



### Politiques agricoles et finances publiques en Afrique : éléments de suivi et d'évaluation depuis Maputo

*Dix ans après la déclaration de Maputo, qui devait soulever de grands espoirs parmi les agriculteurs africains, de nombreux acteurs s'interrogent : les Etats africains investissent-ils effectivement davantage d'argent public dans l'agriculture, comme ils l'avaient promis ? Nous chercherons dans cette synthèse à répondre en partie à cette question, compte tenu des informations que nous avons pu collecter, qu'elles soient officielles ou indépendantes. Mais nous chercherons également à présenter plus généralement l'intérêt et la difficulté de l'exercice consistant à suivre et examiner les dépenses publiques allouées à l'agriculture. Il s'agit d'un enjeu important du point de vue de la société civile, celui de disposer d'informations pour étayer leur plaidoyer et demander des comptes. Mais il s'agit aussi d'un enjeu du point de vue des Etats : disposer d'informations fiables (dans un contexte de pénurie statistique) pour évaluer leurs actions, les comparer dans le temps et l'espace, pour finalement améliorer leurs politiques. A ce titre, le suivi et l'analyse des budgets sont un aspect de l'évaluation des politiques publiques. Cette synthèse puise de nombreux exemples dans la zone Cedeao, qui se trouve être la plus avancée d'Afrique subsaharienne (aux niveaux régional et national) dans la mise en œuvre du PDDAA, programme continental de relance de l'agriculture initié à Maputo.*

#### I/ Les engagements de Maputo

**Pourquoi ces engagements en 2003 ?** En 2003, les Etats africains se relèvent tout juste d'une cure d'austérité longue et sévère, depuis les plans d'ajustements structurels déployés dans les années 1980. Le Nepad (Nouveau partenariat pour le développement en Afrique), lancé en 2001, consacre en quelque sorte le sursaut des Etats africains, l'affirmation d'un volontarisme renouvelé pour relancer les économies nationales et régionales. Ce réveil africain se traduit dans le domaine agricole par le lancement en 2003 à Maputo d'un programme continental ambitieux, le PDDAA. A travers ce programme il s'agit pour les Etats africains, avec l'appui du Nepad, de réaliser un « tournant agricole » et de stopper l'hémorragie de financement pour ce secteur. Pour marquer leur détermination, les chefs d'Etats africains s'engagent à consacrer au minimum 10% de leurs budgets nationaux à l'agriculture et à combler ainsi progressivement le déficit d'investissement public longtemps accumulé dans ce secteur. Cet engagement suscita beaucoup d'espoir parmi les agriculteurs du continent.

**Quel était le contenu de la déclaration de Maputo ?** Rappelons certains termes de la déclaration officielle, qui affichait une volonté de rupture : « *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 (...) déclarons notre engagement à redynamiser le secteur agricole, y compris l'élevage, les ressources forestières et les pêcheries par l'introduction de politiques et stratégies spécifiques au profit des petites exploitations traditionnelles des zones rurales (...); mettre d'urgence en œuvre le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) et les projets pilotes prévus et les Plans d'action évolutifs pour le*

*développement agricole aux niveaux national, régional et continental. A cette fin, nous 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 (...).* » On voit dans cette citation que l'engagement des 10% n'est pas l'unique engagement de Maputo, que ceux-ci portent plus généralement sur l'intervention publique dans l'agriculture et sur la mise en œuvre du PDDAA. Les fameux 10% ont retenu l'attention car ils constituent un engagement vérifiable, ce qui est louable de la part des Etats : en annonçant un tel engagement ils se sont exposés à une mesure et donc à une éventuelle critique.

**Pourquoi ce seuil de 10% ?** Pour résumer on peut dire qu'un « ratio de Maputo » (part des dépenses publiques d'un pays allouées à l'agriculture) atteignant 10% correspondait selon les estimations de la recherche en 2003 aux dépenses publiques nécessaires dans les pays africains pour réduire significativement la faim. Selon les calculs de l'Ifpri sur l'ensemble de l'Afrique, une augmentation de 1% des dépenses agricoles était susceptible d'entraîner une augmentation de 0,36% de la croissance agricole. Les fameux 10% devaient permettre d'atteindre dans la plupart des pays un taux de croissance agricole de 6% supposé nécessaire pour réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2015 ou 2020 (l'objectif du millénaire pour le développement n°1). Les contextes sont bien sûr variables d'un pays à l'autre, mais les besoins s'élevaient globalement entre 8 et 15% des budgets publics totaux de chaque pays. Il se trouve que c'était le taux moyen de dépenses publiques agricoles dans les pays d'Afrique subsaharienne au moment de la signature des engagements.

## III/ Le suivi des 10 % et l'analyse des budgets agricoles

**Les Etats opèrent-ils un suivi de leurs propres engagements ?** Les Etats africains, sous l'égide du Nepad, ont non seulement pris des engagements chiffrés à Maputo mais également permis la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de ces engagements, dans un contexte marqué par la faiblesse des moyens et des données statistiques dans nombre de pays. Pour suivre la mise en œuvre du PDDAA en Afrique et rassembler des données sérieuses sur son avancement, une institution a été créée au niveau régional, le Resakss (système régional d'analyse stratégique et de gestion des connaissances) qui dispose aujourd'hui de relais dans certains pays (les Sakss). Il est lié à l'Ifpri et au CGIAR (organisation internationale pour la recherche agricole) et bénéficie de financements de la coopération internationale (USAID, DFID, Fondation Bill & Melinda Gates, etc.). Il publie régulièrement des points d'avancement qui sont disponibles sur le site [www.resakss.org](http://www.resakss.org) et fait figure de référence « officielle » en la matière. Cependant le Resakss puise ses informations dans de nombreuses sources (cf. infra). Il existe également une initiative récente, appelée Mafap/SPAAA (Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique). Liée à la FAO et soutenue par la fondation Bill & Melinda Gates, elle s'intéresse notamment aux impacts des politiques agricoles.

