

ANALYSE DES PLANS D'INVESTISSEMENTS AGRICOLES LES CAS DU SENEGAL, DU MALI ET DE LA CEDEAO

Amel BENKAHLA (IPAR)

1. L'ECOWAP, UNE OPPORTUNITE DE PASSAGE A UNE APPROCHE SECTORIELLE

L'agriculture et l'élevage sont caractérisés en Afrique de l'Ouest par un niveau de productivité relativement faible. Il s'en suit une augmentation significative des importations, qui sont passées de 3,2 milliards de dollars US en 1994-1996 à 7,1 milliards entre 2004 et 2006, soit une progression de 122%.

La crise alimentaire de 2008 a rappelé aux Etats les dangers liés à cette forte dépendance extérieure et a suscité de nombreuses initiatives axées sur la relance de la production vivrière (GOANA au Sénégal, Initiative riz au Mali). Toutefois, ces interventions relèvent du registre des mesures d'urgence et donc n'appréhendent qu'une partie des enjeux structurels auxquels doit faire face l'agriculture.

A travers la mise en place de l'Ecowap/PDDAA et l'élaboration de plans d'investissement nationaux et d'un plan régional, la CEDEAO et le NEPAD tentent de remédier à ce problème. Ces instances proposent à

chaque Etat de mener une étude approfondie sur les facteurs de croissance potentiels et sur les mesures à mettre en place pour les favoriser. L'idée est de réunir ensuite l'ensemble des partenaires financiers autour de ces objectifs pour une meilleure coordination et efficacité de l'aide publique au développement.

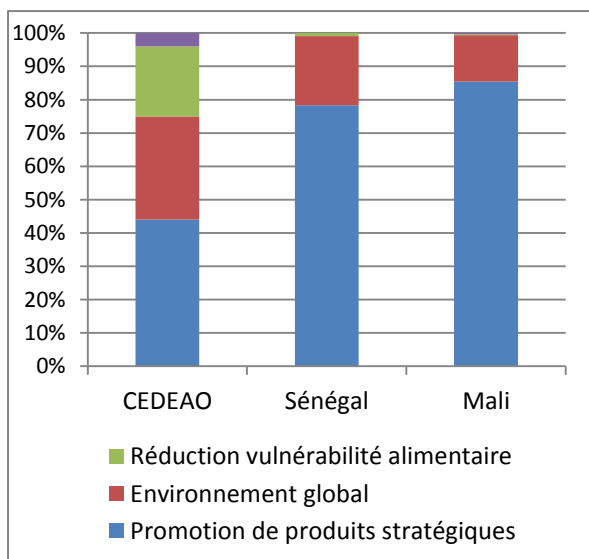
La présente note vise à analyser le processus d'élaboration de ces plans d'investissement et le contenu, en s'appuyant sur l'expérience régionale de la CEDEAO et sur celle du Mali et du Sénégal. Elle a plus spécifiquement pour objectif d'analyser la manière dont ces documents prennent en compte l'environnement des investissements, la dimension régionale (et ses corollaires), d'étudier la dimension inclusive et participative de leur processus d'élaboration, ainsi que la manière dont ils témoignent du passage progressif d'une approche projet à une approche sectorielle.

2. DES PLANS D'INVESTISSEMENTS CENTRES SUR LA PRODUCTION

L'analyse de la répartition budgétaire entre les différentes composantes du plan régional montre qu'un équilibre relatif a été adopté entre les investissements visant à développer la production (44%), à améliorer l'environnement commercial, physique, informationnel et institutionnel (31%) et à prendre en charge les populations les plus vulnérables (20%). Au sein du volet d'appui à la production, l'agriculture absorbe l'essentiel des ressources (61%), loin devant l'élevage (23%) et la pêche (15%).

L'amélioration de la productivité et de la production constitue l'axe stratégique des plans nationaux

d'investissement du Mali et du Sénégal. L'analyse du plan d'investissement du Sénégal fait apparaître que l'essentiel des financements sont orientés vers le secteur de la production (85,4% du total) et plus particulièrement vers le sous-secteur de l'agriculture (71% du montant total). L'essentiel de ces ressources (70%) est orienté vers une stratégie de fourniture par l'Etat des intrants agricoles. Ces achats « productifs » directs ont donc un poids significatifs dans le budget global du plan d'investissement et représentent près de 50% du montant total des investissements : engrais (20%), produits phytosanitaires (7%), semences (12%), équipement agricole (10%).



