



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AFRIQUE

Vingt-neuvième session

Abidjan (Côte d'Ivoire), 4-8 avril 2016

Partenariats public-privé pour une croissance agricole inclusive

Résumé

Partout dans le monde, les partenariats novateurs qui rassemblent entreprises, gouvernements, petits exploitants agricoles et acteurs de la société civile sont de plus en plus préconisés comme moyen d'améliorer la productivité, la sécurité alimentaire et l'investissement dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture. Communément appelées «Partenariats public-privé» (PPP), ces initiatives sont largement encouragées car elles ont le potentiel d'aider à transformer le secteur agricole et peuvent apporter de multiples bénéfices qui, à leur tour, contribueront au développement d'une agriculture durable associant les petits exploitants.

Le présent document se fonde sur les conclusions d'une étude internationale sur les PPP dans le secteur agroalimentaire menée par la FAO en 2014-2015. Il a pour objectif de mettre en lumière les enseignements tirés et de partager des expériences et exemples récents d'utilisation des PPP pour stimuler une croissance agricole inclusive en Afrique. Quatre types de projets ont été recensés: 1) les partenariats visant à développer les chaînes de valeur agricoles (DCV); 2) les partenariats de coopération en matière de recherche, d'innovation et de transfert de technologies (ITT); 3) les partenariats pour la construction et l'amélioration des infrastructures commerciales (IC); et 4) les partenariats pour la fourniture de services de développement économique (SDE) aux agriculteurs et aux petites entreprises.

Les enseignements tirés de ces différents cas peuvent présenter un intérêt tout particulier pour les pays de l'Union africaine, puisque le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) prévoit la création de PPP pour au moins cinq chaînes de produits agricoles prioritaires ayant des liens avec la petite agriculture et l'emploi des jeunes.

Plusieurs facteurs de succès des PPP agricoles ont été relevés. D'abord, si les PPP ont pour but d'encourager une croissance inclusive, l'approvisionnement auprès de nombreux petits exploitants entraîne une hausse des coûts de transaction. En favorisant l'action collective et en renforçant les capacités, on accroît la participation des petits exploitants aux chaînes de valeur modernes tout en

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.



mp575

réduisant les coûts de transaction pour les principaux partenaires privés. La gouvernance des PPP agricoles est également un facteur de succès essentiel.

Pour créer des partenariats efficaces, il est indispensable de mettre en place des cadres institutionnels et réglementaires solides, des méthodes de sélection et des processus budgétaires transparents pour le choix des projets et des partenaires privés, et de répartir les risques de manière équitable.

Le mécanisme du PPP est, en soi, conçu pour régler la question de la rentabilité en mettant en commun les fonds provenant de différentes sources afin de compléter le financement insuffisant octroyé par les pouvoirs publics. Un autre effet bénéfique essentiel des PPP agricoles est d'améliorer l'accès des petits exploitants au financement grâce à l'intégration d'institutions financières dans l'accord de partenariat. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions globales quant au partage des investissements consentis respectivement par les partenaires publics et privés, en raison, d'une part, du fait que les contributions en nature ne sont malheureusement pas prises en compte, et d'autre part du peu d'informations financières fournies par les deux parties.

Les PPP agricoles présentent également quelques inconvénients. S'il est vrai qu'ils peuvent favoriser l'inclusion des petits exploitants et des petites et moyennes entreprises agricoles (PMEA), ils n'ont que peu d'effets sur les plus pauvres parmi les pauvres. Cela s'explique par le fait qu'il est nécessaire de trouver un compromis entre efficacité et équité; un certain degré d'exclusion est en effet inévitable si l'on veut que les partenaires privés reçoivent un retour suffisant sur leur investissement. On déplore en outre un manque d'encadrement dans la conception et la mise en œuvre des PPP agricoles, avec pour conséquence que des questions importantes comme le partage des risques ou les stratégies de règlement de conflits sont souvent négligées. Par ailleurs, on ne dispose que de peu d'indications sur les résultats et l'incidence des PPP agricoles.

Enfin, parce que les PPP présentent des coûts de transaction et un niveau de complexité élevés, certaines circonstances particulières peuvent empêcher leur mise en œuvre dans le secteur agricole des pays en développement (par exemple en cas de défaillance du marché). Avant de décider de s'engager sur cette voie, les décideurs doivent s'assurer que le partenariat sera rentable et produira pour le service public des avantages supérieurs à ceux qui auraient été obtenus en ayant recours à d'autres types de marchés publics ou d'investissements privés uniquement.