**Peut-on se fier aux chiffres officiels ?** L'étude des dépenses publiques agricoles en Afrique subsaharienne n'a pas toujours la rigueur d'une science exacte. D'abord, les données consolidées par les institutions officielles, que ce soient de sources nationales ou d'organisations internationales se heurtent à une limite de taille : la transparence budgétaire des Etats. A cet égard la situation des Etats est très variable. Par exemple selon le barème d'IBP (*International Budget Partnership*), le Sénégal, le Niger et le Nigeria figurent parmi les pays les moins transparents

sur leurs budgets, tandis que le Mali et le Burkina sont mieux notés. Ces éléments peuvent peut-être expliquer les décalages parfois observés entre les autorités et la société civile quant au traitement des chiffres. Le cas du Sénégal illustre bien la profondeur des désaccords possibles. Alors que le Sénégal figure officiellement parmi les pays investissant le plus d'argent public dans l'agriculture proportionnellement au budget national (ratio de Maputo supérieur à 10%), un rapport indépendant, réalisé en 2009 par un collectif citoyen incluant des organisations de producteurs, estimait au contraire « *qu'au Sénégal 4,87% du budget national est alloué à l'agriculture, et seul 2,5% sont consacrés effectivement à ce secteur* ». (<http://www.cncr.org/spip.php?article390>).

Au-delà de la question de la transparence, un enjeu concerne les méthodes et procédures utilisées pour traiter les informations disponibles (cf. encadré), qui peuvent prêter à débat.

Enfin le suivi officiel peut couvrir certaines questions (par exemple le suivi de la part des dépenses allouées à l'agriculture) et rester silencieux sur d'autres éléments jugés cruciaux pour la société civile. Par exemple, la question de la destination des fonds publics (où vont-ils ? à qui sont-ils versés ?) est éminemment importante pour les organisations de la société civile, mais demeure peu renseignée aujourd'hui par les organismes officiels.

Tous ces éléments expliquent que certaines organisations de la société civile se mobilisent pour réaliser une veille indépendante de l'utilisation des fonds publics. Pour autant, les résultats officiels, s'ils doivent inviter à une certaine prudence et sont parfois contestés par la société civile, ont le mérite d'exister et demeurent une source d'information incontournable, y compris pour mettre au jour certaines défaillances ou contradictions des Etats eux-mêmes. Comme on va le voir, les résultats du Resakss permettent de porter un regard assez critique sur la gouvernance de l'agriculture en Afrique subsaharienne.

### Que comptabilise-t-on dans le suivi des dépenses publiques agricoles (ou « budgets agricoles ») ?

- Afin d'analyser spécifiquement les dépenses publiques dans l'agriculture, il est nécessaire d'abord de définir précisément le périmètre de ce qu'on entend et comptabilise dans ce cadre. Le Nepad recommande la définition retenue par le système Cofog (Classification des fonctions de l'Etat). Par exemple, cette classification exclut les dépenses de pistes rurales, les dépenses d'AEPA (approvisionnement en eau potable et assainissement) et les infrastructures non-productives (comme les écoles, etc.), mais elle inclut les dépenses de recherche (Voir note : [http://www.hubrural.org/IMG/pdf/nepad\\_note\\_orientation\\_suivi\\_depenses\\_agricoles\\_en\\_afrique.pdf](http://www.hubrural.org/IMG/pdf/nepad_note_orientation_suivi_depenses_agricoles_en_afrique.pdf)).
- Pour autant, à part quelques exceptions, les Etats africains ne respectent pas cette classification. Les analystes doivent alors reconstituer, reconsolider les données fournies par les Etats et les croiser avec diverses sources (données nationales, FMI, Banque mondiale, organisations régionales, UA, Nepad, etc.). Il faut parfois croiser plusieurs sources qui se contredisent.
- Il faut aussi distinguer budgets agricoles et dépenses agricoles réelles. Pour rappel, le calendrier budgétaire comporte 3 étapes : la loi de finances initiale, la loi de finance rectificative, et l'exécution des dépenses. Il est important de préciser ce que l'on analyse, d'autant plus que les écarts constatés entre les différentes étapes sont importants. Au Burkina Faso le taux d'exécution du budget agricole a été de 48% seulement en 2001. De plus, les allocations budgétaires et les exécutions peuvent fortement varier d'une année à l'autre, c'est pourquoi il est préférable d'observer les tendances plutôt que les chiffres d'une année donnée.
- Enfin les données compilées ne sont pas exhaustives. Un grand flou entoure en particulier les données relatives aux projets mis en place par des partenaires du développement hors de toute procédure budgétaire. Or, ces dépenses peuvent parfois représenter des montants importants : sur la période 2004-2011, on estime que 22% des dépenses agricoles du Burkina Faso se sont effectuées hors budget (RDP). De même, il est fréquent que l'agriculture soit l'objet d'initiatives présidentielles, de programmes spéciaux échappant aux ministères de l'agriculture. Enfin, il est très difficile d'établir une comptabilité exhaustive des dépenses publiques à toutes les échelles territoriales, en particulier dans des pays comme le Nigeria, république fédérale où les dépenses agricoles relèvent de trois niveaux de gouvernements (fédéral, Etats et gouvernements locaux).

**Qu'en est-il des initiatives indépendantes de suivi des dépenses publiques agricoles ?** En parallèle du suivi réalisé par des organismes officiels, il existe de nombreuses initiatives indépendantes de suivi des budgets des Etats dans les pays. Ces analyses dépassent le strict cadre de l'étude du « ratio de Maputo » (part des dépenses nationales allouées à l'agriculture) et dépassent aussi souvent le cadre de l'agriculture. Avec le soutien de certaines ONG, de nombreuses organisations de la société civile se forment au suivi des budgets dans une optique de plaidoyer. L'idée est d'exercer une vigilance sur le principal outil d'intervention des Etats de façon à s'assurer que des comptes soient rendus aux contribuables sur l'utilisation de l'argent public. Nombreuses sont les initiatives citoyennes ayant pour but d'analyser et de décrypter les lois de finances ainsi que les dépenses publiques agricoles réelles de leur pays et régions. Il existe par exemple un réseau mondial des initiatives d'analyse des budgets des Etats : *l'International Budget Partnership*. En Afrique, des organismes tels que Idasa (*Institute for democracy in Africa*, basé en Afrique du Sud) réalisent un travail similaire et peuvent fournir des appuis techniques en ce domaine à d'autres organisations (think tanks associatifs, organisations de producteurs, etc.). En 2012, l'association Alternative espaces citoyens au Niger publiait un « *Rapport d'analyse des politiques*

*publiques et du financement du secteur de l'alimentation de 2000 à 2010* ». De même au Nigeria, avec l'appui d'Oxfam, l'association Nants a publié différents rapports sur les budgets agricoles tandis qu'au Sénégal le Congad et d'autres organisations se sont alliées pour réaliser un suivi des dépenses agricoles.