Au niveau du Mali, l'analyse de la répartition du budget entre les différentes composantes montre également le poids prépondérant de la composante axée sur le renforcement de la production et de la compétitivité des filières (78,3% du budget total).

Cependant, contrairement au plan du Sénégal, le plan du Mali intègre dans ce volet un grand nombre de mesures ayant trait à l'amélioration de la chaîne de valeur (infrastructures de transformation, de conservation, de commercialisation, appui à la recherche de variétés améliorées, etc.) et à l'amélioration de l'environnement des investissements (sécurisation du statut foncier des terres, aménagements pastoraux, etc.)

3. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DE L'ENVIRONNEMENT DES INVESTISSEMENTS

Contrairement au plan régional, qui fait de l'amélioration de l'environnement des investissements l'un de ses trois axes stratégiques, les plans nationaux n'abordent cette question qu'indirectement, et essentiellement dans la dernière partie, consacrée à l'évaluation des risques. Ces facteurs de risque y sont présentés sous forme de liste de contraintes, avec des mesures d'atténuation proposées qui demeurent très partielles.

Au-delà de cette évaluation des risques, certains éléments d'amélioration de l'environnement sont intégrés dans les plans de financement, notamment le renforcement du capital humain (à travers l'appui aux universités et aux écoles de formation agricole et rurale), les dispositifs de gestion des risques (assurance agricole), ou de gestion de l'information, mais n'intègrent pas toutes les dimensions de l'environnement (commercial, physique, informationnel, institutionnel, humain).

En particulier, l'environnement commercial n'est que faiblement abordé dans les plans nationaux, alors qu'il relève d'une dimension stratégique dans le cadre de la mise en œuvre de l'Ecowap. Même si des éléments concernant l'amélioration des chaînes de valeur (infrastructures de transformation et de conservation, pistes rurales) et la qualité des produits

(sécurité sanitaire des aliments, labellisation des produits) sont présentés (cas du Mali), dans d'autres plans peu ou aucun instrument de politique n'est proposé (cas du Sénégal). L'environnement physique et notamment l'impact des changements climatiques sont également faiblement abordés dans les plans d'investissements nationaux.

Les outils proposés sont donc essentiellement de nature technique (aménagements, études, formation, conseil, mise en réseau, etc.) ou financière (système de crédit pour l'achat d'intrants), et font rarement appel à des instruments de nature réglementaire ou fiscale. On note cependant l'attention portée, de manière générale, aux dispositifs informationnels (recensement, observatoires, gestion de l'information), au renforcement de capacités des acteurs (formation, conseil agricole) et à la prise en compte des groupes vulnérables (protection sociale, genre, populations vulnérables aux crises alimentaires), mais de manière générale, les montants engagés demeurent très faibles. Au Sénégal, par exemple, la composante portant sur la création d'un environnement incitatif aux investissements privés (formation, protection sociale agricole et formation agricole et rurale) ne bénéficie que de 1% du budget global (soit 12,5 milliards de FCFA).

4. UN MANQUE DE PARTICIPATION REELLE DES OP ET OSC AU PROCESSUS

La démarche adoptée pour l'élaboration des plans de financement s'est voulue inclusive et les OP ont été conviées à participer aux ateliers de lancement et aux groupes thématiques. Au niveau sous-régional, le ROPPA a ainsi contribué à l'élaboration de deux des six axes prioritaires du PRIA.

Cependant, au niveau national, les plateformes n'ont pas été associées à l'élaboration des programmes stratégiques, et n'ont donc globalement participé qu'aux étapes de lancement et de validation des plans d'investissements. Associés parfois aux débats, mais sur des périodes très courtes ne leur permettant pas de s'organiser en interne, elles ont généralement manqué de ressources humaines, financières et de l'expertise leur permettant d'avoir une participation de qualité. Dans des pays comme le Sénégal, il s'ajoute à cela le fait que la plupart des programmes proposés dans le plan d'investissement sont en cours ou ont été élaborés depuis longtemps par les ministères techniques, ce qui ne facilite pas l'implication des OP dans leur élaboration.

La circulation de l'information entre les parties prenantes a généralement été très difficile. Les OP et OSC n'ont pas toujours disposé des informations

pertinentes à temps afin qu'elles aient les moyens d'en référer à leurs mandants, et jouer ainsi pleinement leur rôle de représentation. Invitées au dernier moment à des réunions de validation de documents sans avoir été consultées au préalable, elles ont à de nombreuses reprises exprimé leur mécontentement quant à la manière dont se déroulait le processus.