Questions portées à l'attention de la Conférence régionale

La Conférence souhaitera peut-être formuler des recommandations concernant les domaines potentiels de contribution de la FAO et l'appui qu'elle peut apporter aux États Membres.

- 1) L'approvisionnement auprès de nombreux petits exploitants entraîne des coûts de transaction élevés. Les PPP agricoles permettent de réduire ces coûts, et donc d'encourager une croissance inclusive. En favorisant l'action collective et en renforçant les capacités, on accroît la participation des petits exploitants aux chaînes de valeur modernes tout en réduisant les coûts de transaction pour les principaux partenaires privés.
- 2) Alors que les PPP sont destinés à favoriser l'inclusion des petits exploitants et des PMEAs, ils n'ont que peu d'effets sur les plus pauvres parmi les pauvres. Ceci s'explique par le fait qu'il est nécessaire de trouver un compromis entre efficacité et équité; un certain degré d'exclusion est en effet inévitable si l'on veut que les partenaires privés reçoivent un retour suffisant sur leur investissement.
- 3) Pour créer des partenariats efficaces, il est indispensable de mettre en place des cadres institutionnels et réglementaires solides, en utilisant les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers comme guide pour une gestion judicieuse des ressources (terres, pêches et forêts), ainsi que des méthodes de sélection et des procédures budgétaires transparentes pour le choix des projets et des partenaires privés.

4) La fonction de gestion des risques des PPP est particulièrement intéressante pour le secteur agricole des pays en développement, où l'incertitude et les dangers sont omniprésents. Le modèle du PPP offre aux gouvernements la possibilité de décider comment gérer ces risques: les conserver, les partager ou les transférer à des partenaires privés, en fonction de ceux qui seront le plus à même de les gérer. Des mesures de gestion des risques, lourdes ou plus modérées, sont adoptées au bénéfice des petits exploitants.

5) Les décideurs doivent clairement comprendre les raisons qui sous-tendent le choix d'un PPP plutôt que d'un autre mécanisme d'appui du secteur public. Le partenariat doit être rentable et produire pour le service public des avantages supérieurs à ceux qui auraient été obtenus en ayant recours à d'autres mécanismes comme le financement public direct, la sous-traitance ou la privatisation.

6) Le secteur public, y compris les donateurs, doit investir davantage dans le suivi et l'évaluation des PPP agricoles et créer une base d'expérience solide qui pourra servir de guide pour une conception et une mise en œuvre efficaces des PPP et permettra d'en évaluer les effets à long terme.

I. Introduction

1. Partout dans le monde, les partenariats novateurs qui rassemblent entreprises, gouvernements, petits exploitants agricoles et acteurs de la société civile sont de plus en plus préconisés pour améliorer la productivité, la sécurité alimentaire et l'investissement dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture. Communément appelées «Partenariats public-privé» (PPP) ou «Partenariats public-privé-producteur» (4P) (FIDA, 2015), ces initiatives sont largement encouragées car elles peuvent aider à transformer le secteur agricole et produire de multiples avantages qui, à leur tour, contribueront au développement d'une agriculture durable associant les petits exploitants.

2. Traditionnellement, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont utilisés en cas de dysfonctionnement du marché ou des politiques dans la fourniture de biens publics comme les routes, l'enseignement ou les services de santé. L'apparition des PPP dans le secteur agricole répond aussi à une défaillance dans la fourniture de biens publics comme la sécurité alimentaire, la protection environnementale ou la viabilité des zones rurales, mais dans ce cas on cherche également à explorer le potentiel des partenariats à produire d'autres avantages¹.

3. Dans ce scénario, en combinant les ressources et les capacités complémentaires des différents partenaires dans un cadre de gouvernance bien défini, les gouvernements peuvent accroître les avantages économiques et sociaux découlant des investissements publics, ce qu'ils n'auraient pu accomplir seuls en raison d'un manque de connaissances techniques, de compétences de gestion et/ou de ressources. Parallèlement, le cadre du PPP peut être utilisé pour élaborer un ensemble d'incitations économiques qui encourageront la participation du secteur privé à des activités qui, sans ces incitations, auraient été considérées comme présentant une valeur commerciale négligeable et/ou un niveau de risque élevé.

