérent avec les stratégies nationales d'expansion de la superficie totale cultivée. En Tanzanie et en Ouganda, les programmes d'intrants au capital ont également été bien développés mais n'ont pas été appréhendés par l'analyse des dépenses publiques car ils étaient basés principalement sur des exemptions de taxes pour faciliter l'achat d'équipement.

Les programmes de soutien aux intrants ne semblent pas être cohérents avec les objectifs annoncés/programmes de développement car les programmes de soutien aux engrais et/ou semences sont devenus opérationnels entre 2008 et 2009 comme réactions ad hoc à l'augmentation des prix des intrants agricoles pendant les années de flambée des prix alimentaires. C'est particulièrement évident dans des pays comme l'Éthiopie, le Ghana et le Malawi car ils dépendent des importations pour un large éventail d'intrants de production.

De telles décisions politiques ad hoc posent des problèmes à la cohérence des politiques du fait de l'instabilité politique et de l'incertitude qu'elles engendrent. De fait, elles représentent une part importante du budget public et exigent d'importantes ressources humaines au niveau ministériel, ce qui compromet la mise en œuvre de plans politiques à moyen et long terme. L'impact positif de telles réactions sur la production n'est pas garanti. Par exemple, au Mali, les producteurs de riz ont reçu des subventions aux intrants mais ont été confrontés à des prix bas dus à la levée des taxes à l'importation pour protéger les consommateurs. Au Burkina Faso, les producteurs ont également connu des pénalisations par les prix et ont été mal intégrés aux marchés internationaux pour cause de manque de qualité et de production normalisée.

Soutien indirect à l'agriculture

Presque toutes les stratégies nationales de développement agricole font référence à l'amélioration des infrastructures agricoles ainsi qu'à la production (recherche) et diffusion de connaissances (formation, services de vulgarisation et assistance technique).

Une revue des décisions politiques dans les cinq des pays analysés par le SPAAA montre que le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont mis en œuvre des mesures politiques pour soutenir la recherche et la diffusion de connaissances. L'analyse indique que, dans les trois pays, la recherche et la diffusion de connaissances ont représenté près de 70 pour cent du budget alloué au soutien indirect à l'agriculture. Cela semble cohérent avec les objectifs politiques de ces pays. On ne peut pas en dire autant du Mali et du Burkina Faso, qui ont alloué respectivement 23 et 48 pour cent de leur budget de soutien indirect à l'agriculture à la recherche et la diffusion des connaissances. Les gouvernements du Burkina Faso et du Mali ont concentré la majeure partie de leurs dépenses indirectes sur les infrastructures afin de stimuler la production de riz.

Dans certains cas, le peu d'investissement dans l'assistance technique, les formations et les services de vulgarisation ont limité le potentiel des programmes d'intrants car les intrants n'étaient pas systématiquement fournis avec les informations correspondantes pour une utilisation correcte. Cela a été clairement prouvé dans le cas du Malawi, où les agriculteurs ont reçu des paquets d'intrants pour la production de maïs sans l'assistance technique appropriée sur la façon de les utiliser.

Au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, le développement des infrastructures a reçu moins d'attention et de ressources qu'au Burkina Faso et au Mali. Cela a été particulièrement marqué dans le cas de la Tanzanie où les dépenses pour les infrastructures ont été extrêmement limitées. Toutefois, ces niveaux de dépenses ont été cohérents avec les objectifs et la stratégie de la Tanzanie qui visait le développement de partenariats public-privé afin de promouvoir le développement des infrastructures.

Le budget pour l'irrigation a été plus élevé dans tous les pays que celui pour la construction de routes sauf en Ouganda. En outre, l'Ouganda a été le seul pays qui a mis en œuvre des mesures politiques spécifiques qui ciblent le développement routier. L'analyse SPAAA des incitations par les prix révèle que, dans les dix pays analysés, les producteurs ont été surtout pénalisés par les coûts d'accès élevés et la faible intégration aux marchés domestiques et internationaux.

4.3 Politiques orientées vers la commercialisation, les échanges et la macro-économie

Conclusions Principales

Les droits d'importation ont entraîné des prix plus élevés pour les commerçants et les grossistes mais ne se sont pas systématiquement traduits par des prix plus élevés pour les producteurs. La surévaluation des taux de change a empêché les producteurs de percevoir des prix qui reflétaient les prix internationaux.

Politiques d'importation

Neuf pays sur les dix étudiés ont mis en œuvre des politiques d'importation sous la forme de droits au cours de la période d'analyse, sauf dans le cas de l'Éthiopie.

ENCADRÉ 7. POLITIQUES D'IMPORTATION COMMUNES DANS LES DIX PAYS ANALYSES PAR LE SPAAA

Droits d'importation. Les droits d'importation vont de 10 à 75 pour cent. Ils incluent généralement les produits en rapport avec la sécurité alimentaire et pour lesquels les pays ont montré une forte dépendance à l'égard de leurs importations. Il s'agit principalement du riz, du maïs et du sucre. Bien que ce ne soit pas toujours mentionné explicitement dans les documents stratégiques, les droits et restrictions d'importation ont souvent été mis en œuvre avec l'objectif de développer l'industrie locale et d'accroître l'autosuffisance. Entre 2008 et 2009, les dix pays ont suspendu ou réduit les tarifs d'importation sur les produits concernant la sécurité alimentaire pour tenter de maintenir les prix bas pour les consommateurs. Au Burkina Faso, les droits d'importation ont été suspendus pour le riz, l'huile, le sel, les produits laitiers, les préparations alimentaires pour enfants et l'huile de coton. Au Mali, ils ont été levés pour le riz, le lait et l'huile. Au Kenya, les droits d'importation ont été suspendus ou réduits pour le blé, le maïs et le sucre. Le Malawi a suspendu le droit d'importation sur le maïs tandis que la Tanzanie a suspendu les droits d'importations sur diverses céréales. Au Ghana, les droits d'importation sur le riz et le maïs ont été suspendus mais rétablis fin 2009.

Restrictions d'importation. Au Nigéria, les importations de volaille, d'œufs, de porc, de bœuf, de manioc, de certaines huiles végétales raffinées et de beurre de cacao ont été interdites tandis que des tarifs d'importation ont été ultérieurement appliqués sur le manioc, le maïs et le riz (dont les importations ont également été interdites jusqu'en 2007-2008).

En général, les droits et restrictions d'importation se sont révélés extrêmement efficaces pour augmenter les prix de gros dans la plupart des cas. Toutefois, les prix de gros plus élevés ne se sont pas toujours traduits par des prix au producteur plus élevés au seuil de l'exploitation. Dans la plupart des cas, la transmission des prix entre le grossiste et le seuil de l'exploitation était faible du fait de la mauvaise organisation des agriculteurs et de leur manque d'accès aux informations sur le marché. Cela a souvent abouti à une concentration de la puissance commerciale et des profits chez les agents en aval de la filière (grossistes, commerçants et transformateurs).

Politiques de taux de change

Le désalignement du taux de change a été l'un des facteurs clés qui a contribué aux pénalisations par les prix pour les producteurs dans quatre pays dont les monnaies étaient surévaluées: Burkina Faso, Ethiopie, Malawi et Mali.

Le franc CFA du Burkina Faso et du Mali est aligné sur l'Euro. La surévaluation de l'Euro par rapport au dollar américain a résulté en une surévaluation du FCFA à partir de 2007⁴¹. Cela a mené à une réduction des prix des produits importés, comme le riz et l'huile de palme, stimulant ainsi leur compétitivité. La surévaluation a également fait augmenter le prix des exportations, ce qui a réduit leur compétitivité sur le marché international. Pour toutes ces raisons, la surévaluation constitue une sérieuse menace pour le développement futur de l'agriculture et l'augmentation de la production.

L'analyse SPAAA montre qu'au Burkina Faso et au Mali, la surévaluation du FCFA a empêché les agriculteurs de profiter pleinement des augmentations des prix mondiaux du riz et du coton graine en 2007 et 2008. Des conclusions similaires sont apparues pour le Malawi⁴², où la surévaluation du kwacha depuis 2007 a pénalisé les agriculteurs, et en Ethiopie⁴³, où la surévaluation du birr a rendu les importations non rentables pour les commerçants mais beaucoup moins chères pour les consommateurs.

Impôts locaux, frais et coûts illicites

Dans certains cas, les frais et impôts locaux ont limité les incitations par les prix pour les producteurs. En Tanzanie, par exemple, les producteurs de canne à sucre ont été pénalisés à cause de taxes à la consommation sur le sucre. Les producteurs de bétail kenyans ont également été lourdement pénalisés par les multiples et redondantes taxes locales et frais imposés aux commerçants qui déplacent le bétail des zones de pâturage éloignées jusqu'aux marchés de gros. Ces coûts supplémentaires réduisent souvent le prix que les commerçants veulent payer aux producteurs pour leur bétail, aboutissant à des incitations par les prix plus faibles.

41 Lançon et Benz 2007

42 IMF, 2013

43 Rashid, 2010

Les coûts illicites provoqués par les pots de vin et les retards aux barrages routiers le long des filières ont également limité les incitations pour les producteurs. Au Kenya, il a été clairement établi que de telles barrières non tarifaires ont affecté de façon importante les producteurs et marchands de maïs. Le fardeau de ces coûts supplémentaires est souvent absent des documents de politique et ignoré par les gouvernements. Pourtant, il continue d'être un phénomène largement répandu qui touche les producteurs de la plupart des pays.

Politiques de commercialisation

Les stratégies qui visaient l'amélioration de l'accès aux marchés et de l'efficacité des marchés ont été communes à tous les pays analysés et se référaient à la fois aux marchés domestiques et aux marchés d'exportation. Tous les pays ont alloué une part de leurs budgets à la commercialisation, allant de 5 pour cent (Burkina Faso) à 14 pour cent (Mali) du budget total pour le soutien indirect à l'agriculture. Toutefois, ces allocations budgétaires ont été plutôt limitées par rapport à d'autres types de soutien indirect. En outre, les dépenses publiques ciblant les commerçants et les transports étaient inexistantes dans tous les pays.

Fonctionnement de la filière

Les résultats du SPAAA montrent que la majorité des pénalisations pour les agriculteurs ne sont pas le résultat de politiques explicites mais plutôt le résultat d'inefficacités dans la structure et le fonctionnement des filières. Parmi les principales inefficacités qui ont contribué aux pénalisations par les prix pour les producteurs figurent le mauvais état des infrastructures routières et commerciales ainsi que le manque d'organisation chez les producteurs et l'asymétrie d'information, aboutissant à la concentration de la puissance commerciale et des profits chez les intermédiaires (à savoir les commerçants, les grossistes et les transformateurs).

Une analyse de la composition des dépenses publiques allouées au développement rural (dépenses favorables à l'agriculture) montre que les gouvernements ont eu des stratégies différentes pour les dépenses en direction des infrastructures routières. Le Burkina Faso, la Tanzanie et l'Ouganda ont consacré environ la moitié de leur budget pour le développement rural aux routes rurales tandis que le Mali a consacré 90 pour cent de son budget pour les infrastructures rurales au développement routier entre 2006 et 2010. Le budget pour les infrastructures rurales au Kenya a été particulièrement mince.

La plupart des stratégies de développement rural et agricole soulignent la nécessité de développer et renforcer les organisations de producteurs. Cependant, l'analyse SPAAA des incitations par les prix identifie le manque d'organisation chez les agriculteurs comme un problème clé qui contribue au faible pouvoir de négociation des agriculteurs et au manque d'accès aux informations sur les marchés. Dans de nombreux cas, ces facteurs ont mené à des incitations commerciales pour les commerçants et autres intermédiaires de la filière mais à des pénalisations pour les producteurs. Ainsi, les mesures politiques ont été insuffisantes pour renforcer l'accès des producteurs aux marchés.

5. Résumé des résultats du SPAAA par pays

Cette section offre un résumé des résultats pour les dix pays analysés. Les résultats sont issues des rapports pays et des notes techniques sur les incitations par les prix pour des produits agricoles clés ainsi que pour les dépenses publiques.

Comme indiqué dans les sections précédentes, au moment de la rédaction de ce rapport l'analyse des dépenses publiques avait été entreprise dans cinq des dix pays couverts par le SPAAA : Burkina Faso, Kenya, Mali, Ouganda et Tanzanie. Par conséquent, les résumés de ces pays comprennent également les principaux messages et conclusions ressortant de l'analyse des dépenses publiques et de l'évaluation de la cohérence des politiques.

Par ailleurs, le Burkina Faso, le Kenya, le Mali, l'Ouganda et la Tanzanie sont également des pays où les rapports pays ont été produits en étroite collaboration avec les institutions nationales partenaires. Ces rapports ont été officiellement présentés aux représentants des gouvernements nationaux dont les commentaires ont été pris en compte dans la finalisation des documents. En Ethiopie, au Ghana, au Malawi, au Mozambique et au Nigéria, les partenariats avec les gouvernements nationaux ont été établis à un stade ultérieur du processus de mise en œuvre du SPAAA. En conséquence, les résumés pour ces pays s'appuient sur les ébauches des rapports pays ou des notes techniques qui sont en train d'être mises à jour et finalisés. Les analyses des dépenses publiques sont actuellement en cours dans ces cinq pays et les conclusions seront incorporées au prochain rapport de synthèse du SPAAA.

Les résumés pays sont conçus pour compléter, voire enrichir, l'analyse des incitations par les prix (Section 2), l'analyse des dépenses publiques (Section 3) et l'analyse de la cohérence des politiques (Section 4) présentées dans ce rapport. Cette section offre un aperçu des cadres politique nationaux, met en évidence les particularités en termes de produits analysés et présente des résultats plus détaillés qui ne peuvent pas être appréhendés au niveau agrégé.

Cette page est volontairement vide

5.1 Burkina Faso

Au cours de la décennie passée, l'économie du Burkina Faso a connu une croissance considérable mais cela demeure insuffisant pour entraîner une réduction significative de la pauvreté, étant donné la forte augmentation de la population du pays. Le secteur agricole obtient de bons résultats, avec un taux de croissance de 9% du PIB agricole en 2010 (MEF/IAP, 2012) (Tableau 5). Ainsi, en parallèle du boum minier, le secteur agricole a apporté une contribution majeure à la croissance économique nationale. L'or est devenu la principale exportation du pays.

En 2009, l'agriculture a contribué à 35,3 pour cent du PIB et représenté plus de 37 pour cent des exportations nationales (MEF/IAP 2012, FAOSTAT 2012). L'activité agricole demeure extensive, dominée (72 pour cent) par des petites exploitations de moins de 5 ha en 2008 (MEF/IAP, 2012). Les céréales et le coton dominent la production agricole, et les céréales sèches et le riz sont les principaux aliments consommés (DGPER, 2010). À part le coton, auquel le gouvernement consacre une attention particulière depuis un certain nombre d'années, les secteurs des produits sont mal structurés. Toutefois, l'agriculture se diversifie lentement, avec le développement de nouveaux secteurs comme l'horticulture. De plus, il existe de bonnes possibilités offertes, entre autres, par la disponibilité des terres agricoles, le potentiel d'irrigation, la taille des cheptels, et la moyenne d'âge peu élevée de la population. La mauvaise organisation des zones rurales demeure une source de préoccupation pour le gouvernement. Les exploitations font également face aux contraintes de l'accès difficile aux intrants et au crédit ainsi que du faible niveau d'équipement. En 2008, on estimait que seulement 0,2 pour cent des exploitations utilisaient un tracteur (DGPER, 2011).

Le principal cadre de politique pour la période étudiée a été le Cadre stratégique pour la lutte contre la pauvreté (CSLP, 2000-10), qui fixe pour objectif au secteur agricole d'accroître la production et la productivité agricoles afin de créer un environnement économique favorable. La Stratégie de développement rural (SDR, 2003-15) a également été développée afin de traduire en actions les objectifs du CSLP. Elle vise à parvenir à la croissance durable du secteur de l'agriculture, à assurer la sécurité alimentaire et à promouvoir le développement durable. Les principaux produits ciblés par les politiques ont été le riz (Stratégie nationale de développement du riz, 2009) et le coton (garantie de prix minimum mise en œuvre en 2006). Les producteurs ont également reçu un soutien indirect avec la mise en œuvre de programmes de développement rural se concentrant principalement sur les infrastructures d'irrigation. Le FCFA a un taux de change fixe par rapport à l'Euro, dont on estime qu'il est surévalué d'environ 20 pour cent.

TABLEAU 5. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE AU BURKINA FASO

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	35% (2009)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	9% (2010)
Part de l'agriculture/ exportations totales, en valeur	37% (2010)
Part de l'agriculture/ importations totales, en valeur	20% (2010)
Part des petites exploitations <5 ha	72% (2007)
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	44% (2010)
Indice de développement humain (valeur)	0.331 (2012)
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	8% (2008)

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

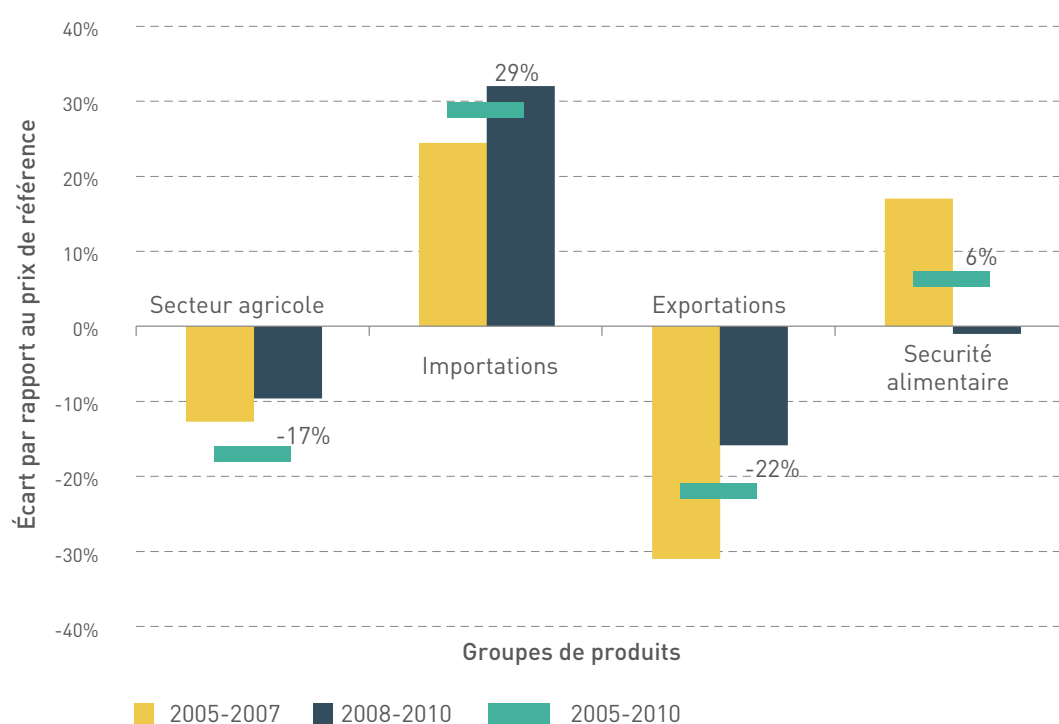
Entre 2005 et 2010, les producteurs ont perçu des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient perçus en l'absence des politiques mises en oeuvre et avec des marchés plus efficaces (Figure 41). Les prix que les agriculteurs ont perçus étaient de 10 à 15 pour cent inférieurs à ceux qu'ils auraient pu obtenir. Ceci a limité les revenus des agriculteurs et leur capacité d'investissement. Des prix plus bas pour les agriculteurs ne se sont pas nécessairement traduits par des prix plus bas pour les consommateurs. Même si le Burkina Faso ne taxe pas les exportations agricoles, les agriculteurs profitent rarement des prix plus élevés sur les marchés régionaux du fait du mauvais fonctionnement des filières. Pour tous les produits à part le coton, les coûts supplémentaires sont principalement dus aux coûts excessifs du transport et aux longues procédures pour passer les frontières. Les agriculteurs bénéficieraient grandement de politiques domestiques visant à abaisser les coûts de mise en marché. La monnaie surévaluée du Burkina Faso pénalise également les agriculteurs. La surévaluation du franc CFA signifie que les producteurs de tous les produits, à l'exception du riz, ont perçu des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient eus si le franc avait été réaligné sur le dollar américain. Toutefois, réaligner le franc causerait l'augmentation des prix au consommateur et du coût des intrants importés.

En dépit des pénalisations, les agriculteurs cultivant des produits spécifiques, en particulier le riz, le coton et le sorgho, ont perçu des prix supérieurs à ceux qu'ils auraient obtenus dans un environnement de marché efficace et en l'absence de politiques. Les raisons pour cela sont diverses: les tarifs à l'importation maintiennent les prix élevés pour les producteurs de riz mais entraînent des prix plus élevés pour les consommateurs de riz. Les producteurs de coton perçoivent des prix plus élevés de la part des trois offices du coton – les seuls acheteurs de coton au Burkina Faso. Toutefois, le coton est souvent exporté à perte. Les prix du sorgho au Burkina Faso sont plus élevés que les prix étalons régionaux, ce qui crée des incitations à la production. Pourtant, la plupart des producteurs exportent vers les pays voisins au lieu de commercialiser le sorgho sur le marché domestique et de profiter de prix élevés.

En termes de tendances dans le temps, les flambées des prix alimentaires entre 2007 et 2008 ont été marquées par une augmentation des pénalisations pour les agriculteurs. Ceci parce que les politiques gouvernementales se sont focalisées sur l'objectif de rendre les produits alimentaires plus abordables pour les consommateurs. Les prix au producteur pour certains produits importés n'ont pas suivi la montée en flèche des prix internationaux car des prix plafonds ont été imposés. Les prix sont restés également bas pour les produits faiblement échangés, qui sont souvent importants pour la sécurité alimentaire mais sont déconnectés du marché régional ou international. En conséquence, après 2007, il y a eu une forte baisse des incitations pour les producteurs de produits importants pour la sécurité alimentaire.

Les politiques mises en oeuvre et la faible performance du marché rendent les denrées alimentaires plus onéreuses pour les consommateurs tout en réduisant les prix pour les producteurs de produits exportés.

FIGURE 41. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS AU BURKINA FASO, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le coton graine et le riz; les exportations comprennent le bétail, le coton, le sorgho, la gomme arabique, le sésame; et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent le maïs, le riz, le sésame, le sorgho et l'arachide.

Source: SPAAA

Revue des dépenses publiques agricoles et rurales

Sur la période 2008-2010, le Burkina Faso a alloué en moyenne plus de dix pour cent de son budget à l'agriculture et au développement rural, avec une augmentation de deux pour cent des dépenses budgétisées entre 2006 et 2010 et une augmentation de 6 pour cent des déboursements (Figure 42). Toutefois, la part du budget global dédiée à l'agriculture et au développement rural a baissé de quatre pour cent pendant la période analysée.