Des Organisations paysannes (OP) participent également à la vérification des dépenses publiques agricoles (au Mali, au Niger, au Sénégal notamment). Le Roppa s'exprimera sur la question à l'occasion de l'anniversaire des 10 ans de la déclaration de Maputo et mène des recherches dans cette perspective. « *Depuis sa création le Roppa et ses membres mènent le combat de la transparence dans la gestion des ressources publiques qu'elles soient financières ou naturelles. Puisque nos activités rapportent de l'argent aux budgets des Etats, il est tout à fait normal qu'on sache comment ces budgets sont utilisés.* » (Mamadou Cissokho, président d'honneur du Roppa).

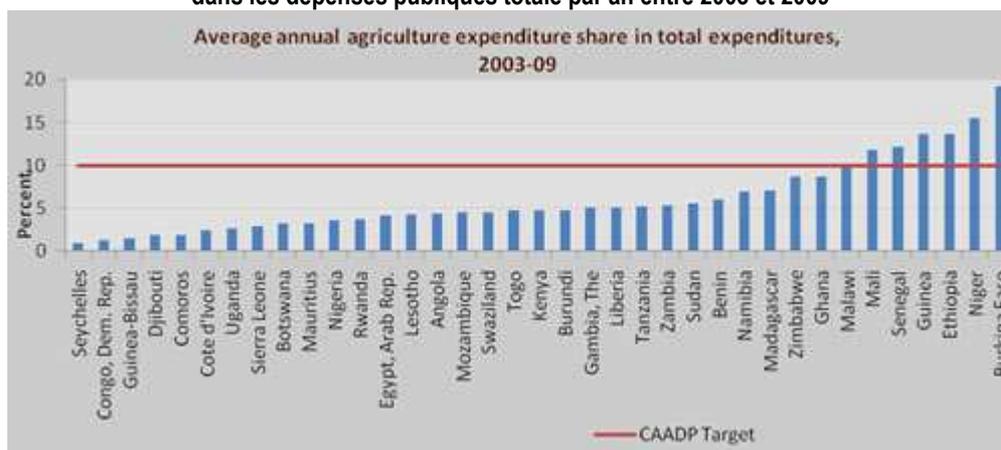
Plusieurs ONG internationales (Oxfam, One, Action Aid, etc.) se sont également emparées de ce sujet. Selon nos informations, ces études restent aujourd'hui cantonnées à certains pays, où certaines questions particulières. Il est trop tôt pour dire que l'on dispose d'une réelle contre-expertise indépendante et homogène sur l'étendue du domaine couvert par le Resakss.

### III/ Quelques résultats du suivi officiel des engagements de Maputo

**Très peu de pays atteignent les 10%.** Sur les 37 pays africains pour lesquels le Resakss dispose de données sur une période suffisamment longue (2003-2009), 7 seulement ont atteint ou dépassé la cible de 10% de dépenses publiques annuelles affectées au secteur agricole. Nombre d'entre eux sont des pays ouest-africains : le Mali, le Sénégal, le Niger, la Guinée et le Burkina Faso (les deux autres sont des pays d'Afrique de l'Est : le Malawi et l'Ethiopie). D'autres pays tels que le Tchad, Madagascar ou le Zimbabwe atteignent certaines années ce niveau d'allocation budgétaire. Rappelons que les budgets des

Etats sont votés chaque année et qu'ils varient par conséquent d'une année à l'autre. Certains Etats atteignent une année le seuil des 10% puis repassent au dessous l'année suivante. L'Etat africain qui, proportionnellement, engage le plus de fonds publics dans l'agriculture sur la période est le Burkina Faso. Il est le « champion » africain en termes de parts budgétaires allouées à l'agriculture, et il est le seul pays sahélien à atteindre la cible de 6% de croissance annuelle du PIB agricole entre 2001 et 2006.

**Graphique 1 : Part moyenne des dépenses agricoles dans les dépenses publiques totale par an entre 2003 et 2009**



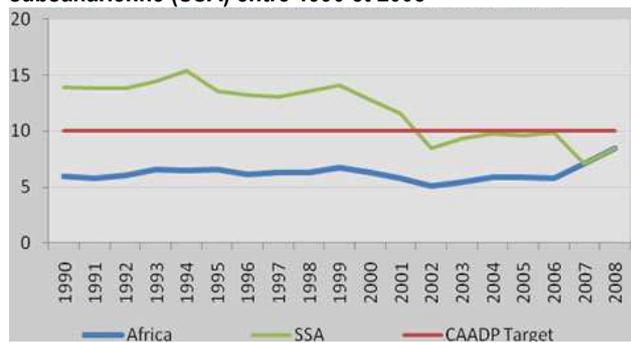
Source : Resakss, 2012

**L'espace Cedeao, le bon élève de Maputo ?**

- La majorité des pays atteignant les 10% est située dans cet espace. De plus la Cedeao est la région la plus avancée dans la mise en œuvre du PDDAA : elle est la seule organisation régionale à avoir signé son pacte régional, tous les pays membres ont signé leur pacte national et de nombreux pays de la zone ont mené leurs business meetings. Ces éléments indiquent un dynamisme de l'investissement public agricole dans cette région supérieur aux autres régions d'Afrique.
- Mais ce tableau doit être quelque peu nuancé. Au sein de la zone Cedeao, on observe une fracture nette entre les pays sahéliens, respectant généralement voire dépassant les 10%, et les pays côtiers, souvent bien loin derrière. De plus, si « la photo » indique une avance claire des pays sahéliens, « le film » indique une tendance générale à la baisse des dépenses agricoles dans les pays sahéliens, alors que dans les pays côtiers, on observe une évolution stationnaire voire une légère hausse. En effet il est édifiant de comparer les taux d'allocation budgétaire agricoles des pays sahéliens dans les années 1990 à ceux des années suivant Maputo. La baisse est quasi générale. Alors que le Burkina consacrait plus de 30% de ses ressources à l'agriculture en 1996, il n'y consacrait même pas 10% en 2008, année de la crise alimentaire ayant conduit l'Etat à arbitrer en faveur d'interventions d'urgence non comptabilisées dans les dépenses agricoles.
- Concernant l'avancement des Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA), il faut aussi signaler que si la sous-région est la plus avancée, les PNIA ne sont pas pour autant exempts de critiques : on leur reproche l'insuffisance des engagements financiers nationaux et leur irréalisme, leur manque d'innovation, de priorisation, de prise en compte des instruments de mise en œuvre, et des enjeux d'aujourd'hui (demande alimentaire urbaine, chômage rural, échanges transfrontaliers...).

**Le ratio de Maputo subsaharien est plutôt à la baisse sur la longue durée.** Alors qu'elle obtenait presque 15% des budgets dans les années 1990 (en pleine période d'ajustement structurel), l'agriculture s'est vue allouer de moins en moins de parts budgétaires en Afrique subsaharienne, jusqu'à tomber durablement sous le seuil de 10% en 2002. Son allocation a ensuite progressé pour s'approcher de la cible de Maputo mais la crise alimentaire de 2007 serait venue perturber cette évolution. Cependant il est difficile de déterminer clairement l'impact de la crise alimentaire sur l'investissement agricole dans les pays d'Afrique subsaharienne. D'abord il s'agit de données plus récentes or la collecte, le traitement et la compilation des données prennent plusieurs mois voire années. Ensuite les dépenses publiques agricoles depuis la crise alimentaire semblent avoir été soumises à deux effets contradictoires : un effet de stimulation (nouvelles dépenses liées aux politiques de relance post-2008) et un effet d'éviction (nouveaux arbitrages en défaveur des dépenses agricoles type interventions d'urgence).

**Graphique 2 : Part moyenne des dépenses agricoles (en%) dans les dépenses publiques totale en Afrique et Afrique subsaharienne (SSA) entre 1990 et 2008**



**Le score des « bons élèves » est pour partie imputable à l'aide internationale.** De fait, les pays sahéliens, ceux qui, malgré une tendance à la baisse, continuent d'investir tendanciellement davantage que les autres pays dans le secteur agricole, sont les plus dépendants des financements extérieurs. Les cas du Burkina Faso et du Mali sont éloquentes. Ils emploient moins de 30% de ressources internes dans leurs investissements agricoles et ce chiffre descend à 5% en moyenne au Niger. Les relatives « bonnes performances » de ces pays, en termes d'atteinte des objectifs de Maputo, sont

donc très liées aux ressources externes. Et si la plupart des pays côtiers affiche une tendance régulière plutôt à la hausse de leur autonomie financière, ce n'est pas le cas des pays sahéliens. Au Burkina-Faso, ce n'est qu'à partir de 1997 que la part du budget national dans les dépenses d'investissement agricole a dépassé les 10%, et cette part ne dépasse qu'exceptionnellement les 15%.

**L'investissement public dans l'agriculture hors aide est généralement faible.** Rappelons qu'on distingue généralement deux grandes catégories de dépenses : les dépenses d'investissement, « accumulation de capital produisant, avec le temps, un flux de rendements » (FAO) et les dépenses récurrentes, dont on n'escompte pas de bénéfices dans le futur et que l'on doit renouveler chaque année. La distinction entre ces deux catégories n'est pas toujours évidente. Pour autant, on considère généralement que les dépenses publiques liées à des infrastructures comme des périmètres irrigués sont des investissements et les achats d'intrants ou les salaires des fonctionnaires sont des dépenses récurrentes.

Des constantes apparaissent clairement en Afrique de l'Ouest sur ce point, avec encore une fois une ligne de fracture entre pays sahéliens et pays côtiers. Selon le Resakss, les investissements sont largement favorisés dans les pays sahéliens tandis que les pays côtiers privilégient les dépenses récurrentes (cf. graphique 3). Cependant cette analyse est à relier au fait que la plupart des investissements dans les pays sahéliens sont financés sur ressources externes (aide internationale). Par conséquent, on peut dire qu'en général dans les pays de la Cedeao, les investissements dans l'agriculture financés sur ressource interne sont faibles. Selon le Resakss, « cette situation résulte des programmes d'ajustement structurel qui ont entraîné le démantèlement des dispositifs d'appui public à l'agriculture ».

Toujours est-il que certains observateurs dénoncent cette tendance à privilégier le court terme au dépens d'un accompagnement ou d'une anticipation des transformations structurelles. Au Sénégal, le système de subventions d'intrants lancé en 2003 a certes permis une relance de la production agricole entre 2006 et 2009, mais au prix d'énormes efforts publics, pour lesquels on se questionne sur le caractère soutenable sur le long terme. Des critiques à propos de son efficacité ont également été avancées (les producteurs ciblés par la mesure ne sont pas ceux qui en ont le plus bénéficié).

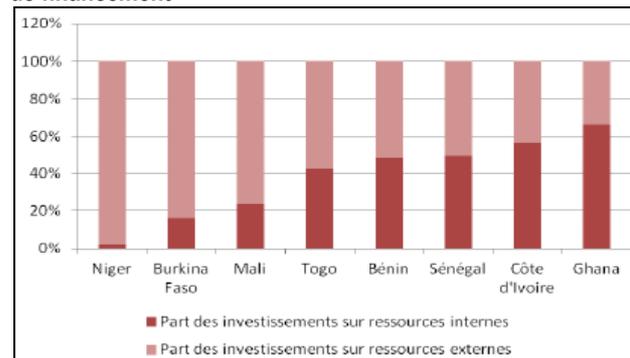
**L'agriculture n'est toujours pas une priorité pour les gouvernements africains.** En 2009, le PDDAA lui-même analysait en ces termes les obstacles à la mise en œuvre des engagements de Maputo. Il s'agirait d'abord d'un problème de volonté politique : peu de dirigeants dans les pays font réellement de l'agriculture une de leurs priorités, et ont intériorisé les engagements de Maputo. Plus fondamentalement, les Etats membres n'ont pas doté l'UA de moyens de sanctionner les pays qui ne se conforment pas à ses décisions.

Il s'agit ensuite d'un problème d'autorité et de crédibilité des administrations agricoles : celles-ci peinent à définir des stratégies efficaces appropriées, à convaincre les autres ministères des effets d'entraînement que peut avoir l'agriculture sur l'économie nationale, et enfin à dépenser les montants qui leurs sont alloués... Le taux d'exécution dans le secteur agricole est très souvent inférieur au taux d'exécution du budget total. En d'autres termes, les administrations agricoles sont généralement moins aptes que les autres administrations à réaliser les projets et à décaisser les sommes prévues en temps voulu.

Il s'agit enfin d'un problème d'arbitrage entre agriculture et autres secteurs et enjeux. Les urgences nationales telles que les épidémies, crises et catastrophes naturelles prennent le dessus sur l'agriculture ; l'industrie est généralement privilégiée sur l'agriculture ; une idée fautive et persistante règne, selon laquelle l'agriculture serait déjà soutenue amplement par les bailleurs de fonds et qu'il importerait donc de se concentrer sur d'autres postes de dépenses... L'engagement des 10% incite certes les Etats à investir davantage de fonds publics dans l'agriculture

mais impose également de reconsidérer les arbitrages budgétaires dans leur ensemble. Pour prendre un exemple, le Mali allouait en 2011 et 2012 plus de 10% pour l'agriculture, ce qui constituait le second poste budgétaire derrière l'éducation (autour de 20%) et devant la santé (autour de 8%). Peut-on prendre à l'éducation ou à la santé pour donner davantage à l'agriculture ? De plus, les gouvernements ont par ailleurs souscrit à d'autres engagements : la Déclaration d'Abuja (2001) les engage à consacrer 15% du budget à la santé, et la déclaration de Dakar (2000) les engage à consacrer 20% du budget à l'éducation primaire. Dans ces conditions, quelles marges de manœuvre budgétaire restent-ils aux gouvernements africains ?

**Graphique 3 : répartition des dépenses agricoles par source de financement**



Source : Resakss, 2012

#### Quelques ordres de grandeur et éléments de comparaison

Le budget agricole annuel de la plupart des pays de la Cedeao, hormis le Nigeria, varie entre 3 et 300 millions de dollars par an (respectivement le Libéria et le Sénégal en 2007). Cette limite haute correspondant au prix d'un avion de ligne ou au budget d'une ville française comme Dijon.

La contribution propre de la Cedeao à l'Ecowap dépasse le ratio de Maputo : 15% de son budget total.

La contribution propre de la Cedeao à l'Ecowap équivaut au budget agricole de la Côte d'Ivoire (un des « moins bons » élèves de Maputo, au regard des 10%), soit moins de 100 millions.

Le Nigeria, très au dessous des 10%, investit (sur fonds propres) dix fois plus que le Burkina (au dessus des 10%, mais en grande partie sur fonds étrangers). Ajoutons que sa population est aussi dix fois plus nombreuse.

Le budget prévisionnel de l'Ecowap (non entièrement financé) dans son premier plan s'élevait à 900 millions de dollars sur 5 ans, soit moins de 200 millions par an. Le budget de la Politique agricole commune de l'Union européenne (Pac), s'élève à 50 milliards d'euros par an, soit 65 milliards de dollars (325 fois plus). Autrement dit, le budget annuel de l'Ecowap équivaut à peu de choses près au budget d'un jour de la Pac. Il faut préciser que la Pac « remplace » les politiques agricoles nationales des pays membres, tandis que l'Ecowap s'y ajoute.

## IV/ Au-delà des 10% : des questions sur le ciblage des dépenses publiques agricoles

**Est-ce que l'atteinte des 10% est vraiment un bon indicateur ?** L'étude étroite du « ratio de Maputo » comporte de nombreux biais et une institution comme le Resakss le reconnaît. D'abord il existe des situations où la part des dépenses agricoles dans le budget total baisse alors qu'elles sont en forte croissance en valeur absolue (cas du Ghana). Cela s'explique par une croissance encore plus rapide du budget de l'Etat. Ensuite l'atteinte du seuil des 10% n'est pas toujours synonyme de réduction de la pauvreté (son objectif initial). En effet, il existe des situations où une augmentation soutenue des dépenses agricoles et une détérioration des conditions nutritionnelles coexistent. De fait, les champions de Maputo sont souvent les moins bien notés en matière de pauvreté et d'indice de nutrition. La zone Cedeao affiche un taux moyen de malnutrition infantile supérieure à 25% sur la période 2003-2009, plus que le Comesa et la SADC, qui consacrent une part moins importante de leurs budgets au secteur agricole.

**Au-delà de la quantité d'argent dépensée dans l'agriculture : quelle est la qualité des dépenses agricoles réalisées ?** Orienter au moins 10% des fonds publics sur l'agriculture n'est pas une fin en soi. Au-delà des montants, la question de fond est davantage qualitative : comment est dépensé l'argent public ? Les dépenses sont-elles bien ciblées ? Atteignent-elles bien leurs cibles ? Sont-elles efficaces, efficientes, pertinentes, durables ? Les réponses à ces questions sont bien plus difficiles à apporter. Elles touchent à l'évaluation des politiques agricoles, un champ de recherche et de veille important pour les OP notamment, mais dépassant l'analyse des budgets agricole. De fait, on constate que les données disponibles aujourd'hui concernent davantage les montants accordés que la destination finale et l'efficacité de ces dépenses. Quelques unes de ces questions majeures sont développées ci-dessous.

### L'impact des dépenses agricoles : la préoccupation des organisations paysannes

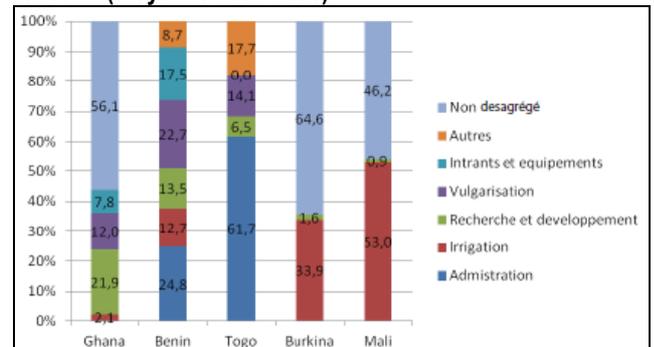
A l'occasion de l'anniversaire des 10 ans de Maputo, le mouvement paysan a lancé des études (non encore disponibles) centrées sur le niveau d'application et les impacts des engagements de Maputo, au-delà du suivi des 10%. « Selon nous ce n'est pas le pourcentage des dépenses agricoles qui importe, mais l'impact de celles-ci » (Mamadou Cissokho, président d'honneur du Roppa). L'évaluation des politiques et leur impact va se faire à travers (i) la collecte et l'analyse d'informations scientifiquement éprouvées et (ii) l'analyse et la perception des différents groupes d'acteurs concernés par ces politiques, notamment les organisations paysannes. Le Roppa se mobilise par ailleurs dans la mise en place de mécanismes d'information indépendants à la fois sur les politiques agricoles et sur leurs bénéficiaires, les producteurs.

**Quelles sont les catégories d'acteurs ciblées par les dépenses agricoles ?** C'est évidemment une question cruciale et un sujet de préoccupation du point de vue des agriculteurs et des exploitants familiaux. Cela renvoie aussi à un engagement qui apparaissait dans la déclaration de Maputo (pour rappel : « (...) nous déclarons notre engagement à redynamiser le secteur agricole, y compris l'élevage, les ressources forestières et les pêcheries par l'introduction de politiques et stratégies spécifiques au profit des petites exploitations traditionnelles des zones rurales (...) »). La société civile s'interroge ainsi sur la destination des fonds. Quels sont les types d'agriculteurs ou d'exploitations qui bénéficient des soutiens publics ? Tous sans discrimination ? Les plus productifs ? Les plus pauvres ? Les agro-industries ? Les exploitations familiales ? Quels types d'exploitations familiales ? Malheureusement, il est très difficile d'y répondre faute à la fois d'informations précises sur le ciblage des mesures de politique agricole et d'études suffisantes sur leurs impacts. On peut légitimement s'étonner que si les textes officiels, dans le sillage de l'Ecowap, disent reconnaître l'importance et l'intérêt de soutenir les exploitations familiales (qui représentent 80% des exploitations agricoles en Afrique), la plupart des PNIA ne contiennent pas de programmes spécifiquement centrés sur celles-ci. Prenant appui sur des données Ifpri sur le Nigeria, le Ghana et le Burkina-Faso, Oxfam fait remarquer que la plupart des budgets agricoles dans les pays sont consacrés à un nombre restreint de programmes, dirigés principalement vers les grandes exploitations. Les conditions d'accès des exploitations familiales aux financements, aux intrants, à la terre, au marché et aux informations sont encore très restreintes, et le soutien public à ces exploitations serait très limité.

**Quels sont les services agricoles ciblés en priorité ?** Là aussi des données synthétiques manquent. Selon le Resakss, les données « désagrégées », c'est-à-dire qui permettent d'entrer dans le détail, ne sont malheureusement disponibles que dans quelques pays. Les résultats seraient pourtant éloquentes et permettraient d'engager de réels débats sur les options prises ou à prendre. Pour les rares données que l'on possède, on remarque que les stratégies sont très différentes selon les pays. L'irrigation est clairement privilégiée dans des pays sahéliens tels que le Mali ou le Burkina-Faso, tandis qu'elle est quasi absente de pays côtiers comme le Togo ou le Ghana. De manière moins prévisible, on constate que les pays côtiers comme le Ghana et le Bénin sont en pointe sur la recherche et la vulgarisation, allouant environ le tiers de leurs dépenses agricoles à ces secteurs, très loin devant les pays sahéliens. Le Burkina-Faso est un des pays d'Afrique subsaharienne qui investit le moins en termes de recherche et développement (R&D) agricole. De plus, près de la moitié des

dépenses de R&D agricole burkinabè proviennent de conventions avec des partenaires techniques et financiers (PTF), des ONG ou des entreprises privées, et cette part va en s'accroissant.

**Graphique 4 : Répartition des dépenses agricoles par fonction (moyenne 2004-2008)**



Source : Resakss, 2012

**Quelles sont les filières ciblées en priorité ?** Pour des raisons équivalentes, il est aujourd'hui difficile de se faire une idée précise des priorités gouvernementales en termes de filières. Une constante se dégage néanmoins en Afrique de l'Ouest. Dans la plupart des pays, surtout dans les pays sahéliens, le sous-secteur de l'élevage représente une partie importante du secteur agricole mais n'obtient qu'une part marginale des financements agricoles. Sur la période 2004-2011 au Burkina-Faso, le sous-secteur de l'élevage est à l'origine de 35% de la valeur ajoutée agricole, mais ne bénéficie que de 7% des dépenses agricoles. Au Sénégal, malgré une contribution de 31% à l'activité économique, l'élevage ne reçoit que 9% des ressources destinées au secteur agricole dans son ensemble, entre 2005 et 2009 (contre 7% entre 2002 et 2004). Sur la question des bassins de production privilégiés, certaines données de la Banque mondiale permettent seulement d'esquisser des pistes de réponse complémentaires. Au Burkina-Faso « l'analyse indique que la distribution régionale des dépenses est conforme aux potentialités agricoles de chaque région. Lorsqu'on compare la distribution régionale des investissements publics avec les contributions de chaque région à la valeur de la production végétale totale sur la période 2002-2006, la tendance globale qui se dégage est que les régions ayant un fort potentiel agricole sont celles qui reçoivent également la plus grande part du soutien public (...) En revanche, l'analyse indique que la distribution régionale des dépenses n'est que modérément pro-pauvres. ». En revanche au Sénégal, « les régions les plus efficaces ne bénéficient pas plus des dépenses publiques agricoles ». En Côte d'Ivoire, 70% des dépenses agricoles sont des projets d'intérêt national et communs à plusieurs régions.

## V/ Au delà des dépenses : des questions sur les recettes publiques

**Les Etats peuvent-ils durablement compter sur l'aide pour combler le sous-investissement agricole ?** On a vu à quel point l'investissement agricole reste fortement dépendant de l'aide internationale, en particulier dans le Sahel et les pays les moins avancés (PMA). Ceci fragilise les efforts réalisés. D'abord les engagements des bailleurs de fonds ne sont pas toujours tenus et la prévisibilité de leurs soutiens n'est pas garantie sur le long terme. Par exemple, au sommet du G8 qui s'est tenu à l'Aquila en 2009, les pays membres ont promis d'accorder 22 milliards de dollars (16,6 milliards d'euros) à l'agriculture, à verser en trois ans. Cependant, des évaluations de l'ONG One ont montré qu'en 2011, seulement 22% des fonds promis ont été décaissés. Ensuite à bien des égards, la situation s'entretient d'elle-même. La faiblesse des administrations nationales les amène fréquemment à privilégier la mobilisation des bailleurs sur l'arbitrage budgétaire. Ceci est particulièrement frappant au regard des PNIA élaborés dans le cadre du PDDAA. Enfin la question de l'efficacité de l'aide continue de se poser. Ce problème est bien connu et a fait l'objet de nombreux développements.

Comme le rappelait une étude récente d'Oxfam sur la coordination des bailleurs de fonds dans l'espace Cedeao, l'aide internationale prend encore trop souvent la forme d'une multitude de projets de petite ou moyenne taille, difficiles à contrôler. Selon les données collectées par Oxfam, le secteur agricole du Burkina-Faso accueillait en 2007 131 projets mis en place par 27 PTF. L'ONG souligne que cette aide par projets peut présenter de nombreux inconvénients : les interventions sont souvent éparpillées et de court terme (périodes de 3 à 5 ans sans garantie de reconduction), leur mise en place et leur gestion nécessitent souvent la création d'unités de gestion parallèles qui concurrencent les services de l'Etat au lieu de les renforcer ; enfin, ces projets entraînent de multiples difficultés de coordination entre eux et avec les interventions des Etats. La Déclaration de Paris de 2005 avait été signée dans le but d'atténuer ces effets. Même si des efforts sont réalisés, notamment en termes de cartographie des projets et de plateformes de discussions entre acteurs, le problème de fond n'est pas réglé.

### Autonomie financière : une autre exception ouest-africaine ?

Si la dépendance à l'aide internationale reste prépondérante au niveau national en Afrique de l'Ouest, en particulier pour les PMA (pays les moins avancés, c'est-à-dire l'ensemble des pays de la zone moins le Nigeria, la Côte d'Ivoire, le Ghana), ce n'est pas le cas au niveau des institutions régionales que sont l'UEMOA et de la Cedeao. En effet, en 2011, ces deux institutions sont les plus riches et les plus autonomes financièrement des institutions intergouvernementales africaines (devant Cemac, SADC, EAC, UA). Le budget de la Cedeao s'élève à 265,5 millions de dollars, dont 80% de ressources propres (prélèvement communautaire fixé à 0,5% de la valeur des importations extracommunautaires). Son personnel est de 600 employés. Quant à l'UEMOA, le budget total est encore plus élevé : 318 millions de dollars, mais la part des ressources propres est moindre : 62% (prélèvement communautaire de solidarité fixé à 1% de la valeur des importations extracommunautaires). Elle compte 232 employés.

**Les Etats peuvent-ils augmenter leurs recettes ?** A terme, l'ensemble des acteurs s'accorde sur la nécessité aussi bien de réduire la part de l'aide, mais aussi d'accroître les budgets publics en valeur absolue. Ce défi impose la mobilisation de davantage de ressources internes, notamment via l'impôt, car des marges importantes de progression existent. En effet, on constate que, en dépit de leurs besoins, les pays pauvres d'Afrique lèvent proportionnellement moins d'impôts que les pays riches ou intermédiaires. « *Les pays africains à faible revenu collectent toujours moins de 15% de leur PIB en impôts, alors que les pays à revenu intermédiaire supérieur en collectent 35%, soit pratiquement le niveau des pays de l'OCDE* » (FMI). Depuis quelques années, les Etats africains ont pris conscience de cet enjeu et ont accompli de réels progrès. Globalement la part nationale dans les dépenses publiques augmente, notamment grâce aux nombreux efforts réalisés pour améliorer les rentrées fiscales. Selon *Perspectives*

*économiques africaines*, (2010) de nombreuses pistes sont ainsi explorées : « *parmi les options possibles pour réduire cette dépendance, la suppression des avantages fiscaux (en particulier pour les grandes entreprises et les négociants), la lutte contre la fraude, ou encore contre les pratiques abusives des multinationales pour les prix de transfert et une imposition plus équitable et plus transparente des industries extractives.* ». Cependant ces réformes se heurtent également à de nombreuses contraintes : faibles moyens administratifs, part très importante de l'économie informelle, faible légitimité fiscale des Etats, nombreuses exonérations, et manques à gagner consécutifs à la libéralisation des échanges (en particulier la baisse des recettes douanières). La consolidation fiscale nécessitera une réforme fiscale profonde, impliquant un rééquilibrage et une diversification des prélèvements, une réduction des exonérations et surtout un renforcement des capacités administratives.

## Conclusion

Depuis la déclaration de Maputo, de nombreux efforts ont été réalisés sur le suivi des 10% (ou « ratio de Maputo », c'est-à-dire pourcentage du budget national alloué à l'agriculture) et sur l'analyse des budgets agricoles, à la fois de la part des autorités africaines et de la part d'organisations de la société civile. Ces travaux mettent à disposition des acteurs un grand nombre d'informations utiles et permettent l'émergence d'un débat élargi sur l'utilisation des fonds publics. Pourtant beaucoup d'éléments cruciaux, restent invisibles sous le seul prisme du suivi budgétaire. En définitive, pour approfondir le débat sur l'utilisation de l'argent public au service de l'agriculture, il s'agirait d'étayer plusieurs questions complémentaires à celles traitées ici : elles touchent d'abord et en priorité au ciblage, aux impacts, bref à la « qualité » des dépenses. Il faudrait ensuite

pouvoir décrire plus précisément les évolutions récentes. On parle de regain d'intérêt pour l'agriculture depuis la crise alimentaire de 2008. Qu'en est-il vraiment, chiffres à l'appui ? Y a-t-il une rupture avec les tendances observées jusqu'alors et esquissées ici ? Notamment dans un contexte marqué également par la crise financière occidentale et la contraction de l'aide internationale.

Enfin le débat sur la contribution du secteur privé, que ce soit des entreprises, des banques mais aussi des producteurs (individuellement ou via leurs organisations) au financement du développement agricole n'a pas été abordé ici. Il est pourtant d'une grande importance et de nombreux espoirs sont portés par les dirigeants africains et leurs partenaires dans ces contributions « nouvelles ». Mais ces espoirs sont-ils fondés ?

**1. Références officielles**

**R1 Resakss**

Lire en particulier les Rapports annuels sur les tendances et perspectives (Ator), rapports officiels de suivi et évaluation du PDDAA, formellement approuvés lors de la réunion annuelle de la Plateforme de partenariat du PDDAA.

<http://www.resakss.org/>

Par exemple pour l'Afrique de l'Ouest : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/2010\\_ATOR\\_regional\\_FR.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/2010_ATOR_regional_FR.pdf)

**R2 Revue des dépenses publiques (site Banque mondiale)**

Résumés RDP agricoles par pays d'Afrique de l'Ouest francophone :

<http://siteresources.worldbank.org/INTGRD/Resources/AgPERStocktakingCompilationfrench.pdf>

Un exemple : la RDP agricole Sénégal, 2012 :

<http://siteresources.worldbank.org/INTGRD/Resources/Republique-du-Senegal-Revue-Diagnostique-Des-Depenses-Publiques-De-Base-Dans-Le-Secteur-Agricole.pdf>

**R3 SPAAA / Mafap**

Initiative récente de suivi de l'impact des politiques agricoles dans plusieurs pays, sous l'égide de la FAO et en partenariat avec la fondation Gates. On y trouve notamment des études par pays, des études des dépenses publiques et des études filières : <http://www.fao.org/mafap/en/>

**R4 Countrystat**

Banque de données officielles par pays, sous l'égide de la FAO : <http://www.fao.org/economic/ess/countrystat/fr/>

**2. Exemples d'études de la société civile (internationales)**

**R5 International Budget Partnership**

Voir notamment le classement des Etats selon des critères de transparence budgétaires. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI-2012-Rankings-English.png>

**R6 Oxfam**

Plusieurs études disponibles et en cours sur la question des engagements de Maputo. Voir également les études existantes sur la question de l'aide à l'agriculture : <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-aid-coordination-alignment-ecowas-090911-fr.pdf>

**R7 Action Aid**

Plusieurs études disponibles et en cours sur les questions d'investissement public dans l'agriculture. Voir par exemple :

[http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/assessing\\_progress\\_towards\\_the\\_aus\\_10percent\\_budget\\_target\\_for\\_agriculture\\_june\\_2010.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/assessing_progress_towards_the_aus_10percent_budget_target_for_agriculture_june_2010.pdf)

**R8 One**

Voir en particulier le dernier rapport sur les investissements publics dans l'agriculture, intégrant les PNIA.

[http://one.org.s3.amazonaws.com/pdfs/a\\_growing\\_opportunity\\_report\\_en.pdf](http://one.org.s3.amazonaws.com/pdfs/a_growing_opportunity_report_en.pdf)

**R9 Idasa**

Idasa est une organisation indépendante africaine, basée en Afrique du Sud, ayant développé des activités de suivi des politiques et des dépenses publiques agricoles.

<http://www.idasa.org.za/>

**R10 Roppa**

Le réseau des OP ouest africaines mène actuellement des études sur le bilan des engagements de Maputo, « 10 ans après ».

<http://www.roppa.info/>

**3. Exemples d'études de la société civile (nationales en Afrique de l'Ouest)**

**R11 Nants, Nigeria**

[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Report\\_of\\_the\\_Africa\\_Maputo\\_Declaration\\_Dialogue\\_organised\\_by\\_NANTS.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Report_of_the_Africa_Maputo_Declaration_Dialogue_organised_by_NANTS.pdf)

[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/NANTS\\_Review\\_of\\_2013\\_proposed\\_Agric\\_budget.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/NANTS_Review_of_2013_proposed_Agric_budget.pdf)

**R12 Alternatives Espaces Citoyens, Niger**

<http://www.alternativeniger.org/>

**R13 Ipar, Sénégal**

[http://www.ipar.sn/IMG/pdf/Etude\\_PNIA\\_Senegal-2.pdf](http://www.ipar.sn/IMG/pdf/Etude_PNIA_Senegal-2.pdf)

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative conjointe d'Inter-réseaux Développement rural et de SOS Faim Belgique. Ils visent à produire une synthèse sur un thème lié à la souveraineté alimentaire, à partir d'une sélection de quelques références jugées particulièrement intéressantes. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique.

SOS Faim Belgique ([www.sosfaim.org](http://www.sosfaim.org)) soutient les organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine. Inter-réseaux Développement rural ([www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)) est une association visant à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau au sujet du développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été réalisé par Vital Pelon ([vital.pelon@inter-reseaux.org](mailto:vital.pelon@inter-reseaux.org)) avec la contribution d'Alexandre Goethals. Remerciements particuliers à Roger Blein (Issala), François Doligez (Iram), Eric Hazard (Oxfam) et Jean-René Cuzon (AFD) pour leurs apports.

Vous pouvez vous abonner aux bulletins de synthèse sur le site d'Inter-réseaux : [www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)

Ces bulletins de synthèse ont été réalisés grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du Ministère belge des Affaires Étrangères et de SOS Faim Belgique. Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

Si vous souhaitez réagir par rapport à la thématique abordée, donner votre avis, apporter un complément d'information, attirer notre attention sur un document, merci de nous écrire à : [inter-reseaux@inter-reseaux.org](mailto:inter-reseaux@inter-reseaux.org) Inter-réseaux, mars 2013.