4. Les PPP constituent également un instrument utile à la réalisation des objectifs de la Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique à l'horizon 2025,

¹ Le Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise (2014) a publié un guide intitulé «Demonstrating Additionality in Private Sector Development Initiatives» (Démontrer la complémentarité dans les initiatives de développement du secteur privé), dans lequel il traite des partenariats qui suscitent des investissements et des activités pouvant déboucher sur des gains socioéconomiques (par exemple l'inclusion des petits exploitants) qui n'auraient pu être obtenus (du tout, ou de la même manière, dans la même mesure ou dans le même laps de temps) sans un cofinancement du secteur public.

et en particulier les engagements 2 («Renforcer le financement des investissements publics et privés dans l'agriculture») et 4 («Réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2025, grâce à une croissance et à une transformation inclusives de l'agriculture»). Le cadre de résultats du PDDAA 2015-2025 a pour objectif d'évaluer le nombre de PPP liés à l'agriculture mis en œuvre avec succès ainsi que la valeur cumulative des investissements dans les PPP. Toutefois, à ce jour, on ne dispose toujours pas d'informations pratiques ni sur les types d'interventions pouvant s'inscrire dans le cadre d'un projet de PPP, ni sur la manière de concevoir, mettre en œuvre et évaluer l'incidence des PPP agricoles en Afrique.

5. Le présent document se fonde sur les conclusions d'une étude internationale sur les PPP dans le secteur agroalimentaire menée par la FAO en 2014-2015. Il a pour objectif de mettre en lumière les enseignements tirés et de partager des expériences et exemples récents d'utilisation des PPP par des partenaires de développement pour stimuler les investissements et une croissance agricole inclusive en Afrique².

II. Points d'ancrage possible pour les projets de PPP dans le secteur agricole

6. Les Partenariats public-privé dans l'agriculture peuvent être définis comme «des partenariats officialisés entre des entités du secteur public et des entités du secteur privé (entreprises du secteur agroalimentaire et agriculteurs) visant à réaliser des objectifs de développement durable de l'agriculture, étant entendu que les avantages que le secteur public devrait tirer du partenariat sont bien définis, que la participation à l'investissement et le risque sont partagés et que tous les partenaires ont un rôle actif à jouer aux différentes étapes du cycle de vie du projet» (FAO 2016). Dans les faits, toutefois, les PPP agricoles peuvent faire intervenir des dispositifs formels (contrats) ou informels (collaboration), et favorisent généralement les modalités contractuelles plus simples, comme les mémorandums d'accord, que les PPP destinés aux infrastructures.

7. En application de la définition ci-dessus, 70 études de cas ont été sélectionnées dans 15 pays³ et quatre types de projets ont été recensés: 1) les partenariats visant à développer les chaînes de valeur agricoles (DCV), qui sont les plus courants; 2) les partenariats de coopération en matière de recherche, d'innovation et de transfert de technologies (ITT); 3) les partenariats pour la construction et l'amélioration des infrastructures commerciales (IC); et 4) les partenariats pour la fourniture de services de développement économique (SDE) aux agriculteurs et aux petites et moyennes entreprises agricoles (PMEA).

8. Les enseignements tirés de ces différents cas peuvent présenter un intérêt tout particulier pour les pays de l'Union africaine, puisque le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) prévoit la création de PPP pour au moins cinq chaînes de produits agricoles prioritaires ayant des liens avec la petite agriculture et l'emploi des jeunes.

9. Les partenariats de type DCV ont été conçus pour stimuler les investissements diversifiés dans des sous-secteurs en faveur des cultures vivrières et industrielles comme l'huile de palme, l'huile de tournesol, le sorgho, le sucre, le maïs et le riz. Ils ont pour objectif de remédier aux problèmes de sécurité alimentaire lorsque ceux-ci sont associés à une faible productivité et à des importations de substitution, tout en créant de l'emploi et en améliorant les moyens de subsistance des communautés rurales. Pour ce faire, on ajoute de la valeur à chaque maillon de la chaîne en améliorant les technologies et les pratiques de production, en mettant en place des installations agroalimentaires et en facilitant l'accès au marché.

10. Ces partenariats bénéficient généralement de l'appui de programmes nationaux qui prévoient des mesures d'incitation et créent un environnement réglementaire favorable; l'accès préférentiel à la

² On trouvera des informations plus détaillées dans le document intitulé «Public-Private Partnerships for Agribusiness Development: A synthesis of international experiences» (FAO 2016).

³ Vingt-cinq exemples de PPP ont été recensés dans différents pays africains comme le Ghana, le Kenya, le Nigeria, l'Ouganda et la Tanzanie.

terre pour la création de «plantations-mères»⁴, ainsi que les incitations fiscales qui vont de pair, sont des exemples courants. Ils reposent souvent sur des accords formels (contractuels) entre des entreprises privées, les autorités nationales ou locales, et des institutions financières. Des fonds sont généralement mis à la disposition des petits exploitants dans le cadre d'un accord avec le partenaire public prévoyant un taux d'intérêt subventionné, l'entreprise privée se portant garante pour le prêt. Il peut également exister, au niveau national ou local, des mécanismes de gouvernance qui aident à structurer ces partenariats et à garantir le respect du principe de responsabilité.

Encadré 1

Le Programme de promotion de la croissance rurale dans le Nord, mis en place par le Gouvernement du Ghana et cofinancé par le FIDA, comprend une série de PPP axés sur les chaînes de valeur qui visent à améliorer l'accès des petits producteurs de maïs du nord du pays au financement, aux infrastructures, à la production et aux marchés. Avec l'appui d'une ONG, des comités «chaîne de valeur» ont été mis en place au niveau des districts et sont chargés d'assurer la coordination entre les différents acteurs de la chaîne, notamment les associations de producteurs, les fournisseurs d'intrants et de services et les entreprises d'achat groupé. Ces comités prônent un système de crédit «non pécuniaire» qui permet aux petits exploitants de recevoir des intrants et des services dont les fournisseurs sont directement payés par les banques rurales à un prix convenu avec le comité responsable. Ces prêts sont remboursés aux banques lorsque les agriculteurs vendent leurs produits. Le PPP a permis aux agriculteurs de produire un maïs plus abondant et de meilleure qualité; on estime que la productivité du maïs a plus que doublé entre 2007 et 2014, le rendement moyen étant passé de 0,8 tonne/ha à entre 1,5 et 3,2 tonnes/ha. Les comités «chaînes de valeur» ont créé des liens essentiels pour les agriculteurs, leur ont donné accès à des marchés de produits plus sûrs et leur ont permis d'avoir voix au chapitre dans les prises de décisions. La vente du maïs excédentaire a fait grimper les revenus des ménages, même si, les rendements agricoles étant variables et les entreprises d'achat groupé n'ayant pas acheté de quantités constantes de maïs, la stabilité de ces revenus ne s'est pas réellement améliorée. Malheureusement, une forte exposition aux risques des agriculteurs et des banques rurales menace la stabilité du programme. Le remboursement des prêts octroyés pour la production a été lent, et une banque rurale a décidé de ne plus accorder de crédits pour la campagne prochaine. Le système de crédit non pécuniaire souffre également des limites imposées par la Banque du Ghana concernant le pourcentage des portefeuilles de crédits des banques rurales qui peuvent être non garantis.

11. Les partenariats de coopération en matière de recherche, d'innovation et de transfert de technologies (ITT) ont depuis longtemps démontré les avantages qui découlent de l'organisation en réseaux de chercheurs, fournisseurs de services et agriculteurs. Ces partenariats améliorent le caractère «axé sur la demande» des solutions de recherche et favorisent un transfert de technologies plus efficace aux agriculteurs. Si l'on doit doubler la productivité des pays de l'Union africaine d'ici à 2025, il faudra trouver des solutions novatrices pour supprimer les facteurs limitant la productivité comme les infestations de ravageurs, les maladies, les effets du changement climatique et les pertes après récolte.

⁴ Dans le modèle de la plantation-mère, le contractant (généralement une entreprise privée) dirige un domaine central ou une plantation, ce qui lui permet de remplir ses engagements vis-à-vis de ses acheteurs en cas de production insuffisante de la part des producteurs.

Encadré 2

Le modèle «4P» fait référence à des programmes de recherche nationaux destinés à améliorer la recherche axée sur la demande pour le développement de l'agro-industrie grâce au cofinancement de la recherche et à l'établissement de priorités communes. Il peut être illustré par deux études de cas réalisées en Tanzanie, où les petits exploitants jouent un rôle actif dans le partenariat grâce à la contribution de «taxes de recherche» sur la production de sucre et de thé. Ils apportent également leur contribution à l'établissement de programmes de recherche pour les secteurs du sucre et du thé⁵ en leur qualité de membres du Conseil du sucre et au sein du Conseil d'administration de l'Institut de recherche tanzanien sur le thé.

12. Les partenariats pour le développement des infrastructures commerciales (IC) sont particulièrement intéressants au regard de l'engagement, pris dans le cadre du PDDAA, de stimuler le commerce intra-africain des produits agricoles et de réduire de moitié les pertes après récolte. Les infrastructures commerciales agricoles peuvent se trouver sur le lieu d'exploitation (irrigation, par exemple) et en dehors, comme les installations destinées à la commercialisation et au traitement (marchés de gros, installations de conditionnement ou de stockage avant et après récolte) (FAO, 2008).

13. Ces PPP reposent souvent sur des accords de partenariat formels entre les autorités nationales ou locales et des entreprises privées, y compris des institutions financières. Les contrats de construction-exploitation-transfert (CET), de construction-possession-exploitation (CPE), de conception-construction-exploitation (CCE), le crédit-bail, les concessions, les coentreprises et les contrats de gestion sont fréquemment utilisés dans ce type de partenariats. Ils n'exigent pas nécessairement la création de nouvelles infrastructures commerciales, mais peuvent être utilisés pour adapter des infrastructures publiques improductives.

Encadré 3

Un exemple de PPP de type IC mis en œuvre en Afrique de l'Est est l'initiative *Kenyan warehouse receipt*, qui a pris la forme de contrats de crédit-bail. Le Gouvernement kényan a loué à bail des entrepôts publics à des exploitants privés dans le cadre d'une collaboration public-privé faisant intervenir d'autres acteurs, parmi lesquels l'organisme de réglementation/surveillance du Conseil est-africain pour les céréales (EAGC), des déposants (par exemple les agriculteurs), des institutions financières privées et différents programmes de donateurs. En 2013, l'EACG avait déjà certifié dix entrepôts au Kenya pour une capacité totale de plus de 63 000 tonnes et 25 000 tonnes de produits déposés en 2012-2013. Le succès de ce partenariat kényan se mesure également sur le plan de l'accès au crédit des déposants: en 2013, des avances pour une valeur d'un million d'USD de récépissés d'entrepôt ont été accordées à plus de 12 500 agriculteurs⁶.

14. Les partenariats pour la fourniture de services de développement économique (SDE) regroupent les projets destinés à fournir des services spécialisés aux agriculteurs et aux entrepreneurs ruraux afin d'encourager la création et le développement d'entreprises, agricoles ou non, porteuses de valeur ajoutée. Cela comprend des services comme la fourniture d'intrants, le financement, les pépinières d'entreprise et la commercialisation des produits. Ces services sont essentiels pour soutenir le

⁵ Brokering Development: Enabling factors for Public-Private Producer Partnerships in Agricultural Value Chains (FIDA/IDS 2015).

⁶ http://www.eagc.org/documents/EAGC_eNewsletter_19.03.2014.pdf

développement des entrepreneurs agricoles en Afrique, les «afro-agro-entrepreneurs», ce qui contribuera à la réalisation des objectifs de création d'emploi pour les femmes et les jeunes dans le secteur agroalimentaire.

15. Néanmoins, lorsque les services aux entreprises agricoles sont entièrement financés par le secteur public, des donateurs ou des ONG, il arrive très souvent qu'ils ne répondent ni à la demande du client, ni aux objectifs de durabilité; d'autre part, lorsqu'ils sont laissés au bon vouloir du marché, le caractère inclusif ne sera pas toujours garanti (Banque mondiale, 2012). Si l'on entend généraliser la fourniture de services de développement économique, il faudra mettre en place un ensemble approprié d'incitations et imaginer de nouvelles formes d'accords public-privé.

III. Facteurs de succès des PPP dans l'agriculture

16. Certains des facteurs de succès et des éléments essentiels à l'optimisation des résultats des PPP sont examinés ci-après.

a. Participation des petits exploitants

17. Un PPP agricole inclusif est un partenariat qui fait intervenir des mécanismes de nature à garantir la participation des petits acteurs (PMEA et petits producteurs), des femmes et des jeunes. L'approvisionnement auprès de nombreux petits exploitants entraîne des coûts de transaction élevés, mais exclure ces mêmes petits exploitants des chaînes de valeur entrave le développement du secteur agricole dans les pays en développement. C'est la raison pour laquelle les PPP agricoles visent généralement à encourager l'action collective et le renforcement des capacités afin d'accroître la participation des petits exploitants et des PMEAs aux chaînes de valeur modernes. Cet appui réduit les coûts de transaction pour les partenaires privés qui s'approvisionnent en matières premières et fournissent des biens et des services technologiques aux petits exploitants. Les partenaires publics, notamment la communauté des donateurs et les acteurs de la société civile (par exemple les ONG) fournissent souvent un appui pour renforcer les groupes et donner aux petits exploitants les capacités nécessaires pour pouvoir traiter d'égal à égal avec le secteur privé.

18. Certaines clauses peuvent également favoriser l'inclusion en offrant des incitations aux petits exploitants et aux PMEAs afin de les aider à obtenir un financement ou la propriété officielle de terres. Les acteurs privés qui travaillent en partenariat avec les petits agriculteurs et les petites entreprises agricoles reçoivent également une récompense du gouvernement, sous la forme d'incitations fiscales et non fiscales.

19. Toutefois, en ce qui concerne les objectifs d'économies d'échelle et de croissance inclusive, les résultats obtenus à ce jour ne permettent pas de se faire une opinion définitive. L'incidence des projets de PPP sur les femmes et les jeunes n'a que rarement été mesurée, ce qui est une faiblesse majeure étant donné l'importance de ce facteur pour la réalisation des objectifs de transformation rurale.

20. De même, s'agissant des objectifs de réduction de la pauvreté, les indicateurs de pauvreté de référence ont rarement été communiqués, et il est dès lors difficile d'évaluer dans quelle mesure les partenariats ont véritablement été bénéfiques pour les agriculteurs les plus pauvres, ou s'ils n'ont ciblé que ceux qui étaient déjà en mesure de tirer avantage des activités de partenariat. La plupart des projets ayant été menés à relativement court terme, ce deuxième cas de figure est le plus probable. Pour être candidat à la participation dans ce type de dispositifs, il faut disposer d'un certain niveau de compétences et d'avoirs, ce qui exclut très probablement les plus pauvres à moins que des fonds importants soient investis dans le renforcement de leurs capacités à long terme (Bouma et Berkhout, 2015).

b. Bonne gouvernance des PPP agricoles – quels sont les principaux facteurs de succès?

21. La bonne gouvernance regroupe à la fois les principes généraux de gouvernance et les questions de mise en œuvre, essentielles pour assurer l'efficacité des PPP (OCDE, 2012; FAO, 2014). Les principes de gouvernance sont les suivants:

22. Promouvoir des cadres institutionnels solides adaptés aux PPP. De nouvelles lois et politiques, qui prévoient l'application du modèle PPP au secteur agroalimentaire en Afrique, sont en train d'être mises en place, et les cadres institutionnels publics sont revus afin de répondre au défi du nombre croissant de PPP dans l'agriculture. S'il existe à ce jour peu de modèles de «bonnes pratiques», la création d'unités consacrées aux PPP au sein des ministères de l'agriculture, la mise en place de groupes de travail sectoriels et la participation aux partenariats de représentants des ministères de l'agriculture constituent autant d'étapes positives vers l'amélioration de l'environnement institutionnel pour les PPP agricoles.

23. Veiller à la mise en place et au respect des cadres législatifs et réglementaires. Le succès, ou l'échec, des PPP agricoles est largement tributaire de l'existence de lois et de règlements porteurs dans les domaines de l'accès à la terre, de la force exécutoire des contrats, de la protection de la propriété intellectuelle et d'autres questions essentielles comme la gestion des ressources naturelles, la sécurité alimentaire, l'assurance agricole, l'arbitrage et les dispositions réglementaires visant à soutenir les PME. Beaucoup de ces questions sortent du champ d'application de la plupart des législations relatives aux PPP, et sont pourtant essentielles à leur succès. Il est tout particulièrement important de mettre en place et de faire respecter un système de gouvernance foncière transparent et judicieux, qui reconnaît les droits fonciers des communautés locales afin de limiter le risque d'accaparement des terres (Oxfam, 2014). L'utilisation des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers comme guide pour une gouvernance équitable des ressources (terres, pêches et forêts) favorisera un processus de développement territorial plus transparent et plus inclusif.

24. Favoriser des méthodes de sélection et des procédures budgétaires prudentes et transparentes. Il est essentiel d'adopter des méthodes de sélection des projets de PPP transparentes, reposant sur des critères de rentabilité. La transparence fait ici référence à la définition et à la diffusion de critères accessibles à tous pour les procédures de sélection des projets et des entreprises privées qui participeront au cofinancement de ces projets dans le cadre des PPP. La transparence est indispensable pour limiter les risques de corruption, de récupération politique et de recherche de profit.

25. La meilleure manière d'atteindre les objectifs déclarés du secteur public est de garantir le caractère abordable et la rentabilité des PPP. Le mécanisme du PPP est, en soi, conçu pour régler la question de la rentabilité en mettant en commun les fonds provenant de différentes sources afin de compléter le financement insuffisant octroyé par les pouvoirs publics. Le concept de rentabilité fait référence aux services d'utilité publique produits grâce à l'argent investi dans le partenariat, par comparaison avec d'autres formes de mise en œuvre comme le financement public direct, la sous-traitance ou la privatisation.

26. Améliorer le suivi et l'évaluation. Tous les PPP agricoles doivent contenir une définition claire des objectifs à atteindre par les différents partenaires. Un système solide de suivi et d'évaluation est essentiel pour pouvoir adapter rapidement le projet (au cas où les résultats seraient insuffisants) et en mesurer les effets.

c. Le PPP, un mécanisme de partage équitable des risques et de protection des petits exploitants

27. La fonction de gestion des risques des PPP est particulièrement intéressante pour le secteur agricole des pays en développement, où l'incertitude et les dangers sont omniprésents. Les risques peuvent être de différente nature: risques touchant la production (conditions météorologiques défavorables, catastrophes naturelles, ravageurs et maladies), le marché (volatilité des prix des produits, variabilité du coût des intrants, volatilité des taux de change, risque de contrepartie ou de défaillance), ou l'environnement commercial (risques liés à la réglementation, aux infrastructures ou aux politiques).

Le modèle du PPP offre aux gouvernements la possibilité de décider comment gérer ces risques: les conserver, les partager ou les transférer à des partenaires privés, en fonction de ceux qui seront le plus à même de les gérer.

28. Les PPP agricoles réduisent les risques commerciaux pour le secteur privé en offrant des incitations fiscales et en prévoyant des mesures institutionnelles destinées à faire diminuer les coûts de transaction, par exemple en créant des groupements d'agriculteurs et en garantissant l'exclusivité des droits pour l'achat des matières premières. Les contributions en nature, comme la fourniture de services publics d'encadrement, l'appui aux infrastructures et l'utilisation d'installations gouvernementales aident également à réduire les risques inhérents à un environnement commercial difficile. Il faut toutefois trouver un équilibre entre la suppression des barrières d'entrée pour les investisseurs privés du secteur agroalimentaire et le transfert d'une partie des risques des petits exploitants vers les principaux partenaires publics et privés⁷.

29. Plus précisément, le risque commercial est généralement assumé par le principal partenaire privé, tandis que le risque lié à la production peut être soit supporté par les seuls agriculteurs, soit partagé avec le partenaire public, souvent via la fourniture d'une assurance agricole subventionnée (pratique courante en Asie et en Amérique latine).

30. Parmi les mesures de gestion du risque, lourdes ou plus modérées, qui sont adoptées au bénéfice des petits exploitants, on peut citer les programmes d'assurance agricole subventionnée, les garanties, les prêts subventionnés aux petits exploitants et aux PMEAs, les contrats d'achat garantis, les formations à la gestion d'entreprise à l'intention des associations de producteurs et des PMEAs et les conventions de partage des risques en cas de force majeure. L'accord de PPP agricole doit également comprendre des mesures destinées à lutter contre les déséquilibres de pouvoir sur les marchés (notamment les pratiques monopolistiques) et l'apparition d'éventuels nouveaux risques pour les petits exploitants et les PMEAs.

d. Mise en commun des ressources financières et rôle des institutions financières

31. Les conclusions de l'étude de la FAO montrent que dans les PPP, des fonds publics et privés sont mis en commun tant pour de petites initiatives de moins de 20 000 USD (pour les partenariats de type ITT) que pour des projets de plusieurs millions d'USD (pour les partenariats de type IC). Les mécanismes régissant cette mise en commun peuvent être structurés de différentes manières, en fonction de l'objectif spécifique du PPP; il peut s'agir d'investissements sous forme de coparticipation, de contributions en nature, de subventions de contrepartie ou encore de concessions pour le secteur privé.

32. Dans certains cas, le secteur public et/ou la communauté des donateurs ont utilisé le mécanisme du PPP pour stimuler les investissements du secteur privé en lançant un processus d'appel d'offres et en exigeant des contributions obligatoires aux projets de PPP de plus de 50 pour cent. Il s'agit là d'une exigence légale courante pour les projets de PPP dans le domaine des infrastructures, qui semble être progressivement adoptée pour certains types de PPP agricoles (IC, ITT et parfois DCV).

33. Dans d'autres cas, la situation est inversée, et c'est le secteur privé qui facilite l'accès aux fonds publics et/ou des donateurs. Les partenariats de type DCV fournissent des exemples de ce type de situation, qui se produit lorsque l'entreprise pilotant le partenariat réclame au secteur public ou aux donateurs le remboursement de dépenses liées aux intrants, à la formation ou à l'organisation des petits exploitants dans le cadre de la mise en place de leur propre chaîne d'approvisionnement pour les matières premières.

34. On ne peut tirer que peu de conclusions globales quant au partage des investissements consentis respectivement par les partenaires publics et par les partenaires privés dans les PPP agricoles, et ceci en

⁷ Oxfam (2014) s'est inquiété du fait que certains grands PPP agricoles en Afrique faisaient exactement l'inverse, à savoir transférer les risques du partenariat vers ses maillons les plus faibles (agriculteurs et PMEAs).

raison, d'une part, du fait que les contributions en nature ne sont malheureusement pas prises en compte, et d'autre part du peu d'informations financières fournies par les deux parties.

35. Un autre effet bénéfique essentiel des PPP agricoles est d'améliorer l'accès au financement des petits exploitants grâce à l'intégration d'institutions financières dans l'accord de partenariat. Des crédits ont été octroyés aux petits exploitants pour qu'ils puissent étendre leur zone de production, passer à de nouvelles cultures, investir dans la technologie/les machines, et se conformer aux normes nationales et internationales afin d'obtenir une certification. Si l'on peut considérer ceci comme un résultat positif, il convient de prêter attention à la conception de chaque produit de crédit afin de veiller à ce que les petits exploitants aient les capacités de gérer ces prêts et ne soient pas exposés à des risques plus importants que ce qu'ils sont en mesure d'assumer (Oxfam, 2014, FIDA, 2015).

e. Définir le rôle des différents partenaires et accorder les intérêts

36. Pour garantir le succès des partenariats agricoles, il est indispensable d'harmoniser les intérêts et les visions des différentes parties et d'établir un consensus, en particulier sur les objectifs et les priorités du secteur public. Les partenaires publics doivent clairement comprendre les raisons pour lesquelles un système de PPP est préféré à d'autres mécanismes d'appui du secteur public, et être en mesure de savoir pour quels types de projets les PPP sont les plus efficaces pour combler les défaillances du marché de manière durable. Cela signifie que les objectifs publics et les avantages escomptés doivent être clairement formulés et assortis d'objectifs quantifiables, qui montrent comment le partenariat peut apporter une valeur ajoutée supérieure à celle qui aurait été obtenue avec d'autres programmes d'achats publics ou avec des investissements privés uniquement. Le rôle de chaque partenaire doit être clairement défini en fonction des compétences et des connaissances que chacun peut apporter au partenariat, et les incitations doivent être conçues de manière à récompenser cette contribution.

IV. Faire fonctionner les PPP pour un développement agricole inclusif: aspects politiques

37. Alors que les PPP agricoles peuvent favoriser l'inclusion des petits exploitants et des petites et moyennes entreprises agricoles, ils n'ont que peu d'effets sur les plus pauvres parmi les pauvres. Ceci s'explique par le fait qu'il est nécessaire de trouver un compromis entre efficacité et équité; un certain degré d'exclusion est en effet inévitable si l'on veut que les partenaires privés soient récompensés pour leur investissement. L'action collective et le renforcement des capacités, composantes essentielles de tout PPP agricole, permettent de favoriser l'inclusion tout en réduisant les coûts de transaction. L'appui des partenaires publics, y compris des donateurs et des ONG, est nécessaire pour renforcer les groupes et donner aux petits exploitants les capacités nécessaires pour devenir des partenaires plus équitables pour le secteur privé. De même, une attitude inclusive du secteur privé doit être récompensée par une combinaison d'incitations directes et d'appui du secteur public afin de réduire les coûts de transaction.

38. L'une des principales difficultés auxquelles les partenariats agricoles doivent faire face est le manque d'encadrement et d'appui, de la part tant des partenaires publics que privés, dans la conception et la mise en œuvre de ce type de projets. La raison en est que la plupart des politiques et stratégies des PPP sont conçues pour les programmes d'infrastructures. En conséquence, des questions importantes telles que les mécanismes de partage et d'atténuation des risques permettant de protéger les petits exploitants, ainsi que les stratégies de règlement des différends, sont souvent négligées dans la conception du partenariat. Par ailleurs, on ne dispose que de peu d'indications sur les résultats et l'incidence des PPP agricoles.

39. Le secteur public, y compris les donateurs, doivent investir davantage dans le suivi et l'évaluation des PPP agricoles et créer une base d'expérience solide qui pourra servir de guide pour une conception et une mise en œuvre efficaces des PPP et permettra d'en évaluer les effets à long terme.

40. Parce que les PPP présentent des coûts de transaction élevés, qu'ils sont complexes, divers et parfois difficiles à reproduire, certaines circonstances particulières peuvent empêcher leur mise en

œuvre dans le secteur agricole des pays en développement, par exemple en cas de défaillance du marché. Et même dans ce cas, il est parfois plus rationnel pour les gouvernements de financer et de fournir un bien public entièrement seuls, ou d'en sous-traiter la fourniture au secteur privé plutôt que d'opter pour un PPP. Avant de décider de s'engager sur cette voie, les décideurs doivent s'assurer que le partenariat sera rentable, c'est à dire qu'il produira pour le service public des avantages supérieurs à ceux qui auraient été obtenus en ayant recours à d'autres types de marchés publics ou d'investissements privés uniquement.