Table des matières

Résumé – Mots clés.....i
Abstract – Keywords.....ii
Table des matières.....iii
Table des illustrations.....v
Liste des abréviations.....vi
Remerciements.....vii
Introduction.....1
Chapitre 1 – Objet et méthodologie de l'étude.....3
1.1 Problématisation.....3
1.1.1 Précision de l'objet d'étude.....3
1.1.2 Acteurs en présence.....6
1.1.3 Hypothèse de recherche.....7
1.2 Méthodologie.....7
1.2.1 Typologie des modalités d'action publique.....7
1.2.2 Études de cas : méthode et justification.....9
1.2.3 Données de l'étude et sources.....10
Chapitre 2 – Analyse de l'action publique pour le développement par l'approche des agropoles.....12
2.1 Étude de cas : Burkina Faso.....12
2.1.1 Contextualisation : cadre politique et projet d'agropole étudié.....12
2.1.2 Synthèse de la caractérisation de l'action publique burkinabé.....14
2.1.3 A Bagrépôle, les espoirs sur l'apport des *agrobusinessmen* restent frustrés par des retards et blocages.....18
2.2 Étude de cas : Côte d'Ivoire.....20
2.2.1 Contextualisation : cadre politique et projet d'agropole étudié.....20
2.2.2 Synthèse de la caractérisation de l'action publique ivoirienne.....23
2.2.3 La stratégie de développement de la filière riz à Bélier, tributaire de la mobilisation de capitaux étrangers, rencontre des difficultés.....25
2.3 Étude de cas : Sénégal.....28
2.3.1 Contextualisation : cadre politique et projet d'agropole étudié.....28
2.3.2 Synthèse de la caractérisation de l'action publique sénégalaise.....30
2.3.3 Dans la vallée du fleuve Sénégal, l'important développement de l'agrobusiness exacerbe les enjeux fonciers.....33
Chapitre 3 – Interprétation des résultats de l'étude et agenda de recherche.....38
3.1 Interprétation des résultats.....38

3.1.1 Les politiques publiques se traduisent *principalement* par des exonérations fiscales à destination des agrobusiness....38

3.1.2 Analyse critique des leviers d'action publique mobilisés....39

3.1.3 Analyse critique des acteurs cibles de l'action publique 46

3.2 Prolongements pour l'agenda de recherche....48

3.2.1 L'écart entre les synergies souhaitées entre les acteurs du monde rural et l'action publique pour les voir se réaliser témoigne du caractère normatif de l'approche par les agropoles....48

3.2.2 Les rapports de force dans lesquels l'approche par les agropoles a émergé invitent à questionner ses implications pour les trajectoires de développement agricole....51

3.2.3 Un objet d'étude riche en questionnements sur les contours de l'action publique, à la lumière des *policy transfer studies*....52

Conclusion....54

Bibliographie....56

Annexes....62

Table des illustrations

-1- Schéma : L'approche du développement agricole par les agropoles comme conceptualisée dans la littérature....4

-2- Encadré: Typologie des modalités d'action publique utilisée....8

-3- Graphique : Financements prévus sur la période 2011-2018/21 à Bagrépôle....13

-4- Encadré : Synthèse des enjeux de la PNSFMR (Burkina Faso)....17

-5- Graphique : Répartition des financements effectivement mobilisés pour le PNIA ivoirien, 2010-2014....20

-6- Graphique : Sources de financement envisagées pour la SNDR ivoirienne, 2012-16....21

-7- Encadré : L'Inde, un acteur qui monte en puissance dans le secteur agro-alimentaire ouest-africain....26

-8- Graphique : Répartition des besoins de financement par source pour la filière riz du PRACAS 2014-2018 (Sénégal)....28

-9- Tableau bilan: Caractérisation comparée des politiques publiques....36

-10- Tableau bilan : Caractéristiques, acteurs cibles et degrés de mobilisation des politiques....38

-11- Graphique : Part assurée par l'État dans le financement des projets sur les pôles de croissance (prêts et fonds propres)....41

-12- Classement Doing Business et rythme des réformes de l'environnement des affaires....42

-13- Tableau bilan : Action publique ciblant les agriculteurs familiaux....46

-14- Tableau: Principaux transferts fiscaux au Burkina Faso....68

-15- Graphique: Composition des dépenses spécifiques en soutien à l'agriculture, Burkina 2006-2013....70

-16- Graphique: Allocations budgétaires en faveur de l'agriculture familiale selon le MAAH (Burkina Faso, 2017)....71

-17- Encadré: Mesures pour encourager la structuration des filières et la formalisation des PME nationales (Burkina Faso)....76

-18- Encadré : Synthèse des enjeux de la PNSFMR (Burkina Faso)....79

-19- Graphique 19 : Postes de dépenses de la SNDR ivoirienne par programmes (2012-2016)....85

-20- Tableau: Synthèse des principaux transferts fiscaux au Sénégal....99

-21- Graphique : Postes de dépenses du programme pour l'autosuffisance en riz au Sénégal (PRACAS)....101

-22- Encadré: SAED : évolution des missions de l'agence décentralisée pour la mise en œuvre de la politique agricole sénégalaise....106

-23- Encadré: actions d'appui et de suivi du financement agricole à travers la CNCAS (Sénégal)....107

Liste des abréviations

AB : agrobusiness

AF : agriculture familiale

AHA : aménagements hydroagricoles

BAD : Banque Africaine de Développement

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation

MAAH : Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydroagricoles (Burkina Faso)

MADR : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (Côte d'Ivoire)

MAER : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (Sénégal)

MEPC : Mécanisme d'Examen des Politiques Commerciales de l'Organisation Mondiale du Commerce (utilisé pour en désigner les rapports).

PAIB : Pôle agro-industriel dans la région du Bélier (Côte d'Ivoire)

PDIDAS : projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal

PPP : Partenariat Public Privé

PRACAS : Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

SAED : Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé

SNDR : Stratégie Nationale de Développement de la filière Riz (en Côte d'Ivoire)

SONAGESS : Société nationale de gestion des stocks de sécurité alimentaire du Burkina Faso

VFS : Vallée du fleuve Sénégal

Remerciements

Tout d'abord, je remercie mes superviseurs au sein du CIRAD, Guillaume Soullier et Vincent Ribier, pour leur accompagnement et leur appui dévoués. Leur exigence bienveillante m'a permis de mener à bien ce travail au-delà de ce dont je me pensais capable, et découvrir un nouveau champ d'étude.

Ma reconnaissance va également aux chercheurs du CIRAD, au Nogent, Montpellier, Dakar, Ouagadougou ou encore Yamoussoukro, pour avoir partagé leurs riches réflexions et immenses connaissances. Au quotidien et pour les aspects administratifs, qu'il ne faut pas oublier, merci à Valérie Hourmant dont la gentillesse et l'humour m'ont accompagnée.

Merci à l'équipe pédagogique de l'IEDES, ainsi qu'à toutes les personnes croisées sur le campus du JATP ou ailleurs, qui ont contribué à enrichir cette expérience de recherche et rendu le présent travail possible.

La participation de Laurent Levard au jury de soutenance sera également d'une grande valeur ajoutée. Je le remercie pour le temps consacré à évaluer et enrichir ce travail.

Enfin, je remercie mes proches pour leur patience, et leur soutien moral et logistique.

Introduction

Marquées par une longue période de "désétatisation" ouverte par les plans d'ajustement structurels (Jacquemot, 1988), les politiques publiques africaines connaissent un regain d'intérêt pour les questions alimentaire et agricole (Janin, 2008). La crise des prix de 2007-2008 a sans aucun doute accéléré ce réinvestissement du champ agricole par les États (Hathie, 2016). Plusieurs pays en Afrique de l'Ouest mettent en place des politiques visant à augmenter la production nationale de produits vivriers, notamment sur la filière riz (Demont, 2013).

La contrainte budgétaire reste pourtant un déterminant fort de l'action publique (Ouattara, 2016). Au regard de l'estimation des besoins de l'agriculture africaine – qui se compteraient en dizaines de milliards de dollar selon la Banque Africaine de Développement (BAD, 2018) – la participation du secteur privé est encouragée à la fois dans les arènes internationales et les plans nationaux. Une montée en puissance du secteur privé dans le financement du domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, autrefois caractérisé par une prédominance des acteurs publics, a de fait été documentée en Afrique (PNUD, 2012 ; Alpha, 2017). Ce rôle croissant donne lieu à une complexification des modalités de financement (Gabas, Ribier et al., 2015A). Le Partenariat Public Privé (PPP, solutions contractuelles associant secteur public et acteurs privés autour de la réalisation d'une mission de service public) est alors envisagé en agriculture, comme un mode de conciliation d'acteurs aux finalités jusque-là reconnues comme divergentes (Ribier et Baris, 2013 :152).

Dans ce contexte, l'approche du développement par les pôles de croissance est présentée à la fois comme une réponse aux besoins d'augmentation de la production agricole, et une stratégie de mobilisation du secteur privé pour y parvenir. Les initiatives rassemblées sous le terme d'agropoles et ses variantes[1] connaissent, sous l'impulsion de banques de développement, une ascension marquée ces dernières années (Ouattara, 2016; Picard et al., 2017). On dénombre à ce jour en Afrique au moins dix pays ciblant chacun une ou plusieurs zones pour des projets d'agropoles, à différents stades de réalisation (BAD, 2018). Ces projets sont affichés comme une priorité de politiques publiques, voire un emblème du volet agricole de la croissance (Ribier, Gabas et Nubukpo, 2018).

Plusieurs travaux ont été menés ces dernières années autour de cette tendance et de ses enjeux. La plupart portent sur les mécanismes sur lesquels repose l'efficacité des pôles de croissance pour la production et le développement économique (p. ex. Speakman & Koivisto, 2013), tandis que d'autres documentent les impacts des projets existants (p. ex. Jamart, Dagorn, Jorand, & Pascal, 2016). En termes géographiques, le développement d'agropoles en Afrique de l'Ouest (Ouattara, 2016) est relativement peu documenté. Ce modèle de développement est plus récent que celui des corridors agricoles, qui sont plutôt localisés en Afrique australe.[2] L'information quant aux liens entre les politiques publiques et les pôles de croissance reste cependant particulièrement limitée et dispersée.

Dans l'approche par les agropoles, les politiques publiques doivent mettre en place des conditions favorables pour que des investissements privés soutiennent l'industrialisation du secteur agricole (Ouattara, 2016). Les programmes de développement agricole se concentrent sur l'étape de la production en soutenant une agriculture entrepreneuriale intensive en capital (Hathie, 2016). Le riz, céréale très consommée et dont la forte hausse du prix a provoqué des émeutes dans plusieurs pays en 2008 (ibid) est

1 Notamment pôles de croissance agricoles, zones de transformation agro-industrielles. Les fondements et variantes de ces modèles sont explicités dans le chapitre 1 du mémoire.

2 L'approche par les corridors économique est née en Afrique du Sud sous le vocable d'initiative en faveur de l'aménagement de l'espace (Spatial Development Inititative) avec le projet transnational de Maputo. Voir par exemple Byiers et Rampa, 2013.

privilégié. L'intensification de cette filière se fait en grande partie à travers les intrants et la gestion de l'eau (Demont, 2013, Mendez et al, 2014).

Si les modalités exactes des incitations prévues par les pouvoirs publics restent peu connues (Webber & Gálvez Nogales, 2017 :292), on sait que les conditions de mise en œuvre des politiques publiques peuvent affecter la capacité des agropoles à contribuer aux objectifs de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté (Soullier, 2017). Bien que cette approche soit parfois présentée comme une « panacée » (Ouattara, 2016), elle comporte des risques pour les agriculteurs africains, sur lesquels de nombreux acteurs invitent à se pencher urgemment (Willoughby, 2014 ; Jamart et al., 2016 ; Jamart, Jorand, & Pascal, 2014).

Ce travail propose dès lors de contribuer à étendre les connaissances disponibles sur les agropoles. L'angle d'étude choisi est celui des politiques publiques, afin d'en éclairer les modalités d'action, acteurs cibles, et justification. ***Quelles politiques publiques les États ouest-africains mettent-ils en place pour le développement des agropoles ?*** Pour répondre à cette question, ce mémoire comporte trois chapitres. Le premier précise l'objet et la méthodologie de l'étude, tandis que la caractérisation de l'action publique est menée au second chapitre, à travers les cas de trois pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Sénégal). Le troisième et dernier chapitre permet d'analyser les résultats, par modalités d'actions puis acteurs cibles. Les tendances dégagées ouvrent sur une discussion en trois axes, proposés comme prolongements pour l'agenda de recherche (3.2). Enfin, une brève conclusion met en perspective les recommandations principales et les limites de cette étude.

Rapport-Gratuit.com

Chapitre 1 – Objet et méthodologie de l'étude

1.1 Problématisation

1.1.1 Précision de l'objet d'étude

Quels sont les fondements conceptuels de l'approche du développement agricole par les agropoles ?

On prend comme point de départ une définition simple, synthétisée à partir de la formulation utilisée dans différents textes de loi africains :

> *« Les agropoles, ou pôles de croissance agricoles, sont définis comme un ensemble d'entreprises circonscrites dans une aire géographique donnée, qui entretiennent des relations fonctionnelles dans leurs activités de production, de transformation et de commercialisation d'un produit animal, végétal, halieutique ou forestier donné »* (Jamart et al., 2016 :19).

Cette formulation a émergé sous l'impulsion de plusieurs acteurs dans les arènes internationales, notamment les banques de développement (Banque Mondiale, BM 2011 ; Banque Africaine de Développement, BAD 2016). La BAD a apporté un soutien particulièrement actif à la diffusion de ce modèle en Afrique de l'Ouest – dans le cadre de sa stratégie *Nourrir l'Afrique*, à laquelle sont associées les Organisations des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) et pour le développement industriel (ONUDI) (Ouattara, 2016). Une infographie reprise en annexe permet de visualiser les initiatives ayant émergé ces dernières années et les acteurs associés (annexe 1). L'approche par les agropoles a émergé pour promouvoir une vision du développement agricole, aux côtés d'un ensemble de concepts aux inspirations théoriques voisines.

L'approche de développement spatial des agropoles s'inspire de la littérature des clusters et pools d'industries, qui reposent sur les effets d'agglomération et la hausse de la compétitivité (Picard et al., 2017 :3). Elle est également proche du concept de corridor économique, et comprend donc un important volet de développement des infrastructures – tant de transport que liées à la production agricole (irrigation, stockage etc. Gálvez Nogales, 2014 :12). Un tableau synthétique reprend les différentes approches territoriales de promotion de l'investissement agro-industriel conceptualisées dans la littérature (annexe 2). Pour des raisons d'uniformité, le terme utilisé tout au long de ce mémoire sera celui d'agropoles. Il désigne l'objet d'étude dans sa définition large, telle qu'elle a été récemment formulée par la BAD :

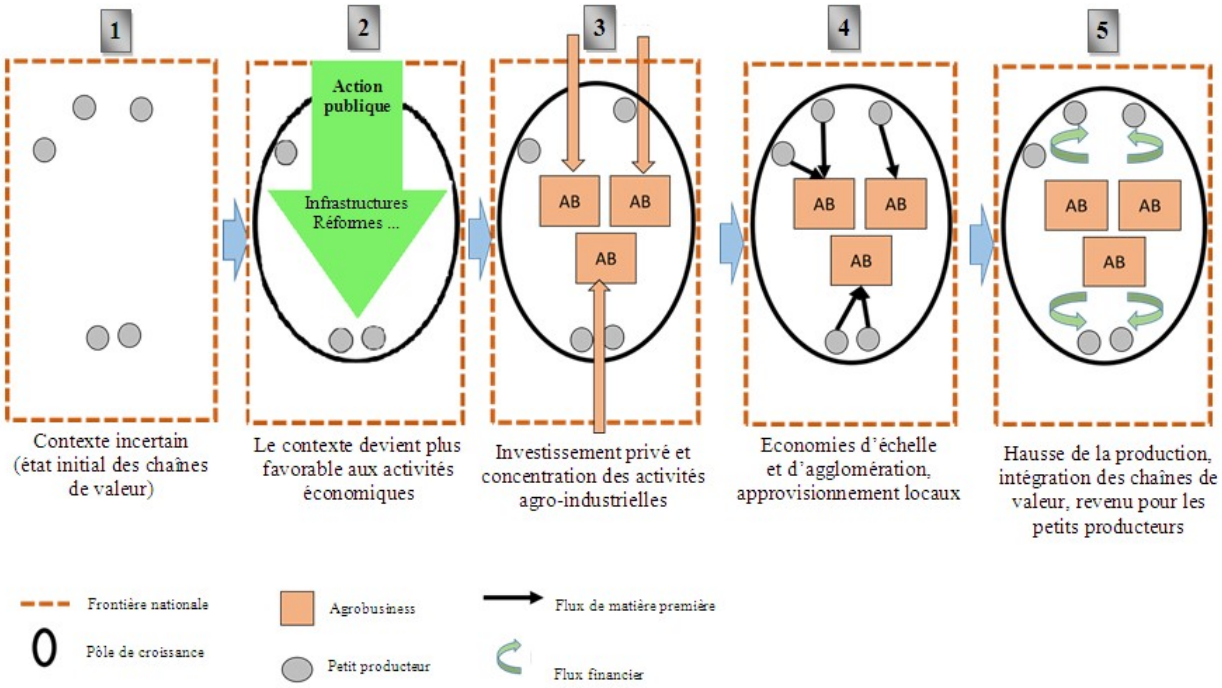
> *« Les Zones de Transformation Agroindustrielles (ZTAs, aussi appelées parcs agro-industriels, parcs agroalimentaires, méga-parcs alimentaires, agropoles, conglomérats agro-industriels, etc.) sont des initiatives de développement spatial axées sur l'agriculture qui ont été conçues avec pour objectif de concentrer les activités agro-industrielles dans des zones à fort potentiel agricole afin d'accroître la productivité et d'intégrer la production, la transformation et la commercialisation de certains produits. »* (BAD, congrès sur la transformation du secteur agricole en Afrique, février 2018)

De nombreuses publications institutionnelles et travaux académiques approfondissent les bases conceptuelles et mécanismes économiques liés aux agropoles, publiés par la BAD, la BM et la FAO.[3] Un deuxième champ de littérature rassemble des études détaillées, qui documentent un ou plusieurs projets précis – en particulier leur structure financière et technique, et leurs impacts (p. ex. Jamart, et al., 2016 ; Chiapo, 2016 ; Venot et al., 2017 ; Soullier, 2017). La voie pour l'agriculture africaine identifiée à travers cette littérature comprend des mécanismes de coordination verticale combinés à des changements d'échelle d'activité et de technologie. Ces modifications doivent permettre des économies d'échelle et

3 BAD, 2016 ; Speakman et Koivisto, 2013 (BM); Gálvez Nogales, 2010 et 2014; Webber & Gálvez Nogales, 2017 (FAO)

l'amélioration de la qualité des produits, aboutissant à une amélioration de la valeur ajoutée. La production, la transformation et la commercialisation des produits agro-alimentaires doivent à termes augmenter. L'atteinte de cet objectif comprend plusieurs étapes, représentées par le schéma .

-1- Schéma : L'approche du développement agricole par les agropoles comme conceptualisée dans la littérature



Source : adapté par l'auteure à partir des travaux de G. Soullier (2018), et revue de littérature.

Le constat de départ (étape 1) est celui du besoin d'intégration des chaînes de valeurs agricoles pour permettre le fonctionnement efficace des marchés et une meilleure rémunération des activités agricoles (BAD, 2016 :3). Les chaînes de valeur domestiques sont faiblement capitalisées et fournissent souvent des produits de basse qualité, d'où une préférence pour certains produits importés (Soullier, 2017). Ce constat a été mis en exergue par la flambée des prix de 2008 – analysée comme une crise de l'offre mettant en péril la souveraineté alimentaire dans sa dimension de disponibilité (Fouilleux et al., 2017).

Le rôle de la puissance publique (étape 2) est alors de créer un environnement juridique et économique favorable à l'afflux de capitaux privés, afin de tirer parti de la « forte attention internationale [qui] se concentre sur l'Afrique en tant que destination des investissements » (Speakman et Koivisto, 2013 :104).

Pour financer les infrastructures nécessaires à la production, le partenariat public-privé est l'outil de prédilection pour la croissance (FAO, 2016), comme envisagé dès le G8 de Camp David en 2012.[4] Les agropoles sont identifiés dans la littérature comme une « approche territoriale d'opérationnalisation des PPP » (Ouattara, 2016 :2), et c'est bien l'investissement privé qui doit permettre d'augmenter la production par la concentration d'activités agro-industrielles (étape 3).

Les étapes suivantes (4 et 5) correspondent aux impacts positifs attendus : économies d'agglomération et coordination verticale (contrat ou salariat) entre des petits producteurs (origine des flux de matières premières) et des entreprises agro-industrielles de moyenne à très grande taille assurant le financement

4 Explicitement mentionné dans les points 7, 17 et 18 de la Déclaration de Camp David du 19 mai 2012, par laquelle est également formalisée la création de la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (NASAN). Déclaration De Camp David. National Archives and Records Administration. May 19, 2012. [en ligne] https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/19/camp-david-declaration [Dernier accès le 30 août 2018]

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

des activités et le rachat de la production (origine de flux financiers). Les documents de conceptualisation de l'approche par les agropoles ne déterminent pas de modalités exactes ni instruments d'action publique à ce niveau (Speakman et Koivisto, 2013 :105 ; Webber, & Gálvez Nogales, 2017). [5]

Au-delà de ce modèle, que sait-on sur les politiques mises en œuvre pour le développement des agropoles ?

Les travaux ayant jusque-là caractérisé l'action des États confirment qu'elle s'inscrit dans un paradigme plutôt libéral pour « *l'amélioration de l'environnement des affaires, la réduction des coûts de transaction et des risques pour les acteurs privés* » (Gabas, Ribier et al. 2015 :6). Parmi les instruments privilégiés figurent les exonérations fiscales aux entreprises étrangères (Jamart et al, 2016). L'augmentation des financements captés semble se caractériser par leur concentration au profit de l'agriculture entrepreneuriale, et au détriment de l'agriculture familiale, des biens publics et de certaines régions enclavées (Ribier et Gabas, 2016:1).

Pour ce qui est de l'accès à la terre agricole dans et autour des zones à haut potentiel, les politiques adoptées priorisent le développement d'un marché foncier, tandis que peu de moyens sont dédiés à la gouvernance foncière (Gabas, Ribier et al. 2015:13).[6] De nombreux travaux mettent en évidence le caractère paradoxal de l'action publique dans ce domaine : la « sécurisation du foncier » pouvant ouvrir la voie à la marchandisation des terres (Dell'Angelo et al., 2017 sur la tragédie des communs accaparés. Voir en général la littérature liée aux accaparements de terres, par exemple Borras et al., 2011 ; Cotula, 2013).

Les effets des politiques qui se dessinent (étapes 4-5) sont donc loin de faire consensus. Bien que les objectifs pour « nourrir et industrialiser l'Afrique » et « maximiser le financement du développement » soient ambitieux (BAD, 2016 ; OCDE, 2017, BM, 2018), plusieurs travaux appellent à une évaluation critique de leurs modalités d'implémentation, au vue des résultats plutôt mitigés en termes (i) d'afflux des capitaux privés, (ii) de résultats sur la productivité, (iii) de schémas d'agrégation entre petits producteurs et agrobusiness (Ouattara, 2016).[7] Le plaidoyer d'organisations du monde rural et des associations qui soutiennent les petits producteurs pauvres formulent de fortes critiques sur les impacts des dynamiques enclenchées sur la sécurité alimentaire, la gouvernance et le climat social (Jamart et al., 2014 ; Jamart et al., 2016 ; CPF-IFTREAT, 2016). Certains législateurs de pays d'origine des flux d'investissement invitent également à la prudence (Parlement Européen, 2016).[8]

Les connaissances existantes, à valoriser, appellent à être étendues. Les études disponibles ne sont pas orientées sur la caractérisation de l'action publique menée spécifiquement pour le développement des agropoles. Le présent mémoire œuvre à apporter des informations et analyses complémentaires sur les politiques publiques et leurs cibles. Pour ce faire, il est important d'identifier les acteurs en présence.

---

5 « *Ces incitations peuvent également être offertes dans l'espoir d'atteindre des objectifs nationaux spécifiques. Par exemple, des incitatifs spécifiques ou plus importants peuvent être offerts aux investisseurs qui créent de nombreux nouveaux emplois ou qui offrent des modèles d'investissement plus inclusifs. Ces programmes ciblés de promotion de l'investissement sont relativement nouveaux et on ne dispose encore que d'informations limitées quant à leur efficacité*. » (traduction libre) :292

6 En Afrique de l'Ouest les dépenses publiques agricoles sont très peu dirigées vers le domaine de la gouvernance foncière. Par exemple en Côte d'Ivoire, le domaine ne bénéficie que de 1,4% des dépenses publiques agricoles sur la période 2011-2014. (Gabas, Ribier et al. 2015:13)

7 Dans le cadre de plusieurs projets d'agropoles, le principe d'agrégation décrit la volonté d'intégrer les exploitants familiaux autour d'un acteur investisseur (agrégateur) disposant d'une forte capacité managériale, financière et technique lui permettant d'optimiser le processus de production. (Stuhrenberg, 2016 :2)

8 Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (2015/2277(INI)) « le Parlement Européen, considérant que les "pôles de croissance" visent à attirer des investisseurs internationaux en mettant des terres à la disposition de grandes entreprises privées; que cette stratégie ne doit pas être mise en œuvre au détriment des exploitations familiales ». Disponible en ligne

1.1.2 Acteurs en présence

Les acteurs porteurs des politiques publiques sont, en premier lieu, étatiques. Il s'agit des acteurs gouvernementaux – les Ministères, mais aussi les structures parapubliques (agences) qui mettent en œuvre les plans agricoles. La question de la marge de manœuvre des politiques publiques en Afrique et de la dépendance vis-à-vis de l'aide internationale fait néanmoins débat au sein de la littérature dédiée (par ailleurs en expansion ces dernières années en sciences politiques et socio-anthropologie. Eboko & Hassenteufel, 2015).

> *« Il s'agit en Afrique d'une action publique particulière, résultant des interventions plus ou moins coordonnées d'acteurs hétérogènes, largement influencée par les modèles externes, où la capacité (mais aussi la volonté) de coordination des États est variable.* »

Ce constat, formulé dans le cadre de travaux portant sur les politiques de santé en Afrique (Lavigne Delville, 2017 :217), illustre bien les questionnements qui structurent le champ d'étude propre aux agropoles. Cette approche du développement, fortement liée à l'impulsion d'institutions comme la BAD, est porteuse de lignes directrices pour l'action publique. Les bailleurs de fonds, partenaires techniques et financiers (PTF), et structures mixtes créées dans le cadre de projets (comme Bagrépôle au Burkina Faso) sont des acteurs largement influents. Bien que cette étude ne porte pas sur les arènes de fabrication des politiques publiques, l'analyse prend en compte le rôle de ces acteurs dans leur mise en œuvre.

En ce qui concerne les acteurs cibles, l'agriculture ouest-africaine est constituée principalement par des exploitants familiaux, qui assurent la majorité de la production agricole.[9] L'agriculture familiale se caractérise par un capital confondu avec celui du ménage, une main d'œuvre principalement familiale (à laquelle peuvent se rajouter des travailleurs temporaires), une gestion familiale de la production, une autoconsommation modérée ou forte et un statut juridique pas toujours formel (d'après Bosc, 2015).[10] L'utilisation de cette catégorie dans le cadre de ce travail ne dispense pas de reconnaître les nombreuses nuances de situations entre les exploitations familiales, dont les contours peuvent varier en fonction de la zone éco-géographique (CGER, 2014 :9).[11]

L'hétérogénéité marque également les acteurs privés, nécessaires à la concentration des activités agro-industrielles dans le cadre des projets d'agropoles (schémas 1). Les agrobusiness (AB) ont une place centrale, puis-ce qu'ils doivent permettre la croissance des activités de transformation, de distribution et de fourniture d'intrants, et le développement de relations contractuelles avec les petits producteurs. L'AB est défini comme une entreprise privée, nationale ou multinationale, dotée de moyen de production à fort contenu en capital, et intégrée aux marchés, qui met en place une agriculture productiviste et qui peut intégrer les activités d'agrofourniture, de transformation et de commerce (d'après Giertz et al., 2013).[12]

Ces AB ou "entreprises agro-industrielles" (Reardon & Barrett, 2000) sont appelées " firmes agro-industrielles" dans la littérature de recherche sur l'agro-industrie (voir Purseigle et al., 2017). Elles incluent donc aussi bien les firmes multinationales (identifiées par plusieurs travaux comme cible des politiques publiques de réglementation, Jamart et al., 2016 ; Picard et al., 2017), que les entreprises nationales à plus ou moins grande échelle. Le terme d'AB englobe également des acteurs d'origine distinctes : les acteurs privés pouvant investir, et donc potentielles cibles de l'action publique, peuvent provenir des zones urbaines pour affluer vers les territoires ruraux (Ribier et Baris, 2013 :152).

---

9 Au Sénégal, l'agriculture a une part modeste dans le PIB mais 60% de la population est rurale. Au Burkina Faso, le secteur constitue la principale source d'alimentation et de revenus. La Côte d'Ivoire ne déroge pas à la tendance, avec une majorité des actifs agricoles menant une activité de type familial. Sources : MEPC, 2018 ; PNDES, 2016 :17 ; Ducrocquet et al, 2017 :143.

10 Cité dans Bourgoin et al., 2016

11 CGER- Vallée (2014) *Analyse Économique-Les Exploitations Agricoles Familiales du Sénégal*. Disponible en ligne via l'Inter-réseaux.

12 Cité dans Bourgoin et al., 2016

1.1.3 Hypothèse de recherche

Les politiques publiques visant à développer les agropoles en Afrique de l'Ouest sont récentes et peu documentées. Approfondir l'analyse permettra de mieux déterminer quel a été jusqu'ici le rôle des États, quels types d'acteurs sont ciblés, et quelles transformations sont à l'œuvre dans le monde rural.

En l'état actuel des connaissances face au questionnement initial, il semble que les modalités d'action des gouvernements africains pour développer l'agriculture par l'approche des agropoles soient assez limitées. Ceux-ci miseraient sur une catégorie précise d'acteurs afin de capter les financements qui leur font défaut pour l'intensification de l'agriculture souhaitée.

Le tableau de synthèse des différentes approches territoriales de promotion de l'investissement agro-industriel conceptualisées dans la littérature (annexe 2) précise bien quelles mesures sont pressenties pour attirer les investissements. Les domaines non documentés pourraient certes ne pas être contemplés par l'action publique, mais la mise en place de certaines politiques spécifiques pourrait également être en cours. Cette intervention ne fait pas l'objet de consensus quant à ses impacts sur les agricultures et sociétés africaines.

Afin d'éclairer ces enjeux, cette étude vise à caractériser les modalités, acteurs cibles et niveau d'opérationnalisation de l'action publique. Au vu d'un état de l'art encore peu développé, on formule une hypothèse de recherche qui ne conjecture que sur une modalité parmi les plus documentées (Ouattara, 2016 ; Jamart et al., 2016 ; Picard et al., 2017). On ouvre ainsi un large champ de comparaison avec d'autres leviers et acteurs cibles de l'action publique. Il s'agira d'infirmer ou vérifier que ***les politiques publiques de développement agricole par le modèle des agropoles se traduisent principalement par des exonérations fiscales à destination des agrobusiness.***

1.2 Méthodologie

Pour tester l'hypothèse de recherche, cette étude mène une caractérisation des politiques publiques. La grille d'analyse mobilisée est empruntée à la science des politiques agricoles (1.2.1). On réalise cette caractérisation à travers trois études de cas (1.2.2) qui supposent de recueillir l'information en prenant en compte les contraintes propres au terrain et à l'objet d'étude (1.2.3).

1.2.1 Typologie des modalités d'action publique

A défaut de pouvoir ouvrir la « boite noire » des processus de fabrication des politiques publiques (Zittoun, 2014), la présente étude propose de caractériser l'action des États pour le développement des agropoles. Ceci est rendu possible par un travail de caractérisation à partir de la méthodologie du *Manuel d'élaboration des politiques agricoles* (Daviron et al., 2004). Élaborée pour appuyer la construction de l'action publique en fonction des objectifs des pays en développement, cette grille de lecture a l'avantage de faire un large inventaire des mesures disponibles.

Elle identifie trois modalités principales : (1) les transferts publics, incluant les soutiens, taxes, subventions, politiques de stabilisation ; (2) la fourniture de biens et services ; et (3) la réglementation. Cette grille de lecture a ensuite été affinée pour appréhender au mieux les spécificités de l'objet d'étude (elle est représentée dans l'encadré 2). Les sous-sections et indicateurs retenus de la typologie initiale de Daviron et al. ont émergé à la suite d'une revue de la littérature, et d'échanges avec des spécialistes des politiques agricoles africaines.

-2- Encadré: Typologie des modalités d'action publique utilisée

1-Transferts

- 1.1 Transferts fiscaux
- 1.2 Mesures de soutien direct
- 1.3 Mesures de stabilisation

2-Fourniture de biens et services

- 2.1 Fourniture de biens publics, dont infrastructures
- 2.2 Services et activités de médiation
  - 2.2.1 Promotion de l'investissement productif et du commerce
  - 2.2.2 Assistance technique
  - 2.2.3 Services bancaires et financiers
  - 2.2.4 Recherche agricole et formation de la main d'œuvre

3-Réglementation

- 3.1 Domaine foncier
- 3.2 Domaine socio-économique et environnemental
  - 3.2.1 Régulation du marché du travail : salariat et contractualisation
  - 3.2.2 Planification et régulation environnementales

Source : l'auteure, à partir des travaux de Daviron et al., 2004

Justification des domaines et indicateurs retenus

Les transferts (1) comprennent ainsi (1.1) le levier fiscal, mais aussi le soutien direct, à la fois par des subventions et des transferts directs (1.2). Ces derniers émanent notamment, dans le cas des agropoles, de la compensation à la suite de grands travaux d'infrastructures (hydro)agricoles qui impliquent l'expropriation pour cause d'utilité publique (CTFD, 2017:4).[13] Le dernier type de transferts comprend les mesures de stabilisation (1.3). On s'intéresse particulièrement à la couverture des risques agricoles, identifiés comme un des facteurs limitants structurels de l'investissement en agriculture (BAD, 2018). On s'attend à ce que les mesures de stabilisation nationales micro et macroéconomiques soient assez limitées, du fait de l'harmonisation douanière, économique et monétaire (les trois pays d'étude, présentés dans la section suivante, font partie de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, UEMOA).

En ce qui concerne la fourniture de biens et services (2), il s'agira d'en documenter les modalités de production, qui peuvent se décliner du tout public à une forte délégation à des acteurs privés (entreprise privée sous-contrat. Daviron et al., 2004 :128). Etant donnés les liens forts du modèle des agropoles avec les modalités de partenariat public-privé (PPP), les règles de passation des marchés publics dans la promotion de l'investissement et du commerce seront interrogées. Les normes juridiques encadrant les PPP sont à la fois considérées comme facilitant l'investissement privé (par contrats publics privés, concessions ou délégations de service public) et comme offrant des débouchés aux producteurs (par les marchés institutionnels, Sarouni & Stuhrenberg, 2018). L'importante proportion de fonds des bailleurs dans le financement des infrastructures et biens publics en agriculture ayant été documentée (Gabas, Ribier et al. 2015 :13), on se demande également si les projets étudiés confirment ou non cette tendance.

A la différence des infrastructures (dites *hard,* 2.1), les mesures propres aux services publics (dites *softs :* institutions, ressources humaines, et contexte technico-économique) sont plus diverses et délicates à caractériser. Elles sont moins documentées dans les travaux qui conceptualisent les agropoles (Gálvez Nogales, 2014 :77 ; Byiers et Rampa, 2013). Ces "activités de médiation" (Daviron et al., 2004), sont

13 On s'intéresse ainsi au ratio de compensation, soit la superficie des terres irriguées attribuées en fonction de la superficie des terres non irriguées détenues avant l'aménagement.

toutefois identifiées comme un levier important. La typologie de Daviron et al. a donc été adaptée pour rendre compte de plusieurs domaines : la promotion de l'investissement, l'assistance technique, l'accès au financement, et la formation de la main d'œuvre (1 à 4 du 2.2).

La troisième et dernière grande catégorie, la réglementation (3), est clé pour notre étude. En agriculture, la capacité d'orientation du cadre institutionnel et réglementaire lui vaut d'être considéré comme un bien public au même titre que les infrastructures rurales (Gabas et Ribier, 2015 :7). Ce large "tiroir" des mesures réglementaires comprend un ensemble de mesures pour « encourager l'investissement » (CNUCED dans Webber et Gálvez Nogales, 2017).[14] Parmi ces mesures, on sélectionne les domaines qui semblent les plus pertinents pour le développement agricole: foncier (3.1), socio-économique et environnemental (3.2).

L'encadrement du domaine foncier, souvent problématique comme souligné plus haut, est crucial pour le développement agricole. Dans le domaine socio-économique, on cherchera à déterminer si l'État accompagne les transformations des rapports entre acteurs qui sont envisagées dans l'approche par les agropoles – en premier lieu la contractualisation et le salariat. La régulation salariale est un champ réglementaire offrant à la fois disponibilité de l'information et uniformité pour la comparaison. Il s'agit enfin d'évaluer si le cadre réglementaire national est adapté aux transformations prévues dans les projets d'agropoles, dans lesquels la durabilité environnementale est affirmée comme une priorité.

Critère transversal : les acteurs ciblés par l'action publique

Le présent travail ambitionne d'apporter un éclairage sur les acteurs cibles et bénéficiaires effectifs des politiques publiques. Pour ce faire, on mobilise des outils méthodologiques inspirés de plusieurs travaux, qui proposent une classification des leviers de politique publique selon qu'ils s'adressent à l'agriculture de grande échelle (agrobusiness, AB) ou des petits exploitants (agriculture familiale, AF) (Vorley et al., 2012 :45 ; Picard et al., 2017 :3). Ces deux grands types de modèles agricoles servent ainsi de grille de lecture pour rendre compte des orientations des mesures, notamment pour les transferts.

Reconnaissant la difficulté d'accéder à des données précises sur les profils des bénéficiaires, cette étude s'appuie aussi sur des travaux existants pour déduire les acteurs cibles en fonction des types de transferts. Les études existantes montrent en effet que les transferts sous forme de subventions aux intrants sont généralement captés par une minorité d'acteurs – intermédiaires et plus gros producteurs, et non par les agriculteurs familiaux dont l'activité est peu intensive en intrants (Gabas, Ribier et al. 2015 :14).

La méthode ainsi élaborée est mobilisée pour caractériser l'action publique à l'échelle nationale d'une manière systématisée à travers trois études de cas.

1.2.2 Études de cas : méthode et justification

Le présent travail mène une analyse comparative, par la méthode de l'étude de cas (Blatter et Haverland, 2012). Afin de concilier les objectifs analytiques avec les contraintes temporelles et matérielles, le corps du mémoire développe trois études de cas (chapitre 2) : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

Les pays sélectionnés l'ont été en fonction de plusieurs critères. Les trois pays ont identifié le secteur agricole comme prioritaire dans leurs stratégies d'émergence, et font partie d'initiatives multilatérales de promotion de l'investissement pour l'intensification de l'agriculture comme la NASAN (les trois), Grow Africa (Côte d'Ivoire et Burkina Faso), et AGRA (Burkina Faso).[15] Ils ont contracté des prêts et/ou

14 « La CNUCED définit comme suit une incitation comme "tout avantage mesurable accordé à des entreprises ou catégories d'entreprises spécifiques par (ou sous la direction de) l'État, afin de les encourager à se comporter d'une certaine manière"(2000, p. 11).

15 L'Alliance pour la Révolution Verte en Afrique (AGRA) a été créée en 2006 en réponse à l'appel de l'ancien Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan. Le Partenariat Grow Africa a été fondé conjointement par l'Union africaine (UA), le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Forum économique mondial en 2011. La Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (NASAN) a été créée à

reçoivent des dons de bailleurs pour le développement de projets d'agropoles.[16] Les trajectoires d'adoption de l'approche par les agropoles varient légèrement dans le temps : le Burkina Faso est un des pays précurseurs avec le projet de Bagrépôle, financé à travers la Banque Mondiale (2010-2011), tandis que la Côte d'Ivoire a plus récemment contracté un prêt auprès de la BAD pour le pôle de Bélier (2016). Au Sénégal, un projet pilote a été financé par un prêt BAD (2013-2019).

Pour une plus grande cohérence dans la comparaison des politiques publiques, on choisit de centrer l'étude sur les politiques rizicoles, qui sont par ailleurs la principale production visée par les projets d'agropoles. Les trois États se sont fixés des objectifs de forte augmentation de la production de cette céréale, d'autosuffisance voire d'export. Cette filière capte une large partie des dépenses publiques agricoles (Gabas, Ribier et al. 2015 :12).

La disponibilité des données relatives aux différents pays a également été un facteur de choix. Une fois les cas déterminés, l'accès à l'information reste un défi. Afin de limiter l'influence de ces contraintes sur les résultats, on identifie en amont certaines spécificités propres au terrain et à l'objet d'étude.

1.2.3 Données de l'étude et sources

Les différentes sources mobilisables dans le cadre de cette revue de littérature sont les documents scientifiques, militants, et les documents de cadrage des politiques publiques. Cette littérature a été complémentée par des entretiens avec des chercheurs travaillant sur (et/ou dans) les pays étudiés. Comme mentionné précédemment, la plupart des travaux mobilisés adoptent soit une approche filière à l'échelle du projet, soit une approche macroéconomique. A ces différences d'échelles et d'angles d'approche se superposent des divergences d'intérêts (orientation des politiques, plaidoyer, recherche scientifique), autour de thématiques très discutées, qu'il s'agira de décrypter.

Un autre défi est d'attester du passage de l'intention à la réalisation de l'action publique. S'il est indispensable d'analyser les documents de cadrage des politiques, c'est bien leur réalisation qui est l'objet de ce mémoire. L'accès à des données chiffrées sur les décaissements détaillés par poste de dépenses publiques agricoles s'est pourtant révélé difficile. L'analyse prend en compte le caractère récent de l'approche par les agropoles : si on constate un manque de réalisation, on postulera qu'il peut être soit expliqué par la phase de transition, soit par d'autres facteurs comme le manque de moyens ou de volonté politique. On tentera de distinguer l'un de l'autre, cependant faire état de l'application des politiques publique est un défi important dans le cadre de cette étude.

Dans la mesure du possible, on mobilise des données chiffrées. Elles proviennent en partie de sources nationales, non uniformes. Les objectifs de politique agricole sont formalisés à la fois dans les Plans Nationaux d'Investissement Agricole (PNIA, dont l'objectif est le recensement des besoins d'investissement agricole dans le cadre du dispositif régional ECOWAP-PDDAA[17]), et dans le volet agricole du document de politique générale. Dans les cas ou des divergences apparaissent entre ces deux cadres dans la priorisation des mesures – comme c'est le cas pour la filière riz au Sénégal – cette étude retient les données des documents propres aux stratégies nationales, et non celles des PNIA. En effet, il est important de garder à l'esprit que les PNIA ne sont pas *per se* des indicateurs de décaissement. Une étude ayant tenté d'en estimer les dépenses précises dresse le constat de l'absence de suivi effectué par les pays (Gabas, Ribier et al. 2015B :16).

---

l'initiative du G8 en 2012. Les trois initiatives rassemblent des gouvernements et des entreprises et visent à accroitre l'investissement privé en agriculture.

16 Avec des terminologies différentes, présentées dans chaque section de contextualisation de la politique publique.

17 Après 2008, le suivi des besoins en investissement dans l'agriculture ouest-africaine s'insère dans une initiative qui prévoit l'élaboration de plans d'investissement agricole tant au niveau de l'ensemble de la région – le PRIA, Programme Régional d'Investissement Agricole de la CEDEAO – qu'au niveau de chacun des pays – les PNIA, Programmes Nationaux d'Investissement Agricole (Gabas, Ribier, Varlet et al., 2015).

L'accès aux données nationales est limité par le niveau de transparence et d'exhaustivité des systèmes statistiques nationaux étudiés.[18] On a donc mis à profit les capacités de collecte des données d'institution multilatérales. A ce titre, le rapport de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), dans le cadre de son mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) a été particulièrement utile. Le rapport commun à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a été révisé en 2018 (données de 2016), il propose une annexe propre à chaque pays étudié, et dédie une section au secteur agricole.[19] Ces données actualisées et harmonisées permettent la comparaison, mais aussi l'analyse de l'évolution sur la période d'étude : les rapports précédents datent de 2012 (Côte d'Ivoire), 2010 (Burkina Faso) et 2009 (Sénégal).[20] Dans le cas du Burkina Faso, le Programme de Suivi et Analyses des Politiques Agricoles et Alimentaires (SAPAA) de la FAO a également été mobilisé.[21]

Outre la question de la disponibilité des données, la quantification des décaissements (et donc de la mise en œuvre des mesures de politique formulés) en est rendue difficile par la géométrie variable des dépenses publiques agricoles (DPA).[22] Faute de données exactes, afin d'appréhender le plus justement les tendances dans les orientations de l'action publique, une approche plus qualitative est adoptée. Les échanges avec des chercheurs en expatriation (liste indicative des personnes ressources en annexe 3), et l'illustration par des cas précis d'agropoles sont donc des sources importantes.

18 A titre d'illustration, l'open budget survey (2017), qui évalue la mise à disposition au public par le gouvernement central de huit documents budgétaires clés dans chaque pays évalué, ainsi que l'exhaustivité, l'opportunité et l'utilité des données dans ces documents, attribue des notes peu élevées aux trois cas d'étude : BF 25/100, Côte d'Ivoire 24/100, Sénégal 51/100.

19 L'UEMOA rassemble huit pays incluant les trois pays étudiés (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo).

20 Source : site de l'OMC, examens des politiques commerciales. Disponible en ligne.

21 Programme de Suivi et Analyses des Politiques Agricoles et Alimentaires (SAPAA). Données générée et accessible en ligne. Des trois pays étudié, seul le Burkina Faso est documenté, bien qu'il soit prévu que les données pour le Sénégal soient disponibles prochainement, ce qui pourrait offrir de nouvelles opportunités de comparaison.. Rapport de décembre 2014. *Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso, 2006-2013*. Disponible en ligne.

22 Comme souligné par Gabas, Ribier et al. : *Les chiffres évoqués sont rarement comparables, car ne correspondant pas aux mêmes réalités : ils portent tour à tour sur l'agriculture au sens large incluant élevage et environnement ou dans un périmètre plus restreint ; sur des engagements ou sur des décaissements ; sur des dépenses d'investissement seulement ou en incluant les dépenses de fonctionnement ; en incluant ou pas les financements des bailleurs* (2015B :11)

Chapitre 2 – Analyse de l'action publique pour le développement par l'approche des agropoles

Après avoir précisé l'objet et la méthodologie de l'étude, la caractérisation de l'action publique constitue le corps de cette étude. Trois sections composent ce second chapitre, une pour chaque pays. On y analyse d'abord les principales orientations des documents de cadrage macroéconomique relatifs à l'agriculture, et leur articulation avec les pôles de croissance agricole.[23] Vient ensuite la caractérisation de l'action publique. Elle est formulée de manière synthétique pour chaque rubrique identifiée dans la méthodologie, tandis que trois documents plus exhaustifs rassemblent les données précises de cette étude, en annexe.[24] A la fin du chapitre, un tableau de synthèse permet de jeter un regard transversal sur l'action publique ainsi caractérisée (tableau 9).

Ce dernier soulève en réalité toute une série de questions quant aux transformations du monde rural engendrées, ou non, par les politiques publiques. Quelles sont les grandes tendances du développement d'agro-business dans les différents pôles de croissance ? Quelles relations ont émergé entre les acteurs, et comment s'est positionné l'État ? Quels facteurs structurent le relatif succès ou échec des objectifs envisagés par les plans de politiques publiques ? Afin de répondre à ces questions et mieux appréhender l'opérationnalisation des nombreuses réformes documentées, chaque étude de cas est donc complétée par une dernière sous-section (2.1.3, 2.2.3, 2.3.3) qui document par des données précises et actualisées les trajectoires d'acteurs privés sur chacun des agropoles. Ces exemples d'acteurs privés ont été sélectionnés certes sous une certaine contrainte de disponibilité de l'information, mais aussi pour la portée des conclusions qu'ils permettent de dégager.

2.1 Étude de cas : Burkina Faso

2.1.1 Contextualisation : cadre politique et projet d'agropole étudié

Le PPP et les pôles de croissance sont des axes structurant la politique agricole burkinabés…

Les documents de référence en matière de développement sur la période d'étude sont la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD, 2010- 2015) puis le Programme National de Développement Economique et Social (PNDES, 2016-2020). La SCADD comprenait une Stratégie nationale de développement durable de l'agriculture irriguée (SNDDAI), visant au développement des filières de production à travers la promotion des pôles de croissance (axe 1 « développement des piliers de la croissance »), en priorisant les infrastructures agricoles et hydro-agricoles pour accroître la productivité et l'export (axe 2).[25] Le PNDES vise également à la « modernisation » de l'agriculture pour une plus grande compétitivité, et mentionne explicitement les pôles de croissance et le rôle des PPP dans cette intensification en capital souhaitée.[26] Ces deux plans de développement sont néanmoins séparés par une période charnière pour la politique burkinabé, marquée par une forte crise politique menant en 2014 à la chute du Président Blaise Compaoré (au pouvoir depuis 1987), et à l'élection fin 2015 du Président Christian Kaboré. La caractérisation de l'action publique (2.1.2), permet de mettre en évidence une certaine inflexion en termes d'acteurs cibles suite de ce tournant politique.

23 Campbell, Gabas, Pesche, & Ribier, 2016
24 Annexes 6, 8 et 11, d'une quinzaine de pages chacune.
25 SCADD, citée dans Ouedraogo & Sedogo, 2014:33.
26 PNDES, dans Alpha, 2017 :8.

rapport-gratuit.com

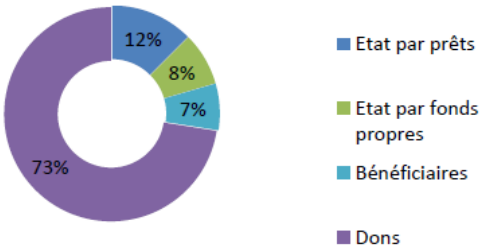
Les initiatives pour la promotion de l'investissement privé sont portées au Burkina par un volontarisme politique à caractère fortement descendant, comme l'illustre son expérience pionnière avec la NASAN.[27] Le projet de pôle de croissance le plus abouti, Bagrépôle, est ainsi porté par le bureau du Premier Ministre et non un ministère sectoriel (Venot et al., 2009). Bagrépôle est envisagé comme un projet pilote, voué à orienter la trajectoire de développement de l'agriculture burkinabé à long terme, notamment à travers la reproduction des bonnes pratiques sur deux autres projets d'agropoles à Samandéni et dans la Vallée du Sourou, similaires mais à un stade moins avancé.[28] La présente étude analyse donc les politiques propres au pôle de Bagré, en prenant en compte la place centrale donnée aux agropoles dans la politique nationale.

… dont l'agropole de Bagré constitue le cas le plus emblématique

Si le pôle de Bagré est un volet important dans la politique d'augmentation de la production agricole et de l'investissement privé, la trajectoire de développement de cette zone à haut potentiel agricole est marquée par une forte dépendance à l'aide au développement (les principales étapes du projet sont représentées sous forme de schémas en annexe 4). La proportion de prise en charge des investissements par l'État sur l'ensemble du projet depuis les années 1980 est relativement faible (12%, Kaboré et Bazin, 2014 :23). Aujourd'hui encore, le budget national pour l'agriculture dépend fortement de l'aide extérieure (à plus de 50% entre 2006 et 2015).[29]

Le projet actuellement mené pour le développement d'un pôle de croissance a été initié en 2011 sous l'impulsion de deux bailleurs, la BAD et la Banque Mondiale, et représente une augmentation considérable de la superficie de l'agropole (voir la carte des périmètres en Annexe 5). Plusieurs infrastructures agricoles doivent également voir le jour, et être reprises par des opérateurs privés.[30] La répartition des fonds alloués au projet par source pour un montant de 144 millions d'euros révèle la prédominance des dons (graphique ci-dessous). La contribution de l'État burkinabé représente 20% du total, que ce soit en contrepartie immédiate ou par l'emprunt à long terme.[31] Une partie du financement repose également sur la contribution des bénéficiaires, qui devrait atteindre 10 million d'euros à travers la prise en charge d'aménagements hydroagricoles secondaires sur les parcelles allouées.[32]

-3- Graphique : Financements prévus sur la période 2011-2018/21 à Bagrépôle



Source : données rassemblées par l'auteure, à partir des documents projets FAD et BM[33]

27 Voir le rapport d'évaluation de la NASAN au Burkina, Alpha, 2017.
28 Une analyse détaillée des trois projets est proposée par CPF-IFTREAT, 2016.
29 Source : Bazie, 2017
30 Des infrastructures construites ou rénovées par l'actuel projet sont toujours « à céder au privé », notamment une unité de production de pisciculture, d'aliment de bétail (capacité de plus de 3000 tonnes/an), deux zones pastorales délimitées, une zone classée autour du lac, et un centre écotouristique de 108 lits. Source : site de Bagrépôle disponible en ligne.
31 Prêt BAD d'environ 18 millions d'€, avec différé de 10 ans, 30 ans d'échéance, et une commission de services de 0.75% par ans. BAD, 2015. disponible en ligne
32 Un fonds d'appui à coût partagé a été mis en place pour accompagner les promoteurs, pour la prise en charge de certaines irrigations secondaires le projet participe à 80% et le bénéficiaire contribue à hauteur de 20%. Source : site de Bagrépôle, disponible en ligne.

Il est alors important d'identifier les acteurs auxquels Bagrépôle a vocation à bénéficier – et implique dans son financement. L'objectif du scénario tendanciel retenu dans le plan stratégique est de faire cohabiter sur le pôle deux logiques et types d'acteurs, se voulant complémentaires. D'une part, des petits paysans ayant une activité familiale peu intensive, et d'autre part des entrepreneurs apportant des capitaux pour développer une activité fortement intégrée au marché pour les intrants et l'écoulement des produits.[34] Les relations entre acteurs du monde rural sont envisagées à travers le concept d'agrégation, une relation gagnant-gagnant.[35] Les choix arrêtés pour le projet de Bagré tentent de trouver le point d'équilibre entre la prédominance actuelle des exploitants familiaux – dont le gouvernement estime que la capacité à produire dans les conditions actuelles sont insuffisantes – et un développement de l'agro-business largement dominant, pouvant conduire à des tensions. Le cas de Bagré est en ce sens représentatif des enjeux du développement des agropoles et de la réalisation de partenariats publics-privé dans l'agriculture africaine. La section suivante synthétise ainsi l'étude des mesures mises en place par l'État burkinabé, notamment pour la réalisation de cette agrégation vertueuse.

2.1.2 Synthèse de la caractérisation de l'action publique burkinabé

Les conclusions tirées de la caractérisation de l'action publique sont ici présentées, organisées par mesures (selon les rubriques proposées en 1.2.1). Les données précises récoltées dans le cadre de cette étude systématisée sont détaillées dans un document d'une quinzaine de pages (Annexe 6).

(1) Les interventions sous forme de transferts mobilisent principalement les leviers d'exonérations fiscales et de subvention aux intrants, afin de voir émerger une agriculture plus intensive et à plus grande échelle. Une inflexion récente pour un meilleur ciblage des exploitants familiaux est à souligner.

Le régime de fortes exonérations fiscales, établi dans le contexte des PASA, a vocation à bénéficier avant tout à la grande échelle à visée exportatrice. Les seuils minimums d'investissement sont élevés, et incluent de critères de création d'emploi et de destination de la production qui semblent écarter totalement la majorité des agriculteurs burkinabés. La refonte du code des investissements de 1995, attendue pour 2017, puis 2018-2019, viserait à son harmonisation : elle ne devrait pas apporter de changement majeur à l'esprit du texte – le gouvernement annonçant plutôt un approfondissement des avantages.[36]

Les **mesures de soutien direct** représentent un poste important de dépenses publiques agricoles (DPA) au Burkina.[37] Elles sont à près de 40% destinées aux intrants. Le Ministère de l'Agriculture (MAAH) affiche cependant une volonté d'améliorer le ciblage de ces subventions.[38] Cette récente inflexion en faveur de l'AF se traduit également par la hausse des subventions au matériel de traction animale et aux semences vivrières.[39] Bien que ces mesures ne touchent qu'une part très faible des producteurs,

33 Burkina Faso - Rapport d'évaluation - Projet d'appui au Pôle de Croissance de Bagré (PAPCB) – 05 2015, BAD, disponible en ligne ; Burkina Faso – Bagre Growth Pole Project, accessible en ligne.
34 Source : Banque Mondiale, document projet. Scénario tendanciel retenu :206. Disponible en ligne.
35 Source : Premier Ministère du Burkina Faso, (2012). Le principe d'agrégation décrit la volonté d'intégrer les exploitants familiaux autour d'un acteur investisseur (agrégateur) disposant d'une forte capacité managériale, financière et technique lui permettant d'optimiser le processus de production. (Stuhrenberg, 2016 :2)
36 Harmonisation interne, des amendements successifs à ce code entre eux, et externe, avec la loi de 2013 portant régime juridique du PPP. Source : Joseph Zerbo, directeur général du développement industriel, cité dans la presse. En ligne
37 34% de la « dépense liées à l'agriculture » selon le calcul du NEPAD-OCDE 2013 : 43.
38 Source : Fofana, L. (2017)
39 Le programme *Modernisation des exploitations agricoles* destiné aux petites exploitations, et a vu son allocation plus que triplée depuis 2012. Voir graphique 16, annexe du Burkina Faso p.71.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

l'attention portée au soutien aux exploitations familiales et aux plus vulnérables semble croissante.[40] Une politique spécifique aux agriculteurs familiaux a été mise en place en compensation des expropriations liées aux périmètres irrigués de Bagrépôle. Elle est controversée pour des questions de transparence, équité, et implications sur la sécurité alimentaire.[41] En parallèle de ces subventions pour la *modernisation* de l'AF (MAAH), des mesures relevant à la fois du soutien direct et de la protection sociale ont récemment été mis en place.

Les mesures de stabilisation consistent essentiellement en la constitution de stocks alimentaires par une agence publique, la SONAGESS, et au développement de fonds assurantiels mixtes.[42] Le programme de vente de céréales à prix subventionnés (30%) relève à la fois de la stabilisation et d'une politique sociale d'aide alimentaire – une évolution discutée dans le chapitre 3. Il rencontre des problèmes de ciblage des populations vulnérables, et est peu coordonné avec les autres initiatives en développement via le ministère de la protection sociale et les PTF.[43]

(1) Des efforts d'investissement sont engagés dans la fourniture de biens publics, surtout en infrastructures hydro-agricoles. Les services connaissent une expansion limitée par des obstacles à la fois conjoncturels et structurels.

L'État mène d'importants efforts pour le développement des **infrastructures**, surtout hydroagricoles (73% des DPA en infrastructures selon la FAO) et routières.[44] Les dépenses sont concentrées sur les agropoles, dont l'État n'assure qu'un pourcentage restreint du financement, et qui sont voués en grande partie à être opérés par des acteurs privés. Les aménagements hydroagricoles constituent un levier clé dans le cadre de la stratégie des agropoles, ils doivent inciter le développement de l'AB – un état des lieux de leur installation est proposé chapitre 2.4. Les dépenses publiques d'irrigation concernent aussi les petites irrigations villageoises, qui sont une priorité réaffirmée récemment.[45]

Les services et activités de médiation sont en expansion, bien que limités par les capacités financières de l'Etat, et les tensions politiques de 2014-2016. Leur principale orientation reste celle du développement de l'entreprenariat agricole.

Les structures étatiques pour la promotion du commerce et de l'investissement productif, y compris étranger, connaissent un renforcement, qui semble cependant limité par les moyens financiers.[46] Plusieurs mesures réglementaires encouragent également la structuration des filières[47] et la formalisation des PME

40 Entre 2011 et 2015, 3,42% des producteurs ont bénéficié de nouveau matériel dans le cadre du programme. En 2015, moins d'un tiers des producteurs possédait au moins un matériel agricole. Source : Fofana, 2017

41 De fortes tensions ont été observées entre autochtones hors périmètres irrigués et allochtones attributaires (Tapsoba, 2016). Le ratio de compensation pratiqué actuellement à Bagré est de 1 pour 4, tandis qu'il a été estimé que la surface de monoculture de riz nécessaire pour dégager les revenus suffisants pour assurer la sécurité alimentaire d'une famille est d'environ 3,5ha. Jamart et al., 2016:32

42 L'État a des parts dans les assurances privées, Allianz et SONAR, et annonce vouloir développer l'assurance agricole à l'horizon 2020. L'opérationnalisation de l'assurance agricole pour la campagne 2019-2020 est une priorité annoncée par le Secrétaire général du MAAH, Alassane Guiré, lors de sa prise de fonction en juin 2018 Source : Ministère de l'Agriculture, communiqué en ligne

43 Source : entretiens avec des chercheurs sur place.

44 Les travaux déjà réalisés auraient porté la proportion de pistes rurales aménagées à 30,43% en fin 2017 (contre une cible de 29% en 2020). Source : gouvernement, cité dans Commodafrica, en ligne juillet 2018

45 Source : Ministère de l'Agriculture, communiqué en ligne

46 L'établissement public dédié (APEX) a été réformé en 2011 pour plus de visibilité via un bureau *Trade Point*. La maison de l'entreprise a également bénéficié de subventions (via l'APD) pour un plan d'expansion en 2009-2013 – afin d'agrandir les locaux de la capitale, les guichets uniques en zone rurale, et développer les services de procédures en ligne Les procédures en ligne de eregulations sont expérimentée à Bagré.

47 La Loi n° 050-2012/AN règlemente des organisations interprofessionnelles des filières agricoles, sylvicoles, pastorales, halieutiques et fauniques au Burkina Faso. Elle prévoit la mise en place de stratégies de commercialisation assorties de plans d'action, d'organisation de foires et de journées promotionnelles. (MEPC :185)

(voir encadré 4 dans l'annexe).[48] Les règles de passation des marchés publics ont été adaptées pour inciter les PPP (2013) et encourager la participation des petits producteurs (2017). Le décret de 2017 invite les institutions à s'approvisionner en produits locaux et a bénéficié à des coopératives locales de production-transformation dans la filière riz.[49] Son potentiel impact peut cependant être nuancé par des contraintes de mise en œuvre (délais de paiement, qualité, voir Sarouni & Stuhrenberg, 2018).

En termes de fourniture de services techniques, un fonds de soutien pour le développement des services à Bagré bénéficie aux OP et entreprises, qui sont néanmoins encore peu à s'installer sur les périmètres.[50] Un appui technique est également dispensé sur le pôle et vise à l'autonomisation des producteurs.[51] Là encore, on dispose de peu d'informations actualisées quant à la réalisation de ces services, qui semblent se heurter à des défis de moyens pour leur mise en œuvre.

Les services bancaires et financiers sont un levier tout aussi stratégique, puisquils sont identifiés par le gouvernement comme l'un des principaux facteurs limitant la productivité de l'agriculture burkinabé.[52]

La création récente d'une banque agricole nationale, et d'une caisse des dépôts et des consignations, sont particulièrement représentatives des objectifs du gouvernement de développer l'accès au financement agricole.[53] Les acteurs cibles et limites de ces initiatives sont représentatives des défis rencontrés dans le développement de l'accès au financement agricole : le soutien modéré apporté par l'État est d'avantage tourné vers des projets et acteurs de l'agriculture à grande échelle (apports initiaux élevés pour le fonds de garantie mixte,[54] « agriculture de subsistance » écartée des missions de la banque agricole).[55] Ces limites sont particulièrement visibles à Bagrépôle, où les possibilités existantes pour l'accès au crédit sont prises en charge au niveau des coopératives.[56]

Le pôle de croissance est doté d'un volet d'enseignement, l'Institut de Formation en Développement Rural (IFODER, 2013), censé orienter la formation de la main d'œuvre au niveau national.[57]

48 Notamment le décret de facilitation de création des SARL de 2016, et la loi 2017 d'orientation et promotion des PME. Ils prévoient plusieurs incitations pertinentes dans le domaine de la production et transformation agricole. Disponible en ligne

49 L'Union Nationale des Producteurs de riz du Burkina UNPRB, et l'UNERIZ, une coopérative d'étuveuses de riz à visée sociale et agro-écologique. Pour plus d'information sur cette expérience, consulter la fiche de synthèse de l'Inter-réseaux. Accessible en ligne.

50 Du fait du faible développement des activités et des retards du projet, par ailleurs très médiatisés en 2016-2017, et imputés en partie à la transition politique. Voir chapitre 2.4.1 pour un état des lieux de la situation à Bagrépôle.

51 Les ménages attributaires de parcelles irriguées ont aujourd'hui accès à une formation technique à la production rizicole d'irrigation, l'utilisation d'intrants, et l'auto-emploi. Plusieurs mesures d'appui comme la « e-vulgarisation » seraient mises en place. La vulgarisation par l'intermédiaires de technologies de la communication seraient développées pour plus d'efficience, et pallier au manque de conseillers, selon le DG de Bagrépôle. Source : presse, mai 2017

52 Moins de 15% des producteurs ont accès au crédit agricole (PNDES :10)

53 Après la privatisation en 2010 de la principale banque finançant l'agriculture, une Banque Agricole du Faso a été homologuée par l'UEMOA en mars 2018 et devrait entrer en fonctions dans les prochains mois. Disposant d'un capital de 14 milliards de FCFA, elle aurait selon le gouvernement vocation à financer avant tout « l'entreprenariat agricole », et non « l'agriculture de subsistance. » Source : déclaration du 1er Ministre à la presse. Disponible en ligne.agrégat

54 Participation de l'État dans un fonds de garantie crédit, la SOFIGIB (Société Financière de Garantie Interbancaire du Burkina), un établissement financier agréé par la Commission Bancaire de l'UMOA, créé en 2011. Les actionnaires en sont l'Etat, des banques, la CCI, un organisme d'assurance (SONAR).

55 Source : déclaration du 1er Ministre à la presse. Disponible en ligne.

56 L'organisation associative des producteurs se porte garant afin que ses membres contractent des crédits auprès du système bancaire traditionnel, à des taux élevés avec un avoir de 10%. Bagrépôle (société d'économie mixte qui gère le pole et représente l'Etat) apporterait un soutien, informel, afin que les crédits soient validés – uniquement pour les producteurs exploitant les périmètres irrigués

57 L'IFODER est un institut privé, né du partenariat entre la société mixte Bagrépôle et le Service National pour le Développement (SND, établissement public). Source : IFODER, Site officiel. Les cycles de formation sont "destinés, essentiellement, à fournir aux investisseurs privés de la main d'œuvre qualifiée sur le pôle de Bagré" selon le site de Bagrépôle

(2) Les mesures de réglementation mobilisées dans la stratégie du gouvernement semblent se heurter à des défis d'opérationnalité, surtout dans le domaine crucial de la gouvernance foncière.

La réglementation pour la sécurisation foncière et l'accès des investisseurs à la terre est un levier important mobilisé par l'Etat. La Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR, 2009) est un instrument inclusif en termes de reconnaissance des droits, né d'un processus à travers un processus participatif reconnu (Thieba et al., 2010). La mise en place de ce cadre légal est cependant hautement problématique, comme synthétisé dans l'encadré 4).

-4- Encadré : Synthèse des enjeux de la PNSFMR (Burkina Faso)

- ✓ Processus participatif
- ✓ Diversité de reconnaissance et formalisation des droits, notamment coutumiers
- ✓ Perspective de genre (accès égal aux droits de propriété f/h)
- ✓ Organisme ad hoc indépendant pour immatriculer les terres du domaine foncier de l'Etat

- Certains aspects du processus de consultation critiqués
- L'accès au foncier des « nouveaux acteurs » (entrepreneurs agricoles à large capital financier) par les baux emphytéotiques est un point clivant laissé flou dans le texte. Ceci traduit un état d'inachèvement juridique.
- Une opérationnalisation relativement faible et très inégale sur le territoire, en grande partie du fait du manque de fonds pour les institutions communales et villageoises et l'émission de documents juridiques.

Source : élaboration par l'auteur, à partir notamment de Thieba et al., 2010 & 2017

Les conditions d'accès au foncier dans la zone de Bagré sont représentatives de ces enjeux de mise en œuvre, ainsi que de la priorisation marquée pour les agrobusiness. Sur les périmètres irrigués reconnus d'utilité publique, les AF ne peuvent disposer que de titres de jouissance, sur 15% des surfaces totales, tandis que les AB peuvent accéder à des baux emphytéotiques jusqu'à 99 ans sur la grande majorité des surfaces (CTFD, 2017). Les tensions foncières autour des périmètres de Bagré sont documentées par un rapport des ONG ACF, CCFD et Oxfam, qui mettent en garde contre les implications sur la sécurité alimentaire des pratiques actuelles (Jamart et al., 2016).

En termes de régulation du marché du travail, l'État apporte un certain encadrement pour la réalisation du principe d'agrégation, le concept de référence des documents de politique publique. L'emploi et la contractualisation sont intégrés aux critères de sélection des investisseurs à Bagrépôle.[58] Les informations disponibles quant au poids de ces critères tant dans la sélection des investisseurs que dans le suivi de la mise en œuvre (emploi, modalités des contrats en termes de quantités et qualité des productions) sont, à ce jour, très minces. Une analyse des enjeux de l'accompagnement de la contractualisation par les États, à la lumière de la comparaison des trois cas et de la littérature, est proposée au chapitre 3.2.1 du présent mémoire.

Enfin, le cadre national pour la régulation environnementale est doté d'orientations positives adoptées depuis 2008, mais reste peu contraignant. Une révision annoncée pourrait réaffirmer ces priorités, en premier lieu la nécessité de fournir des études d'impact socio-environnemental qui soient menées par des agents indépendants. Les questions d'implémentation de normes environnementales sont particulièrement pertinentes dans le cadre du projet Bagrépôle, qui appelle de ses vœux des activités intensives en intrants chimiques, terre et eau.

58 Document de Bagrépôle et du Gouvernement, 2014. Principes d'attribution des terres du projet de Bagré.

2.1.3 A Bagrépôle, les espoirs sur l'apport des *agrobusinessmen* restent frustrés par des retards et blocages.

Le bilan en termes d'afflux de capital privé et de développement d'activités productives reste très mitigé

Comme mentionné précédemment, le financement des AHA sur lesquels repose le projet de pôle de croissance de Bagré dépend en partie de la participation des attributaires.[59] Parmi ces attributaires, il était attendu que les capitaux soient apportés par des acteurs nationaux et étrangers à plus forte capacité d'investissement. Les plans de Bagrépôle, la société mixte crée pour la mise en œuvre du projet, prévoyait ainsi que les périmètres aménagés seraient occupés jusqu'à 64% par des projets d'*entrepreneurs*.[60] 108 d'entre eux ont été sélectionnés après l'appel à manifestation d'intérêt en 2012.[61] Le flux d'investissement provenant du volet *privé* du PPP est cependant loin d'aller de soi – tout comme sa concrétisation en activités productives.

Les recensions d'initiatives privées sur la plateforme *Grow Africa* témoignent certes de lettres d'intentions pour un montant de 55 millions d'euros, par 19 entreprises, dont 10 entreprises nationales, dans le secteur de la production céréalière, oléagineux, et la transformation.[62] Si 58 % du total des investissements prévus auraient été réalisés en 2015 (dernière actualisation disponible), les engagements pris par lettres d'intention ne semblent pas s'être concrétisés sur le terrain. Les publications académiques parmi les plus récentes témoignent en effet de la faible présence d'activités sur les périmètres irrigués de Bagré : il est estimé que seulement 9% des surfaces (soit environ 300 hectares) seraient aujourd'hui attribués à l'agrobusiness, et parmi ces parcelles, toutes ne sont pas effectivement exploitées (Tapsoba, 2018). Celles qui le sont accueillent plutôt des cultures à petite échelle qui ne requièrent pas d'aménagements en canaux d'irrigation secondaires, et donc peu d'investissement (par exemple, jusqu'à une dizaine d'hectares de plantations de bananes). Cette constatation invite à s'interroger sur l'exercice effectif d'une activité productive par ces investisseurs.

Alors que le gouvernement annonçait la création de milliers d'emplois dès 2014,[63] la dernière actualisation en décembre 2017 du *suivi des résultats par les indicateurs* de la Banque Mondiale, auquel le déboursement des fonds du projet est conditionné, estime que 20 millions d'euros de nouveaux investissements (soit 36% des 55 millions annoncés) ont été effectués, et 167 entreprises créées sur un objectif de 40.[64] Selon le rapport, ces résultats exceptionnels seraient le fruit du volet de *développement des services essentiels et soutien direct aux petits exploitants et aux PME* du projet. Aucune précision n'est cependant fournie quant à la nature de l'activité de ces entreprises : production agricole, services ? La réalisation de non moins de 400% de l'objectif cible de création d'entreprises soulève des doutes légitimes quant à la viabilité des celles-ci. Ces doutes sont confirmés par les informations de chercheurs sur le terrain : de nombreuses entreprises et exploitations créées n'ont pu perdurer, suite au retard de mise en place des infrastructures primaires, ou se sont révélées non viables (mauvais plans d'affaires qui ne permet pas de réaliser les aménagements complémentaires, contraintes climatiques, accès au marché).

---

59 Investisseurs et petits exploitants, voir le graphique 3.

60 Selon un rapport Oxfam/ACF/ CCFD (Jamart et al., 2016 :34)

61 État des lieux de mise en œuvre Bagré ; Page 12, document accessible en ligne

62 Les lettres d'intention internationales comprennent l'Initiative africaine sur la noix de cajou (ACi) et l'Initiative compétitive pour le coton africain. Les entreprises nationales comprennent Groupe Velegda SARL, dans le secteur de la commercialisation, qui se concentre sur les oléagineux et les céréales (riz, maïs, sésame, soja) ; et dans le secteur de la transformation, Sarepta S.A. (beurre de karité) et Sodepal (céréales). Plateforme accessible en ligne, dernier accès le 14.06.2018

63 État des lieux de mise en œuvre de Bagrépôle, 2014. Page 11, document accessible en ligne

64 24,85 millions de dollars US mentionnés dans le rapport de la Banque Mondiale, *Implementation and Results Report.* Norman, Martin Maxwell. 2017. *Disclosable Version of the ISR - Burkina Faso - Bagre Growth Pole Project - P119662 - Sequence No : 13 (English)*. Washington, D.C. : World Bank Group. Disponible en ligne.

Ces tendances, documentées à travers les travaux et informations de chercheurs sur le terrain, peuvent être illustrées et précisées à travers l'analyse d'un des principaux agro-business ayant été sélectionnés par Bagrépôle, le groupe Velegda.

Le retard et la tenue des engagements mutuels sont des sources de crispations appréhendées à travers la trajectoire du groupe Velegda

Entreprise burkinabé créée dans les années 1980, Velegda opère essentiellement dans le secteur de la collecte et commercialisation de céréales (riz, maïs, sésame, soja). Elle a été bénéficiaire de parcelles irriguées (50 ha) dès la première phase pilote du projet Bagrépôle en 2012, et viserait à terme cultiver 600 ha de riz et de maïs avec une forte mécanisation, et à établir une usine de décorticage du riz.[65] Les premières parcelles allouées ont été développées avec du maïs, du soja et du sésame à travers un investissement de 20 000 euros en 2014. En 2015, elle répond à un appel à candidatures en vue d'obtenir 1000 ha supplémentaires à Bagré, et en obtient 500 dont la localisation et la qualité exactes tardent à être établies. A ce jour, l'aménagement des infrastructures principales à la charge de Bagrépôle n'est toujours pas complet, ce qui bloque la mise en place des infrastructures secondaires à la charge de l'attributaire.[66]

Selon les informations récoltées sur le terrain, Velegda a loué les 500 hectares de terres attribuées en 2015 à plusieurs autres exploitants, qui développent d'autres cultures que le riz, sans que la valorisation par l'aménagement hydro-agricole ne soit effectuée. Les indicateurs de la Banque Mondiale ne font état d'aucun transfert de plus de 100 hectares, le flou persistant quant au statut et au devenir du projet. En parallèle de ces blocages dans les aménagements et la production, le projet d'unité de transformation de riz reste en « recherche de co-financement » pour un montant total de 6 millions d'euros.[67]

L'expérience du groupe Velegda permet d'appréhender les obstacles auxquels se heurte la réalisation du projet de Bagrépôle. Les étapes de développement d'un tel projet à travers l'entreprenariat agricole – la candidature, l'attribution de parcelles, la signature de la convention d'investissement, puis du contrat emphytéotique, les aménagements à la charge des deux parties, et enfin l'exploitation – sont interdépendantes. Si le cercle vicieux semble avoir trouvé son origine dans les retards pris par les AHA promis par l'Etat, les blocages surviennent à plusieurs stades, y compris par des difficultés de communication quant à l'avancement des travaux, et la non-tenue des engagements de l'entreprise.

Ainsi, sur le pôle de Bagré, les fortes attentes quant à l'afflux des investisseurs sont frustrées par un nombre de propositions viables en deçà des plans initiaux. Les investisseurs nationaux à capacité d'investissement limitée semblent se heurter aux mêmes défis de financement qu'hors du pôle. En outre, les accords conclus avec les grands investisseurs se grippent, principalement autour de retards d'aménagements, qui laissent planer une forte incertitude quant à la réalisation effective des engagements des acteurs privés. La répartition des investissements entre les acteurs privés et l'État a également été une pierre d'achoppement dans l'échec d'un des projets de PPP de grande envergure envisagé par la stratégie rizicole ivoirienne. La prochaine section détaille l'étude de cas de la Côte d'Ivoire.

65 Surfaces communiquées par lettre d'intention à la plateforme Grow Africa. Disponible en ligne.

66 Les aménagements de Bagrépôle permettent à l'eau d'arriver à l'entrée de la parcelle, tandis que la construction des canaux secondaires, tertiaires, le pompage, le système d'irrigation (goutte à goutte, aspersion, etc.) est à la charge des individus souhaitant développer l'exploitation agricole.

67 Selon un document de l'agence de promotion des investissements du Burkina : liste des projets de la Banque de Projets de l'API-BF, 2016. (Invest Burkina, 2016)

2.2 Étude de cas : Côte d'Ivoire

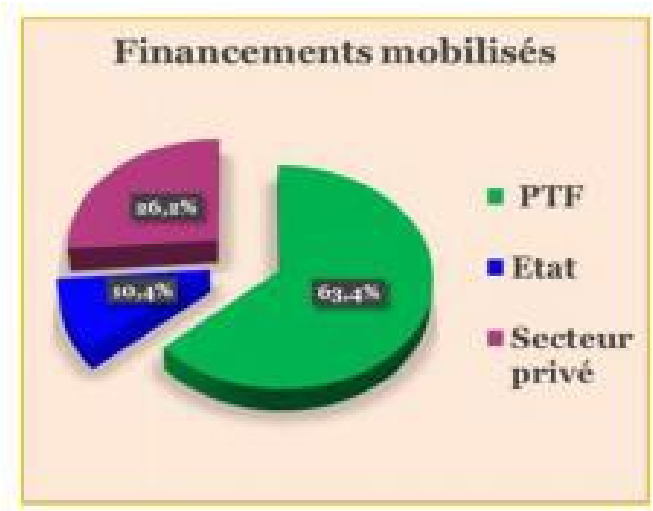
2.2.1 Contextualisation : cadre politique et projet d'agropole étudié

La politique agricole envisage la participation du secteur privé comme levier, en particulier pour dynamiser la filière riz

Les documents de cadrage macroéconomiques en Côte d'Ivoire sont le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) de 2009 puis le Plan National de Développement (PND I 2012-2017 établi par le gouvernement Ouattara à son arrivée, puis PND II 2017-2021).[68] L'agriculture y est présentée comme un secteur important tant pour la croissance économique que pour la réduction de la pauvreté, bien que seuls 8,5 % du budget du PND lui soient alloués (Gabas, Ribier, Varlet et al., 2015 :3). La politique agricole ivoirienne est donc marquée à la fois par des allocations budgétaires faibles relativement aux autres secteurs, et par une tendance de mobilisation croissante du secteur privé.

Cette tendance est visible dans la répartition des financements mobilisés pour le Programme national d'investissement agricole (PNIA) ivoirien (graphique 5).[69] Considéré comme volet agricole du PND, le PNIA a été élaboré en 2012 et décliné en Programme d'Investissement Détaillé (PID). Il consacre une place importante à l'export (MEPC :242), mais aussi au partage des revenus du secteur agricole et à la lutte contre la pauvreté (Ducrocquet et al.,2017 :9).[70] L'engagement du secteur privé en est un des quatre axes principaux, et est envisagé en particulier dans le secteur de la transformation. [71]

-5- Graphique : Répartition des financements effectivement mobilisés pour le PNIA ivoirien, 2010-2014



Source: Ministère de l'agriculture ivoirien, 2017

68 Le PNIA I a vu sa phase d'implémentation prolongée jusqu'en 2017, le PNIA II s'appliquant pour la période 2017-2021. Ducroquet et al. 2017 :9

69 Il est important de rappeler que les PNIA sont des objectifs de financement, et non des décaissements réels : selon l'évaluation du ministère de l'agriculture, 52% des objectifs avaient été mobilisés en 2014. Le graphique représente la répartition de ces 52%.

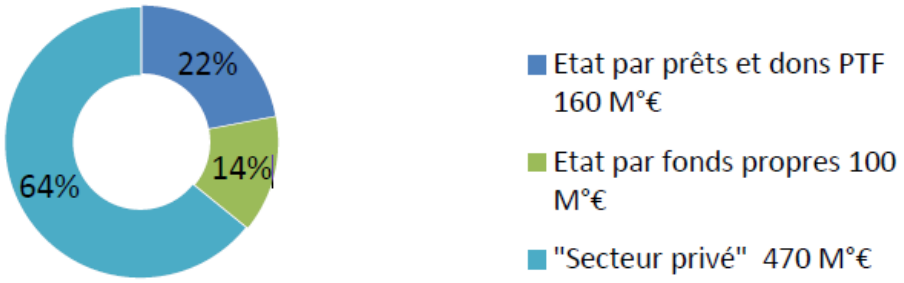
70 Ducroquet et al., 2017 L'agriculture de la Côte d'Ivoire à la loupe : État des lieux des filières de production végétales et animales et revue des politiques agricoles. Joint Research Center (EC) Disponible en ligne

71 Les quatre principaux axes sont : La sécurité et la souveraineté alimentaire ; La gestion durable des cultures de rente et d'exportation ; L'engagement du secteur privé par le renforcement des investissements ; La gouvernance agricole en termes de réformes des filières agricoles, de restructuration des organisations professionnelles agricoles et de la mise en œuvre de la loi sur le foncier rural. Source : gouvernement, présentation PNIA en ligne

Aux côtés de la production, la transformation est en effet un enjeu stratégique dans la filière riz, priorisée par les plans du gouvernement.[72] D'ambitieux objectifs d'autosuffisance en riz sont fixés par la Stratégie Nationale de Développement de la filière Riz (SNDR, 2012-2020), en lien avec la forte dépendance du pays.[73] La SNDR prévoit d'étendre les infrastructures hydroagricoles jusqu'à renversement, à partir de 2020, des proportions entre la production du riz irrigué et celle de riz pluvial.[74] L'État confie à des entreprises privées la réalisation des ouvrages. Le plan intègre également une forte dimension de transformation (nécessaire à la consommation et l'export du riz), il prévoit que la production nationale couvre 100% des besoins dès 2016, permette la constitution d'un stock de sécurité, et éventuellement l'export (2020).[75]

La SNDR est mise en œuvre par l'Office National de Développement de la Riziculture (ONDR, jusqu'en 2018), Etablissement Public à caractère Administratif, devenu récemment l'Agence pour le Développement de la Filière Riz, ADERIZ.[76] Le budget total prévu pour la période 2012-2016 est d'environ 730 millions d'euros, financé par l'État à hauteur de 36% – dont les deux tiers (22%) proviennent de prêts et dons des PTF (graphique 6). La proportion de ressources du secteur privées envisagées pour financer la SNDR est supérieure à celle du PNIA (graphique 5 , 64% contre 26% pour le PNIA). L'approche filière de la SNDR comprend une organisation territoriale du développement agricole dans laquelle les acteurs privés ont un rôle central.

-6- Graphique : Sources de financement envisagées pour la SNDR ivoirienne, 2012-16[77]



Source : l'auteure, à partir du document officiel de la SNDR révisée 2012-2020 :35

72 La redynamisation de la filière riz figure parmi les cinq principaux objectifs du gouvernement dans le PNIA I, présentation disponible en ligne :27. En plus d'augmenter la production nationale de riz, le gouvernement a également exprimé le désir d'encourager le retour à des aliments de base plus traditionnels comme l'igname, le plantain et le manioc, mais il n'y a actuellement aucune campagne ou politique officielle en place pour le faire selon les rapports du département agricole étasunien (FAS.US, 2018)

73 La Côte d'Ivoire importait en 2016 plus de la moitié de sa consommation de riz, céréale qui représente un quart des calories consommées dans le pays (Ducrocquet et al, 2017 :13)

74 Source : document officiel de la SNDR révisée 2012-2020 :36. Document disponible en ligne.

75 La SNDR est organisée en trois phases, de 2012 à 2016 pour assurer la couverture totale des besoins de consommation par la production nationale (phase 1); de 2017 à 2020 pour constituer un stock de sécurité et de régulation (phase 2) et ; à partir de 2020 pour démarrer les exportations (phase 3). Source : Présentation de la SNDR 2012-2020 par l'ONDR, disponible en ligne

76 Agence pour le Développement de la filière Riz depuis mars 2018 (anciennement ONDR, créé en 2010, établissement public à caractère administratif, ayant élaboré la stratégie nationale de développement du riz), chargée de la mise en œuvre de la SNDR. Ducrocquet, 2017 p160

77 Le secteur privé participera pour environ 306 milliards CFA, l'État à travers les partenaires au développement environ 105 milliard CFA, l'État à travers le trésor public 66 milliard CFA. Document disponible en ligne.

La stratégie d'organisation du territoire en pôles rizicoles, et des acteurs à travers la contractualisation, peut être appréhendée à travers le cas pilote de Bélier-Yamoussoukro

Pour la réalisation de ses objectifs, la SNDR organise le territoire en pôles de croissance : quatre pôles sont prévus dans le PND actuel.[78] Parmi ceux-ci, le pôle agro-industriel dans la région du Bélier (PAIB) est actuellement le plus développé. Les premiers versements du projet éponyme de la BAD ont été accordés en janvier 2017.[79] La SNDR est mise en œuvre à travers des projets financés en majeure partie par des prêts concessionnels : dans le cas du PAIB, la ventilation des financements du projet est de 80% de prêts, 3% de dons, et 17% de fonds propres et bénéficiaires. La zone du projet couvre une superficie d'environ 11.000 km2, sur le District autonome de Yamoussoukro et la Région administrative du Bélier (cartographie en annexe 7). Le projet BAD de 123,5 millions d'euros est centré sur la riziculture (principale culture envisagée avec 2 000 hectares dédiés).[80] Il prévoit la construction et réhabilitation d'infrastructures, notamment une trentaine de sites hydro-agricoles, et électriques.

Au sein du pôle de croissance, le modèle de structuration de la filière envisagé est celui du *pool*. Selon la SNDR,

> « *le pool de développement rizicole est une organisation spatiale et fonctionnelle reposant sur un transformateur leader autour duquel gravitent des transformateurs de moyennes et petites capacités en relation contractuelle avec les producteurs* ».[81]

Le modèle envisagé à Bélier repose ainsi sur la présence d'opérateurs privés. Leur installation est permise par d'importants investissements en infrastructures hydro-agricoles, réalisés par l'Etat. Le rôle des opérateurs est central dans la transformation et la commercialisation, mais il l'également sur l'aval. La contractualisation est la relation privilégiée à développer « entre tous les acteurs ». Elle est définie comme :

> *« la mise en relation par des contrats formels, des acteurs locaux, réunis au sein d'une plate-forme où sont discutées entre autres les questions relatives à la mise à disposition des intrants, aux prix des intrants, du paddy et du riz blanchi* ».[82]

Bien que les modalités précises restent vagues dans la formulation des politiques, ces contrats doivent permettre aux petits producteurs d'avoir meilleur accès aux équipements et intrants grâce à « divers systèmes de crédits adaptés », et assurer des débouchés à la transformation.[83] Une expérience précise d'installation d'opérateur privé sur ce modèle est analysée chapitre 2.4.2.

Avant cela, la section suivante rend compte des résultats de l'étude des mesures mises en place par l'État ivoirien pour accompagner l'investissement en agriculture et les transformations de relations entre les acteurs du secteur. Il s'agit des conclusions tirées de la caractérisation de l'action publique, organisées par mesures (selon les rubriques proposées en 1.2.1). Les données précises récoltées dans le cadre de cette étude systématisée sont proposées dans un document d'une quinzaine de page (annexe 8).

78 Les pôles du Bélier (Tiébissou, Doumodi, Didiévi, Djékanou), du Bounkani (nord-est), du Poro (nord, autour de Korogho) et du Tonkpi (ouest, autour de Man). Une carte tirée des documents de la SNDR est proposée en annexe 7, Bélier en jaune.

79 Source : BAD

80 1.500 ha de périmètres irrigués et 500 ha de bas-fonds. Le maraîchage s'étendrait lui sur 200 hectares, les autres activités comprendraient la production de maïs, manioc, légumes, viande porcine et poisson. (Source : BAD, 2016)

81 SNDR révisée, 2012-2020. Document disponible en ligne.

82 Source : présentation de la SNDR par l'ONDR, disponible en ligne.

83 Source : SNDR :35. Document disponible en ligne. Une analyse du rôle de la contractualisation dans la SNDR et du rôle d'encadrement de l'État est proposée dans la caractérisation de l'action publique pour le cas ivoirien, en annexe.

Rapport-Gratuit.com

2.2.2 Synthèse de la caractérisation de l'action publique ivoirienne

(1) Les interventions sous forme de transferts mobilisent principalement les leviers d'exonérations fiscales et de subvention aux intrants.

La réforme du code des investissements de 2012 et plusieurs autres dispositions récentes approfondissent les **exonérations fiscales** pour l'investissement agricole. Elles ciblent les zones rurales et la grande échelle, tout en étant dotées d'objectifs environnementaux et sociaux. [84] Le mécanisme d'orientation stratégique dont est pourvu le régime fiscal – l'éligibilité au régime le plus avantageux nécessite l'approbation d'une commission technique interministérielle – est un dispositif original parmi les trois cas étudiés. Une volonté de préserver un certain niveau de recettes est affichée, bien que l'approfondissement de ces exonérations soit envisagé par le gouvernement.[85] Les données quantitatives restent cependant limitées pour juger de la mise en œuvre et des impacts de ces textes.[86]

Une politique active **de soutien direct** est développée pour augmenter la production à travers l'intensification en intrants, en particulier sur la filière riz. L'appui aux semences améliorées, intrants, et à la mécanisation représente près de deux-tiers du budget.[87] Un soutien direct aux ménages plus vulnérable à travers les transferts monétaires et productifs est en développement. Le ciblage de ces différentes modalités d'aide et la mesure dans laquelle les petits producteurs en bénéficient reste une question à documenter, peu d'information étant disponibles quant aux critères d'attribution.

Les mesures de stabilisation micro et macroéconomiques sont peu importantes. Les prix de produits stratégiques, dont le riz sont fixés par l'État (MEPC :244-248), mais à des niveaux plus bas que le marché (USDA, 2018). Des mesures de régulation des importations sont également en place, censées bénéficier aux productions stratégiques et consommations de base.[88] Pas d'action sur le taux de change (union monétaire au niveau de l'UEMOA), les taux d'intérêts, ni de couverture des risques (mécanismes assurantiels, fonds de garantie) n'a pu être documentée dans le cadre de cette étude.

(2) D'importants investissements sont réalisés pour les AHA et la transformation, et le développement des services est une priorité affichée

La tendance générale des investissements publics dans **les infrastructures**, y compris agricoles est à la hausse sur la période d'étude selon l'OMC. Une politique volontariste d'extension des aménagements hydro-agricoles envisage l'organisation du territoire en pôles de production. La réalisation des infrastructures d'irrigation et de transformation par des PPP rencontre cependant de nombreux retards et difficultés.[89]

Le développement des **services d'accompagnement** est un levier mobilisé par l'État ivoirien. La période d'étude est caractérisée par plusieurs réformes des procédures et institutions liées à « l'environnement

84 Le code général des impôts accorde un crédit d'impôt déductible des contributions à la charge des employeurs, qui varie en fonction de la masse salariale versée au personnel permanent ivoirien (MEPC : 222).
85 Des travaux ont étés commandités par le gouvernement au cabinet McKisey en 2017, afin de rendre le code des investissements « plus incitatif », selon le Centre de Promotion des Investissements (CEPECI). Source : presse, disponible en ligne.
86 Les mesures de suivi prévues dans le code semblent ambitieuses, invitant à la prudence quant à la disponibilité des moyens humains, statistiques et financiers disponibles pour leur application effective.
87 Les transferts sous forme « d'appui technique : semences, mécanisation et intrants » représentent 63% du budget total de la SNDR prévu sur la période 2012-2016, 299 milliards FCFA sur les 477 du budget total, soit près de 460 millions d'euros. Source : document officiel de la SNDR révisée 2012-2020 :35
88 A travers une taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) applicable sur des produits de base tels que sucre, lait, farines et huiles, ainsi que l'obligation d'agrément pour les distributeurs de riz importé.
89 Voir Chapitre 2.4.2, focus sur le modèle ivoirien de PPP pour la transformation du riz

des affaires ». Le gouvernement ivoirien fait preuve d'un volontarisme certain – et d'efforts de communication – dans le domaine de la promotion de l'investissement productif et du commerce.[90] Les règles de passation des marchés publics ont également été renforcées pour plus de transparence, par plusieurs décrets, qui encouragent la participation des entreprises ivoiriennes. Dans le secteur agricole, les potentielles retombées positives de cette mesure semblent plutôt tournées vers les producteurs à grande échelle. Aucune modification du cadre réglementaire et juridique propre aux PPP ne semble connue à ce jour.

Des conseils et services agricole aux producteurs sont dispensés par l'ANADER, une agence publique-privée.[91] Au niveau du pôle de Bélier, ils ont vocation à inciter à la contractualisation par la vulgarisation et l'encadrement. Un soutien à l'entreprenariat agro-alimentaire est également disponible au centre universitaire sur le pôle de Bélier, tandis que la SNDR prévoit des mesures pour le renforcement des OP. Une part faible du budget (7%) leur est consacrée.[92]

L'accès au financement est une priorité affichée par l'Etat, à la fois pour les petits producteurs et l'agriculture à plus grande échelle. La question des moyens disponibles persiste, à l'image des plans pour la filière riz. Des objectifs ambitieux sont fixés pour améliorer l'accès au financement, à travers le système bancaire classique, mais aussi le développement du microcrédit et du crédit de stockage. Le flou quant aux ressources financières allouées, en l'absence d'étude publiée à ce jour, invite à de fortes réserves sur la mise en œuvre et les impacts de ces mesures.

L'État maintien et renfloue actuellement un centre national semi-public pour la recherche et la formation agricoles (CNRA) avec pour mandat le service des populations vulnérables.[93] La transformation de la politique de recherche et formation vers des logiques de PPP et de pôles de croissance est confirmée dans la région de Bélier à travers le financement de l'INP-HB.[94] Comme c'est le cas des plans de politique agricole *stricto-sensu*, la politique de recherche et formation comprend des investissements publics œuvrant au partenariat avec le secteur privé pour l'intensification technologique et capitalistique des pratiques agricoles.

(3) Les mesures de réglementation mises en œuvre touchent particulièrement le foncier, domaine sensible, tandis que l'action socio-environnementale reste réduite.

La politique publique d'incitation des investissements privés comprend un important volet réglementaire dans le **domaine foncier**. Les dynamiques de privatisation des titres fonciers ont mené à la création en 2016 de l'Agence foncière rurale (AFOR).[95] Le droit foncier n'a pas été modifié récemment, et n'autorise pas la détention de titres par des acteurs étrangers. Cependant, les pratiques de location par baux emphytéotiques, hors du cadre légal, sont encouragées depuis les années 2010 afin de faciliter l'accès des

90 Le centre de promotion des investissements, CEPICI, se veut vitrine de l'opérationnalisation des mesures fiscales et réglementaires adoptées pour impulser l'investissement privé dans le secteur agricole ivoirien : il doit permettre aux entrepreneurs de s'installer « en un jour ouvré et à moindre coûts. »

91 L'Agence Nationale d'Appui au Développement Rural (ANADER), dont 35% du capital est détenu par l'Etat, est chargée de mission de service publique pour le conseil agricole. L'orientation des conseils aux producteurs vers la contractualisation a été documentée par Chiapo, 2017.

92 Les postes d'appui aux producteurs (conseil et formation, et organisation de la filière), alimenté sur fonds provenant de l'Etat, représentent 7% du budget total. Source : document officiel de la SNDR révisée 2012-2020 :35

93 Ces modifications des statuts et logiques d'interventions pourraient conduire à une réorientation des objectifs et modalités d'actions de l'État ivoirien en termes de recherche agronomique, qu'il sera intéressant de documenter dans le futur.

94 Qui a vocation à être le « cœur d'une future technopole. » Source : page officielle de l'INP-HB, grands projets. Disponible en ligne. Plus de détails en annexe.

95 Dont les missions sont centrées autour de la formalisation des relations entre propriétaires et exploitants de la terre, et comprennent le recensement, la sécurisation, ainsi que le suivi du marché foncier rural.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

investisseurs aux terres rurales.[96] Les démarches concernant la construction d'infrastructures industrielles et agro-industrielles privées ont également été minimisées par plusieurs dispositions des réformes administratives récentes.[97]

Pour la régulation du marché du travail, le respect du droit national pour la protection des travailleurs est affirmé dans le code des investissements comme responsabilité des investisseurs.[98] En termes d'arbitrages pour la fixation des salaires, le gouvernement entérine en 2018 une hausse des minimums, mais ne remet pas en cause les demandes des syndicats de supprimer le différentiel entre le secteur agricole et l'interprofession. La contractualisation est encadrée dans la filière riz à travers l'ANADER selon les conditions de la SNDR, qui a fait l'objet de négociations entre l'État et les acteurs de la filière par processus participatif.[99] Le mécanisme indicatif de fixation des prix ne serait cependant pas opérationnel, et aucun autre aspect des relations contractuelles n'est encadré.

Un cadre réglementaire national envisage la régulation environnementale comme tournée vers le développement durable**,** par le code des investissements et la loi d'orientation du développement durable. Cette dernière a vocation à fixer des principes généraux plus qu'à détailler l'opérationnalisation de mesures précises, l'orientation amorcée est cependant intéressante à souligner dans le contexte des politiques de développement des agrobusiness. Sur le pôle de Bélier, des mesures spécifiques sont prévues dans les plans, les moyens et volonté politique pour les mettre en œuvre restent à cependant à démonter.

2.2.3 La stratégie de développement de la filière riz à Bélier, tributaire de la mobilisation de capitaux étrangers, rencontre des difficultés.

Le modèle de modernisation centré autour de la transformation, et financé en partie par l'aide liée, est marqué par des retards et difficultés d'opérationnalisation.

L'intensification en capital de l'agriculture ivoirienne souhaitée par les politiques publiques est encore relativement peu développée au niveau de la production. Les résultats préliminaires du recensement agricole de 2016 mettent en avant que les « exploitations modernes », c'est-à-dire sur de grandes surfaces et avec de la main d'œuvre non familiale, sont de moins de 300 sur tout le territoire, et moins de cinq autour de Bélier (sous les 300, REEA, 2017 :38).

Outre la production, la transformation est un axe fort de la stratégie nationale de développement de la riziculture ivoirienne (SNDR), qui repose à 64% sur les apports du secteur privé (voir graphique 6). Les projets de construction d'usines de transformation sont ambitieux : une trentaine de grandes unités et une centaine de petites doivent voir le jour.[100] L'apport public est réalisé à travers un prêt indien du dispositif Team 9 (voir encadré 7). L'appel d'offre pour la réalisation d'une partie des ouvrages a été remporté en 2014 par l'entreprise Lucky Exports.[101] La nationalité indienne de ce groupe soulève des questionnements quant au caractère lié de l'aide sous forme de prêt. Il est également intéressant de

96 Emphytéotes : contrats d'entre 18 et 99 ans avec renouvellement automatique qui reconnait toutes les transactions (session de bail, succession, hypothèque, location, prêt) sauf la vente de la parcelle, qui demeure propriété de l'Etat. Définition proposée par Comité Foncier et Développement *Enjeux fonciers et modèles de développement sur les périmètres irrigués en Afrique de l'Ouest.* N°23 Juin 2017 :4
Le faire valoir par location, hors du cadre légal, est une dynamique foncière marchande qui connait depuis l'apaisement de la crise politique et le nouveau code des investissements de 2012 un « vif essor » (Chauveau et al., 2012 :6).
97 Source : MEPC :210.
98 Source : présentation du code, document CEPECI p. 9. Disponible en ligne.
99 L'élaboration de la SNDR a suivi le modèle de la Coalition Africaine de Développement du Riz (CARD, qui comprend l'ensemble des Pays Africains producteurs de riz et l'ensemble des Partenaires au développement), et fait l'objet d'échanges avec certains partenaires au développement. L'approche CARD et le suivi de la SNDR ivoirienne font l'objet de documents disponibles en ligne.
100 Source : SNDR :35. Les capacités des unités sont respectivement de 24000 et 2000 tonnes par an, soit 5 et 2 tonnes de paddy par heure.

souligner que Lucky Exports était au même moment en comparution devant la Cour suprême sénégalaise, accusé par un concurrent (indien également, Angelique Ltd) d'avoir obtenu un marché d'électrification rurale par entente directe.[102]

L'État ivoirien reste propriétaire des usines (rizeries) jusqu'à leur reprise par un opérateur privé qui en assure le maintien et développement. Cette modalité d'utilisation des fonds publics pour faire levier à travers les infrastructures de transformation se révèle, dans le cadre de cette étude, être une particularité ivoirienne. Cette politique publique a pour objectif de mobiliser les acteurs étrangers pour dépasser la forte contrainte de financement de la filière locale. Les rizeries doivent apporter, via la contractualisation, des crédits aux milliers de petits producteurs présents sur les pôles.

Plusieurs zones d'ombres sont cependant à souligner dans ce panorama. D'une part, l'avancée dans la construction de ces unités semble sous les 10%, bien en deçà des objectifs et déclarations optimistes du gouvernement.[103] Les causes identifiées sont doubles : difficultés techniques internes aux entreprises – y compris détournement des avances décaissées par l'État pour pallier aux problèmes internes et non pas réaliser les travaux – et difficultés de décaissement par l'Etat.

D'autre part, l'opération de ces unités est loin d'aller de soi. L'Adériz, agence étatique en charge de mettre en œuvre la SNDR, envisage de conclure des accords-cadres avec dix opérateurs privés, un pour chacun des pôles (voir la carte du territoire, annexe 7). Cinq accords auraient été signés avec ces *leader* des pôles rizicoles, les autres étant au stade de validation des études de préfaisabilité. Certaines des usines construites ne sont ainsi pas opérées, l'infrastructure publique se dégradant (comme l'illustrent les photographies annexe 9). Parmi les accords conclus, d'autres difficultés ont pu surgir, comme dans le cas du pôle de Bélier, dont l'usine de transformation de Yamoussoukro dépendait d'un PPP avec le groupe Yaanovel.

-7- Encadré : L'Inde, un acteur qui monte en puissance dans le secteur agro-alimentaire ouest-africain.

- ✓ À la suite d'une commission diplomatique en 2006, New Dehli et Abidjan signent un **accord économique et commercial**
- ✓ Les groupes de réflexion de l'Approche Technique et Économique pour le Mouvement Afrique-Inde (**Team-9**) mènent en 2008 à un accord de financement permettant à la Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Sénégal* de bénéficier de **lignes de crédits préférentiels** via l'Exim Bank of India.
- ✓ En 2010, l'Inde dégage 60 millions USD supplémentaires pour appuyer le Programme National de **Production de Riz** ivoirien (PNPR).
- ✓ Le financement du Team 9 est accordé pour la construction des **unités de transformation de la SNDR** en 2014, et l'appel d'offre remporté la même année par **l'entreprise indienne Lucky Exports**
- ✓ Le partenariat est réaffirmé en 2015 lors du **sommet Inde Afrique** à New Dehli
- ✓ Plusieurs **grands groupes indiens opèrent actuellement dans l'agro-alimentaire** en Côte d'Ivoire, dont le géant Olam (cacao, riz, noix de cajou) et Kohinoor Manu (noix de cajou)

Source : l'auteure, à partir de sources institutionnelles[104]

* Le Team 9 rassemble six autres pays africains, le Ghana, la Guinée-Bissau, la Guinée Equatoriale, le Mali, et le Tchad.

101 30 unités de transformation, 30 magasins préfabriqués ainsi que 30 kits de matériel roulant selon une communication de l'ONDR en 2014. Disponible en ligne.

102 Au Sénégal, le Comité de règlements de l'Autorité de régulation des marchés publics (Armp) a été questionné devant la cour suprême par une entreprise concurrente, Angelique Limited, elle aussi basée en Inde, dans le cas de la passation d'un marché public d'électrification rurale. (Source rapports de presse, disponibles en ligne 1 et 2).

103 En janvier 2018, le PDG de l'Adériz déclarait à la presse : *« Nous sommes en train de construire 30 usines de 25 000 tonnes chacune (…), fonctionnelles d'ici juin. […] chaque fois que nous avons construit une usine dans une localité, l'année d'après la production augmente »* (disponible en ligne). Selon les informations récoltées sur le terrain à l'été 2018, 5 des 30 grandes unités et 12 des 100 petites seraient construites, et toutes ne sont pas en activité.

104 Ambassade de Côte d'Ivoire à New Dehli. Disponible en ligne. Gouvernement ivoirien, disponible en ligne.

L'expérience du groupe Yaanovel pose la question de la concentration du secteur et de la durabilité des PPP

Sur le pôle du Bélier (en jaune sur la carte du territoire, annexe 7), la rizerie de Yamoussoukro est bien terminée, mais son exploitation par un opérateur privé a duré moins de cinq ans, avant d'être de nouveau arrêtée depuis 2017. En août 2013, un PPP a été signé entre le district de Yamoussoukro et le groupe Novel S.A. (issu du groupe Interval Genève S.A., basé en Suisse), qui est alors soutenu par les recommandations du PNUD et de la BAD.[105] La répartition des capitaux entre l'opérateur privé et le district est de 70-30 (Chiapo, 2016 :26). L'objectif de cette coentreprise dénommée Yaanovel S.A. est alors de créer une unité agroindustrielle de production, de transformation et de commercialisation de riz sur une superficie de 15 000 hectares, notamment pour la production d'une nouvelle variété de riz (Yakroavié) mise au point par le groupe semencier.[106]

Les producteurs contractualisés et leurs coopératives bénéficient de crédit pour les semences, intrants et le matériel de production, tandis que la production est reversée à Yaanovel pour la transformation (Chiapo, 2016 :27). Des sessions de formation des producteurs à la multiplication de ces semences ont également lieu.[107] Les activités de Yaanovel offrent des débouchés à des producteurs non-contractualisés, suivant les besoins en paddy (ibid :20). L'objectif qui semble admis est néanmoins la contractualisation à terme de l'ensemble des riziculteurs, et une collaboration étroite avec les petits transformateurs.[108]

Des problèmes dans la tenue des engagements de la part de l'AB ont cependant été documentés (Chiapo, 2017). La production semencière de Yaanovel ne s'est pas faite en association avec l'Association Nationale des Semenciers de Côte d'Ivoire, excluant l'industrie semencière locale. D'une manière générale, les impacts en termes de création d'emplois ont été bien en deçà des objectifs, moins d'une cinquantaine (ibid :30). Le partage des risques est estimé très désavantageux pour les producteurs. Ils sont forcés à s'endetter à la suite de retards de la part de Yaanovel à la fois dans la fourniture d'intrants, et le paiement des récoltes (plus de 3 mois). Toujours selon l'évaluation menée pour l'INADES Formations, le rapport de pouvoir asymétrique laissait les producteurs sans recours pour contester, avec peu de soutien de la puissance publique (ibid :29).

La position de l'État dans ce PPP se faisait à travers le district de Yamoussoukro, qui devait faciliter l'extension des aménagements (Matho, 2013). Un désaccord, lié sans doute à un manque de clarté dans les conditions initiales du projet, surgit autour de la question des subventions pour les aménagements – et non plus pour l'usine de transformation, déjà construite sur fonds publics. Il semblerait qu'aucun accord n'ait pu être trouvé, Yaanovel souhaitant limiter sa participation aux dépenses liées aux semences et au paiement des producteurs. Les conditions précises et le calendrier de fin d'activité de Yaanovel ne sont pas connus dans les détails, toujours est-il que depuis avril 2017, plusieurs annonces de reprise du projet par d'autres opérateurs ont été faites par le gouvernement, sans s'être jusqu'ici concrétisées.[109]

L'expérience de Yaanovel a certes montré qu'un fort investissement public a permis la constitution d'un PPP pour la transformation du riz, et l'établissement des liens de contractualisation. Ceux-ci sont attendus selon l'approche par les agropoles (voir schéma , précision de l'objet d'étude). Cependant, cette

105 L'étude de faisabilité pour la mise en place d'un programme d'appui aux fournisseurs de l'agrobusiness dans les sous-secteurs riz, maïs et manioc en Côte d'Ivoire, identifie le groupe comme un acheteur avec lequel le gouvernement ivoirien doit continuer à s'engager. Entretien avec Kacem NAJIB Agroéconomiste en chef de la Banque Africaine de Développement (BAD) le 12 décembre 2014 :97. disponible en ligne.

106 10 000 ha pour la plantation industrielle et 5 000 ha pour les planteurs individuels.

107 Selon Denis Koko, chef du projet riz de Yaanovel. Interview accordée à la journaliste indépendante Anne Matho, à l'occasion du troisième Congrès du riz en Afrique, Yaoundé, Cameroun. 2013. Publié sur le blog d'Anne Matho.

108 Entretien de Guillaume Soullier économiste au CIRAD avec un responsable de l'Adériz en Côte d'Ivoire le 31 mai 2018.

109 Source : presse, avril 2017

étude de cas met en évidence que l'existence de ces liens n'est pas suffisant au développement de la filière de manière inclusive et durable : les conditions dans lesquelles circulent les flux de production et de revenus entre l'agrobusiness et les petits producteurs, ainsi que le partage de risque entre ces acteurs sont des éléments clés. Enfin, le cas de Yaanovel invite à contempler les risques d'une telle concentration du secteur en termes de rapports de pouvoir et durabilité.

2.3 Étude de cas : Sénégal

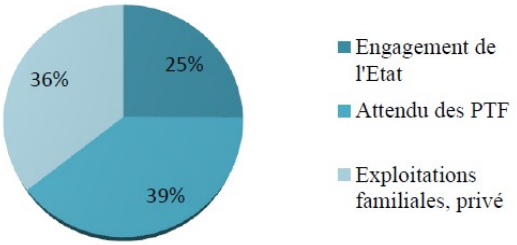
2.3.1 Contextualisation : cadre politique et projet d'agropole étudié

Le cadre de politiques publiques vise l'autosuffisance alimentaire, et est marquée par la forte implication du secteur privé notamment via le PPP

Au Sénégal, le contexte de la crise alimentaire de 2008 a mené à une inflexion dans les politiques publiques, qui soutiennent de manière croissante la production agricole et alimentaire. Les objectifs de politique agricole sont formalisés à la fois dans le PNIA sénégalais (réparti en deux phases sur la période longue de 2009-2020), et dans le volet agricole du document de politique générale, le Plan Sénégal Emergent (PSE, adopté en février 2014).[110] Le Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS), volet agricole du PSE, vise à court termes le renforcement de la sécurité alimentaire et le rééquilibrage de la balance commerciale à travers une augmentation de la production nationale. Les objectifs d'autosuffisance poursuivis par les gouvernements des Présidents Wade, puis Sall (depuis 2012), traduisent la volonté que les consommateurs, majoritairement urbains, soient moins vulnérables aux chocs des prix sur les marchés internationaux (Bourgoin et al., 2016A). Au plus fort de la crise, le gouvernement sénégalais a lancé la Grande offensive pour la nourriture et l'abondance (GOANA), porteuse de mesures qui constituaient une rupture (notamment fiscales, section 2.3.2). Certaines sont reprises dans les axes des plans actuels, tandis que la GOANA a expiré en 2012 sans que l'autosuffisance ne soit atteinte.

La chaîne de valeur du riz est la principale cible des politiques agricoles visant à l'autosuffisance (Soullier, 2017 :178). Priorisée par le nouveau gouvernement, elle capte 73% des budgets estimés du PRACAS (évalué à 581 milliards de FCFA, environ 900 millions d'Euros).[111] La répartition des besoins de financement par sources pour la filière riz dans le PRACAS (graphique 8), illustre bien la tendance de recours croissant du financement de l'agriculture par les acteurs privés du secteur : exploitations familiales et « nouveaux acteurs » porteurs de capitaux.

-8- Graphique : Répartition des besoins de financement par source pour la filière riz du PRACAS 2014-2018 (Sénégal)



Source : l'auteure, à partir des données du PRACAS, 2014 :28

110 Le PRACAS est estimé à 15 milliards d'euros, qui devraient provenir aux deux tiers de prêts concessionnels et de partenariats avec le secteur privé national et international. Environ 60% de ce montant était effectivement assuré au moment du lancement du plan, l'État en prenant en charge une partie, soit un tiers du montant total envisagé. Les différents scénarios de financement identifiés sont détaillés dans le PSE, 2014 :106.

111 La ventilation par filière montre que la grande majorité des financements est allouée à la filière riz (73%), loin devant la production d'arachide (16%, pour laquelle l'accent est mis sur la reconstitution du capital semencier), de fruits et légumes de contre saison (7%) et d'oignon (4%). Source : PRACAS, 2018 :39.

Leur contribution attendue dépasse celle des PTF et de l'Etat. Une tendance similaire est attendue au niveau sectoriel : l'agriculture est identifiée comme un des secteurs prioritaires dans la mobilisation de financement via des PPP, envisagés dans une répartition privé-public de 70-30% (PSE, 2014 :106). Cet objectif de mobilisation de PPP s'est traduit par des modifications récentes du cadre juridique.[112]

Le pôle de croissance agricole de la VFS est un laboratoire d'expérimentation des politiques

En raison de son fort potentiel agricole, la Vallée du Fleuve Sénégal (VFS) est historiquement une zone privilégiée pour la production de riz, de produits maraîchers, et l'élevage (Ba et al., 2017 : 7). La culture du riz prédomine aujourd'hui très largement, et l'organisation du territoire envisagée attribue à la VFS le rôle de nourrir les grands centres urbains (notamment Dakar, Thiès, Touba. PRACAS, 2018 : 50). La politique agricole sénégalaise formule explicitement une stratégie de développement d'« *agropoles intégrés, pour stimuler l'investissement privé national et étranger, diversifier les moteurs de la croissance et renforcer la résilience de l'économie* » (PRACAS, 2018 : 48). Le pôle de croissance agricole de la vallée du fleuve Sénégal fonctionne depuis 2013 avec l'appui de la Banque mondiale (Jamart et al., 2016). Plusieurs dizaines de grandes entreprises sénégalaises et étrangères y ont investi, notamment dans la filière riz (Soullier et Moustier, 2015).[113]

La zone est bénéficiaire des politiques publiques, et en concentre assez fortement les financements (Gabas et Ribier 2015 :6). Sur la période d'étude, le premier plan mis en place fut la GOANA, qui, à travers le Programme National d'Autosuffisance en Riz (PNAR), visait à augmenter la production des exploitations familiales selon des objectifs très ambitieux.[114] Les leviers principaux comprenaient l'accès à des intrants améliorés, la mécanisation, et l'extension des surfaces irriguées – conservés en l'essence sur la suite de la période d'étude, ils font l'objet d'une analyse détaillée à la section suivante. L'actuel PRACAS lui aussi prévoit un plan d'action pour la filière riz, dont trois des cinq axes ont trait aux aménagements et équipements, et la grande majorité des activités sont menées en VFS.[115]

La VFS est également zone de prédilection des mesures visant à soutenir l'installation de l'agrobusiness. Un projet pilote (le projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal, PDIDAS), est actuellement exécuté par le Ministère de l'agriculture, et doit servir de base à une prochaine réforme sur le secteur foncier rural.[116] Les leçons préliminaires à tirer de cette expérience en termes de politique agricole sont discutées en section 2.4.3. A ce stade de contextualisation, il est important de souligner le modèle de relations entre les acteurs du secteur agricole qui se dessine.

L'action publique a vocation à s'adresser à la diversité des acteurs du secteur agricole, de l'agriculteur familial à l'entreprise de l'agro-alimentaire, afin de « valoriser le potentiel de l'agriculture commerciale tout en favorisant le développement de l'agriculture familiale » (PSE). L'ambition affichée est celle d'une approche intégrée, favorisant le développement de chaines de valeur et la structuration des filières agricoles. Le mécanisme privilégié est la relation contractuelle, qui permet de développer les crédits à la production/commercialisation – où le producteur local commercialise le paddy avant la production. Les mesures d'accompagnement à cette relation sont documentées dans la section suivante, tandis que les enjeux liés à la contractualisation et aux effets d'entrainement de l'AB sur l'AF sont mis en perspectives pour leur intérêt dans l'agenda de recherche au chapitre 3.

---

112 Plusieurs textes de loi pour faciliter et encadrer les PPP ont été adoptés en 2014-2015. Voir la caractérisation de l'action publique section suivante.

113 Une évaluation des trajectoires d'AB est proposée section 2.4.3. Les activités se développant également dans les produits horticoles (Van den Broeck et al., 2017), laitiers (Diarra, et al., 2013) et les agrocarburants (Actionaid, 2014) ne font pas l'objet d'une étude approfondie mais peuvent être soulignées.

114 Produire 1.500.000 tonnes de paddy par an en 2017, Bourgoin et al. 2016

115 Les trois axes sont : travaux de consolidation, réfection et réhabilitation/extension des périmètres irrigués, ; fourniture et installation d'équipements d'irrigation ; renforcement du matériel et des équipements agricoles.

116 Selon la coordinatrice projet, Mme Ndeye Coura Mbaye Diop, Source : site officiel du PDIDAS. « Le PDIDAS et l'ISRA lancent une étude sur le foncier rural. » Mai 2018.

2.3.2 Synthèse de la caractérisation de l'action publique sénégalaise

Les conclusions tirées de la caractérisation de l'action publique sont présentées dans cette section, organisée par mesures, selon la typologie. Les données précises récoltées dans le cadre de cette étude systématisée sont proposées dans un document d'une quinzaine de page (annexe 11).

(1) Les interventions sous forme de transferts sont importantes, et mobilisent principalement les leviers d'exonérations fiscales et de subventions aux intrants.

Le transfert par **exonérations fiscales** est un levier important de la politique agricole sénégalaise. La mise à jour du code général des impôts apportée en 2012 permet à de plus nombreuses activités du secteur agricole et l'agro-business d'en bénéficier. Les exonérations ciblent les exploitations et agrobusiness aux fortes capacités d'investissement, et sont particulièrement favorables pour les entreprises souhaitant exporter leur production.[117] Un régime de zones économiques spéciales est actuellement en développement sur une zone pilote autour de l'aéroport, dont l'éventuelle extension future pourrait être déterminante.[118] Le soutien aux producteurs par l'exonération de la TVA sur les intrants est également en développement, suite à l'expérience de la GOANA.[119]

Les mesures de soutien direct sont conséquentes, en particulier en subventions au niveau des pôles rizicoles. Les subventions visent avant tout à l'intensification en intrants et à la mécanisation, puisque ces deux postes représentent plus de 60% du programme d'autosuffisance en riz (filière qui capte 70% du budget total du PRACAS).[120] Cette stratégie suppose un engagement financier important.[121] Elle bénéficie à la fois aux producteurs de l'AF et aux AB à plus grande échelle, répondant à des objectifs de productivité et compétitivité à l'export, mais aussi de sécurité alimentaire. La gestion décentralisée à travers la SAED permet une plus grande accessibilité du soutien aux producteurs, organisés en groupements.[122] Cependant, les limites en termes de ciblage et d'efficience d'un tel système sont de plus en plus documentées, et reconnues par le gouvernement.[123] Une réforme est en cours pour désengager l'État du système de distribution et diminuer le poids des subventions, pour les substituer par l'exonération de la TVA sur les intrants. Les transferts directs monétaires et alimentaires aux plus vulnérables relèvent de la politique sociale et alimentaire, et non plus du volet agricole de la politique

117 Les montants minimaux pour les plus fortes exonérations sont de plus de cent millions FCFA, soit plus de cent mille euros

118 Loi n° 2017-06 du 06 janvier 2017 portant sur les zones économiques spéciales (ZES). Les exonérations sont très importantes l'agro-industrie y est éligible. Détails des régimes en annexe. Source : MEPC :445

119 Loi n°2008/45 du 3 septembre 2008 fixant le régime fiscal et douanier des activités effectuées dans le cadre de la Grande Offensive agricole pour la Nourriture et l'Abondance. Le volet fiscal du plan de soutien à la production prévoyait l'exonération de la TVA et l'impôt sur le revenu. Consultés en ligne. Si cette mesure n'a pas été prolongée en l'état, le plan agricole suivant (PRACAS) marque une inflexion dans l'équilibre entre exonérations fiscales et subventions sur les intrants (voir section suivante).

120 Source : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MAER), PRACAS:39. Voir chapitre 2.3.1

121 Et qui a soulevé des interrogations quant à sa soutenabilité dans le temps, selon l'évaluation de la phase 1 du PNIA (IPAR, 2011)

122 Voir encadré SAED, n°22 chapitre 2.3.1 du mémoire.

123 Notamment dans une étude récente des dépenses agricoles au Sénégal, soulignant que « *Le système de subvention aux intrants, à priori non ciblé et donc censé bénéficier à l'ensemble des producteurs agricoles, est en fait assez largement récupéré par quelques acteurs privilégiés* ». (Gabas, Ribier et al. 2015A :6). Mention explicite en est faite dans le PRACAS, 2018.

publique.[124] Des mesures compensatoires au profit des populations déplacées sont prévues dans le cadre des grands aménagements hydro-agricoles en VFS, elles restent cependant floues et controversées.[125]

Les mesures de stabilisation ont un poids relativement limité. Bien que l'État encadre le prix dans certaines filières stratégiques dont le riz, le taux de protection effective est négatif. [126] Les taux d'intérêts sont plafonnés, mais à un niveau n'améliorant pas l'accès des acteurs exclus du système bancaire.[127] L'intervention publique est également croissante, bien qu'encore peu développée, dans la couverture du risque via des mesures mixtes. La principale mesure est la subvention de 50% de la prime d'assurance PPP assurantiel agricole CNAAS.

(2) Des efforts d'investissement sont engagés dans la fourniture de biens publics et priorisent les AHA. L'État assure, et renforce, des services d'accès au financement, de recherche, et de promotion du commerce et de l'investissement.

Le raffermissement des investissements publics agricoles dans les **infrastructures** d'irrigation est notable ces dernières années (selon l'OMC, MEPC :432). Près d'un quart du budget agricole est dédié aux aménagements hydroagricoles.[128] Les aménagements irrigués mis en place récemment semblent cependant bénéficier aux acteurs de la zone de manière différenciée.[129]

Le gouvernement sénégalais fait preuve d'un volontarisme certain – et d'efforts de communication – dans les **services** de promotion du commerce et de l'investissement. Une cellule au niveau du bureau présidentiel est dédiée à cette question, et plusieurs réformes ont été adoptées.[130] Les agences chargées de leur mise en œuvre, majoritairement publiques, devrait voir leur financement étendu.[131] L'État conserve également des infrastructures dédiées à la médiation pour la commercialisation et la promotion de l'investissement (CICES/ CIED). Dans le domaine des marchés publics, un cadre juridique pour faciliter la passation a des investisseurs privés par des PPP a été adopté en 2014-2015, cependant, la loi ne serait pas encore pleinement opérationnelle (MEPC :462). Pas de mention particulière n'est faite pour l'accès des entreprises nationales aux marchés publics.

L'assistance technique aux producteurs est proposée par la SAED dans la VFS, et vise à accompagner l'intensification en intrants et la mécanisation (voir encadré dédié en annexe). Un enjeu majeur reste cependant l'accès au financement pour de nombreux producteurs. L'État offre une garantie de

124 L'analyse transversale des transferts monétaire et alimentaires étant développée au chapitre 3 du mémoire, on note ici quand dans le cas du Sénégal les mesures de sécurité alimentaire sont en développement avec le nouveau Programme National d'Appui à la Sécurité alimentaire et à la Résilience (PNASAR, 2018-2022).
125 Dans le cadre du PDIDAS, analysé au chapitre 2.4.3
126 L'encadrement, voire la fixation des prix pour des produits stratégiques dont le riz, ainsi que des restrictions temporaires aux importations (lait, farine, filière arachide et électricité), témoignent d'une volonté de soutien aux revenus des producteurs. Les prix fixés étant inférieurs aux prix internationaux, le taux de protection effective est cependant négatif. Banque Mondiale, 2013, dans Gabas, Ribier et al., 2015B :15.
127 Ce plafonnement n'a, a priori, pas d'effet incitatif fort, puisqu'il est fixé au-dessus des taux pratiqués – qui atteignent jusqu'à 20% pour les plus élevés documentés par une enquête auprès des agriculteurs familiaux (Ba et al., 2017 : 35)
128 Soit un tiers du budget du PRACAS pour le riz (qui représente 70% du budget total). PRACAS, 2018.
129 Marqués par une forte concentration, ils ont surtout ciblé les entrepreneurs agricoles déjà installés ou détenteurs d'un certain capital financier initial, selon Girard et al., à paraître :10
130 Il s'agit du Conseil présidentiel de l'investissement (MEPC :442). Réformes en 2013 et 2015 notamment, détails en annexes.
131 L'ASEPEX devrait bénéficier de 10% de la redevance statistique collectée sur les importations. Prévue dans un décret de 2013, cette mesure n'est cependant toujours pas appliquée. Source : MEPC

refinancement via le FONGIP[132] et la CNCAS,[133] mais l'encadrement public pour le financement ne touche qu'une part réduite des AF. L'État voit de façon croissante le développement de l'AB comme une solution d'accès au crédit.

En termes de formation et recherche, les organismes publics de recherche et enseignement sont mobilisés au niveau de la VFS à travers un partenariat pour la formation professionnelle et la recherche appliquée. Au niveau national, la recherche publique est menée historiquement à travers l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA), qui reste fortement tributaire de financements extérieurs (Gabas, Ribier et al.,2015A :7). Dans ce contexte, cette dynamique de partenariat entre les établissements publics et les projets financés par des bailleurs vise à former les producteurs afin de renforcer leurs liens avec les agro-business.

(3) Les mesures de réglementation sont surtout mobilisées dans le domaine foncier, où l'élaboration de réformes nationales à partir des évolutions actuelles en VFS soulève d'importants débats.

Levier clé dans la mise en œuvre de la politique sénégalaise de promotion des agropoles, les **adaptations réglementaires pour permettre la mise en place d'un marché foncier** sur le domaine national (où les terres sont non cessibles, plus de détails sont proposés dans l'annexe, section 3.1) sont éparses et complexes. D'une part, le processus de réforme foncière nationale, entamé à plusieurs reprises ces dernières années, est toujours en cours, traversé par les tensions entre promotion de l'investissement, préservation du patrimoine national, et sécurité alimentaire (Gagné, 2018). Dans l'attente, une révision du régime de la propriété foncière (2011) et des adaptations administratives (2014) visent à fournir un cadre propice à la cession des terres du domaine privé.[134] D'autre part, le gouvernement facilite l'accès des investisseurs aux terres non-privées à travers des montages juridiques, dans le cadre de grands projets en VFS. Ces expériences d'option-bail-sous-location sont « légalement prohibées, mais localement acceptées » (Diop et al., 2017 :1), et pourraient être étendues au niveau national par la réforme foncière en préparation. Ces enjeux sont discutés à travers l'analyse du principal projet, le PDIDAS (section 2.4.3).

Une régulation du marché du travail est envisagée à travers la promotion par l'État de contrats de commercialisation à prix justes et réduisant les intermédiaires, qui doivent assurer les approvisionnements des agrobusiness, et les débouchés des petits producteurs. En VFS, la SAED encourage ces relations contractuelles et fixe un prix indicatif. Cet accompagnement se cantonne cependant au prix, sans inclure d'autres domaines comme les compensations où l'accompagnement à la production, qui ne sont pas contemplés dans beaucoup de contrats négociés directement entre producteurs et AB (Bourgoin et al., 2016 :31).[135] Dans le domaine du salariat, le salaire minimum agricole a été revalorisé en janvier 2018 pour la première fois depuis 1996, il est fixé à 70% de celui des interprofessions.[136]

132 Fonds de garantie des investissements prioritaires. Le refinancement est une procédure par laquelle le FONGIP accorde un crédit au système financier décentralisé (SFD) et aux établissements bancaires afin qu'ils puissent accorder des crédits à des taux bonifiés (5 à 8%). Source : page du gouvernement sénégalais

133 Le crédit rural est octroyé à 7,5% (au lieu de 14% au taux du marché) grâce à la mise en place d'un fonds de bonification à travers la participation de l'État à la caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS, 25% de parts publiques).

134 Des limites dans les délais de l'émission de titres de propriété à la Direction du Cadastre ont été introduites, l'autorisation de transaction supprimée, et la taxe sur le transfert de propriété abaissé de 15 à 10% en 2014. Source : Oakland Institute

135 Le rapport de synthèse de l'étude Prointense Africa documente ainsi comment les AB négocient directement avec les producteurs les questions d'accompagnement à la production ou de contreparties les communautés.

136 Source : agence de presse sénégalaise, avril 2018. En ligne

Rapport-Gratuit.com

La régulation environnementale du domaine agricole, à part des mesures symboliques, n'est pas particulièrement mobilisée. La gestion des risques environnementaux – qui pourraient être associés à une agriculture plus intensive en intrants – relève des missions de la SAED dans la VFS, sans que ne semblent avoir été augmentés les moyens financiers et techniques.

2.3.3 Dans la vallée du fleuve Sénégal, l'important développement de l'agrobusiness exacerbe les enjeux fonciers

La VFS représente un exemple comparativement plus avancé du développement de l'agrobusiness

La récente multiplication des installations d'agro-industries dans la production et la transformation du riz en VFS est largement documentée, ainsi que leur lien, au moins dans une certaine mesure, avec les politiques publiques incitatives (Soullier and Moustier, 2015 ; Bourgoin et al., 2016, ; Soullier, 2017). