

**Aide publique au développement consacrée au secteur agricole en
Afrique: acteurs, formes, efficacité et orientations.**

Cas du Sénégal

Bassirou DIONE, ingénieur agroéconomiste
dionsen2000@yahoo.fr

Communication à la session de discussion
sur le "**déclin et renouveau de l'aide à l'agriculture en Afrique**"
GDN's 16th Annual Global Development Conference
Casablanca - Maroc, 11 au 13 juin 2015

Introduction

Depuis plusieurs années le développement de l'Agriculture africaine est redevenu une priorité pour les Etats africains et la communauté internationale. Cela est dû principalement aux crises alimentaires récurrentes, aux sécheresses observées notamment au Sahel, à la hausse et l'instabilité des prix des denrées alimentaires notamment en 2008, à la volonté de certains pays d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, à la pauvreté en milieu rural et son corolaire l'exode rurale et à l'émigration clandestine des jeunes via des pirogues.

La volonté politique des Etats africains s'est traduite, entre autres, par une résolution adoptée le 08 février 2002 au Caire par les ministres africains chargés de l'Agriculture. Cette résolution a défini les étapes clés à considérer dans le domaine agricole dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Ainsi, ils ont approuvé le 09 juin 2002 le Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA). Par la suite, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine (UA) réunis à Maputo les 10 et 11 juillet 2003 ont apporté un soutien politique fort au PDDAA en ratifiant la Déclaration sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique. A cette occasion, les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à adopter des politiques déterminées en faveur de l'agriculture et du développement rural et à y consacrer au moins 10% de leurs budgets nationaux.

Les partenaires techniques et financiers accompagnent aussi des pays africains dans le secteur agricole grâce à l'aide publique au développement (APD). Ainsi, lors du sommet du G8 à l'Aquila en Italie, tenu en juillet 2009, la communauté internationale a reconnu l'importance d'assurer la sécurité alimentaire et la nutrition pour le développement, la croissance économique inclusive et la dignité de tous les êtres humains.

L'objectif de cette communication est d'identifier les acteurs intervenants dans l'aide à l'agriculture sur le terrain, de définir les formes de l'aide, de parler de son efficacité sur le terrain avant de donner quelques recommandations visant à améliorer l'efficacité de l'aide publique dans le secteur agricole. Pour cela, le cas du Sénégal sera étudié.

1. Un regain d'intérêt des bailleurs pour l'aide à l'Agriculture au Sénégal

Depuis quelques années l'aide publique au développement consacrée au secteur agricole au Sénégal connaît un essor important à l'image du reste de l'Afrique. Elle occupe une bonne partie du budget consacré au secteur agricole comme en atteste le tableau ci-dessous.

	2012	2013	2014	2015 (prévisions)
Part des ressources extérieures dans le budget consacré au secteur agricole	24,5%	35,6%	41,9%	56,2%
Part Ressources extérieures dans le Budget Consolidé d'Investissement dans le secteur agricole	26,1%	39,0%	44,8%	65,6%

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Sénégal/DGF

Ce regain d'intérêt pour l'aide à l'agriculture est symbolisé par la présence sur le terrain de plusieurs acteurs de l'aide bilatérale et multilatérale. S'agissant de l'aide bilatérale, les principaux partenaires du Sénégal sont : les Etats Unis à travers notamment l'USAID et le MCA, la Coopération japonaise à travers la JICA, la Coopération française à travers l'AFD, la Coopération canadienne, la Coopération allemande, la Coopération Belge, la Commission européenne, la Coopération coréenne à travers la KOICA, la Coopération italienne, la Coopération espagnole, la Coopération israélienne.... Concernant l'aide multilatérale, les principaux partenaires du Sénégal sont notamment la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque Mondiale (BM), la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la Banque Islamique de Développement (BID) et les agences des Nations Unies notamment la FAO, le PAM et le FIDA. En outre, on remarque de plus en plus l'implication des Organisations de solidarité internationale dans l'aide à l'agriculture. On peut citer notamment les organisations non gouvernementales (ONG) américaines et européennes qui assurent de plus en plus l'acheminement de l'aide bilatérale en collaboration avec les pays du nord.

Sur le terrain, l'aide à l'agriculture est orientée notamment dans la réalisation d'infrastructures agricoles, le conseil agricole et l'appui aux chaînes de valeurs agricoles. Les infrastructures concernent notamment les Barrages, les digues anti-sel, les Bassins de rétention, les aménagements hydro-agricoles, les forages, les magasins de stockage et les pistes rurales. Les infrastructures sont réalisées souvent grâce à l'aide multilatérale fournie par la BAD (FAD), la BM (IDA), le FIDA et la BOAD. L'aide des autres bailleurs est plus orientée dans le conseil agricole, l'appui aux filières agricoles, l'organisation des producteurs, le plaidoyer ...

2. Les formes de l'aide publique au développement dans le secteur agricole au Sénégal

Malgré la diversité des bailleurs, l'aide à l'agriculture est acheminée principalement sous la forme de l'aide projet. Cependant les autres formes sont aussi observées dans une moindre mesure. L'aide projet est pratiquée par la quasi-totalité des partenaires techniques et financiers notamment les banques de développement. L'aide humanitaire est parfois fournie pour juguler les déficits alimentaires pendant les périodes de disette et de sécheresse. Elle est souvent assurée par les ONG et les agences onusiennes comme la FAO et le PAM. L'aide sous forme d'assistance technique est aussi pratiquée notamment par les pays asiatiques comme le Japon et la Corée du Sud à travers des formations et des transferts de technologie notamment pour la culture du riz. L'aide programme ou appui budgétaire est rarement pratiqué dans le secteur agricole au Sénégal.

3. L'efficacité l'APD consacrée au secteur agricole au Sénégal

Depuis plusieurs années, des projets agricoles financés grâce à l'aide publique au développement sont mis en œuvre. Ces projets ont permis de doter au monde rural des infrastructures hydro-agricoles, des pistes, des infrastructures de stockage, etc. Cependant, les impacts de ces projets sur la sécurité alimentaire et la situation socio-économique des populations ne sont pas très perceptibles. Les infrastructures réalisées sont peu entretenues et sous utilisées après la clôture des projets. Aussi la pérennisation des activités fait souvent

défaut. Ces problèmes d'inefficacité notés peuvent s'expliquer, entre autres, par les facteurs suivants. D'abord, les besoins et les priorités réels des populations ne sont pas toujours bien cernés lors de la phase d'identification et de formulation des projets et programmes. Les bailleurs viennent dans beaucoup de cas avec des idées de projets qui ne prennent pas forcément en charge les priorités des bénéficiaires. Ensuite, les populations rurales bénéficiaires ont une certaine vision des projets. Elles les considèrent comme des sources de revenus. En conséquence, après la fin des projets, elles sont souvent démotivées à pérenniser les activités. En outre, les projets agricoles ont dans la majorité des cas une gestion autonome. Ils ne s'insèrent pas dans les structures pérennes du ministère comme les directions techniques. De ce fait, après leurs clôtures les activités initiées ne sont pas pérennisées. Enfin, il y'a un manque de coordination des bailleurs. Même si l'on remarque quelques initiatives d'harmonisation sur le terrain, en règle générale les actions ne sont pas coordonnées. On retrouve sur le terrain des projets de nature similaire qui appuient la même zone et les mêmes cibles.

4. Recommandations pour une meilleure efficacité de l'aide à l'agriculture

Pour améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement dans le secteur agricole en Afrique dans le contexte des Objectifs de Développement Durable (ODD), il est important de trouver de nouvelles orientations.

- **Aligner d'avantage l'aide accordée au secteur agricole sur les programmes et priorités identifiés par les gouvernements**

L'aide publique accordée au secteur de l'agriculture doit d'avantage être alignée sur les programmes et priorités identifiées par les gouvernements. Le contexte devient de plus en plus favorable à l'alignement d'autant plus que depuis quelques années des efforts ont été consentis dans la définition des programmes et des politiques agricoles. Par exemple, L'Union Africaine a initié depuis juin 2002 le Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA) dans le cadre du NEPAD. Ce programme est le cadre stratégique du continent en matière d'agriculture. En s'inspirant du PDDAA, La CEDAO quant à elle a initiée la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest dénommée ECOWAP. Le Sénégal, par exemple, a mis en place le Programme d'accélération de la cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS), le Programme Nationale d'Investissement Agricole (PNIA) et Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP).

Cependant, pour mieux favoriser l'alignement de l'Aide à l'Agriculture, les Etats africains doivent d'avantage stabiliser et rendre opérationnels leurs politiques et programmes agricoles. En effet, malgré que ces politiques et programmes soient initiés pour le long terme, ils font souvent l'objet de changement ou de modification en fonction des régimes politiques et des gouvernements en place. Ces changements ne sont pas souvent progressistes et constructifs.

- **Améliorer la coordination des acteurs de l'aide sur le terrain pour favoriser la complémentarité.**

La multiplication des acteurs de l'aide au développement dans le secteur agricole nécessite une bonne coordination sur le terrain. Cela est d'autant plus nécessaire que c'est l'aide projet qui est la forme la plus courante. Au Sénégal, par exemple, tous les acteurs sont conscients de la valeur ajoutée qu'une coordination des efforts pourrait apporter. C'est pourquoi, dans le cadre de la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (NASAN), les parties prenantes ont mis en place un mécanisme de concertation. Cependant, dans les faits et sur le terrain la coordination des actions des bailleurs n'est pas beaucoup observée.

- **Promouvoir l'aide programme**

La promotion de l'aide programme avec l'augmentation considérable de l'appui budgétaire sectoriel au détriment de l'aide projet pourrait améliorer l'efficacité de l'aide publique développement. Cependant, les ministères chargés de l'Agriculture doivent être renforcés à tous les niveaux pour être capable d'utiliser de manière efficace et efficiente les ressources budgétaires mis à leurs dispositions.

- **Rendre prévisible l'aide dans le secteur agricole**

L'aide publique au développement dans le secteur agricole reste instable et difficilement prévisible. Les bailleurs doivent d'avantage fournir des indications sur l'aide future au secteur agricole sur une base pluriannuelle. La prévisibilité de l'aide pourrait favoriser une meilleure planification.

- **Promouvoir la gestion axée sur les résultats**

Malgré que la Gestion axées sur les résultats soit l'un des engagements pris dans le cadre de la déclaration de paris en 2005, elle est peu pratiquée sur le terrain. Très souvent, ceux sont le niveau de décaissement mesuré par le taux d'exécution financière et le niveau de réalisation des activités qui sont suivis au détriment des indicateurs de résultats. En conséquence, l'exécution de certains projets est jugé satisfaisante alors leurs impacts sur les bénéficiaires restent marginaux.

- **Sortir des chantiers battus**

Les projets mis en œuvre dans le secteur agricole grâce à l'aide publique au développement font pratiquement les mêmes activités. Pour améliorer l'impact de l'APD dans le secteur agricole, il est nécessaire de sortir des chantiers battus en proposant des projets innovants et structurants qui sont capables de répondre aux besoins réels des populations.

- **Orienter d'avantage l'aide dans la recherche agricole et la transformation des produits agricoles**

L'aide publique au développement doit être orientée d'avantage dans la recherche agricole en Afrique. Cela contribuerait à apporter des solutions aux problèmes aux quels l'agriculture africaine est confrontée notamment la faiblesse de la productivité, la conservation et la transformation des produits agricoles, les changements climatiques

- **Promouvoir d'avantage l'aide pour le commerce dans le secteur agricole**

L'amélioration des exportations des produits agricoles à haute valeur ajouté aiderait les pays africains à tirer bénéfice des échanges commerciaux internationaux.

- **Délier l'aide**

Sur le terrain, des efforts sont entrain d'être faits pour délier l'aide publique au développement consacrée au secteur agricole. Cependant, l'aide liée est toujours pratiquée par certains partenaires techniques et financiers notamment bilatéraux.

Conclusion

Aujourd'hui l'aide publique au développement est une source non négligeable de financement de l'agriculture africaine aux cotés des autres sources de financement. Ces ressources utilisées de manière efficace pourraient contribuer au développement de l'agriculture et à la sécurité alimentaire en Afrique. Pour cela, les acteurs de l'aide à l'agriculture doivent d'avantage appliquer les principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.