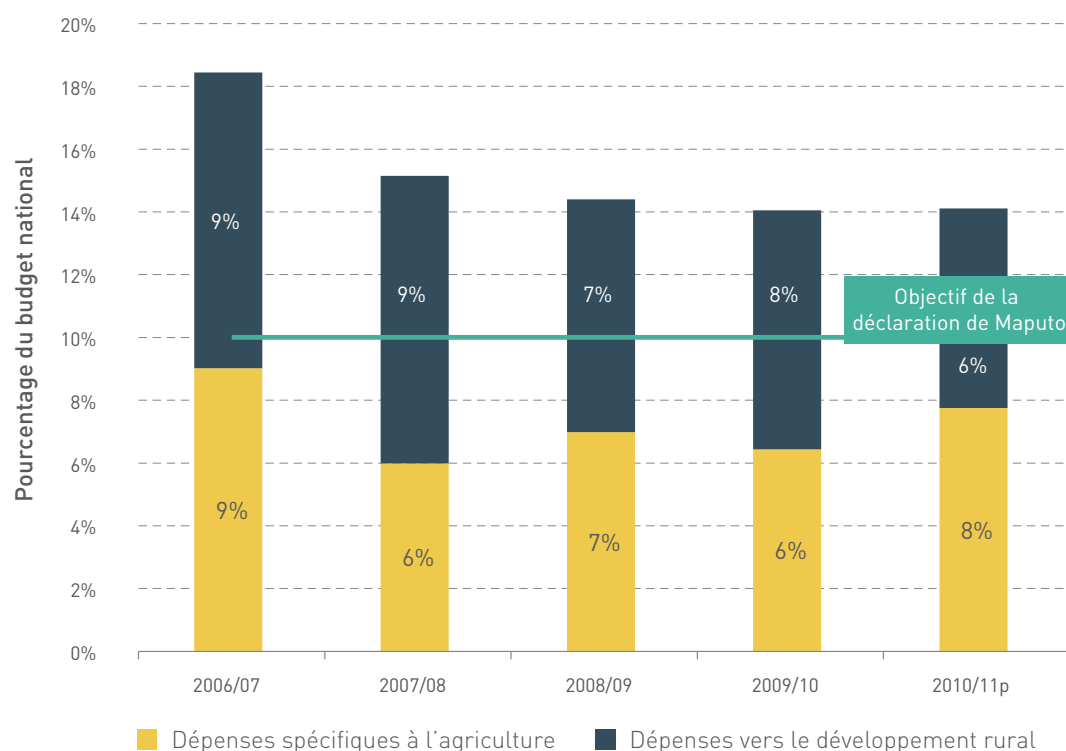
La composition des dépenses publiques s'est déplacée du soutien au développement rural vers un soutien au secteur agricole. Par ailleurs, les dépenses en soutien à l'agriculture se sont déplacées vers un soutien plus général (formation, recherche agricole et infrastructures hors exploitation) et détournées des paiements directs aux agriculteurs et aux autres personnes travaillant dans le secteur agricole.

Bien que les marchés sous-développés soient la principale raison des pénalisations pour les agriculteurs, il y a un soutien limité à l'amélioration des infrastructures qui rendraient les marchés plus efficaces. Plus particulièrement, les dépenses publiques pour les infrastructures de commercialisation et de stockage ainsi que pour les routes rurales demeurent limitées. Les dépenses publiques pour l'agriculture sont dominées par les paiements aux producteurs à travers les subventions aux intrants (38 pour cent). En revanche, de très faibles pourcentages sont alloués à la commercialisation (3 pour cent), au stockage (0 pour cent), à l'inspection (1 pour cent), à la vulgarisation (3 pour cent), à l'assistance technique (1 pour cent) et à la recherche agricole (6 pour cent).

Les dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural ont apporté un soutien transversal à tous les produits, représentant 73,2 pour cent des dépenses totales en 2010. La part des dépenses en soutien à des groupes de produits a connu une augmentation régulière entre 2006 (8,7 pour cent) et 2009 (21,5 pour cent). Presque 90 pour cent des dépenses publiques pour un produit spécifique vont au riz et au coton. Les produits les plus importants pour la sécurité alimentaire de la population ne sont pas ciblés par des politiques ou stratégies spécifiques.

L'aide au développement pour le secteur agricole a baissé de 114 à 101 millions FCFA entre 2006 et 2010. Sur la période 2006-2010, la part du financement extérieur, constituée de prêts pour une moyenne de 54,2%, a représenté en moyenne 71 pour cent des dépenses publiques totales pour l'agriculture et le développement rural.

FIGURE 42. DÉPENSES PUBLIQUES VERS L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL AU BURKINA FASO, 2006-2010



Source: SPAAA

Évaluation de la cohérence des politiques

Sur la période étudiée, le gouvernement du Burkina Faso a mis en oeuvre des politiques commerciales et de prix, plutôt qu'aux dépenses publiques, pour soutenir les consommateurs. Le gouvernement a fourni peu de soutien aux cultures de base qui sont essentielles pour la sécurité alimentaire, utilisant comme alternative les restrictions d'exportation. Toutefois, pendant la crise des prix alimentaires, le gouvernement a levé temporairement les taxes à l'importation et imposé des prix plafonds afin d'abaisser les prix pour les consommateurs urbains. Cela n'a pas été considéré comme une réussite car une poignée d'importateurs contrôlent les prix à l'importation et de détail. Le Burkina Faso a, toutefois, été le seul pays analysé par le SPAAA dont le gouvernement a augmenté les dépenses publiques en faveur des consommateurs (augmentation de 6 à 12 pour cent entre 2006 et 2010), à travers l'aide alimentaire, les programmes d'alimentation scolaire, les bons et les transferts d'espèces. Malgré cette augmentation, le soutien direct global limité aux consommateurs semble cohérent avec les objectifs politiques du gouvernement qui se concentrent fortement sur la stimulation de la productivité et mettent peu l'accent sur la sécurité alimentaire.

En ce qui concerne les politiques orientées vers le producteur, le gouvernement a davantage investi dans les subventions aux intrants (38 pour cent des dépenses spécifiques à l'agriculture) que dans les infrastructures agricoles (20 pour cent). Cependant, la plupart des subventions aux intrants ont consisté en des équipements d'irrigation au niveau des exploitations plutôt qu'en intrants variables, ce qui s'explique par les conditions climatiques du Burkina Faso et la focalisation du gouvernement sur la production de riz irrigué. De fait, le riz et le coton ont représenté plus de 90 pour cent des dépenses ciblant des produits uniques. Avec la formation, les infrastructures agricoles ont représenté, principalement sous la forme de routes de desserte et de canaux d'irrigation, une part importante des dépenses publiques pour l'agriculture. La recherche et le développement ont été peu financés. Il existe une incohérence dans les types de soutien fournis aux producteurs car, à long terme, le faible soutien apporté à la recherche et aux infrastructures agricoles compromettra l'objectif de stimulation de la productivité nationale de plusieurs cultures. L'objectif de diversification de la production semble également contredit par la focalisation sur le riz et le coton. Au final, les politiques commerciales mises en place (restrictions d'exportation, levée des taxes à l'importation) n'ont pas offert d'incitations aux producteurs, représentant par là encore un autre défi pour le développement et la diversification de la production agricole du Burkina Faso.

5.2 Ethiopie

L'Éthiopie est le pays sub-saharien le plus peuplé après le Nigéria. Le pays connaît un des niveaux de croissance économique les plus rapides du continent, avec une moyenne estimée à 7 pour cent en 2011/2012.

L'agriculture est un important contributeur de la croissance du pays, représentant jusqu'à 47 pour cent du PIB (Tableau 6). Le secteur emploie 80 pour cent de la population active et les exportations agricoles représentent 77 pour cent des recettes totales d'exportation. Tout en restant fort, le taux de croissance du secteur a connu une baisse constante entre 2004 (16,9 pour cent) et 2011 (5,2 pour cent). L'agriculture reste largement à petite échelle avec 95 pour cent des exploitations mesurant moins de 5 hectares. Quarante-et-un pour cent de la population étaient sous alimentés en 2011.

Le gouvernement éthiopien a adopté une position politique particulièrement interventionniste sur l'agriculture et l'alimentation. Au cours de la période 2005-2010, il a mis en œuvre un éventail de politiques commerciales et de marché ainsi que des contrôles budgétaires et macroéconomiques pour influencer le secteur.

Tout d'abord, le gouvernement a pris des mesures énergiques afin de stimuler la production agricole pour répondre à la demande croissante et augmenter les recettes d'exportation et les revenus ruraux. Le cadre stratégique pour le secteur a été défini dans le Plan pour un développement accéléré et durable pour mettre fin à la pauvreté (PASDEP), qui a couvert la période 2005-2010. La stratégie a défini des objectifs d'accroissement de la production et des exportations de produits à haute valeur ajoutée, en particulier le café, ainsi que la volonté d'une meilleure intégration des agriculteurs aux marchés domestiques et internationaux. Le développement d'une agriculture commerciale de grande échelle a également été un objectif important.

Le gouvernement a par ailleurs mis en place le Programme de filet de sécurité productif pour soutenir la consommation. Le programme fournit de la nourriture et des transferts d'espèces, en particulier par le biais de programmes "argent contre travail". Étant donné la forte vulnérabilité des consommateurs au cours de la période du fait des prix alimentaires élevés et de la volatilité des prix alimentaires résultant de la crise de 2007-2008, le gouvernement a adopté des mesures commerciales et de marché supplémentaires pour les protéger. Ces mesures ont consisté essentiellement en la suppression de la TVA sur les importations, la distribution de blé subventionné et d'aide alimentaire et l'imposition d'interdictions et de restrictions d'exportation afin de réduire les prix domestiques. Bien que ces mesures aient été partiellement efficaces pour abaisser les prix au consommateur des cultures de base, elles ont fait baisser les prix au producteur et limité les revenus d'exportation tirés des cultures de base.

En revanche, les exportations à forte valeur ajoutée ont été favorisées. En 2008, le gouvernement a créé une bourse de marchandises contrôlée par l'État pour améliorer les exportations de café, d'haricots et de

sésame. Par ailleurs, le gouvernement a imposé un solide contrôle sur les importations d'intrants par le biais d'agences parapubliques. Malgré d'importantes recettes provenant des exportations à forte valeur ajoutée, la balance commerciale agricole de l'Éthiopie est restée négative tout au long de la période analysée.

La Banque centrale d'Éthiopie, qui n'est pas indépendante du gouvernement, a également été utilisée pour influencer le secteur. Le taux de change birr éthiopien/dollar américain est considéré comme surévalué, surtout après la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08. Cette surévaluation a facilité les importations et rendu les exportations moins attractives. La disponibilité de devises étrangères a également été limitée, avec l'intention politique d'empêcher les importations effectuées par des commerçants privés.

TABLEAU 6. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE EN ETHIOPIE

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	47 % (2010)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	5.2% (2010)
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	76.7% (2010)
Part de l'agriculture importations totales, en valeur	14.3% (2010)
Part des petites exploitations <5 ha	95%
Pourcentage de pauvres en dessous de \$1.25 par jour (PPP) (% de la population)	30.7 (2011)
Rang dans l'Indice de développement humain	173
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	41% (2010)

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

Entre 2005 et 2010, les agriculteurs ont perçu des prix bas par rapport aux niveaux internationaux (Figure 43). Les politiques en place, en particulier pour les importations, associées à la faible performance du marché, ont rendu les produits alimentaires moins coûteux pour les consommateurs tout en faisant baisser les prix aux producteurs.

Le fort interventionnisme du gouvernement politiques du gouvernement qui visait à abaisser les prix au consommateur des aliments de base⁴⁴ – en particulier suite à la crise alimentaire – ont abouti, comme prévu, à des pénalisations par les prix pour les producteurs de maïs, de blé, de sorgho et de teff. Les exportations de ces quatre produits ont été restreintes au cours de la période et complètement interdites après 2008. Les producteurs n'ont pas profité des prix alimentaires élevés et ont donc été confrontés à des pénalisations par les prix. Pendant ce temps, le gouvernement a subventionné les ventes (de blé) et la distribution alimentaire,

44 Les produits d'importation sont les mêmes que les produits importants pour la sécurité alimentaire, sauf qu'ils n'incluent pas le teff qui est considéré comme un produit exportable. Le sous-secteur des produits de sécurité alimentaire n'est donc pas exclusif des deux autres sous-secteurs (importation et exportation). Le TNP du secteur agricole est calculé comme moyenne pondérée du TNP de tous les produits.

ce qui a contribué à faire baisser les prix des produits de base produits localement. De plus, la Banque centrale éthiopienne a adopté un taux de change surévalué au cours de la période, ce qui a accru la concurrence des importations à bas prix.

Toutefois, les politiques gouvernementales explicites ne sont pas la seule explication pour les pénalisations par les prix liées aux aliments de base. Les inefficacités du marché sont particulièrement aigües dans chacune de ces filières. Les coûts de transport sont considérés comme excessifs du fait de l'absence d'infrastructures de stockage et de la pénurie de gros véhicules, ce qui aboutit à des transports de quantités sous-optimales le long des filières, à de faibles économies d'échelle et, au final, à des prix bas offerts aux producteurs pour compenser les coûts de commercialisation. Les procédures normalisées et de classification sont inexistantes pour les quatre produits, ce qui a compromis encore davantage les opportunités pour les producteurs de profiter de prix plus élevés. Les pénalisations plus faibles pour les produits importants pour la sécurité alimentaire en 2008-2010 sont principalement le reflet des incitations connues par les producteurs de sorgho en 2008 et 2009. Celles-ci étaient dues à une augmentation exceptionnelle des prix domestiques du produit, causée par la crise alimentaire. La levée en 2010 des interdictions d'exporter pour la plupart des produits a aussi contribué généralement à faire baisser les pénalisations par les prix.

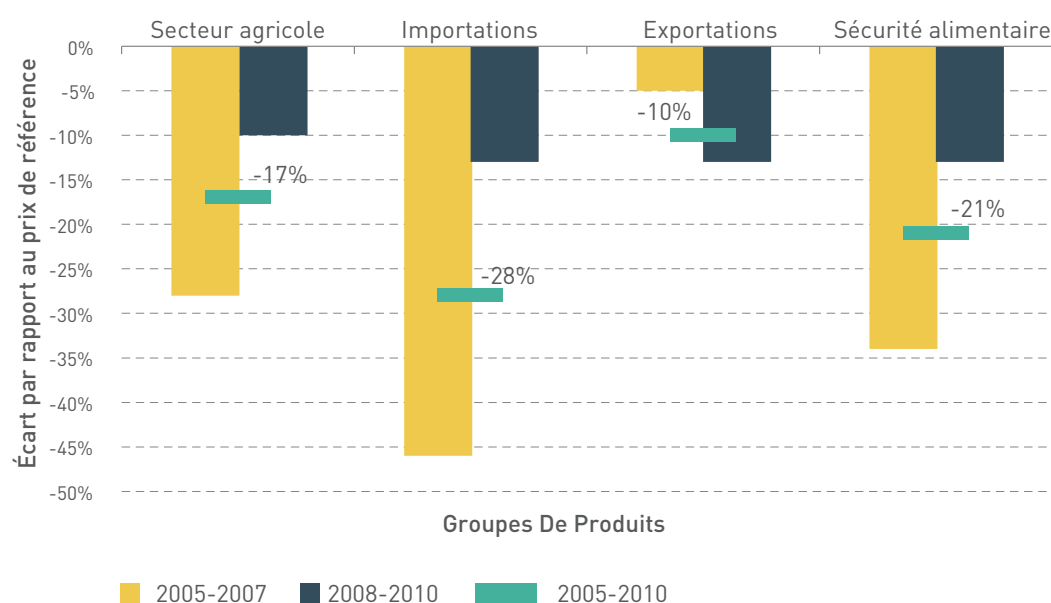
Sur la période 2005-2010, les producteurs de produits d'exportation ont reçu des pénalisations inférieures à celles des producteurs de cultures de base. De fait, alors qu'il restreignait les exportations de cultures de base, le gouvernement encourageait les exportations de cultures de grande valeur: café, sésame et haricots. Les exportations de ces deux derniers ont connu un boom après 2005 dû à la flambée des prix mondiaux et au solide soutien budgétaire du gouvernement dans le développement de ces filières (en particulier à travers la recherche et la vulgarisation et les subventions aux intrants). Toutefois, les trois filières ont continué à être confrontées aux inefficacités du marché, en particulier aux coûts de transport et de transformation excessifs, au nombre élevé d'intermédiaires, à divers frais et aux marges élevées des commerçants.

Afin de s'attaquer à ces défaillances du marché, le gouvernement a créé en 2008 la Bourse d'échanges de marchandises d'Éthiopie (ECX). C'est un système de marché aux enchères qui vise à rendre les filières d'exportation plus efficaces. Le système a mis en place des centres de distribution officiels dans les zones de production, offrant des procédures normalisées et de classification, ainsi qu'un statut officiel pour les commerçants et les exportateurs qui ont été obligés de payer leur place dans la salle des marchés de l'ECX à Addis Abeba. À l'exception de quelques cas, les producteurs, les commerçants et les exportateurs sont tenus de mener toutes les transactions en utilisant le système de l'ECX. Le café est la seule filière pour laquelle les indicateurs SPAAA peuvent fournir une évaluation de l'impact de l'ECX étant donné que les haricots et le sésame ont été introduits à la fin, ou après, la période d'analyse (2005-2010). Il semble que, pour le café, le système ECX a abouti à une augmentation des coûts d'accès entre 2008 et 2010. Cela s'explique par le fait que l'ECX en est à ses premiers stades, mettant en place des étapes et procédures administratives qui ne sont pas encore optimales par rapport aux relations directes entretenues depuis longtemps entre les producteurs, les commerçants et les exportateurs. Les incitations pour le café ont toutefois augmenté au cours

de la période grâce au pouvoir de marché des principaux courtiers de l'ECX qui ont utilisé à point nommé les pénuries pour faire monter les prix des enchères.

Les pénalisations supplémentaires rencontrées par les producteurs de produits d'exportation en 2008-2010 par rapport à 2005-2007 ont été principalement causées par les taux de protection plus faibles pour le teff. Le poids du teff dans la moyenne globale des produits d'exportation est lourd du fait de son volume de production élevé. Les mesures adoptées par le gouvernement pour abaisser les prix des cultures de base suite à la crise alimentaire expliquent l'augmentation du niveau des pénalisations vue dans le cas du teff. Il convient de noter que le teff, un produit alimentaire majeur spécifique à l'Éthiopie, est de plus en plus considéré comme produit d'exportation à fort potentiel pour la grande diaspora éthiopienne. Les politiques gouvernementales qui restreignent les exportations du teff ont par conséquent eu pour effet de causer d'importantes pertes aux recettes d'exportation du pays et aux revenus des producteurs. Cette politique n'a pas nécessairement réussi à soutenir la sécurité alimentaire puisque le teff est vu comme un produit de luxe pour les pauvres ruraux et urbains.

FIGURE 43. ÉCART MOYEN ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS EN ETHIOPIE, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le maïs et le blé; les exportations comprennent le café, les haricots, le sésame et le teff; et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent le maïs, le sorgho, le teff et le blé.

Source: SPAAA

5.3 Ghana

Le Ghana est l'un des pays africains à la croissance la plus rapide. Entre 2008 et 2012, son taux de croissance annuel de près de huit pour cent a contribué grandement à la réduction de la pauvreté. Le Ghana est en piste pour atteindre les OMD qui sont de réduire de moitié la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté et de parvenir à la scolarisation primaire universelle d'ici 2015. La réduction de la pauvreté peut être attribuée à la forte croissance des sous-secteurs du cacao et de la sylviculture. Malgré ces avancées, les inégalités de revenus entre régions et entre groupes socio-économiques demeurent élevées et ont augmenté pendant cette période de croissance accélérée.

L'agriculture est centrale dans l'économie du Ghana et a contribué à hauteur de 30,2 pour cent au PIB total du pays en 2010 (Tableau 7). La nouvelle Politique de développement du secteur de l'alimentation et de l'agriculture (FASDEP II) du Ghana vise «une agriculture modernisée aboutissant à une économie structurellement transformée». La FASDEP fixe des objectifs politiques à long terme pour le développement du secteur agricole et pour permettre aux parties prenantes de profiter de nouvelles opportunités. Une autre politique, le Plan d'investissement à moyen terme pour le secteur agricole (METASIP), a établi des priorités d'investissement à moyen terme (2011-2015). Pour finir, l'Initiative pour un développement accéléré de la savane (SADI) a été adoptée en 2010 pour s'attaquer aux écarts de développement entre le nord et le sud du Ghana.

Les politiques orientées vers le consommateur ont inclus la mise en place de stocks opérationnels et d'urgence par le biais de la National Food Buffer Stock Company (NAFCO) à partir de 2010. L'aide alimentaire a pris la forme de programmes d'alimentation scolaire (2005-10). Des programmes de transferts d'espèces ont été conçus (2008-12), ainsi que des mesures pour accroître les revenus et créer des emplois. Les producteurs ont été soutenus par un programme de subventions aux engrais introduit en 2008 et par la promotion de la mécanisation. Par rapport aux autres cultures, le riz a été particulièrement ciblé (Stratégie nationale de développement du riz, 2008), comme l'ont été les produits d'exportation, notamment le cacao. Concernant les politiques commerciales, les taxes à l'importation sur le riz, le blé et le maïs ont été supprimées en 2008, en réponse à la crise alimentaire. Elles ont été restaurées en 2009. Les tarifs à l'exportation ont été appliqués uniquement au cacao.

La crise mondiale des prix alimentaires (2007-08) a déclenché toute une série d'interventions politiques, comme la suspension temporaire des droits d'importation, des modifications dans le niveau d'imposition des produits exportés et d'autres formes de soutien à l'agriculture. Ces politiques ont parfois eu des effets contradictoires sur le secteur agricole.

TABLEAU 7. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE DU GHANA

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	30% (2010)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	5.3% (2010)
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	15.5% (2010)
Part de l'agriculture/importations totales, en valeur	11.1% (2010)
Part des petites exploitations <5 ha	49% (2008)
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	Total: 28.5% (2006)
	Rural: 39.2% (2006)
Rang dans l'Indice du développement humain	135
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	5% (2008)

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

Entre 2005 et 2010, les producteurs ont perçu des prix inférieurs aux prix internationaux, même si cet écart négatif a diminué au cours de la période d'analyse (Figure 44). Les politiques et la faible performance du marché ont rendu les produits alimentaires plus onéreux pour les consommateurs tout en réduisant les prix pour les producteurs de produits importants pour la sécurité alimentaire et de produits d'exportation.

Cette tendance à la diminution des pénalisations pour le secteur agricole dans son ensemble a été le résultat de divers facteurs hétérogènes: les producteurs de produits importés ont perçu des prix qui avaient tendance à être alignés sur les prix internationaux pendant la période 2008-10, tandis que les producteurs de produits exportés percevaient encore des pénalisations même si celles-ci étaient plus basses que pendant la période 2005-2007. Les producteurs de produits exportés ont perçu des prix plus bas que ceux qu'ils auraient pu percevoir à cause des politiques, du pouvoir de marché des commerçants et des inefficacités de la filière.

Les produits importants pour la sécurité alimentaire qui étaient peu commercialisés, comme le manioc, le sorgho ou l'igname, ont présenté les pénalisations les plus élevées pour les producteurs ghanéens par rapport aux prix internationaux. Ceci a été dû à l'absence de politiques visant à stimuler la production et/ou le développement de la filière et à la déconnexion des producteurs avec les marchés régionaux et internationaux.

La plupart des incitations pour les produits importés sont dues aux politiques commerciales tandis que les pénalisations pour les produits d'exportation sont liées aux taxes et aux infrastructures commerciales inefficaces.

Pour tous les produits importés, la protection des producteurs a été érodée par les coûts de transport et de commercialisation élevés dus au manque d'intégration des marchés et aux inefficacités de la filière. Cela s'est

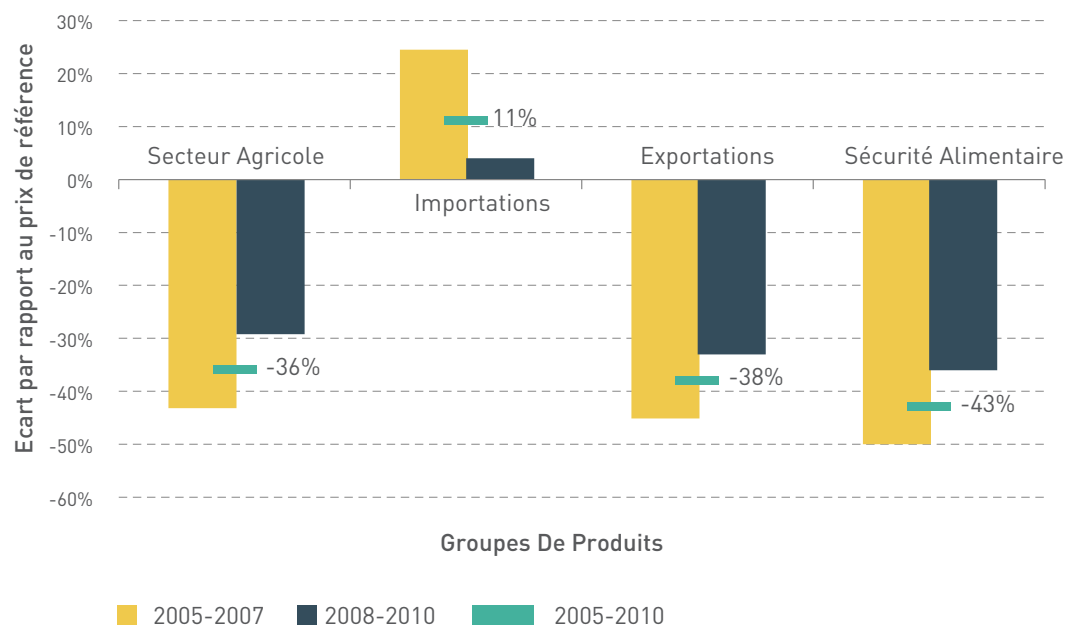
traduit par des agriculteurs qui supportent les coûts de telles inefficacités et sont pénalisés plus lourdement que les commerçants/transformateurs. Pour les produits importés, comme le riz et le maïs, l'écart négatif entre les prix domestiques et internationaux était imputable aux coûts excessifs du déplacement des produits à l'intérieur du pays, essentiellement depuis les principales zones de production jusqu'aux marchés de gros. Les coûts de la manutention portuaire et les divers frais et taxes appliqués aux produits importés n'ont pas protégé les producteurs domestiques et, en même temps, ont taxé les consommateurs, qui ont payé des prix plus élevés qu'ils ne l'auraient fait en l'absence de restrictions d'importation.

La présence de restrictions d'importation et l'abondance de taxes et frais supplémentaires montrent qu'il y a encore un long chemin à parcourir avant l'intégration régionale et la création d'une zone de libre-échange entre les États de la CEDEAO.

Les agriculteurs produisant des produits d'exportation auraient obtenu des prix plus élevés en l'absence de politiques et avec une meilleure performance des marchés. Parmi les facteurs qui ont maintenu les prix bas pour les producteurs figurent les taxes à l'exportation sur le cacao, un système de prix au producteur administrés, un marché d'exportation monopolistique ainsi que le mauvais fonctionnement des filières pour l'igname.

L'écart d'infrastructures entre les zones urbaines et rurales, ainsi que les différences entre les régions au nord du Ghana, plus pauvre, et la partie sud, plus développée. Cela semble avoir été la principale source des pénalisations pour les producteurs agricoles de tous les produits analysés. La situation n'est pas la même pour les commerçants, qui, dans la plupart des cas, ont eu des incitations grâce à leurs connexions avec les marchés et à la possibilité de transférer aux producteurs le risque de percevoir des prix bas.

FIGURE 44. ÉCART MOYEN ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS AU GHANA, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le riz et l'huile de palme; les exportations comprennent le cacao et l'igname; et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent le maïs, le riz, le manioc, l'igname, l'huile de palme et le sorgho.

Source: SPAAA

5.4 Kenya

L'agriculture a été identifiée comme un pilier de l'économie dans la Stratégie de redressement économique du Kenya (ERS, 2003-07). L'agriculture contribue au PIB total à hauteur de 25 pour cent et emploie 75 pour cent de la main d'œuvre nationale (Tableau 8). Afin d'établir un cadre pour la mise en œuvre de l'ERS, le gouvernement a lancé la Stratégie pour la revitalisation de l'agriculture (SRA, 2004-14), qui vise la création de richesses et d'emplois grâce à une agriculture commerciale, orientée vers le marché et rentable qui peut également améliorer la sécurité alimentaire. En vertu de ce cadre, des efforts ont été faits pour réformer et consolider le grand nombre d'institutions du secteur, et pour réduire l'intervention du gouvernement en diminuant ses fonctions de réglementation. De plus, la SRA reconnaît l'importance des partenariats publics et privés et se concentre sur la modernisation du secteur en améliorant les infrastructures et les services agricoles et en renforçant l'accès au marché pour les agriculteurs.

La SRA a été révisée par la suite pour donner la Stratégie de développement du secteur agricole (SDSA, 2010-20), qui cherche à faciliter la transition du Kenya d'une agriculture de subsistance à une agriculture commerciale. La SDSA se concentre sur six zones thématiques: réformes juridiques, réglementaires et institutionnelles; intrants et services financiers; recherche et vulgarisation; sécurité alimentaire et nutritionnelle; gestion durable des terres et des ressources naturelles; et agroalimentaire, accès aux marchés et valeur ajoutée.

Cette approche orientée sur le marché a mené à une augmentation de la croissance au sein du secteur agricole. Toutefois, la politique du Kenya, ces dernières années, s'est moins concentrée sur le développement à long terme et davantage sur des mesures politiques temporaires en réponse à des événements à court terme, comme les catastrophes naturelles et l'instabilité politique, qui ont provoqué des pénuries alimentaires domestiques. Dans ce contexte, le gouvernement a mis en œuvre des mesures à court terme comme la suppression ou la réduction des tarifs entre 2007 et 2010 (principalement pour le maïs, le blé et le sucre), les interdictions d'exportation (principalement pour le maïs et les noix), la loi sur le contrôle des prix pour fixer les prix de gros et de détail maximum pour les biens essentiels entre 2009 et 2011 (même si cette politique n'a jamais été entièrement mise en œuvre), les subventions aux intrants pour les producteurs (principalement pour les engrais et les semences) et le soutien aux prix à travers les marchés publics. De plus, l'assistance alimentaire a été fournie par le biais des programmes d'alimentation scolaire et les stocks d'urgence ont augmenté à partir de 2008, en particulier les réserves de maïs et de blé.

TABLEAU 8. DEVELOPMENT AND PERFORMANCE INDICATORS IN KENYA

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	25% (2010)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	3% (2012)
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	18.9% (2010); 45.5 % (2011)
Part de l'agriculture/importations totales, en valeur	14.1% (2011)
Part des petites exploitations <5 ha	75% of total agricultural output
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	45.9% (2005)
Indice de développement humain	.509 (2011)
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	33% (2008)

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

Les incitations par les prix pour les producteurs ont généralement augmenté entre 2005 et 2010 (Figure 45). Toutefois, cette tendance est largement due à des événements à court terme en 2008 et 2009 qui ont réduit l'approvisionnement domestique de nombreuses cultures, aboutissant à des prix plus élevés pour les producteurs. Par conséquent, il n'est pas certain que cette tendance soit maintenue sur le long terme. Entre 2005 et 2007, les producteurs de produits importés et de produits importants pour la sécurité alimentaire ont perçu des prix inférieurs aux prix mondiaux équivalents, ce qui indique qu'ils ont été confrontés à des pénalisations. Après 2008, les pénalisations par les prix pour ces produits ont diminué du fait des marchés, du climat et d'autres facteurs qui ont entraîné des prix domestiques plus élevés. D'autre part, les prix obtenus par les producteurs de produits d'exportation clés étaient proches des prix mondiaux de référence au cours de la période d'étude, indiquant que les principaux marchés d'exportation du Kenya fonctionnaient efficacement.

Les incitations par les prix pour le secteur agricole dans son ensemble ont augmenté de façon spectaculaire au cours de la période analysée, principalement du fait d'événements à court terme qui ont affecté à la fois l'approvisionnement et les prix domestiques. Ce groupe de produits comprend tous les produits d'importation, d'exportation et les produits importants pour la sécurité alimentaire analysés en plus des produits faiblement échangés.

Les cultures de base ont été les moins affectées par les inefficacités des marchés domestiques tandis que le lait, le bétail, le coton, le sucre et les petits producteurs de café ont été les plus affectés. Pour les cultures de base, les inefficacités étaient principalement dues aux taxes et frais perçus par le gouvernement (sauf les frais de services), aux pots de vin et aux retards pris aux barrages routiers et sur les péages. Cependant, pour le lait, le bétail, le coton, le sucre et les petits producteurs de café, les inefficacités proviennent en grande partie de problèmes structurels tels que la concentration du pouvoir de marché et des profits chez

les intermédiaires en aval, l'asymétrie d'information et le manque d'organisation et de réglementation chez les producteurs. Ces distorsions du marché dans les filières se sont traduites par des prix domestiques plus bas et ont représenté des coûts significatifs pour les producteurs.

Les tarifs à l'importation ont été généralement efficaces pour maintenir les prix au producteur plus élevés pour le blé, le riz et le sucre mais n'ont pas toujours affecté les prix du maïs et du sorgho. Le blé et le riz sont régulièrement importés des marchés mondiaux, les tarifs sont donc efficaces pour maintenir les prix domestiques plus élevés pour les producteurs. Le maïs et le sorgho, de leur côté, sont généralement importés des pays des régions de la CAE et du COMESA et ne sont importés des marchés mondiaux que lors de circonstances exceptionnelles. En conséquence, les tarifs ne sont pas toujours efficaces pour maintenir les prix du maïs et du sorgho plus élevés pour les producteurs.

Concernant le sucre, les politiques de tarifs contingentaires et hors contingent établies pour protéger les producteurs ont entraîné des prix domestiques plus élevés pendant la plupart des années analysées. Toutefois, le niveau de protection a baissé car ces mesures ont été progressivement supprimées et elles seront probablement entièrement éliminées en 2014. De fait, les tendances indiquent que les quotas sur les importations de sucre ne sont plus contraignants.

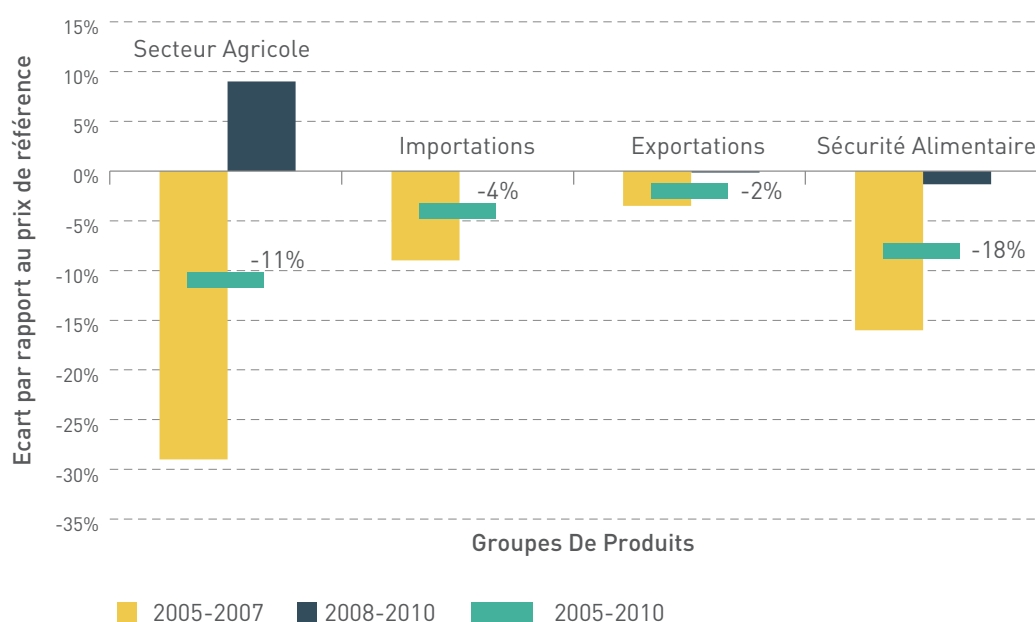
Les consommateurs ont été affectés de façon négative par les tarifs sur les importations alimentaires, en particulier pour le blé et le riz. Les Kényans des zones urbaines dépensent presque autant sur leur budget alimentaire pour le blé et les produits à base de blé que pour le maïs et les produits à base de maïs. Quant au riz, il semble probable que les consommateurs les plus négativement affectés soient ceux des zones urbaines aux revenus modérés et élevés, car les consommateurs à faible revenu ne peuvent pas s'offrir ce produit.

Les prélèvements obligatoires sur les exportations de café ont entraîné des pénalisations par les prix pour les petits producteurs et ceux des plus importantes plantations. Collectivement, ces prélèvements représentent une taxe à l'exportation de quatre pour cent, un pour cent allant à l'Office du café du Kenya, deux pour cent à la Fondation pour la recherche sur le café et un autre pour cent à l'Office des routes du Kenya et aux autorités locales. Au niveau du producteur, cela s'est traduit par une taxe à la production effective de cinq à sept pour cent, ce qui peut représenter jusqu'à 25-50 pour cent des bénéfices de certains agriculteurs. Par ailleurs, ces prélèvements sont pour des fonctions et des services qui sont normalement fournis par le gouvernement et de tels frais sont rarement facturés dans les pays développés. Toutefois, il est important de noter que si ces prélèvements entraînent des pénalisations par les prix pour les producteurs, certains d'entre eux peuvent réellement offrir un soutien aux producteurs (par la recherche et le développement par exemple), ce qui peut compenser certaines pénalisations.

Les faibles niveaux de diversification ont entravé le potentiel des exportations du Kenya. Le pays se repose sur quelques exportations agricoles et partenaires commerciaux. Parmi les produits exportés, le thé représente

plus de 50 pour cent de la valeur des exportations agroalimentaires du Kenya et plus de 60 pour cent des exportations de thé vont vers trois pays uniquement (Égypte, Pakistan et Royaume-Uni). Cela rend les exportations kényanes très vulnérables aux pressions extérieures.

FIGURE 45. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS AU KENYA, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le maïs, le blé, le riz, le sucre et le coton; les exportations comprennent le café et le thé; et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent le maïs, le blé, le riz et le sorgho.

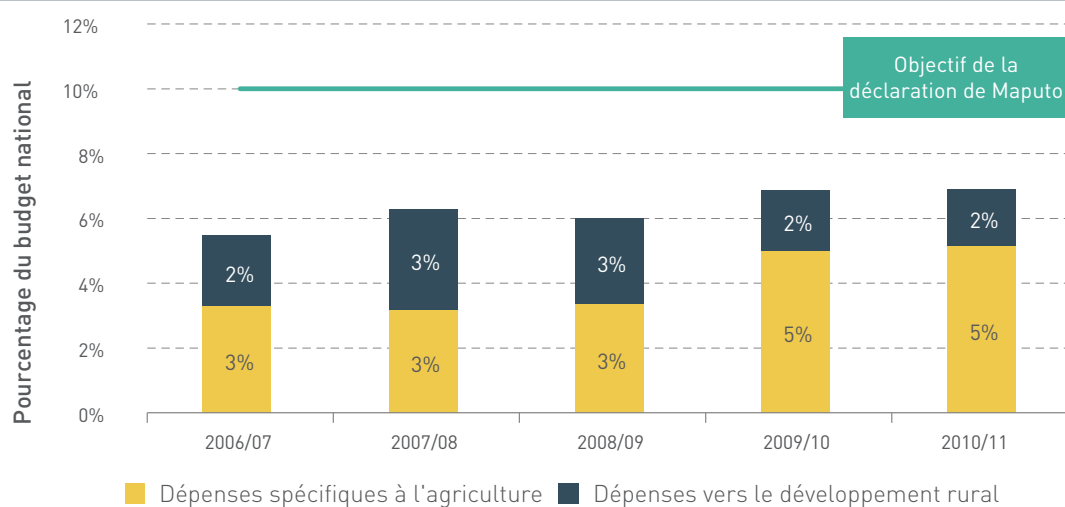
Source: SPAAA

Revue des dépenses publiques agricoles et rurales

Le pourcentage du budget gouvernemental alloué à l'agriculture et au développement rural a augmenté depuis 2006, bien qu'il soit encore bien inférieur à l'objectif de Maputo (Figure 46). Le budget approuvé pour toutes les dépenses en soutien à l'agriculture et au développement rural a augmenté de 122 pour cent en termes nominaux entre 2006/07 et 2010/11, pour atteindre 66,1 milliards de shillings kényans. Les dépenses allouées directement au secteur agricole ont plus que doublé au cours de la période analysée, alors que les dépenses allouées au développement rural ont augmenté d'environ de moitié. Les services de vulgarisation, la recherche, les infrastructures et les subventions aux intrants aux producteurs (principalement pour des investissements en capital) ont représenté la plus grande part des dépenses spécifiques à l'agriculture. Les dépenses pour le développement rural ont été distribuées de façon égale entre l'éducation, la santé et les infrastructures rurales, l'eau et les installations sanitaires représentant une part plus importante que l'énergie et les routes.

Une désagrégation plus approfondie des dépenses spécifiques à l'agriculture montre que la plupart des fonds gouvernementaux ont été alloués en soutien pour tous les produits, tandis que les fonds alloués à des groupes de produits représentent environ un tiers et ceux destinés à des produits uniques, une faible proportion. Parmi les dépenses en soutien à des produits uniques, la part de loin la plus importante est allée au poisson, suivie par le maïs, les produits laitiers, le coton, la soie, la noix de coco, le café et le thé. La plus grande part des dépenses pour des groupes de produits est allée à l'élevage et aux cultures, suivie par l'horticulture.

FIGURE 46. DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL AU KENYA, 2006-2010



Source: SPAAA

Évaluation de la cohérence des politiques

De nombreuses politiques à court terme en soutien aux consommateurs pendant les pénuries alimentaires ont été en contradiction avec les objectifs de sécurité alimentaire à long terme en réduisant les incitations par les prix pour les producteurs de produits alimentaires de base communément importés. Cette incohérence entre les politiques agricoles à long terme et à court terme met en évidence le dilemme que pose l'équilibre du soutien aux producteurs et aux consommateurs, ce qui devient encore plus difficile pendant les pénuries alimentaires.

Les politiques pour promouvoir une agriculture commerciale, orientée vers le marché et rentable afin d'augmenter les revenus et d'accroître la sécurité alimentaire au Kenya sont soutenues par les dépenses publiques, même s'il existe des déséquilibres manifestes entre les catégories de dépenses. Le gouvernement a beaucoup investi dans la recherche et la vulgarisation, ce qui peut apporter des avantages grâce à l'amélioration de la productivité agricole et même contribuer de façon significative à la réduction de la pauvreté. Les dépenses récentes pour les infrastructures rurales, à la fois sur et hors exploitation, ont été essentielles pour réduire les

coûts de transaction et améliorer l'accès des agriculteurs aux marchés. Cependant, les investissements pour développer les marchés ont été limités, en particulier envers la commercialisation, l'inspection, la construction d'installations de stockage et l'augmentation des stocks alimentaires publics.

En dépit d'efforts politiques et d'investissements substantiels dans les infrastructures, les inefficacités du marché pèsent encore sur les incitations par les prix pour les producteurs agricoles. On peut observer que tous les produits sont affectés négativement par les inefficacités, quelque que soit leur statut d'échange, et indépendamment de leur statut du point de vue des incitations et pénalisations résultant de l'effet des politiques explicites (politiques commerciales, politiques de fixation des prix, etc.). Ces distorsions représentent des pénalisations supplémentaires au niveau du producteur, découlant de politiques implicites comme les taxes et les frais, ou de l'absence de politiques: manque d'infrastructures, rigidités et asymétrie d'information. Les inefficacités soulignent les gains et les économies qui pourraient être réalisés si les investissements nécessaires étaient faits, surtout dans les infrastructures de transport et l'acquisition de technologie, et si des mesures adéquates étaient prises, notamment pour éliminer les pots de vin et les profits excessifs des intermédiaires du fait de leur position monopolistique.

Les politiques commerciales pour protéger les producteurs de sucre n'ont pas donné les résultats attendus du fait des inefficacités du marché. Au cours de la plupart des années analysées, les tarifs contingentaires et hors contingent du Kenya appliqués aux importations de sucre des pays du COMESA ont offert des incitations par les prix aux producteurs. Cependant, ces incitations ont souvent pesé moins lourd que les pénalisations par les prix résultant des inefficacités du marché, comme les marges bénéficiaires élevées des usines sucrières. Même lorsque les restrictions commerciales ont été progressivement levées et que les prix domestiques du sucre ont baissé, les usines ont baissé le prix payé aux agriculteurs afin de conserver leur marge bénéficiaire. Par conséquent, il est clair que la concentration du pouvoir de marché et des profits chez les usines de la filière sucrière entrave les agriculteurs. De plus, les résultats font comprendre que la limite des quotas a été portée à un point qui n'était plus contraignant en 2010, indiquant que les mesures commerciales peuvent être inefficaces pour offrir des incitations par les prix aux agriculteurs.

Les tarifs sur les importations de blé ont été incohérents avec l'objectif national d'augmentation de la sécurité alimentaire car ils ont représenté une taxe importante pour les consommateurs tout en fournissant un soutien aux producteurs. Pendant plus de 50 ans, le Kenya a offert un soutien aux producteurs de blé par des politiques commerciales protectionnistes, même si nombre d'entre eux sont des exploitations commerciales de grande taille. Alors que la protection du gouvernement pouvait peut-être se justifier dans le passé, puisque la plupart du blé était consommé par des ménages aux revenus élevés, les tendances récentes indiquent que les ménages à faible revenu des zones urbaines dépensent presque autant sur leur budget alimentaire pour le blé et les produits à base de blé que pour le maïs et les produits à base de maïs. Ainsi, un tarif sur le blé est un tarif sur les consommateurs pauvres et, comme le montrent les résultats, cela affecte les prix domestiques.

Le Kenya progresse vers la cohérence des politiques mais il y a encore d'importantes contraintes à régler. Les politiques mises en oeuvre se sont progressivement adaptées à la politique générale du pays et aux changements politiques vers la libéralisation et de la commercialisation du secteur agricole. La définition consensuelle des stratégies et des objectifs de développement s'est révélée difficile. Cela se reflète dans le peu de cohérence et de continuité entre les stratégies nationales, les politiques sectorielles et les politiques liées à d'autres secteurs de soutien. Bien qu'il y ait eu des progrès nets au cours des dix dernières années en direction de la cohérence dans le secteur agricole, elle est encore identifiée comme un défi dans la stratégie nationale actuelle de développement du Kenya.

Cette page est volontairement vide

5.5 Malawi

Le Malawi est un pays enclavé et densément peuplé d'Afrique australe qui fait partie des pays les plus pauvres et les moins développés au monde. Il se classe au 170^e rang de l'Indice de développement humain des Nations Unies et son PIB par habitant (PPP) a atteint 893 US\$ en 2010. Les niveaux de pauvreté ont baissé constamment au cours de la dernière décennie et le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté de 1,25 US\$ par jour était de 62 pour cent en 2011, tandis que 23 pour cent de la population sont considérés comme sous-alimentés.

Représentant 30 pour cent du PIB, l'agriculture est le secteur économique majeur du Malawi (Tableau 9). Le secteur agricole, historiquement basé sur des cultures d'exportation, est dominé par des petits producteurs dans toutes les régions du pays. L'agriculture est le principal bassin d'emplois du pays (85 pour cent des emplois totaux) et la première source de devises (90 pour cent des recettes totales d'exportation). Le maïs est le principal aliment de base et il est produit dans toutes les régions. Le tabac est le principal produit agricole d'exportation. Les deux cultures sont produites principalement par des petits exploitants agricoles.

Les Stratégies de croissance et de développement du Malawi I et II sont les deux principaux documents de stratégie de développement pour, respectivement, les périodes 2006 – 2011 et 2012 – 2016. Les deux identifient l'agriculture et la sécurité alimentaire comme les domaines prioritaires clés. Pour le secteur agricole, l'Approche globale du secteur agricole (ASWAP) fixe les priorités nationales d'investissement pour accroître la productivité agricole, diversifier la production et augmenter les revenus ruraux.

Le secteur agricole du Malawi est globalement libéralisé. Cependant, étant donné leur importance, le maïs et le tabac sont les sous-secteurs agricoles qui connaissent les plus hauts niveaux d'intervention politique de la part du gouvernement. Le principal programme de soutien aux producteurs est le Programme de subventions aux intrants agricoles (FISP). En place depuis 2005/2006, le FISP fournit des subventions aux intrants à la grande majorité des producteurs de maïs – ainsi qu'aux autres cultures dont les légumineuses et le coton. Le programme a touché 65 pour cent des agriculteurs en 2008/2009. La crise alimentaire mondiale a déclenché des interventions politiques supplémentaires sur le marché du maïs, comme la mise en place d'interdictions d'exportation du maïs; les exportations étaient autorisées uniquement dans le cadre de permis spéciaux. Jusqu'à la décision du gouvernement du Malawi, en mai 2012, de laisser le kwacha malawien flotter face au dollar américain, la politique de taux de change a affecté la compétitivité des exportations nationales du fait de la surévaluation importante de la monnaie locale.

TABLEAU 9. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE DU MALAWI

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	30% (2010)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	2% (2010)
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	75% (2009)
Part de l'agriculture/importations totales, en valeur	20.4% (2010)
Part des petites exploitations <5 ha	75% (2006)
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	62% (2010)
Rang dans l'Indice de développement humain	170 (2013)
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	23% (2012)

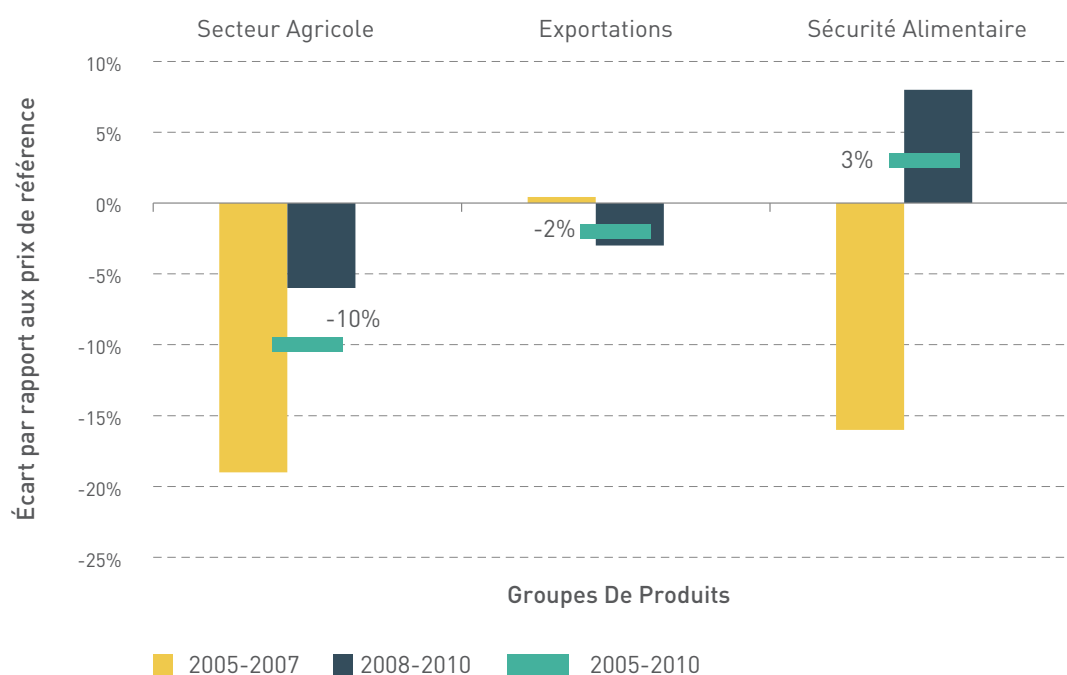
Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

Entre 2005 et 2007, le secteur agricole du Malawi n'a pas reçu le soutien adéquat: les agriculteurs ont, en moyenne, perçu des prix bien inférieurs aux prix de référence internationaux (Figure 47). Tandis que les agriculteurs qui produisaient des produits d'exportation (tabac, coton, thé, arachide) percevaient des prix étroitement connectés à ceux du marché international, les producteurs d'aliments de base (maïs, manioc) n'ont pas reçu de soutien aux prix. Entre 2008 et 2010, cette situation a changé. Ce fut particulièrement vrai pour les producteurs de maïs qui ont bénéficié d'un soutien aux prix positif à partir de 2008. De plus, les producteurs ont continué de profiter de prix de production toujours plus bas avec l'introduction et l'expansion du FISP.

La différence des niveaux de soutien pour les producteurs de cultures d'exportation et ceux de cultures importantes pour la sécurité alimentaire est principalement liée à la structure du marché. Les filières du tabac, du coton, du thé et de l'arachide sont relativement intégrées et organisées, ce qui explique le degré élevé de transmission des prix. Les filières du maïs et du manioc, de leur côté, sont dominées par un certain nombre de négociants et d'intermédiaires qui captent souvent d'une grande partie des bénéfices. Ceci réduit la transparence des prix et peut faire baisser les prix perçus par les agriculteurs.

Entre 2005 et 2010, l'écart de développement de marché (EDM) moyen du Malawi était de moins 25 pour cent. Cela signifie que les agriculteurs du Malawi auraient pu obtenir des prix plus élevés si la surévaluation de la monnaie locale et les inefficacités de la filière avaient été supprimées. En mai 2012, le gouvernement du Malawi a changé sa politique de taux de change. Un suivi continu des politiques est par conséquent recommandé pour évaluer les effets de ces changements sur les producteurs agricoles des plus importantes filières du pays.

FIGURE 47. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS AU MALAWI, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les exportations analysées comprennent le coton, l'arachide, le thé et le tabac et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent le maïs et le manioc.

Source: SPAAA

Cette page est volontairement vide

5.6 Mali

La bonne performance macroéconomique de ce pays enclavé, au cours de la dernière décennie, est principalement due aux exportations d'or et de coton. Toutefois, le Mali fait partie des pays les plus pauvres au monde. Le secteur agricole malien, dominé par de petites exploitations familiales (68 pour cent) a grandi de 7,7 pour cent 2010, et a contribué à hauteur de 37 pour cent au PIB national en 2008 (Tableau 10). La balance commerciale agricole du Mali est en déficit depuis 1976, et cette période a été marquée par la croissance continue de la valeur des importations agricoles (sauf en 2003-2004 et 2006-2007). Les céréales, dont le riz et le blé, représentent 80 à 95 pour cent de la valeur des importations agricoles totales. Le coton représente 92 à 95 pour cent des exportations agricoles totales, mais sa valeur a baissé constamment depuis 2003.

D'autres sous-secteurs ont des possibilités intéressantes, notamment l'élevage qui pourrait être mieux structuré pour devenir un important moteur économique du pays. Dans le sous-secteur des légumes et des fruits, des cultures comme l'oignon, l'échalote et la mangue offrent des opportunités de diversification. Grâce aux fleuves Niger et Sénégal, la disponibilité de nombreux points d'eau offre la perspective d'une production agricole plus intensive. De bons progrès sont déjà enregistrés pour le riz et le maïs dont on a pu voir les rendements augmenter ces dernières années. Ce sont des avancées encourageantes vers la diversification du revenu agricole puisque la production était fortement axée sur le secteur cotonnier jusqu'à maintenant. La plupart des filières agricoles, cependant, rencontrent d'importants obstacles à l'investissement, la production, la transformation et la commercialisation. L'État a un rôle important à jouer, en particulier en ce qui concerne l'accès aux intrants qui sont rarement utilisés (3,04 kg d'engrais/ha cultivé) et souvent difficiles à obtenir. Le gouvernement investit lourdement dans cette direction à travers des subventions aux intrants, qui sont en constante augmentation depuis 2008, atteignant 36 milliards de FCFA en 2012. Les infrastructures de transport, avec seulement 24,5 pour cent de routes pavées dans le pays, semblent encore insuffisantes pour permettre aux producteurs, essentiellement de petits producteurs, d'améliorer leurs revenus.

Le principal cadre politique pour la période étudiée a été le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CLSP, 2002-06). Il a été remplacé en 2007 par le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCRP, 2007-11), qui comprenait des stratégies agricoles concernant la diversification, la commercialisation, les intrants, l'accès à la terre et à l'eau. Le Schéma directeur pour le développement rural (SDDR, 1992-10) visait à augmenter la production, améliorer l'accès aux intrants, à la terre et aux services financiers, développer les infrastructures rurales, accroître les exportations, parvenir à la sécurité alimentaire, protéger l'environnement et de favoriser les services de recherche et de vulgarisation. Par ailleurs, en 2006, la Loi d'orientation agricole (LOA) a été adoptée. En plus des objectifs précédents, elle se concentre sur la modernisation et le développement du secteur agroalimentaire, par l'augmentation de la productivité et l'amélioration de la gestion des risques.

TABLEAU 10. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE AU MALI

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	37% % (2009)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	7.7% (2010)
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	17.7% (2010)
Part de l'agriculture/importations totales, en valeur	14.3% (2010)
Part des petites exploitations <5 ha	68% (2007)
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	43.6% (2010)
Indice de développement humain (valeur)	0,309 (2012)
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	12% (2008)

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

Entre 2005 et 2010, les producteurs de tous les produits analysés au Mali, à l'exception du coton, ont perçu des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient perçus dans un environnement plus favorable (Figure 48). À part en 2005, les producteurs ont perçu des prix de 11 à 31 pour cent inférieurs à ceux qu'ils auraient pu obtenir. Cela a limité les revenus des agriculteurs et leurs capacités d'investissement. Les producteurs de toutes les filières, y compris le coton, percevraient des prix plus élevés si les inefficacités structurelles étaient réglées par des politiques de long terme. Parmi ces inefficacités figurent la faiblesse des infrastructures de commercialisation, les marges excessives des commerçants dues au manque d'information et d'organisation des producteurs et les fortes taxes illicites le long des routes commerciales. Développer de meilleurs systèmes de stockage permettrait aux producteurs de contrer les effets des prix saisonniers bas et de stabiliser et augmenter les prix de la plupart des produits.

Deux produits ont reçu l'essentiel du soutien politique du gouvernement: le coton et le riz. Les producteurs de coton ont bénéficié d'un fort soutien politique et les prix domestiques ont été systématiquement plus élevés que les prix de référence internationaux. Le soutien a été fourni par un *policy mix* de prix fixes et de subventions aux intrants. Un quart du budget gouvernemental spécifique à l'agriculture a été dépensé pour le riz. Les dépenses se sont centrées sur les projets d'irrigation et les subventions aux intrants, ce qui semble avoir stimulé la production. Cependant, les producteurs n'ont pas reçu d'incitations par les prix. Ceci parce que des politiques comme les taxes à l'importation et des prix au détail plafonnés se sont focalisées sur la protection des consommateurs, en particulier pendant la récente crise alimentaire. Par ailleurs, les producteurs n'ont souvent pas conscience du prix plus élevé que leurs produits pourraient rapporter sur les marchés internationaux du fait du manque d'information sur les marchés et d'autres inefficacités. Tous ces facteurs peuvent avoir un effet défavorable sur la production de riz, surtout à moyen terme.

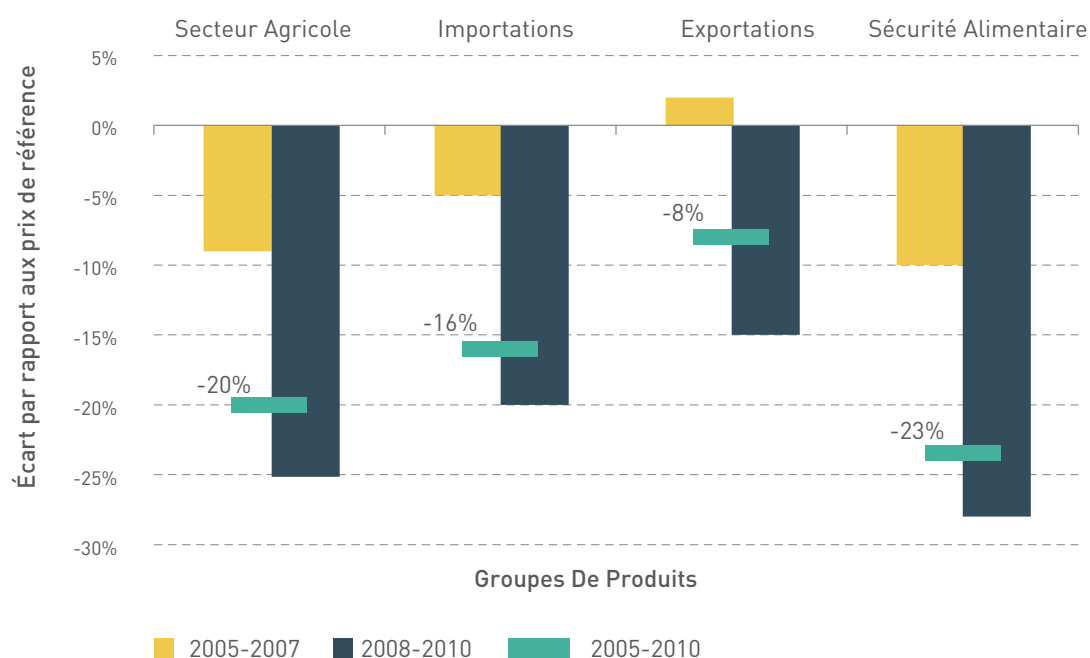
Les producteurs de cultures de base, comme le sorgho et le millet, ont perçu des prix qui étaient bien

inférieurs à ceux qu'ils auraient potentiellement pu recevoir si l'on considère les prix régionaux comme prix de référence. De fait, le gouvernement malien a restreint les exportations de ces produits, qui sont cultivés par des petits exploitants agricoles pour leur propre consommation, afin d'assurer la sécurité alimentaire. De plus, le gouvernement n'a pas offert de soutien budgétaire pour stimuler la production et créer des opportunités de commercialisation. Le gouvernement a encouragé la consommation personnelle des cultures de base par les agriculteurs et a donc consacré une part plus petite de son budget à l'aide alimentaire.

Bien que le bétail soit la troisième exportation agricole du Mali, le secteur du bétail a reçu moins d'un dixième du budget spécifique à l'agriculture. Avec la demande croissante de produits animaux dans la sous-région, la production et le commerce de bétail ont un potentiel très élevé, bien qu'il demeure inexploité. Ceci est en partie dû au manque de soutien politique.

Les dépenses publiques, les politiques agricoles et les objectifs politiques globaux n'ont pas été suffisamment alignés. D'un côté, le gouvernement a officiellement cherché à augmenter les exportations. De l'autre, les tarifs sur le riz importé ont été supprimés, les exportations de produits de base ont été restreintes et les producteurs de bétail n'ont reçu aucun soutien pour l'exportation de leurs produits. En dépit de l'objectif annoncé de stimuler la production de riz par des subventions aux intrants, le gouvernement n'a pas soutenu les producteurs avec des incitations par les prix.

FIGURE 48. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS AU MALI, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le lait et le riz; les exportations comprennent le bétail, le coton et l'arachide; et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent l'arachide, le maïs, le mil, le riz et le sorgho.

Source: SPAAA

Revue des dépenses publiques agricoles et rurales

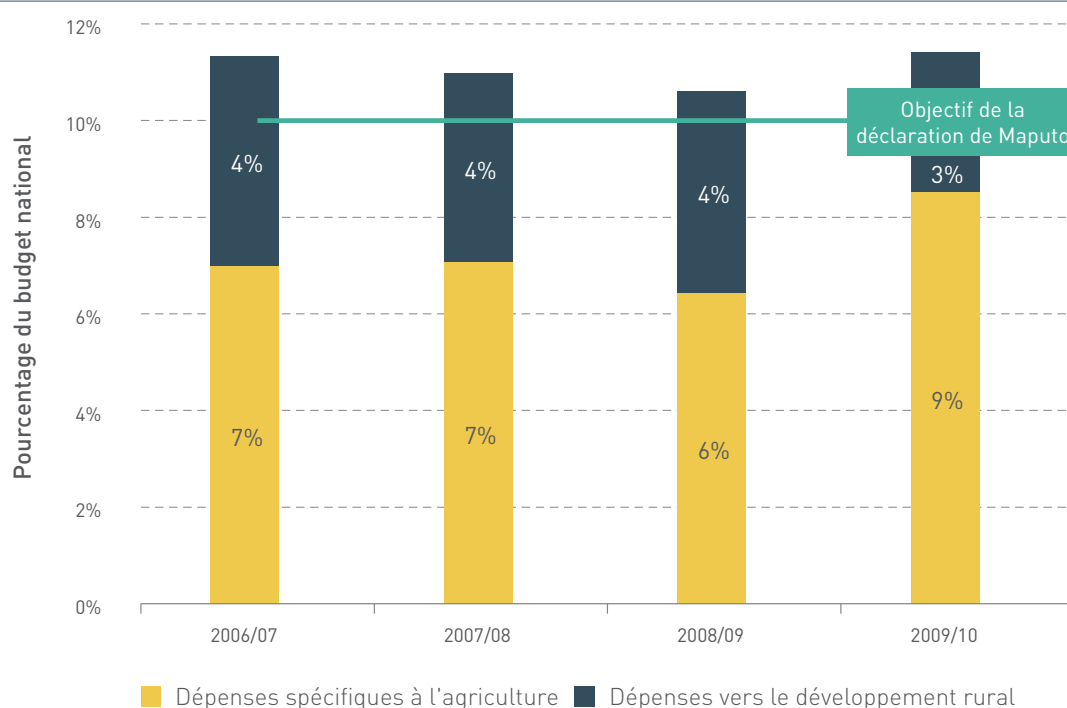
La majeure partie des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Mali s'est faite sous la forme de soutien direct au secteur agricole plutôt qu'au développement rural. Les dépenses publiques pour l'agriculture sont au-dessus de l'objectif de Maputo de dix pour cent (Figure 49).

Le budget total approuvé pour le secteur agricole a augmenté de 62 pour cent entre 2005 et 2010. L'analyse SPAAA, qui ne comprend pas tous les coûts administratifs, indique que le Mali s'est conformé tout juste à l'objectif de Maputo de consacrer dix pour cent du budget total au secteur agricole.

Le soutien spécifique à l'agriculture a représenté 67 pour cent du budget total du développement rural et agricole tandis que 33 pour cent étaient dépensés pour le développement rural. Le soutien spécifique à l'agriculture est plus élevé du fait de l'importance du soutien aux produits, en particulier le riz et le coton.

Les dépenses spécifiques à l'agriculture ont consisté principalement en subventions aux intrants, en particulier les systèmes d'irrigation sur l'exploitation. Les intrants variables, principalement des semences et des engrais, ont représenté seulement sept pour cent des subventions aux intrants en moyenne. Les dépenses publiques pour les infrastructures agricoles hors exploitation sont également élevées. Au cours de la période analysée par le SPAAA, (2006-2010), l'attention s'est largement portée sur l'amélioration des routes de desserte et l'irrigation hors exploitation. Avec seulement trois pour cent, le soutien à la recherche est remarquablement bas.

FIGURE 49. DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL AU MALI, 2006-2010



Source: SPAAA

Évaluation de la cohérence des politiques

Au cours de la période étudiée, le gouvernement malien a consacré une grande part des dépenses publiques à soutenir les producteurs et non pas les consommateurs. D'un autre côté, des politiques commerciales ont été utilisées comme outil pour contrebalancer les effets de la crise alimentaire sur les consommateurs urbains, en particulier pour le riz, mais aussi pour le lait et l'huile de palme. Le gouvernement a levé les taxes à l'importation sur ces produits après la crise alimentaire, pour les restaurer ensuite de façon intermittente. Un autre outil politique utilisé pour soutenir les consommateurs a été les prix plafonds et les ventes à bas prix, encore une fois essentiellement pour le riz. Les options politiques adoptées par le gouvernement pour soutenir les producteurs de riz ont eu un succès limité sur la baisse des prix pour les consommateurs car le pouvoir de monopsonne des importateurs a une forte influence sur le prix du riz au Mali. Le soutien du gouvernement aux consommateurs de riz explique fortement que les producteurs aient perçu des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient pu percevoir. Cela reflète l'incohérence des choix politiques du gouvernement malien car les cadres politiques identifient clairement les producteurs comme étant la priorité.

En réponse à la crise alimentaire, le gouvernement malien a également restreint les exportations des cultures de base, en particulier le mil et le sorgho. Ce choix politique a coupé les producteurs du marché régional et ils n'ont pas profité de la hausse des prix. D'autres outils politiques pour assurer la sécurité alimentaire par l'augmentation des revenus plutôt que par la consommation personnelle, comme les dépenses de soutien pour le stockage, la formation ou la commercialisation, ont été très peu utilisés pour le mil et le sorgho. Le faible soutien fourni aux produits autres que le coton et le riz contredit également l'objectif de diversification qui est annoncé comme prioritaire dans divers cadres politiques.

De fait, en termes de soutien à la production, les autorités maliennes ont centré leurs efforts sur deux produits: le riz et le coton. Ensemble, ces cultures ont représenté 67 pour cent des dépenses publiques en soutien à des produits uniques. Le coton a été soutenu par le biais de la Compagnie Malienne pour le Développement du Textile (CMDT), une compagnie parapublique qui fournit d'importantes subventions aux producteurs (crédit, équipement, semences). Le riz a également profité de l'Initiative Riz, un programme de subventions aux intrants de plusieurs milliards de FCFA. Pendant ce temps, le bétail, qui est un secteur de production clé pour le pays et reconnu comme tel dans les cadres politiques, a reçu seulement 9 pour cent des dépenses en soutien à des produits uniques. Bien que le soutien au riz et au coton ait été cohérent avec l'intention du gouvernement de stimuler la production des deux secteurs, il a été donné aux dépens des autres objectifs, comme le développement du secteur de l'élevage ou la diversification de la production.

Les principales causes identifiées de pénalisations pour la production au Mali sont la faiblesse du marché et des infrastructures de transport ainsi que la mauvaise organisation des filières. Le gouvernement s'est en partie attaqué au problème par des investissements importants dans les infrastructures d'irrigation et dans les routes rurales (pour ces dernières, avec d'importants financements des donateurs), même si les pistes

de desserte ainsi que les marchés ruraux ont reçu une petite part des dépenses publiques. Il est crucial de s'attaquer à ces lacunes pour s'assurer que les bénéfices des subventions aux intrants sur les coûts de production ne soient pas perdus et que l'augmentation de la production – identifiée comme un objectif clé par les autorités maliennes – se poursuive.

5.7 Mozambique

Après deux décennies de guerre civile, de 1977 à 1992, le Mozambique a entrepris un redressement économique et social. Le PIB national a connu un boom en 2011 avec un taux de croissance de 7,1 pour cent. La pauvreté est en baisse constante: le nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 US\$ par jour (PPP) a chuté de 75 pour cent en 2003 à 60 pour cent en 2008 (WBI, 2011). Par ailleurs, les indicateurs non monétaires de développement social, comme l'éducation et la santé, ont enregistré des progrès significatifs. Toutefois, certains défis demeurent. Près de 40 pour cent des Mozambicains seraient sous-alimentés en 2010.

L'agriculture emploie 80 pour cent de la population économiquement active du Mozambique (EIU, 2008) et les petites exploitations représentent 95 pour cent de la production agricole nationale (Tableau 11). Ce segment de la population est demeuré vulnérable à cause de la faible croissance de la productivité, de l'impact négatif des chocs climatiques et des déficits de revenus saisonniers. Malgré une augmentation des zones cultivées, la production n'a pas cru proportionnellement du fait de la productivité extrêmement faible qui est bien inférieure aux moyennes africaines et régionales. Le secteur a également été affecté par l'accès restreint aux intrants et aux services complémentaires, les variations des conditions climatiques, le manque d'infrastructures et la fragmentation du marché. Le Mozambique dépend lourdement des importations, en particulier pour le carburant et l'alimentation (riz et blé).

La deuxième phase du Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (PARPA II 2006-2009) a mis davantage l'accent sur la sécurité alimentaire et une approche plus intersectorielle. L'objectif spécifique était de réduire à moins de 50 pour cent l'incidence de la pauvreté d'ici la fin de la décennie. La Stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (ESAN 2009-2019) a une approche multisectorielle, se concentrant sur la disponibilité des aliments, l'accès économique et l'utilisation optimale des ressources. L'objectif central est de coordonner les politiques gouvernementales et d'évaluer la sécurité alimentaire au Mozambique.

Concernant les mesures orientées vers les consommateurs, le gouvernement a, depuis 2007/08, souligné le besoin d'augmenter la production alimentaire domestique par le Plan d'action pour la production alimentaire (PAPA), lancé en 2008. Son objectif était de réduire le déficit céréalier et la dépendance aux importations afin d'atténuer l'augmentation des prix alimentaires. L'aide alimentaire, la création de stocks alimentaires, le lancement de produits subventionnés et des programmes d'alimentation scolaire ont également été mis en œuvre dans le cadre de ce plan.

Les producteurs de riz et de maïs ont été ciblés par le Programme de subventions aux intrants agricoles, introduit en 2009 pour une durée de deux ans, par lequel les agriculteurs ont reçu des paquet d'intrants pour le riz et le maïs. Les producteurs de coton ont également reçu des intrants gratuits (semences et coton) pendant chaque saison de culture ainsi qu'un soutien technique pendant les deux périodes critiques du cycle

de végétation du coton. Les prix ont été libéralisés, à part quelques exceptions – le gouvernement fixe les prix minimum pour le riz, le sucre, le coton et les produits pétroliers.

TABLEAU 11. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE DU MOZAMBIQUE

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	30% (2010)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	7% (2010)
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	4.36% (2010)
Part de l'agriculture/importations totales, en valeur	1.01% (2010)
Part des petites exploitations <5 ha	95% (2010)
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	60% (2008)
Rang dans l'Indice de développement humain	185 (2012)
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	40% (2010)

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

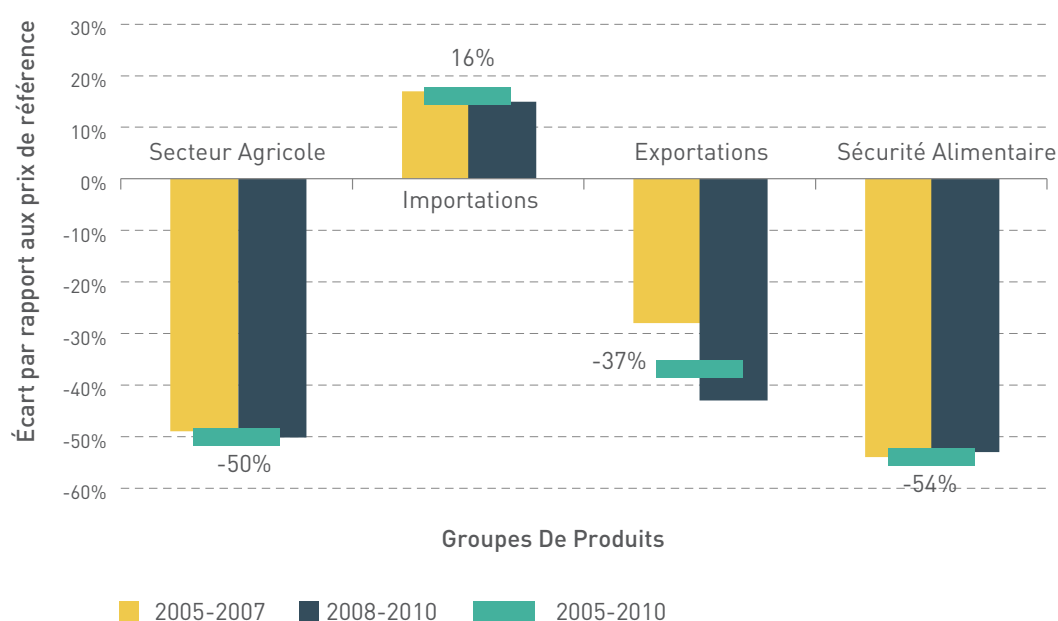
Globalement, les indicateurs du Mozambique montrent que, même si les producteurs et les grossistes ont été soutenus pendant quelques années, ils ont été confrontés à des pénalisations par les prix pendant la plupart des années analysées (Figure 50). Cela suggère que les politiques gouvernementales en soutien au secteur de l'agriculture ne se sont pas entièrement traduites par des incitations pour les producteurs et les grossistes – ce qui peut être le résultat d'une structure commerciale inefficace et de l'absence de concurrence, de la distribution asymétrique de la puissance commerciale entre commerçant et agriculteurs, des coûts de transport excessifs et de la faiblesse des infrastructures.

Pour les cultures d'exportation (coton, canne à sucre et tabac), les indicateurs montrent que les agriculteurs n'ont pas été soutenus pendant toutes les années de l'analyse. Cela suggère que la plupart des bénéfices des politiques de promotion des exportations ont été captés aux niveaux grossistes et exportations de la filière, avec un soutien limité au niveau du producteur, sauf pendant les années de prix mondiaux élevés (à savoir 2008). Les pénalisations par les prix se sont aggravées pendant la deuxième période triennale pour les trois produits d'exportation analysés. Le manque de concurrence entre transformateurs, à cause du système de concession, représente un problème spécifique à la filière cotonnière.. Ceci, ajouté à la fixation des prix au producteur, a pénalisé les producteurs de coton.

Pour les produits d'importation analysés (maïs et riz), les producteurs ont connu des incitations par les prix dues aux tarifs d'importation en place pour ces produits qui assuraient la protection des producteurs. De plus, le gouvernement a soutenu la production de ces deux produits par des subventions aux intrants. Toutefois, les incitations ont été plus faibles pendant la période 2008-10.

Les producteurs de manioc, un produit non-échangé qui représente la principale culture de base du pays, ont connu de fortes pénalisations par les prix du marché pendant toutes les années de l'analyse. Ceci est principalement dû au manque de mesures pour stimuler le marché ainsi qu'à la forte segmentation du marché. Du fait de l'importance de la production de manioc au Mozambique, le niveau des pénalisations rencontrées par les producteurs de manioc a surpassé le niveau de protection reçue par les producteurs de riz et de maïs. Cela a donné lieu de manière globale, à des pénalisations pour les produits qui sont les plus importants pour la sécurité alimentaire du pays.

FIGURE 50. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS AU MOZAMBIQUE, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le maïs et le riz; les exportations comprennent le coton, la canne à sucre et le tabac; et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent le manioc, le maïs et le riz.

Source: SPAAA

Cette page est volontairement vide

5.8 Nigéria

En dépit de ses importantes ressources humaines (il s'agit du pays le plus peuplé d'Afrique) et de ses ressources naturelles (le plus grand exportateur de pétrole d'Afrique et les plus grandes réserves de gaz), la croissance économique du Nigéria a été entravée par l'instabilité politique, la corruption et les infrastructures inadéquates (BM, 2013). En outre, la croissance économique ne s'est pas traduite par des créations d'emplois ni la réduction de la pauvreté à cause de la surdépendance au secteur pétrolier, secteur à forte intensité de capitaux.

Le secteur agricole a représenté 32 pour cent du PIB (BM, 2013) en 2007 et employé 60 pour cent de la population active (Inter-réseaux, 2011) (Tableau 12). La production agricole manque de modernisation et souffre d'un déficit d'infrastructures. Les petites exploitations agricoles produisent 80 pour cent de la totalité des produits alimentaires (Oxfam, 2013). Il existe deux types de production agricole au Nigéria: les cultures vivrières et les cultures d'exportation. Les plus importantes cultures vivrières sont l'igname et le manioc dans les régions du nord et le mil et le sorgho dans les régions du sud. Le cacao est la première exportation agricole.

Le Nigéria cherche à atteindre la sécurité alimentaire et à l'autosuffisance alimentaire tout en devenant un exportateur majeur de produits agricoles (Programme national de sécurité alimentaire - NFSP, 2008). Même si la production alimentaire a constamment augmenté, atteindre la sécurité alimentaire demeure un défi majeur, le Nigéria étant un importateur net de denrées alimentaires avec une facture annuelle d'importations de 3 milliards US\$. Le NFSP identifie des cultures prioritaires (manioc, riz, mil, blé) et, entre 1999 et 2007, une série d'Initiatives présidentielles pour le cacao, le manioc, le riz, le bétail, la pêche et les légumes ont été lancées dans un effort d'amélioration de la production alimentaire. Le Plan national d'investissement (NIP, 2011-2014) se concentre également sur des produits sélectionnés. L'Agenda Présidentiel pour la Transformation (2011) a été récemment conçu. Il encourage les investissements du secteur privé et le développement d'organisations de commercialisation du secteur privé.

En réponse à la crise des prix alimentaires, la politique de Prix minimum garanti (GMP, 2008) a été lancée pour stabiliser les prix alimentaires. L'Agence nationale des réserves alimentaires (NFRA) a été créée en 2007. Les interdictions d'importation pour le maïs, le sorgho et la farine de blé ont été abolies et les tarifs sur le riz ont été supprimés. Les producteurs ont principalement été soutenus principalement par des subventions générales aux intrants et des services de vulgarisation gratuits. L'instrument financier existant pour la gestion des risques dans l'agriculture a été amélioré à travers la Société d'assurance agricole nigériane et l'accès aux services bancaires ciblant la production et les activités de postproduction a été facilité.

TABLEAU 12. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE AU NIGÉRIA

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	32% (2007)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	7% (2007)
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	13% (2010)
Part de l'agriculture/importations totales, en valeur	1.4% (2010)
Part des petites exploitations <5 ha	-
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	68% (2010)
Rang dans l'Indice de développement humain	153 (2012)
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	7% (2008)

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

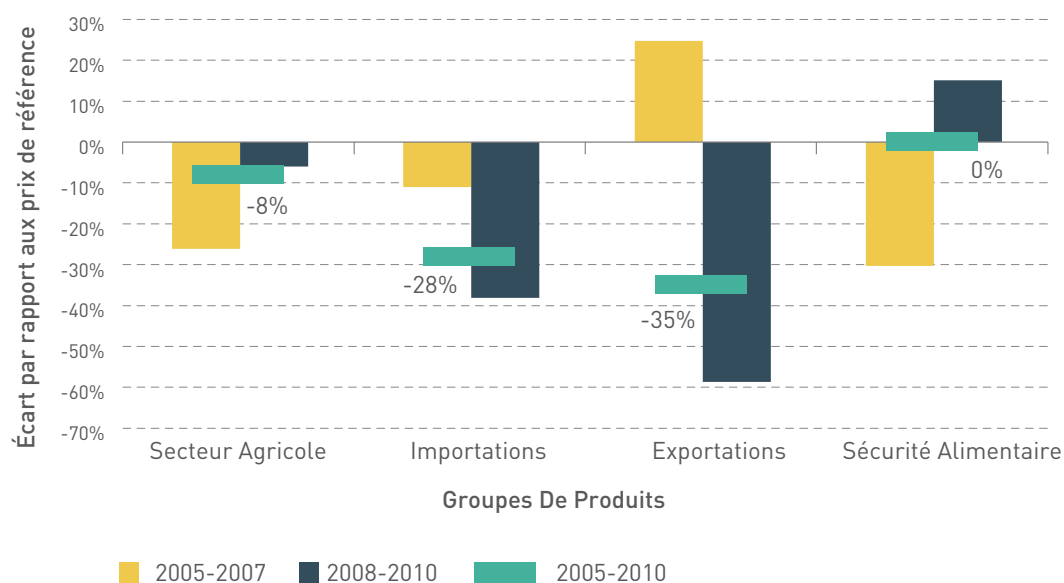
Dans l'ensemble, entre 2005 et 2008, les producteurs de produits importés et de produits importants pour la sécurité alimentaires ont perçu des prix inférieurs à ceux qui prévalaient sur les marchés internationaux (Figure 51). À partir de 2008, la situation s'est détériorée pour les producteurs de produits importés et exportés. Ceci parce que les prix domestiques, en particulier pour les fèves de cacao, sont demeurés stables ou ont baissé alors que les prix internationaux augmentaient fortement. La mauvaise transmission des prix et la concentration élevée du marché de l'exportation a pénalisé les producteurs de cacao. Un autre facteur a été le grand nombre d'intermédiaires impliqués dans la filière, entraînant des inefficacités.

Les incitations pour les produits d'importations ont été influencées par le secteur de l'huile de palme, en partie protégé par les mesures politiques protectionnistes en vigueur (tarif d'importation). Sans cette protection, les producteurs auraient certainement perçu des prix inférieurs car la filière est caractérisée par son manque d'organisation (nombreux intermédiaires) et les inefficacités du marché (manque d'installations de stockage et de transport et manque de développement des canaux d'information).

Réduire les tarifs d'exportation et d'importation au cours de cette période n'a pas suffi à combler l'écart entre les prix internationaux et les prix domestiques. Par exemple, la réduction des tarifs d'importation pour le riz a entraîné des pénalisations plus prononcées pour les producteurs.

Le niveau d'incitations et de pénalisations des produits importants pour la sécurité alimentaire a fortement augmenté après 2008, tiré à la hausse par les incitations perçues par les producteurs de manioc. De telles incitations sont cohérentes avec les politiques orientées vers les producteurs qui ciblent ce produit. En revanche, les pénalisations pour le maïs, le riz et le sorgho ont augmenté. Les conclusions du SPAAA montrent que les producteurs auraient reçu des prix plus élevés si les infrastructures des marchés ruraux, les installations de stockage et l'information sur les marchés avaient été améliorées. Réduire le nombre d'intermédiaires et les coûts de transport augmenterait également les prix pour les producteurs.

FIGURE 51. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE INTERNATIONAUX PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS AU NIGERIA, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le riz, le sucre et l'huile de palme; les exportations comprennent les haricots; et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent le manioc, le maïs, le sorgho et le riz.

Source: SPAAA

Cette page est volontairement vide

5.9 Ouganda

L'Ouganda possède d'importantes ressources naturelles, notamment des sols fertiles, de petits gisements de cuivre, d'or et autres minéraux ainsi que du pétrole récemment découvert. L'agriculture est le plus important secteur de l'économie et emploie 66 pour cent de la main d'œuvre (UBoS, 2012) (Tableau 13). Ces dernières années, la qualité de vie des Ougandais s'est améliorée grâce à la fourniture par le gouvernement de services de base, entraînant une progression notable de l'indice de développement humain. Le troisième rapport d'avancement sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) a révélé que le premier OMD (réduire de moitié la proportion de la population pauvre) avait été atteint (MFPED, 2010). Toutefois, la sous-alimentation semble persister dans le pays, 34 pour cent de la population étant signalée comme sous-alimentée.

L'Ouganda a la particularité d'avoir libéralisé son économie à grande échelle. Le gouvernement se concentre sur la fourniture de biens publics et la création d'un environnement favorable à la croissance économique. Le secteur privé gère de façon exclusive tout le commerce domestique et international pour tous les produits agricoles. Le gouvernement ne contrôle pas les prix et, par conséquent, le marché détermine les prix. La structure des incitations du marché pour les producteurs et les commerçants est le produit de cet environnement politique libéral.

Le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP, 1997-07), suivi par le Plan national de développement, (NDP, 2010-15), comprend comme principaux objectifs le développement des zones rurales et de l'agriculture. En particulier, la Stratégie de développement rural (SDR, 2005-10) a été adoptée pour accroître la productivité et la valeur ajoutée de production et assurer la stabilité des marchés. Par ailleurs, un Plan d'investissement et stratégie de développement du secteur agricole (ASDSIP, 2005-08 et 2010-15) a été mis en œuvre. Il propose des objectifs similaires mais encourage également les investissements du secteur privé et le renforcement du cadre national. Les Services nationaux de conseil agricole (NAADS I, 2000-07 et II, 2010-15) sont le cadre opérationnel de cette stratégie.

Les politiques ciblant les consommateurs sont limitées et comprennent principalement des mesures pour accroître les revenus des consommateurs, créer de l'emploi et mettre en œuvre des programmes de transferts d'espèces. En revanche, les politiques qui soutiennent directement et indirectement les producteurs sont beaucoup plus développées. Ces mesures comprennent la distribution d'intrants ainsi que des programmes de mécanisation et de services financiers. Le secteur agroalimentaire est particulièrement ciblé. Les produits prioritaires sont le maïs, le riz, les haricots, le poisson et le bétail. Le gouvernement fournit également un soutien indirect aux producteurs en développant les infrastructures hydrauliques et routières et en mettant en œuvre des programmes de vulgarisation et d'assistance technique. Concernant les politiques commerciales, un tarif aux importations de 75 pour cent est appliqué pour les pays hors CAE et les exportations de céréales ont été restreintes en 2009. Toutefois, des barrières non tarifaires sont en place, comme les normes de qualité et les mesures phytosanitaires.

TABLEAU 13. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET PERFORMANCE EN OUGANDA

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	24.24
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	0.33
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	51.90%
Part de l'agriculture/importations totales, en valeur	12.50%
Part des petites exploitations <5 ha	-
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	24.50%
Indice de développement humain (valeur)	0.45
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	34.6

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

Le secteur agricole dans son ensemble a reçu des incitations très variables au cours de la plupart des années et des pénalisations élevées en 2007 et 2010 (Figure 52). Il semble y avoir eu des inefficacités substantielles dans les systèmes de commercialisation existants, entraînant des marges bénéficiaires excessives pour les commerçants, les transformateurs et les exportateurs et des coûts de commercialisation élevés pour les producteurs. Ces distorsions ont représenté des pénalisations nettes pour le secteur agricole pour la plupart des années (à l'exception de 2009–2010). Plus spécifiquement, ces distorsions ont été la cause directe d'un écart de développement de marché important au sein du secteur agricole en Ouganda, estimé à 16 pour cent du prix au producteur de référence.

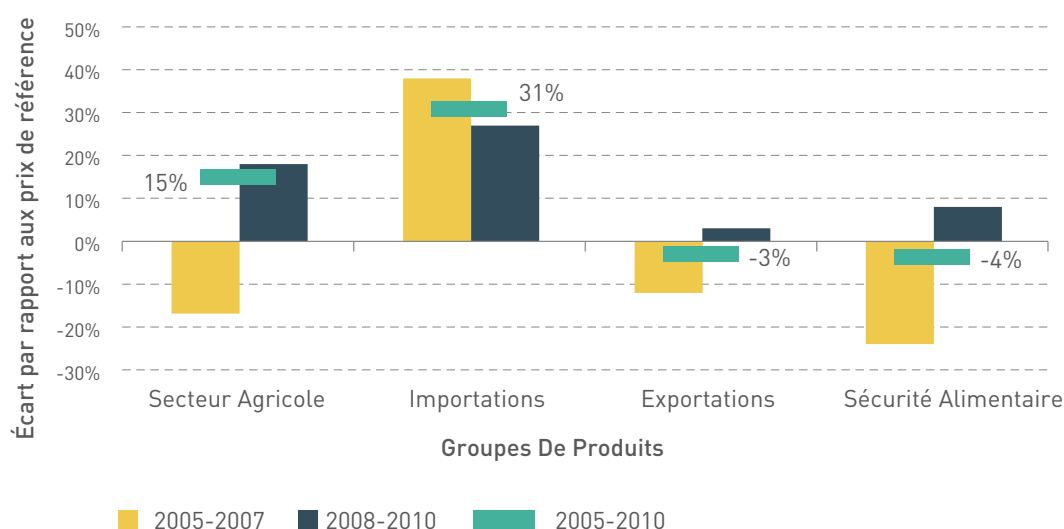
Au sein du secteur agricole, le profil et la nature des incitations pour les producteurs ont varié selon les groupes de produits, le niveau de développement de la filière et les politiques existantes. Les producteurs de produits d'importation, en particulier le riz et le blé, ont généralement été bien protégés par les tarifs d'importation imposés sur ces deux produits. À la différence des producteurs de blé et de riz, qui sont très peu transformés, les producteurs de sucre ont été lourdement taxés, avec des niveaux notables de pénalisations, comme indiqué par le taux nominal de protection ajusté négatif, malgré le niveau élevé des tarifs pour le sucre.

Même si les politiques de libéralisation et de promotion des exportations étaient censées profiter aux producteurs des principaux produits exportés (coton, thé et café), les prix au producteur ont souvent été plus bas qu'attendus à cause des marges bénéficiaires élevées des exportateurs, ce qui a donné lieu à des pénalisations. Toutefois, la situation s'est améliorée ces dernières années, entraînant de légères incitations pour les producteurs. Au sein du groupe des produits d'exportation, les incitations pour les producteurs ont été tirées par le niveau élevé des incitations sur le marché du poisson, qui a été stimulé par les prix élevés et en constante augmentation du poisson sur le marché domestique. Ceci est le résultat d'une concurrence accrue entre les usines de transformation pour un poisson de grande qualité sur les débarcadères, ainsi que de la

concurrence entre consommateurs domestiques et usines de transformation et des faibles niveaux d'approvisionnement ces dernières années.

Il y a eu des variations substantielles, au fil du temps, dans les niveaux d'incitations au sein des produits considérés comme importants pour la sécurité alimentaire et il est difficile de dégager une tendance nette. Par exemple, les producteurs ont reçu d'importantes incitations en 2006, 2008 et 2009, mais le profil des incitations au sein des produits importants pour la sécurité alimentaire a varié de façon significative selon les produits, en fonction de leur négociabilité.

FIGURE 52. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS EN OUGANDA, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le riz, le sucre et le blé; les exportations comprennent le café, le poisson, le coton et le thé; et les produits importants pour la sécurité alimentaires comprennent le bœuf, le manioc, le poisson et le maïs.

Source: SPAAA

Revue des dépenses publiques agricoles et rurales

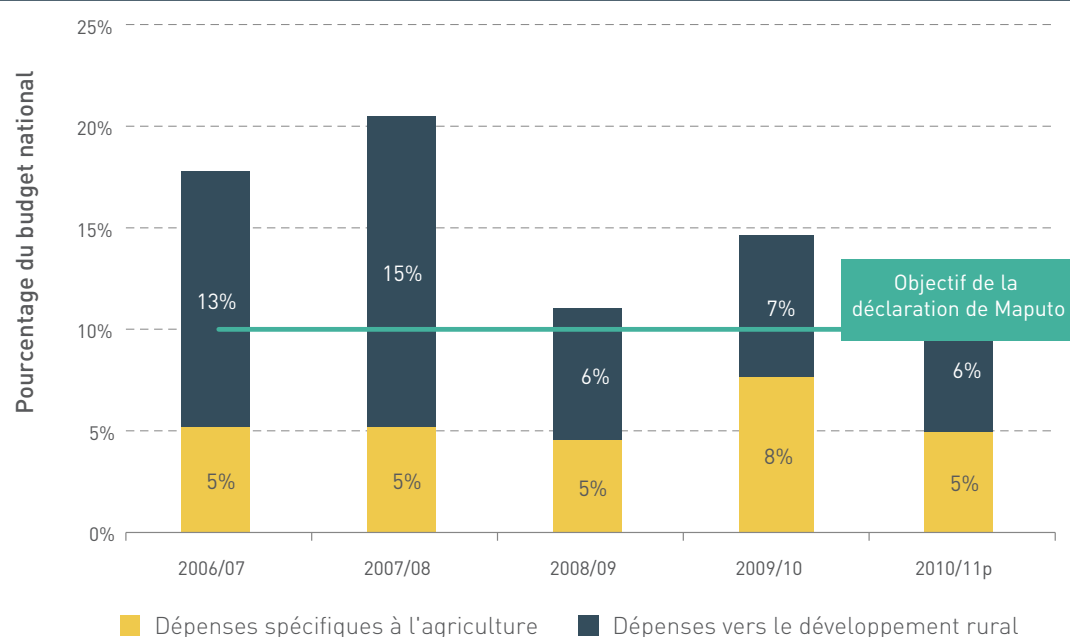
Les dépenses publiques en soutien au secteur agricole et au développement rural sont un instrument politique important dans le développement du secteur agricole en Ouganda. Les dépenses totales pour l'agriculture et le développement rural dépassent l'objectif de la déclaration de Maputo depuis 2006 (Figure 53). De fait, les dépenses ont augmenté de 34 pour cent en termes nominaux entre 2006 et 2010, pour atteindre 1045,3 milliards de shillings ougandais en 2010. La croissance est principalement due aux dépenses pour le développement rural, tandis que le soutien direct au secteur agricole a stagné entre 5,2 et 7 pour cent du budget national. Les subventions aux intrants, les services de vulgarisation et la recherche agricole

représentent la plus grande part des dépenses spécifiques à l'agriculture. Les infrastructures rurales (routes, eaux, installations sanitaires et énergie) représentent la plus grande part des dépenses pour le développement rural.

Les dépenses spécifiques à l'agriculture ont représenté, en moyenne, presque 39 pour cent des dépenses en soutien au secteur agricole et au développement rural. En termes de niveaux de dépenses, les dépenses spécifiques à l'agriculture ont presque doublé pendant la période analysée, tandis que les dépenses pour le développement rural n'ont que légèrement augmenté. Cela indique que les politiques spécifiques au secteur agricole ont reçu plus d'attention que celles spécifiques au développement rural. En termes de répartition par produits uniques, l'attention du gouvernement s'est concentrée davantage sur la promotion la production de poisson, puis celle de la production d'huile végétale et de banane.

Cependant, il existe un fort décalage entre la croissance du budget national (96 pour cent) et la croissance du budget pour le développement agricole et rural (17 pour cent). La faible croissance du budget alloué au développement agricole et rural par rapport à d'autres secteurs peut expliquer en partie la faible performance du secteur de l'agriculture par rapport aux secteurs des services ou de l'industrie.

FIGURE 53. DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL EN OUGANDA, 2006-2010



Source: SPAAA

Évaluation de la cohérence des politiques

L'objectif ultime de la politique du gouvernement est le développement économique et la transformation sociale. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement ougandais a formulé et mis en œuvre des stratégies successives (Ssewanyana, Matovu et Twimukye, 2010). Ces stratégies comprenaient le Programme de relance économique, introduit en 1987, le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP, 1997), le Plan pour la modernisation de l'agriculture (PMA) et le dernier Plan national de développement.

Les dépenses allouées et effectives en soutien à l'agriculture et au développement rural ont généralement été cohérentes avec les priorités et stratégies du gouvernement. Les fonds du gouvernement ont été alloués à des secteurs stratégiques comme le poisson, la banane, l'huile végétale et l'élevage, dans le cadre de la stratégie nationale pour diversifier les exportations de l'Ouganda. Il y a eu également d'importantes dépenses pour des projets soutenant le développement des infrastructures rurales, en particulier les routes, notamment les routes de desserte rurales, les systèmes d'irrigation/adduction d'eau hors exploitation et l'énergie pour la production. Par ailleurs, le gouvernement a fait des efforts significatifs pour développer les infrastructures commerciales.

Avec ces stratégies et grâce aux mesures politiques mises en œuvre, le gouvernement ougandais a réussi à créer un environnement favorable pour une production et une commercialisation compétitive du secteur privée. Malgré ce succès, les taux de croissance du secteur agricole ont pris du retard sur ceux des autres secteurs de l'économie ces dernières années et ont fortement chuté sous le taux de croissance de 3,2 pour cent de la population, ce qui signifie que le PIB agricole par habitant est en baisse. Le pays est passé bien en dessous de l'objectif de 6 pour cent de croissance pour le secteur agricole fixé par les gouvernements africains dans le cadre du PDDAA.

Cette page est volontairement vide

5.10 République unie de Tanzanie

Au cours de la période 2001–2012, l'économie a connu une croissance moyenne de 6,6 pour cent. Les secteurs des services et de l'industrie ont montré des taux de croissance plus forts que ceux du secteur agricole dont la moyenne annuelle était de 4,2 pour cent. La RUT continue à consolider les progrès acquis des réformes commerciales rigoureuses qui ont débuté dans les années 1990 et ont abouti à un régime commercial plus libéral. L'économie de la RUT est principalement rurale, avec de bas niveaux d'industrialisation et de valeur ajoutée de la production.

La part du secteur agricole dans le PIB total est passée de 50 pour cent en 2000 à 28 pour cent en 2010, principalement à cause de la chute des recettes d'exportation du clou de girofle et de l'attention renforcée portée au tourisme (Tableau 14). Toutefois, il est prévu que le rôle du secteur en tant que fournisseur d'emplois demeure proche des 50 pour cent jusqu'en 2025. Le secteur agricole est principalement caractérisé par l'agriculture de subsistance et les cultures commerciales des petits exploitants. Les principales cultures de subsistance sont le maïs, le sorgho, le mil, le manioc, le riz, les bananes plantains et les légumineuses. Le pays exporte quelques denrées alimentaires vers les pays voisins, en particulier le Kenya. Parmi les cultures commerciales, le café, le coton, le tabac et les noix de cajou sont cultivés principalement par des petits exploitants tandis que le sisal et le thé sont surtout cultivés sur de grands domaines.

Malgré les progrès réalisés par l'adoption d'une approche sectorielle plus coordonnée, avec des initiatives comme Kilimo Kwanza et la Stratégie de développement du secteur agricole (ASDS), les politiques agricoles en Tanzanie ont continué à être mises en œuvre à travers une myriade de programmes et de projets. Les décisions du gouvernement sur le commerce, en particulier en ce qui concerne les tarifs, sont nombreuses et parfois en contradiction avec d'autres objectifs politiques. Alors que les marchés ont été dans une grande mesure libéralisés, des prix fixes sont toujours mis en place pour plusieurs produits. De fait, le gouvernement intervient directement par le biais de l'Agence nationale de réserve alimentaire. En outre, les offices de commercialisation jouent un rôle important pour des produits spécifiques (principalement des produits d'exportation mais aussi le sucre). Le secteur de l'agriculture est encore sujet à des taxes à l'exportation et à des niveaux élevés de taxation locale; des interventions ad hoc comme les dispenses tarifaires et les interdictions d'exportation sont fréquentes. De plus, l'absence d'infrastructures de transport et de stockage entrave l'intégration du marché et les usines de transformation sont largement obsolètes.

TABLEAU 14. INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE EN TANZANIE

INDICATEURS	DERNIÈRES VALEURS
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	28% (2011)
Agriculture, valeur ajoutée (% croissance annuelle)	7% (2010)
Part de l'agriculture/exportations totales, en valeur	9% (2009)
Part de l'agriculture/importations totales, en valeur	34% (2009)
Part des petites exploitations <5 ha	90% (2010)
Part de la population qui vit en dessous de 1,25 (\$) par jour (PPP)	68% (2007)
Rang dans l'Indice de développement humain	152 (2012)
Prévalence de la sous-alimentation (% de la population)	38.8% (2010-2012)

Mesure de l'impact des politiques et de la performance du marché à travers les prix

Entre 2005 et 2010, les producteurs ont reçu des prix plus élevés que les prix internationaux même si cet écart positif est en baisse (Figure 54). Les politiques actuelles et la faible performance du marché ont rendu les denrées alimentaires plus coûteuses pour les consommateurs tout en réduisant les prix pour les producteurs de produits exportés.

Cette tendance à la baisse des incitations masque une situation contradictoire: les producteurs de produits importés reçoivent des incitations par les prix tandis que les producteurs de produits exportés connaissent des pénalisations. Les producteurs de produits exportés ont reçu des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient pu obtenir à causes des politiques, du fort pouvoir de marché des commerçants et des installations de transformation inefficaces. En outre, certains produits étaient protégés au niveau du grossiste (transformés), mais pénalisés au niveau du producteur (bruts). Cela a eu un impact négatif sur la sécurité alimentaire en rendant les denrées alimentaires moins abordables et moins disponibles.

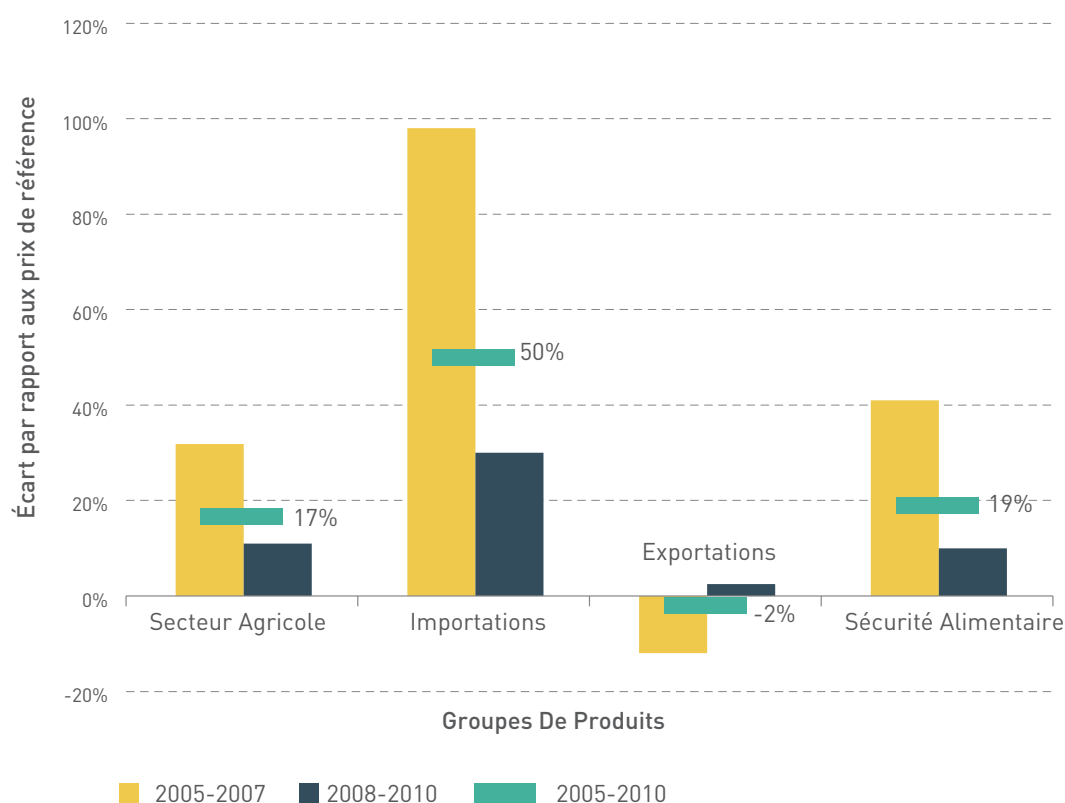
La plupart des incitations pour les produits importés sont dues aux politiques commerciales tandis que les pénalisations pour les produits exportés sont liées aux taxes et aux industries de transformation inefficaces. De plus, une partie de la protection pour les biens importés offerte par les politiques commerciales a été érodée par les coûts de commercialisation excessifs le long de la filière.

Les producteurs de substituts aux importations ont également reçu des incitations. Le tarif extérieur commun que la RUT applique aux importations provenant de l'extérieur de la CAE a aidé à maintenir des prix plus élevés pour les producteurs. La seule exception a été le sucre dont les producteurs ont connu de fortes pénalisations. Pour tous les produits importés, la protection au niveau des producteurs a été érodée par les coûts de transport et de commercialisation élevés du fait d'un manque d'intégration des marchés et des inefficacités de la filière.

Les agriculteurs qui produisent des produits d'exportation auraient obtenu des prix plus élevés dans un environnement sans politique et avec une meilleure performance du marché. Parmi les facteurs qui ont maintenu des prix bas au producteur figuraient les taxes sur le coton et les noix de cajou, le mauvais fonctionnement des filières du café et des noix de cajou, et les insuffisances du secteur de la transformation du coton.

Les coûts de commercialisation excessifs ont réduit les avantages de la protection et maintenu pour tous les produits les prix au producteur inférieurs aux niveaux qu'ils auraient pu atteindre. Cependant, de façon générale, les politiques en place et l'inefficacité des marchés ont créé plus de pénalisations que ne l'ont fait les coûts de commercialisation excessifs.

FIGURE 54. ÉCART MOYEN EN POURCENTAGE ENTRE LES PRIX AU PRODUCTEUR ET LES PRIX MONDIAUX DE RÉFÉRENCE PAR GRANDS GROUPES DE PRODUITS EN TANZANIE, 2005-2010



Note. Les barres mesurent l'écart moyen en pourcentage entre les prix reçus par les producteurs et les prix mondiaux équivalents, qui représentent le prix que les producteurs auraient perçu si les politiques domestiques et les distorsions du marché étaient supprimées. Le prix mondial équivalent est le prix de référence et correspond à zéro pour cent dans le graphique. Les importations analysées comprennent le lait, le riz, le sucre et le blé; les exportations comprennent les haricots, les noix de cajou, le café et le coton; et les produits importants pour la sécurité alimentaire comprennent les haricots, le maïs, le riz, le sucre et le blé.

Source: SPAAA

Revue des dépenses publiques agricoles et rurales

Les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et au développement rural sont en baisse (Figure 55). Alors que le budget total approuvé pour le secteur de l'agriculture et du développement rural a augmenté de 53 pour cent en termes nominaux de 2007 à 2011, il a baissé, en termes relatifs, de presque 13 pour cent des dépenses totales du gouvernement en 2007 à environ 9 pour cent en 2011. Les dépenses effectives ont augmenté à un rythme plus lent et, en termes relatifs, ont baissé de façon significative durant cette période. Alors que les dépenses publiques étaient au-dessus de l'objectif de la déclaration de Maputo de 2007 à 2009, elles sont, depuis, restées en dessous de cet objectif.

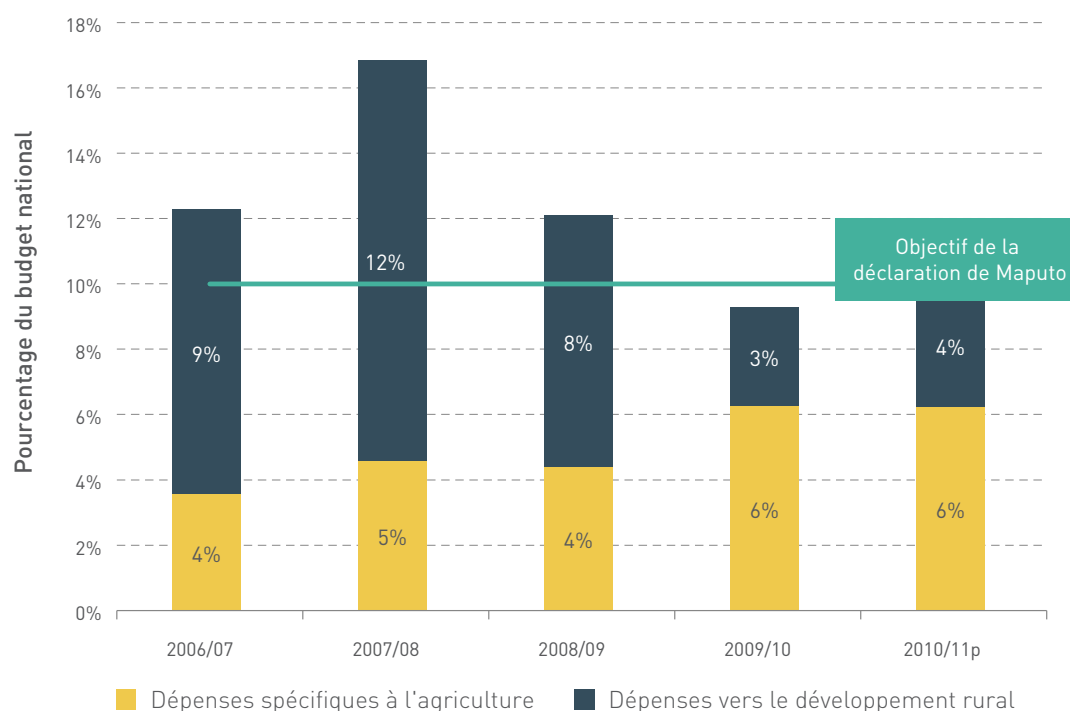
La composition des dépenses publiques est passée d'une dominante de dépenses pour le développement rural à une dominante de dépenses en soutien à l'agriculture. Dans la première moitié de la période étudiée, le développement rural a représenté 72 pour cent des dépenses totales. Dans la seconde moitié, il a baissé à 45 pour cent.

Les dépenses en soutien au secteur agricole sont passées d'un soutien majoritaire au secteur en général à un soutien majoritaire aux agriculteurs et autres agents. Le soutien général au secteur (formation, vulgarisation, recherche et développement) a représenté plus de 60 pour cent des dépenses dans la première moitié de la période analysée. Toutefois, à partir de 2009, le gouvernement a concentré son soutien sur les paiements aux producteurs via les subventions aux intrants. Le soutien général au secteur a chuté à moins de 50 pour cent. L'augmentation du recours aux transferts directs aux producteurs a entraîné une diminution des services de vulgarisation et une baisse du soutien pour les installations de stockage, la commercialisation et les infrastructures.

Les dépenses pour le développement rural ont représenté environ 55 des dépenses globales pour le secteur de l'agriculture et du développement rural. La plupart ont été dépensées pour les infrastructures rurales, notamment les routes rurales, les infrastructures hydrauliques, les installations sanitaires et l'énergie. Une partie considérablement moindre a été dépensée pour la santé et l'éducation en milieu rural.

Au moins 50 pour cent des dépenses publiques pour le secteur de l'agriculture et du développement en RUT sont venues des contributions des donateurs. Cependant, le rôle de l'aide étrangère a eu tendance à diminuer au cours de la période analysée. L'aide extérieure a constitué 44 pour cent des dépenses en soutien à l'agriculture et 64 pour cent du budget pour le développement rural. Les priorités des donateurs et du gouvernement dans l'allocation des fonds publics sont étroitement alignées.

FIGURE 55. DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL EN TANZANIE, 2006-2010



Source: SPAAA

Évaluation de la cohérence des politiques

La RUT mis en place une politique commerciale relativement instable ce qui a envoyé des signaux mitigés aux agriculteurs. Afin de garantir un environnement politique stable, la RUT devrait adopter des politiques commerciales moins instables. Il peut s'agir de décider si les tarifs aux importations sont nécessaires ou non et s'il faut abandonner définitivement les interdictions d'exportation. Les dépenses publiques devraient se focaliser davantage l'amélioration des marchés (routes, stockage, systèmes d'information sur le marché, etc.). Des initiatives comme le Corridor de croissance agricole du sud de la Tanzanie (SAGCOT) semblent être un pas dans la bonne direction. La rédaction de la Stratégie de développement du secteur agricole (ASDP II) est une occasion unique pour aligner l'investissement public et les politiques qui visent l'augmentation de la production et productivité agricoles tout en réduisant la faim et la pauvreté.

L'impact des politiques et la mauvaise performance du marché ont empêché la RUT de répondre de façon satisfaisante à ses objectifs en matière de sécurité alimentaire. Hormis pour le riz et le blé, les agriculteurs ont perçu des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient pu recevoir en l'absence des politiques domestiques et avec des filières plus performantes. Les producteurs de tous les produits ont connu des pénalisations, limitant ainsi leur possibilité d'augmenter les investissements et le volume de production.

Alors que des prix bas au producteur auraient pu signifier que l'alimentation était plus abordable pour les consommateurs, la plupart des pénalisations par les prix étaient liées aux cultures d'exportation classique qui ne font pas partie du régime alimentaire tanzanien habituel. Au niveau du grossiste, (le niveau le plus proche de l'achat par les consommateurs), la plupart des produits importants pour la sécurité alimentaire, à l'exception du maïs, ont eu des écarts de prix positifs. Ainsi, le coût du régime alimentaire tanzanien moyen est plus élevé qu'il ne le serait en l'absence de politiques et avec des marchés mieux performants.

Des mesures de politique commerciale contradictoires (comme les tarifs et les dispenses) ont généré de l'incertitude chez les producteurs et pénalisé les produits orientés vers l'exportation. La mauvaise performance du marché et les usines de transformations inefficaces ont réduit les prix au producteur des cultures vivrières sans réduire les prix au consommateur. Les dépenses publiques devraient se focaliser sur la commercialisation, le stockage et la transformation. Les pénalisations peuvent être réduites ou supprimées dans tous ces domaines cruciaux. Au final, il semble y avoir beaucoup d'espace pour améliorer la cohérence des politiques en RUT.

Le gouvernement de RUT a délimité des mesures qui visent la réduction des coûts d'accès et d'investissement. Parmi les mesures qui visent la réduction du niveau des pénalisations pour les agriculteurs figurent l'engagement déclaré d'abandonner les interdictions d'exportation, la progression vers l'élimination des taxes locales pour les produits agricoles et l'approche SAGCOT.

Conclusion

L'initiative SPAAA de la FAO et de ses pays partenaires a réalisé un effort sans précédent pour mettre en place un système de revue des politiques agricoles et alimentaires et du suivi de leurs effets dans dix pays africains. Ce rapport et les produits connexes pour chaque pays analysé fournissent des données concrètes aux décideurs politiques et aux autres parties prenantes nationales et internationales sur trois piliers qui se renforcent mutuellement: les incitations par les prix, les dépenses publiques (y compris l'aide) et la cohérence des politiques. Plus important pour la FAO, ces produits sont le résultat d'un effort unique pour institutionnaliser les capacités de mesure, de suivi et d'analyse des politiques dans les pays et pour les intégrer aux processus politiques régionaux et nationaux en cours.

Un certain nombre de messages clés sont apparus à partir desquels ont été tirées des recommandations politiques:

- Globalement, la politique et la performance du marché dans les dix pays étudiés ont contraint les producteurs à faire face à des pénalisations par les prix. Le principal moteur des pénalisations par les prix pour les producteurs agricoles est l'absence de politique cohérente pour traiter les coûts élevés de la commercialisation et du transport, en particulier ceux encourus entre le producteur et les marchés de gros ou les usines de transformation.
- Les pénalisations par les prix ont baissé au cours de la période d'analyse. Cette tendance a été tirée principalement par la forte augmentation des prix de plusieurs produits sur le marché international lors de la crise des prix alimentaires de 2007/08 ainsi que par les pénuries alimentaires qui ont touché certains des pays analysés. À partir de 2009-2010, les prix domestiques ont montré un alignement progressif sur leurs équivalents internationaux. Toutefois, une analyse ultérieure des incitations par les prix au-delà de 2010 en dira plus sur la durabilité à long terme de cette tendance. Elle révélera également si la réduction des pénalisations était due à des améliorations systématiques des politiques et de la performance du marché ou à des fluctuations à court terme des prix mondiaux et domestiques.
- Au cours de l'examen des résultats des incitations par les prix pour des groupes de produits spécifiques, d'autres renseignements sont apparus. Pour les produits concurrentiels d'importation, une fois finie la crise des prix alimentaires, le modèle général des pénalisations par les prix pour les producteurs a été

restauré. Pour les produits d'exportation, les taxes ont continué à générer des pénalisations par les prix pour les producteurs au cours de la période analysée. Les lacunes des infrastructures de commercialisation et de transport et le mauvais fonctionnement de la filière sont les principales causes de pénalisations par les prix pour les producteurs de produits importants pour la sécurité alimentaire. Le marché fortement segmenté des produits peu négociés et l'absence de politiques ciblant les inefficacités du marché ont été les principaux déterminants des pénalisations par les prix enregistrées au niveau du producteur.

- En mesurant les écarts de développement de marché (EDM) dans le temps, les résultats du SPAAA soulignent le rôle croissant qu'ont les inefficacités du marché dans la création de pénalisations par les prix par rapport aux politiques commerciales, de prix et de marché dans tous les pays analysés. De telles inefficacités sont principalement dues aux taux de change surévalués, aux taxes et frais gouvernementaux, aux pots de vin, aux coûts élevés du transport et de la transformation et à la concentration des profits chez les intermédiaires (à savoir, comportement non concurrentiel) ainsi qu'au nombre important et croissant d'intermédiaires sur les marchés domestiques.
- Tous les pays sauf le Kenya ont alloué plus de dix pour cent de leurs ressources budgétaires à l'agriculture et au développement rural. Toutefois, les dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural ont baissé, en termes absolus et relatifs, entre 2006 et 2010 pour tous les pays analysés sauf le Kenya. La principale cause pour la baisse des dépenses publiques pour l'agriculture et le développement rural a été la chute des contributions des donateurs en 2008. Ceci peut être imputé à la part importante des dépenses d'urgence pour l'agriculture et le développement rural qui n'ont pas été enregistrées dans les budgets en 2008 et 2009.
- La composition des dépenses publiques est passée au cours de la période 2006-2010 du développement rural au secteur agricole. La part des dépenses publiques en soutien au développement rural a baissé en 2008. Ceci était principalement dû à la nette réduction de l'aide internationale qui était davantage ciblée vers les projets et programmes ruraux. Comme les financements des donateurs baissaient, les autorités nationales ont augmenté les dépenses pour l'agriculture pendant la crise des prix alimentaires en 2007/08, et le secteur privé a commencé à jouer un rôle croissant dans le financement des infrastructures rurales, remplaçant partiellement les dépenses publiques. Ceci est un élément supplémentaire qui a contribué au passage des dépenses publiques vers le secteur agricole.
- Globalement, la cohérence des politiques au sein des pays demeure discutable. Par exemple, l'analyse SPAAA montre que malgré une large part des budgets nationaux allouée au développement des infrastructures de transport et de commercialisation, les pénalisations par les prix imputables aux inefficacités du marché, comme les infrastructures sous-développées et le manque d'organisation des filières, sont en augmentation. Par ailleurs, en réponse à la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08, les gouvernements ont mis en œuvre des mesures commerciales et de marché ad hoc, ainsi que des programmes de subventions aux intrants qui, souvent, n'ont pas été pris en compte dans les cadres politiques nationaux. Dans de nombreux cas, ces mesures ont eu pour effet de neutraliser les incitations par les prix

pour les producteurs et les consommateurs et, par conséquent, n'ont pas toujours reflété l'utilisation la plus efficace des ressources. De plus, la recherche et la vulgarisation ont couramment été la priorité dans les documents politiques et programmatiques mais les fonds publics à leur égard n'ont pas été alloués en conséquence.

- La plupart des pays ont mis en œuvre des politiques commerciales et de marché protectionnistes comme les prix minimums et les tarifs d'importation pour soutenir les producteurs. Ces politiques mènent souvent à des prix domestiques plus élevés, taxant par-là les consommateurs. Toutefois, cette situation s'est inversée lors de la crise mondiale des prix alimentaires de 2007/08 lorsque les prix domestiques ont fortement augmenté. En réponse à ces circonstances exceptionnelles, les pays se sont fiés à des politiques commerciales et de marché à court terme, comme les prix plafonds, les interdictions d'exporter et la suppression ou la réduction des tarifs d'importation pour les cultures importantes pour la sécurité alimentaire, plutôt qu'aux dépenses publiques pour soutenir les consommateurs. Si nombre de ces mesures ont été efficaces pour maintenir les prix abordables pour les consommateurs, elles ont souvent été en contradiction avec les objectifs de développement à long terme pour le secteur en réduisant les incitations par les prix pour les producteurs des produits agricoles clés.
- Les politiques n'ont pas toujours été efficaces. Les droits d'importation, par exemple, ont souvent entraîné des prix plus élevés pour les commerçants et les grossistes mais ne se sont pas traduits systématiquement par des prix plus élevés pour les producteurs, ceci étant largement dû à la puissance commerciale excessive des agents en aval de la filière qui s'approprient les avantages de ces politiques protectionnistes. Par ailleurs, la surévaluation du taux de change dans certains pays a empêché les producteurs de cultures d'exportation de percevoir des prix qui reflétaient ceux du marché international.
- Les résultats du SPAAA montrent que malgré les conditions instables rencontrées par les consommateurs, les dépenses publiques ciblant les consommateurs ont été limitées par rapport aux dépenses ciblant les producteurs au cours de toute la période analysée, même si la sécurité alimentaire et l'accessibilité font partie des objectifs politiques de tous les pays. La plupart des fonds limités alloués directement aux programmes à destination des consommateurs ont été dépensés pour entretenir et augmenter les stocks alimentaires publics qui existaient dans six des dix pays du SPAAA. Cela indique que la crise des prix alimentaires a renouvelé l'intérêt pour le développement des réserves alimentaires nationales, ce qui a été mis en évidence par le nombre croissant de produits inclus dans les programmes de stocks alimentaires nationaux.

Le prochain rapport de synthèse du SPAAA est prévu pour la fin de la prochaine période biennale (2014-2015) et fournira d'autres renseignements sur les changements politiques déclenchés par la crise mondiale des prix alimentaire de 2007/08 et la crise mondiale économique et financière qui s'ensuit pendant la période 2009-2012. Il mettra également en lumière les effets des décisions politiques et d'investissement adoptées par les pays participants en réponse à leurs engagements dans le cadre du PDDAA.

Faire de bons choix politiques n'est peut-être pas la solution à tous les problèmes ou défis rencontrés par les pays en développement. Toutefois, les décideurs politiques reconnaissent que des politiques mal conçues et inefficaces sont un obstacle à tous les autres efforts pour favoriser la croissance du secteur agricole. C'est pourquoi les politiques sont considérées comme un élément important, sinon le principal, de l'environnement soi-disant favorable. En conséquence, accumuler des preuves supplémentaires et spécifiques sur les effets des politiques par un système de suivi des politiques durable et systématique est utile et représente une nécessité absolue, qui exige l'adhésion, l'engagement et l'appropriation par le pays.

Alors que cette tâche est déjà énorme, il est nécessaire de s'assurer que les preuves produites ne dorment pas dans les tiroirs mais soient réellement utilisées pour mettre en œuvre des réformes politiques qui obtiennent un impact plus grand non seulement en termes de croissance, d'efficacité et d'inclusion du secteur mais également en termes de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté. Cependant, les efforts de mesure et de suivi des politiques exigent un effort des autorités nationales, qui ont la capacité et la légitimité pour changer ou réformer les politiques si et quand c'est nécessaire. Ce peut être un pas en avant difficile car cela implique de s'attaquer à des questions sensibles. De fait, les résultats du SPAAA montrent que, si l'environnement politique n'est pas optimal dans la plupart des pays en développement, les principaux défis rencontrés par les gouvernements sont souvent liés à la structure et au fonctionnement des filières. Pour la majorité des produits analysés, les pénalisations à la production, la commercialisation et l'échange proviennent de la surévaluation du taux de change et/ou des coûts d'accès au marché excessifs, des cadres réglementaires inappropriés, des taxes gouvernementales et des pots de vin.

Afin de proposer des options crédibles pour surmonter ces défis et les régler de façon efficace, il est nécessaire d'acquérir des connaissances et une compréhension en profondeur du processus décisionnaire. Il est par conséquent important d'ajouter une couche au cadre analytique proposé pour promouvoir l'engagement des multiples parties prenantes dans le calendrier des réformes politiques. Pour ce faire, il sera nécessaire d'identifier techniquement les principaux problèmes, d'approfondir l'analyse des options politiques pour les surmonter et d'établir ou, dans l'idéal, d'utiliser un processus dirigé par le pays pour sélectionner les problèmes susceptibles de faire consensus afin d'entreprendre un processus de réforme. Ce type d'approche axée sur les résultats de la réforme politique exige que la FAO et ses partenaires développent davantage la capacité de mieux comprendre l'économie politique de l'élaboration des politiques et du processus décisionnaire dans un pays donné. Cela implique d'être conscient des relations de pouvoir, des intérêts sous-jacents et de l'agenda des négociations chez les acteurs clés concernés par les problèmes en jeu car ils peuvent être affectés par le changement politique proposé et être des perdants ou des gagnants potentiels dans le processus. Une telle approche va au-delà des solides compétences en analyse économique exigées pour mesurer et évaluer l'ampleur des problèmes. Il est nécessaire, de fait, d'emprunter à la richesse des connaissances et expériences acquises en matière d'analyse de l'économie politique. En outre, il est reconnu que la plupart des processus et voies vers le changement sont spécifiques aux pays. L'apparition de fenêtres d'opportunités permettant aux changements de politiques de se produire est le résultat d'une combinaison de facteurs

propres au pays. À l'avenir, par le biais du SPAAA, il est envisagé d'explorer ce qui est vu comme la prochaine frontière de l'efficacité de l'assistance aux politiques : développer les capacités en matière d'information sur les politiques et de prévention des crises. À travers le SPAAA, la FAO s'est engagée à soutenir les efforts des pays non seulement pour acquérir et mettre en place dans le pays la capacité de mesurer, analyser, suivre et évaluer les politiques mais également pour développer la capacité d'identifier et de saisir les fenêtres d'opportunité qui permettent au changement de politiques de se produire.

Cette page est volontairement vide

Références

Anderson, K. & Masters, W. Distortions to Agricultural Incentives in Africa. Banque mondiale, 2009.

UA (2003), Assemblée de l'Union africaine, deuxième session ordinaire, 10-12 juillet 2003, Maputo, Mozambique, decl. 7. www.fao.org/mafap.

Cellule de Planification et Statistiques (CPS). (2011) Revue des Dépenses Publiques du Secteur Rural dans le Cadre du Programme National d'Investissement du Secteur Agricole (PNISA) Rapport provisoire. Rapport préparé par BAC+ pour la Cellule de Planification et de Statistiques, Ministère de l'agriculture, Mali.

Daidone, S. & Anríquez, G. (2011), An extended cross-country database for agricultural investment and capital, Document de travail ESA No. 11-16, FAO, <http://www.fao.org/docrep/014/am640e/am640e00.pdf>.

Druilhe, Z. & Barreiro-Hurlé, J. (2012), Fertilizer subsidies in sub-Saharan Africa, Document de travail No. 12-04, FAO, <http://www.fao.org/docrep/016/ap077e/ap077e.pdf>.

Etta-Nkwelle, M., Jeong, J.-G, Fanara, F. 2010. Misalignment of the real exchange rate in the African Financial Community (CFA zone) and its policy implications. Applied Financial Economics 20(15).

Fan, S. & Zhang, X. (2008), Public Expenditure, Growth and Poverty Reduction in Rural Uganda. African Development Review, Vol. 20, Issue 3, pp. 466-496.

FAO (2012), L'état de l'agriculture et de l'alimentation. Disponible sur <http://www.fao.org/docrep/017/i3028e/i3028e.pdf>.

FAO Perspectives de l'alimentation. Disponible sur <http://www.fao.org/giews/french/fo/>

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Burkina Faso. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Ethiopia. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Ghana. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Kenya. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Malawi. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Mali. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Mozambique. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Nigeria. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in the United Republic of Tanzania. FAO, Rome.

FAPDA (2013). Food and Agriculture Policy Report in Uganda. FAO, Rome.

Fuglie, K.O., & Rada, N.E. (2013) Resources, Policies, and Agricultural Productivity in sub-Saharan Africa, ERR-145, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

Lançon, F. & Benz, H. D. (2007). Rice imports in West Africa: trade regimes and food policy formulation. 106th seminar of the EAAE, Pro-poor development in low income countries: Food, agriculture, trade, and environment. CIRAD. Montpellier, France.

Randall, R (2013). Economic reforms and economic recovery, Malawi. IMF

Rashid, S (2010). Staple food prices in Ethiopia, préparé pour le séminaire politique du COMESA sur Variation in staple food prices: Causes, consequence, and policy options, Maputo, Mozambique, 25-26 janvier 2010.

SOFA (2012). L'état de l'agriculture et de l'alimentation. FAO, Rome, Italie

SPAAA (2010), Méthodologie du projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique : document conceptuel, Avant-projet, disponible sur www.fao.org/mafap.

SPAAA (2013) Revue des politiques agricoles et alimentaires au Burkina Faso (2005-2011) – Rapport pays, Avant-projet, p. 61. FAO, Rome, Italie. Disponible sur www.fao.org/mafap.

SPAAA (2013), Revue des politiques agricoles et alimentaires au Mali 2005-2011 – Rapport pays, Avant-projet, pp. 47-48. FAO, Rome, Italie. Disponible sur www.fao.org/mafap.

SPAAA (2013). Revue des politiques agricoles et alimentaires au Burkina Faso. Rapport pays du SPAAA. FAO, Rome, Italie. Disponible sur www.fao.org/mafap

SPAAA (2013). Revue des politiques agricoles et alimentaires au Kenya. Rapport pays du SPAAA. FAO, Rome,

Italie. Disponible sur www.fao.org/mafap.

SPAAA (2013). Revue des politiques agricoles et alimentaires au Mali. Rapport pays du SPAAA. FAO, Rome, Italie. Disponible sur www.fao.org/mafap.

SPAAA (2013). Revue des politiques agricoles et alimentaires en République unie de Tanzanie. Rapport pays du SPAAA. FAO, Rome, Italie. Disponible sur www.fao.org/mafap.

SPAAA (2013). Revue des politiques agricoles et alimentaires en Ouganda. Rapport pays du SPAAA. FAO, Rome, Italie. Disponible sur www.fao.org/mafap.

WDI (2013), Base de données des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale. Disponible sur <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Cette page est volontairement vide

Annexe 1:

Glossaire

Incitations/pénalisations

Statut d'échange du produit	Un produit est classé comme d'exportation (x) si le volume exporté excède le volume importé. Il est classé comme d'importation (m) si le volume importé excède le volume exporté.
Statut SPAAA du produit	Un produit est classé comme "Peu négocié" si l'intensité des échanges est inférieure à 2.5% ou comme produit de "Sécurité alimentaire" s'il représente une part importante de l'apport quotidien en calories.
Prix au point de compétition	Le prix domestique au point de compétition fait référence au prix d'un produit sur le marché où le produit élaboré dans le pays est en concurrence avec le produit négocié sur le marché international.
Prix au producteur	Les prix au producteur, parfois connus comme prix à la production, se définissent comme le montant perçu par le producteur de la part l'acheteur pour une unité de bien ou de service produite moins la TVA ou toute autre taxe déductible, facturée à l'acheteur; sont exclus tous les frais de transport facturés séparément par le producteur.
Taux nominal de protection observé au point de compétition	Rapport entre l'écart de prix observé au point de compétition et le prix de référence observé au même niveau.
Taux nominal de protection ajusté au point de compétition	Rapport entre l'écart de prix ajusté au point de compétition et le prix de référence ajusté au même niveau.
Taux nominal de protection observé au producteur	Rapport entre le prix observé au producteur et le prix de référence observé au même niveau.
Taux nominal de protection ajusté au producteur	Rapport entre l'écart de prix ajusté au producteur et le prix de référence ajusté au même niveau.
Écart de développement de marché	L'écart de développement de marché est l'impact global sur les incitations ou les pénalisations de l'effet du marché ou des distorsions des politiques sur le marché international; des politiques de change; des coûts excessifs dans la filière domestique entre la frontière et le point de compétition et entre le point de compétition et le producteur.

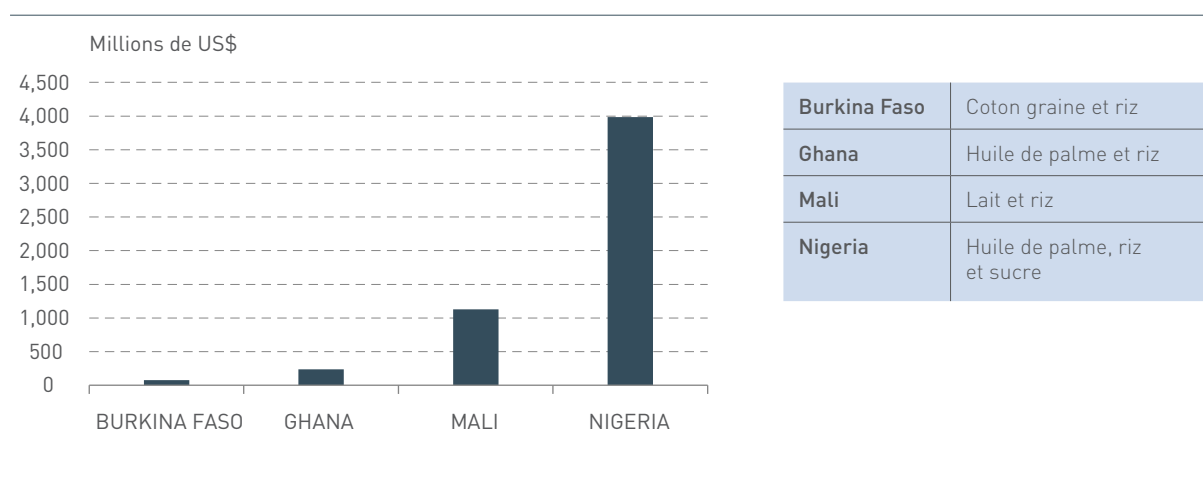
Dépenses publiques

Donateur	Aide extérieure, fournie soit par le biais des gouvernements locaux ou par des projets spécifiques menés par des organisations internationales ou des ONG.
Nationales	Inclut les dépenses du budget national, du gouvernement central ou de gouvernements régionaux, sans tenir compte du ministère qui met en œuvre la politique.
Dépenses directes spécifiques à l'agriculture (paiements aux agents du secteur agro-alimentaire)	Transferts monétaires aux agents individuels du secteur agro-alimentaire.
Paiements aux producteurs	Transferts monétaires aux producteurs agricoles individuels (agriculteurs).
Dépenses indirectes spécifiques à l'agriculture (en soutien au secteur agricole)	Dépenses publiques générant des transferts monétaires aux agents du secteur agro-alimentaire de façon collective.
Subventions aux intrants	Transferts monétaires aux producteurs agricoles qui sont basés sur l'utilisation d'intrants à la ferme.
Intrants variables	Transferts monétaires réduisant le coût à la ferme d'un intrant variable spécifique ou d'un mix d'intrants variables (semences, engrais, énergie, crédit, autres).
Capital	Transferts monétaires réduisant le coût d'investissement à la ferme des bâtiments, équipements, plantations, installations d'irrigation, installations de drainage et travaux d'amélioration des sols (machinerie et équipement, irrigation, autres infrastructures de base sur l'exploitation).
Paiements aux consommateurs	Transferts monétaires aux consommateurs finaux de produits agricoles individuels sous la forme d'aide alimentaires, de transferts d'espèces et de programmes d'alimentation scolaire.
Infrastructures agricoles	Dépenses publiques finançant les infrastructures collectives hors exploitation (routes, infrastructure publique d'irrigation, autres).
Soutien au développement rural	Dépenses publiques qui ne sont pas spécifiques à l'agriculture, mais qui ont une forte influence sur le développement du secteur agricole.
Dépenses totales en soutien au secteur agricole et alimentaire (transferts politiques)	Sommes des dépenses spécifiques à l'agriculture et en soutien à l'agriculture.
Budget public total	Budget public total tel que publié par les autorités.

Annexe 2:

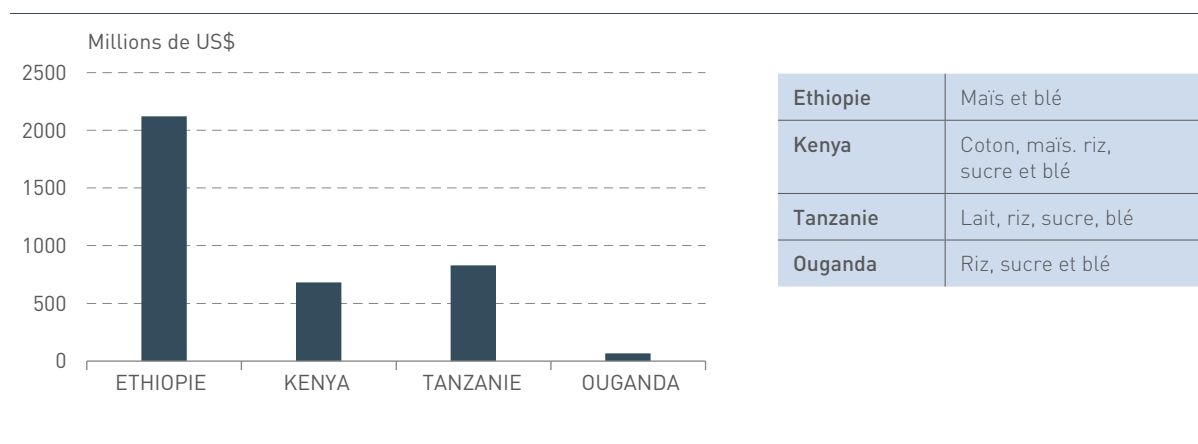
Valeur de production par groupe de produits et par région

FIGURE 56. PRODUITS D'IMPORTATION ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION), 2005-2010



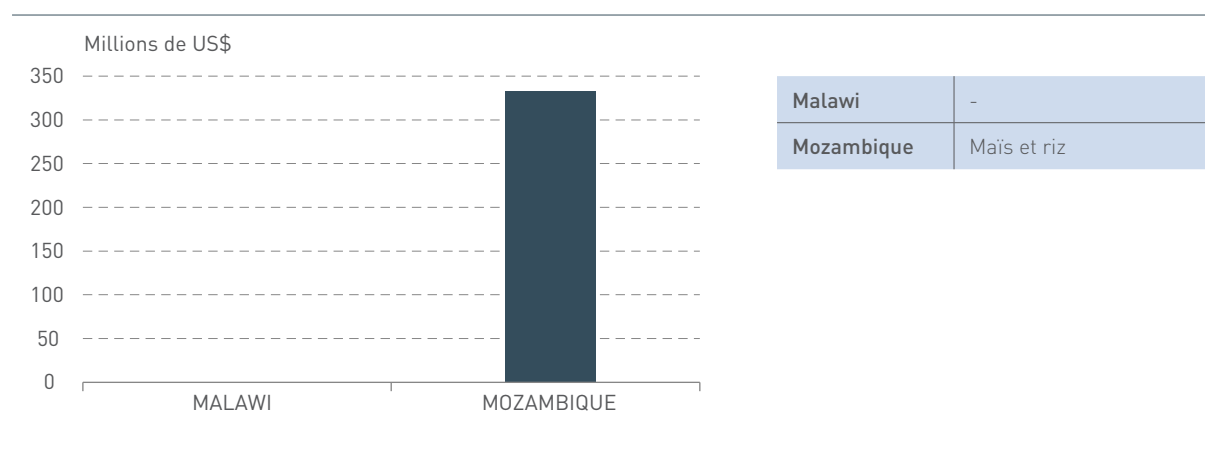
Source: SPAAA

FIGURE 57. PRODUITS D'IMPORTATION ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE DE L'EST (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION), 2005-2010



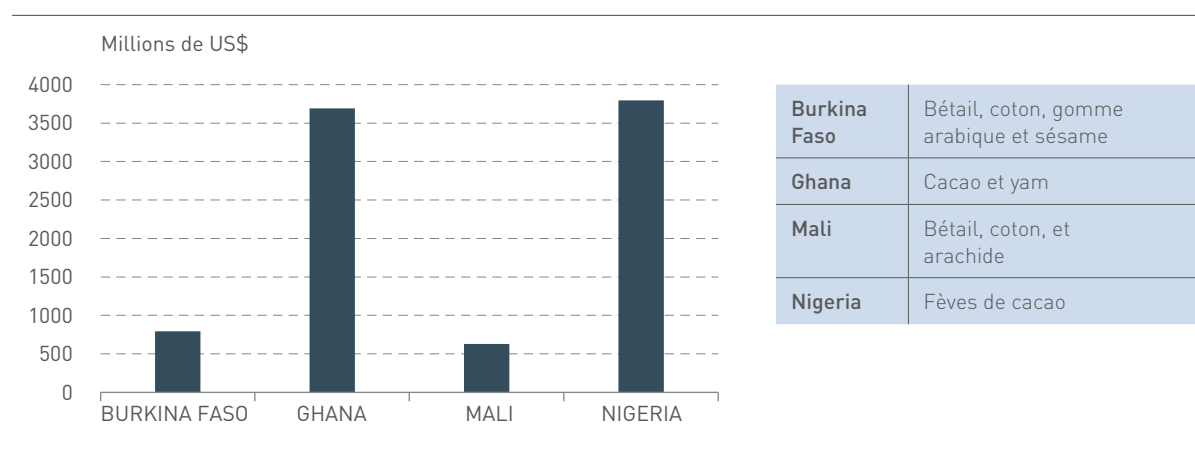
Source: SPAAA

FIGURE 58. PRODUITS D'IMPORTATIONS ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE AUSTRALE (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION), 2005-2010



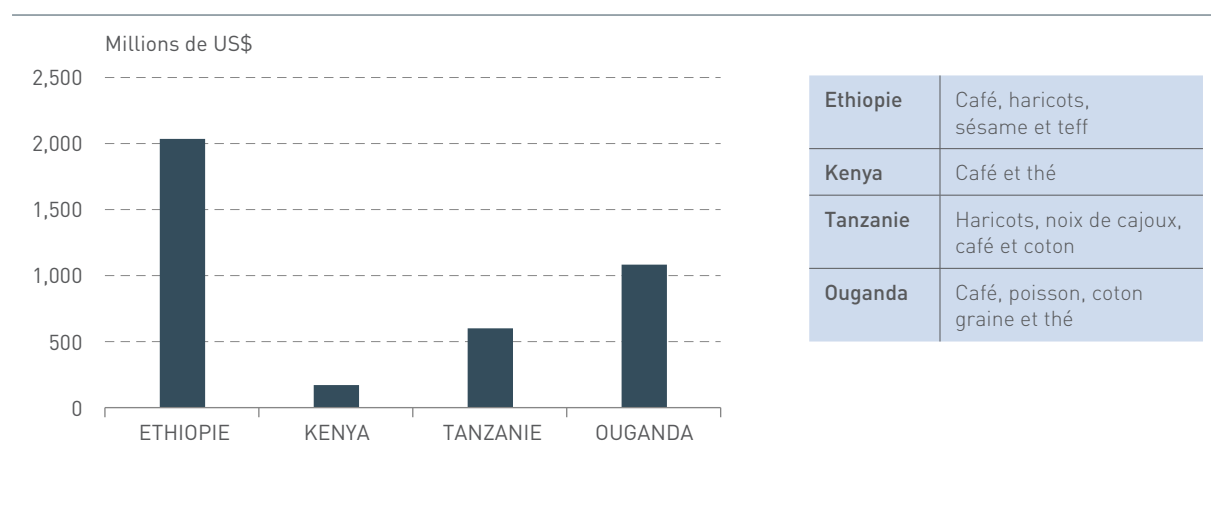
Source: SPAAA

FIGURE 59. PRODUITS D'EXPORTATION ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION) 2005-2010



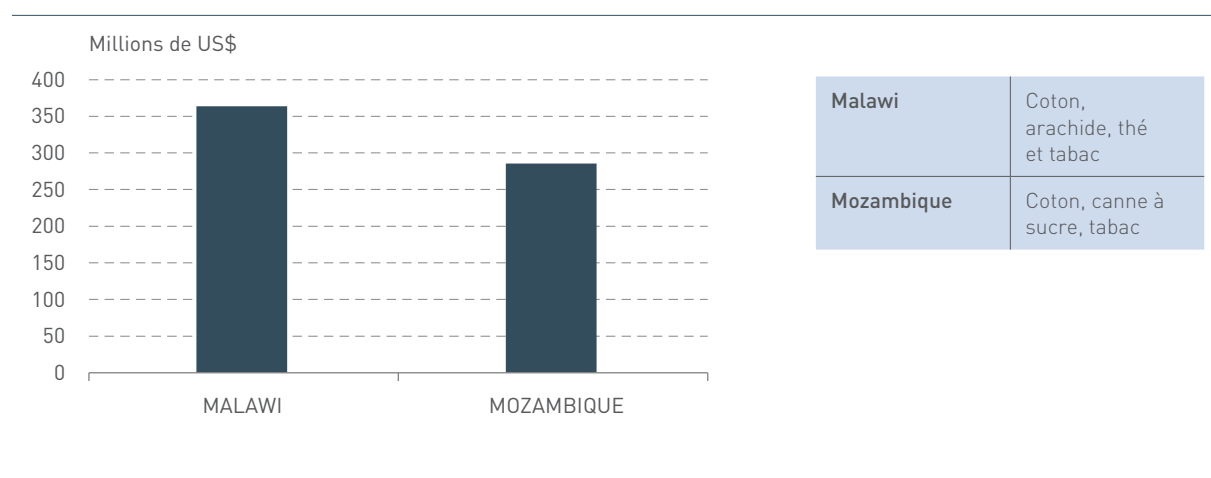
Source: SPAAA

FIGURE 60. PRODUITS D'EXPORTATION ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE DE L'EST (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION) 2005-2010



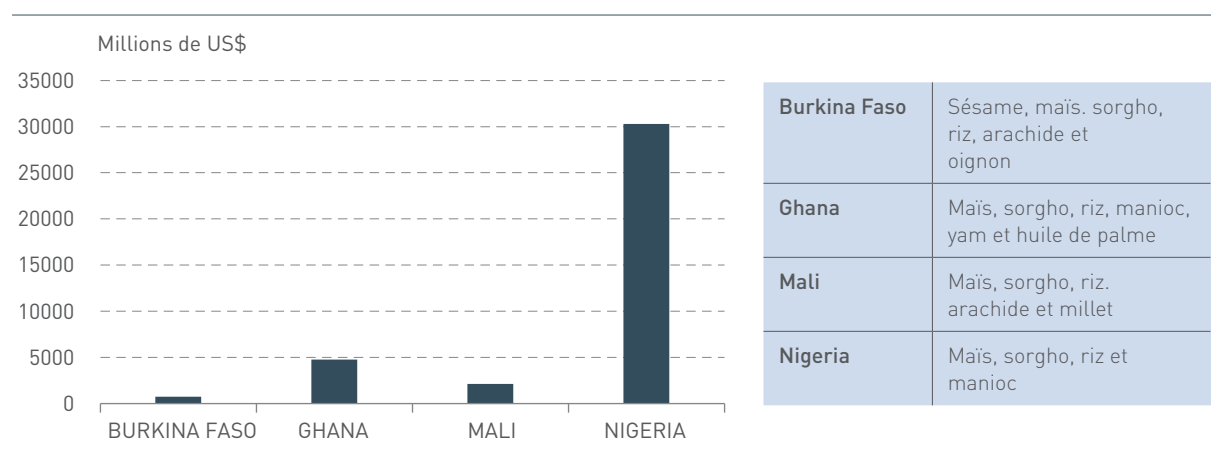
Source: SPAAA

FIGURE 61. PRODUITS D'EXPORTATION ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE AUSTRALE (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION) 2005-2010



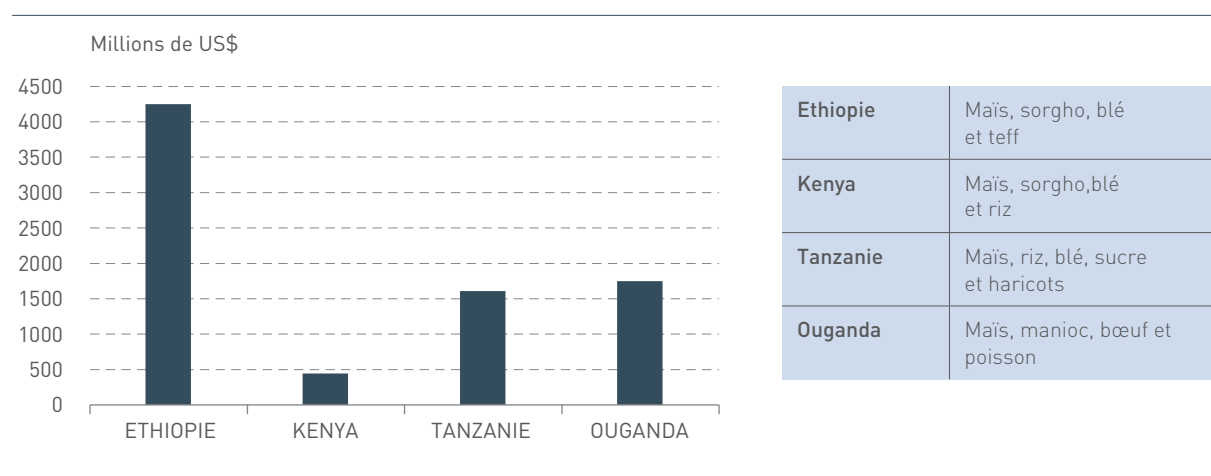
Source: SPAAA

FIGURE 62. PRODUITS IMPORTANTS POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION) 2005-2010



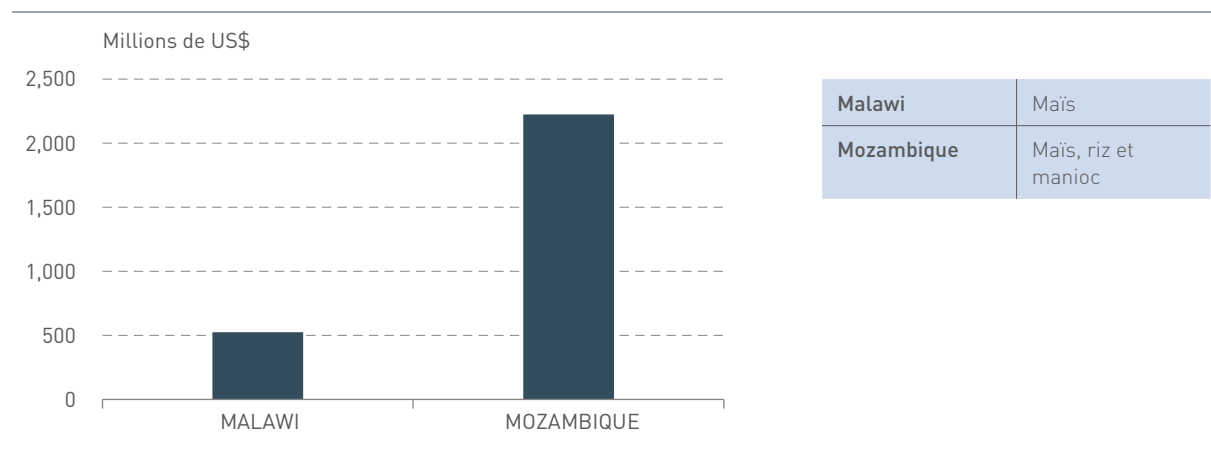
Source: SPAAA

FIGURE 63. PRODUITS IMPORTANTS POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE DE L'EST (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION) 2005-2010



Source: SPAAA

FIGURE 64. PRODUITS IMPORTANTS POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ANALYSÉS PAR LE SPAAA DANS LES PAYS D'AFRIQUE AUSTRALE (VALEUR MOYENNE DE PRODUCTION) 2005-2010

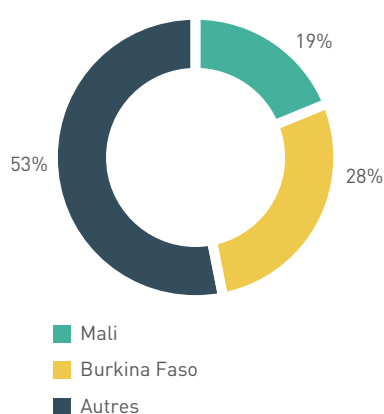


Source: SPAAA

Annexe 3:

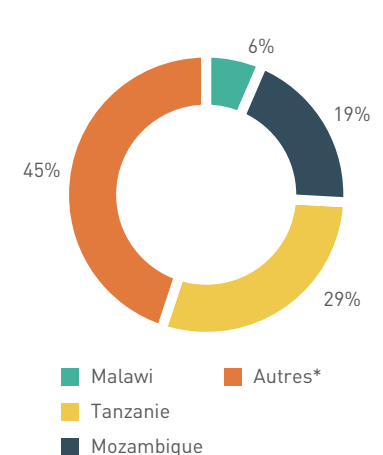
Valeur de production par produit et par communauté économique régionale

FIGURE 65. PART DE LA PRODUCTION DE COTON GRAINE DANS LES PAYS DE LA CEDEAO⁴⁵, 2005-2010



Source: FAOSTAT, 2013

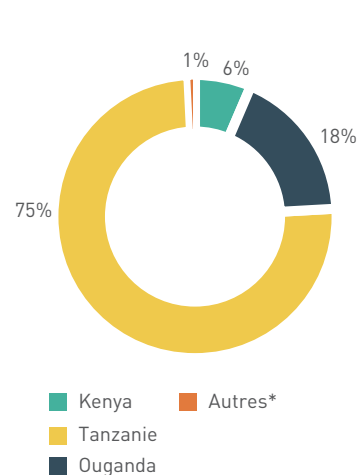
FIGURE 66. PART DE LA PRODUCTION DE COTON GRAINE DANS LES PAYS DE LA SADC⁴⁶, 2005-2010



*Lesotho, Maurice et Seychelles non compris (données non disponibles)

Source: FAOSTAT, 2013

FIGURE 67. PART DE LA PRODUCTION DE COTON GRAINE DANS LES PAYS DE LA CAE⁴⁷, 2005-2010



*Rwanda non compris (données non disponibles)

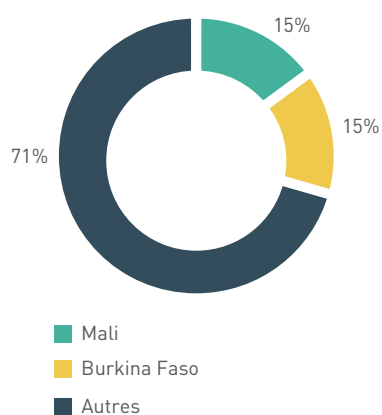
Source: FAOSTAT, 2013

45 Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo)

46 Communauté de développement de l'Afrique australe (Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Afrique du Sud, Seychelles)

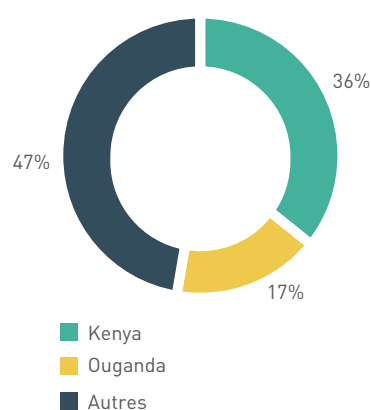
47 Communauté de l'Afrique de l'Est (République du Burundi, Kenya, Rwanda, République unie de Tanzanie, République d'Ouganda)

FIGURE 68. PART DES TÊTES DE BÉTAIL DANS LES PAYS DE LA CEDAO, 2005-2010



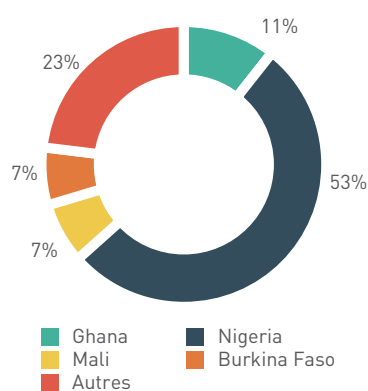
Source: FAOSTAT, 2013

FIGURE 69. PART DES TÊTES DE BÉTAIL DANS LES PAYS DE LA CAE, 2005-2010



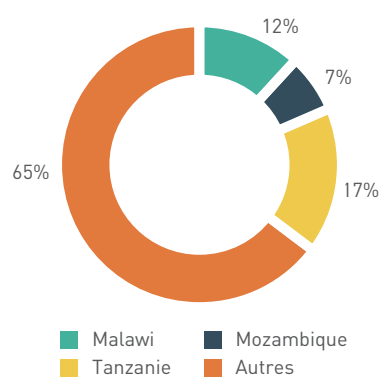
Source: FAOSTAT, 2013

FIGURE 70. PART DE LA PRODUCTION DE MAÏS DANS LES PAYS DE LA CEDEAO, 2005-2010



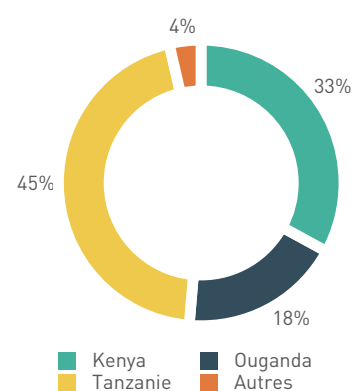
Source: FAOSTAT, 2013

FIGURE 71. PART DE LA PRODUCTION DE MAÏS DANS LES PAYS DE LA SADC, 2005-2010



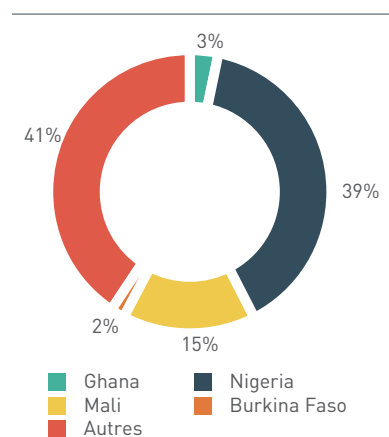
Source: FAOSTAT, 2013

FIGURE 72. PART DE LA PRODUCTION DE MAÏS DANS LES PAYS DE LA CAE, 2005-2010



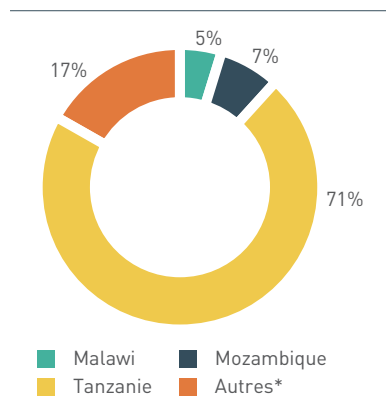
Source: FAOSTAT, 2013

FIGURE 73. PART DE LA PRODUCTION DE RIZ DANS LES PAYS DE LA CEDEAO, 2005-2010



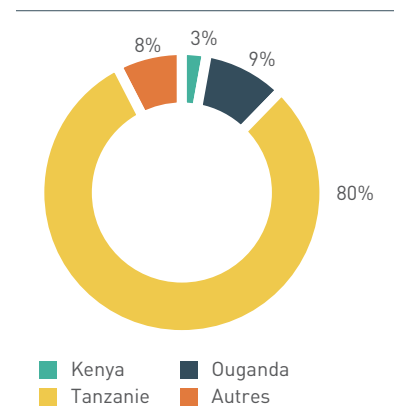
Source: FAOSTAT, 2013

FIGURE 74. PART DE LA PRODUCTION DE RIZ DANS LES PAYS DE LA SADC, 2005-2010



Source: FAOSTAT, 2013 *Botswana, Lesotho, Namibie et Seychelles non compris (données non disponibles)

FIGURE 75. PART DE LA PRODUCTION DE RIZ DANS LES PAYS DE LA CAE, 2005-2010



Source: FAOSTAT, 2013

Annexe 4:

Indicateurs du développement mondial pour les cinq pays africains où a été réalisée une analyse SPAAA des dépenses publiques, 2006-2010

PIB actuel US\$	2006	2007	2008	2009	2010
Mali	5,866,095,675	7,146,284,975	8,738,080,883	8,964,687,644	9,422,377,319
Burkina Faso	5,844,670,800	6,755,806,772	8,350,621,916	8,348,161,530	8,825,364,008
Kenya	22,504,136,042	27,236,739,896	30,465,489,796	30,580,367,979	32,198,151,217
Ouganda	9,977,209,199	11,916,019,463	14,440,830,267	15,803,499,657	17,197,398,887
Tanzanie	14,331,231,239	16,825,547,176	20,715,086,119	21,368,165,400	22,915,004,297

Croissance PIB (% annuel)	2006	2007	2008	2009	2010
Mali	5.3	4.3	5.0	4.5	5.8
Burkina Faso	6.8	3.6	5.8	3.0	7.9
Kenya	6.3	7.0	1.5	2.7	5.8
Ouganda	10.8	8.4	8.7	7.2	5.9
Tanzanie	6.7	7.1	7.4	6.0	7.0

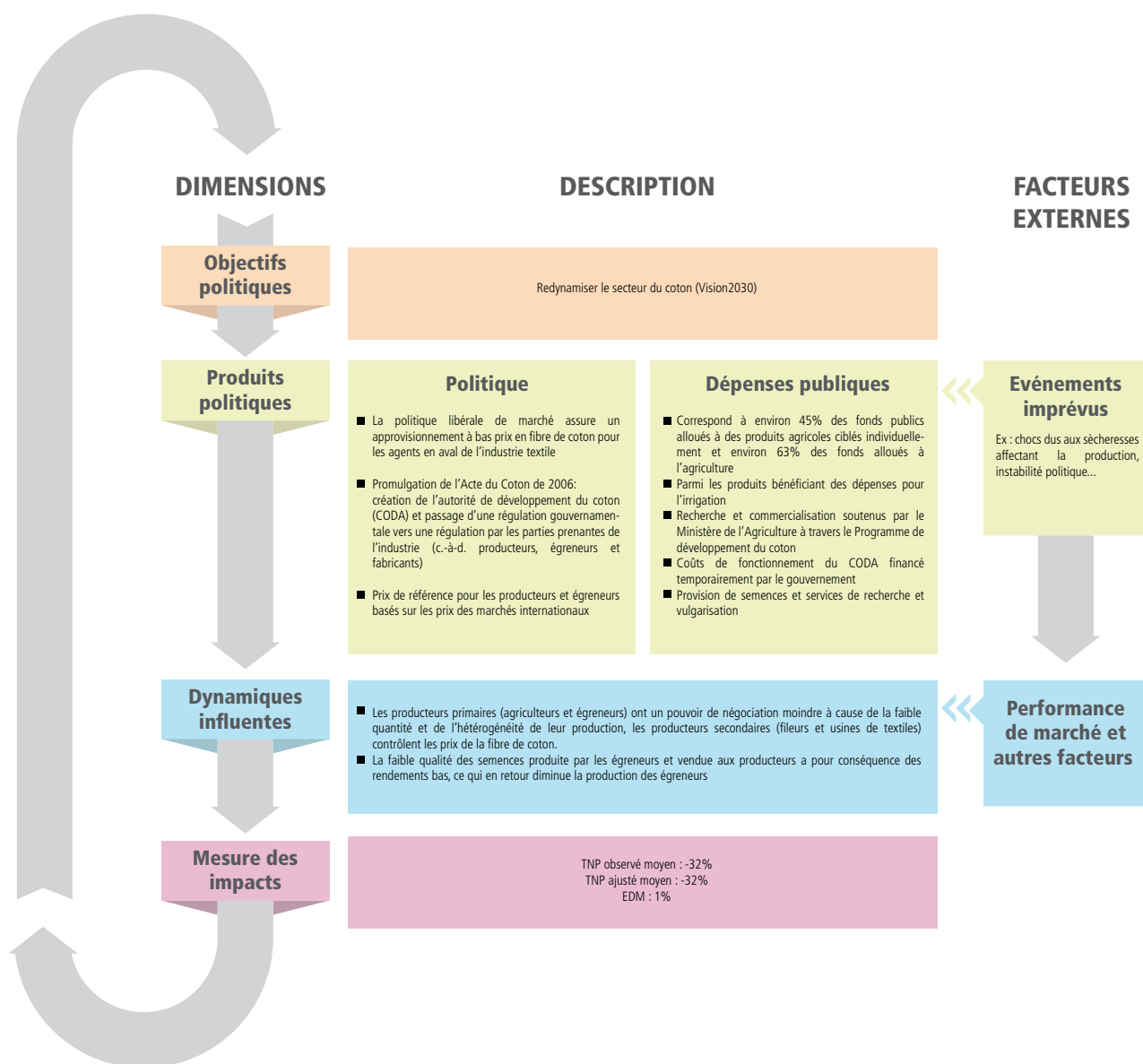
Population, total	2006	2007	2008	2009	2010
Mali	13,592,796	14,020,786	14,459,990	14,909,813	15,369,809
Burkina Faso	14,622,202	15,061,127	15,515,258	15,984,479	16,468,714
Kenya	36,540,948	37,485,246	38,455,418	39,462,188	40,512,682
Ouganda	29,370,251	30,339,895	31,339,392	32,367,909	33,424,683
Tanzanie	39,923,609	41,068,185	42,267,667	43,524,738	44,841,226

Superficie(km2)	2006	2007	2008	2009	2010
Mali	1,240,190	1,240,190	1,240,190	1,240,190	1,240,190
Burkina Faso	274,220	274,220	274,220	274,220	274,220
Kenya	580,370	580,370	580,370	580,370	580,370
Ouganda	241,550	241,550	241,550	241,550	241,550
Tanzanie	947,300	947,300	947,300	947,300	947,300

Source: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Annexe 5:

Cadre analytique pour l'analyse SPAAA de la cohérence des politiques: le cas du coton au Kenya



Cette page est volontairement vide

Cette page est volontairement vide



Site web du SPAAA:
www.fao.org/mafap

Pour en savoir plus contactez-nous à:
mafap@fao.org