Une démarche réellement inclusive suppose qu'il soit prévu un temps de concertation suffisant (de quelques semaines à quelques mois), qui prenne en compte les spécificités et contraintes des organisations de la société civile et des organisations de producteurs (qui n'obéissent pas aux mêmes modes de fonctionnement que les administrations). D'autres processus, comme l'élaboration des lois d'orientation agricole, ont montré qu'en mettant à disposition des organisations le temps et les ressources nécessaires, celles-ci pouvaient apporter une contribution d'une grande qualité et être de véritables interlocuteurs pour l'Etat. A l'avenir, il serait donc nécessaire de prévoir pour les organisations de producteurs et de la société civile les ressources financières et les délais nécessaires à ces étapes de concertation interne, indispensables pour la formulation de propositions spécifiques.

5. UNE DIMENSION REGIONALE A APPROFONDIR

Le plan d'investissement régional a été conçu selon des principes de subsidiarité, qui se traduisent dans son montage institutionnel par : (i) la coopération entre les pays autour de problématiques communes ; (ii) la gestion des interdépendances et des problématiques transfrontalières ; et (iii) la gestion des relations de la région avec l'extérieur.

Les domaines de compétence des Etats membres (subvention des intrants et du matériel par exemple) sont laissés à des prérogatives nationales. Le niveau communautaire propose cependant un socle commun, sur lequel peuvent s'appuyer les Etats pour affiner leurs mesures (taux de subvention plafond, ciblage des populations bénéficiaires et des matériels éligibles, etc.) Néanmoins, les outils proposés au niveau régional n'ont pas été repris aux niveaux nationaux, puisque pour ce qui concerne les engrais,

par exemple, les pays proposent des subventions directes, sans intégrer leurs mesures dans la grille proposée par la CEDEAO.

Les plans d'investissements du Sénégal et du Mali développent faiblement les complémentarités avec le niveau régional. Leurs attentes liées à l'intégration régionale, en termes de commerce, d'innovation, de création d'opportunités de marché, de réduction de la pauvreté, ne sont pas explicites. Les projets transnationaux ne sont pas non plus abordés dans les plans d'investissements nationaux, alors que les questions liées à la transhumance, à la mise en place de corridors nationaux et régionaux pour l'alimentation des marchés de consommation, les réglementations communautaires ou la gestion des grands fleuves nécessitent de sortir du strict cadre national.

6. UN PASSAGE DIFFICILE A UNE APPROCHE SECTORIELLE

Le passage d'une approche projet à une approche sectorielle suppose d'analyser quelles sont les contraintes du secteur et quels sont les moyens à mettre en œuvre pour les lever. Seul un diagnostic préalable approfondi et partagé avec l'ensemble des acteurs permet de passer réellement à une approche sectorielle, qui envisage différentes dimensions et mobilise des outils différents pour répondre aux contraintes identifiées. Bien que le plan régional ait été construit suivant ce modèle, certains plans nationaux restent au stade de l'analyse macro-économique, sans s'intéresser aux problèmes des filières dans leur globalité, ni aux tendances d'évolution des produits stratégiques en rapport avec la souveraineté alimentaire des pays.

Cette approche se traduit directement dans le mode de rédaction des plans d'investissement. Certains plans nationaux, comme celui du Sénégal, ont été constitués à partir de la compilation de programmes déjà en cours, ce qui pose un problème de pertinence, de lisibilité (on retrouve les mêmes rubriques à plusieurs reprises dans les différentes composantes) et de cohérence globale.

Malgré cela, tous les plans ont misé sur une approche diversifiée des investissements proposés, en s'appuyant sur des investissements matériels (acquisition de matériels, d'intrants, d'infrastructures) et immatériels (études, travaux de recherche, capitalisation, formation, mise en réseau

d'acteurs, harmonisation régionale, appui institutionnel, etc.). Cependant, ils n'accordent pas tous la même valeur à ces différentes catégories d'investissement. Les niveaux nationaux ont tendance à sous-estimer l'importance d'investissements transversaux influençant pourtant fortement les performances du secteur agricole. C'est le cas notamment des investissements dans la recherche et les infrastructures.

L'approche sectorielle du plan d'investissement régional s'apprécie également à travers la diversité des instruments financiers mobilisés : subvention, bonification des taux d'intérêts, garantie des prêts. Ces différents outils, peu présents dans les plans nationaux (hormis la subvention) pourraient utilement y être intégrés.

Le passage d'une approche projet à une approche sectorielle est un processus long et très mobilisateur, qui nécessite l'implication de toutes les parties prenantes (services de l'Etat, partenaires techniques et financiers, organisations de producteurs et de la société civile). Le travail entamé au Mali en 2008 et qui se poursuivra jusqu'en 2011 montre bien tout l'intérêt de cette démarche, mais aussi le temps et l'énergie qu'il faut y investir pour aboutir à un résultat satisfaisant.

7. QUELQUES ELEMENTS DE CONCLUSION

L'exercice de planification des investissements prioritaires semble avoir été interprété de manière différente entre le niveau régional et le niveau national. Il ne s'agissait pas simplement d'un exercice de mise en cohérence des différents programmes en cours dans le secteur, mais bien de l'analyse approfondie des questions clés à résoudre pour l'économie agricole, dans un contexte d'insécurité alimentaire et d'intégration régionale.

L'analyse des tendances lourdes et des scénarii d'évolution ne tiennent pas suffisamment compte de l'environnement de l'agriculture. Or, le Sénégal et le Mali ont tous les deux élaboré une loi d'orientation

agricole et réalisé une étude approfondie des changements structurels dans l'agriculture (RuralStruc), qui auraient pu servir de socle pour le choix des investissements proposés, et contribuer ainsi aux réformes structurelles dont le secteur a besoin.

Au lieu de cela, on retrouve dans certains plans nationaux des investissements qui sont centrés quasi-exclusivement sur l'augmentation de la production (aménagement de périmètres irrigués, subvention des intrants) ou sont conçus selon une approche projet, qui ne permet pas d'appréhender l'avenir de

l'agriculture dans une perspective de long terme et dans une approche intégrée.

Au-delà de ces manquements, les faiblesses des plans d'investissements nationaux résident aussi dans leur processus d'élaboration, qui n'a pas toujours été réellement participatif. Les OP et OSC au niveau national n'ont souvent été conviées aux réunions que pour donner leur caution au travail gouvernemental, sans avoir l'opportunité de participer effectivement à l'élaboration des plans d'investissements. Les contraintes de calendrier imposées par la CEDEAO, n'ont cependant pas constitué un élément facilitateur, obligeant les Etats à travailler sur des périodes très courtes, ne leur laissant que peu de marge de manœuvre pour associer les partenaires à la finalisation des travaux. Il faudra être vigilant par la suite à ce que les contraintes de calendrier et la

recherche de « fenêtres d'opportunité » pour la mobilisation de ressources financières nouvelles ne s'érigent pas comme un frein à la participation des organisations de producteurs et de la société civile. Il est en effet primordial que les acteurs économiques soient mieux intégrés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

La complémentarité entre le plan d'investissement régional et les plans nationaux mérite également d'être approfondie, afin que toutes les opportunités offertes par l'Ecowap et l'intégration régionale soient saisies. De ce point de vue, la CEDEAO doit jouer un rôle majeur dans le renforcement de capacités des instances nationales et l'amélioration des échanges et réflexions entre pays de la sous-région.

8. RECOMMANDATIONS

Compte-tenu des limites rencontrées dans la formulation et le contenu des plans d'investissements agricoles, nous formulons à l'attention des différents acteurs quelques recommandations :

- Améliorer la circulation de l'information entre les différentes parties prenantes (organisations de producteurs, de la société civile, services de l'Etat, partenaires techniques et financiers) pour que chacun dispose du même niveau d'information et puisse pleinement participer au processus d'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'investissements ;
- Favoriser le dialogue entre les Etats pour améliorer la complémentarité entre les plans nationaux et le plan régional ;
- Prévoir les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de démarches participatives (délais de

concertation interne aux organisations de producteurs et de la société civile, renforcement de capacités et mise à disposition de ressources financières) aussi bien au niveau de l'élaboration, que de la mise en œuvre et du suivi-évaluation ;

- Renforcer les mesures et instruments de politique pour une meilleure prise en compte de l'environnement des investissements (approche chaîne de valeur, impacts des changements climatiques, etc.) ;
- Renforcer le passage d'une approche projet à une approche sectorielle en s'inspirant de la méthodologie et de l'approche développée au Mali, en concertation entre les services de l'Etat, les organisations de producteurs et de la société civile.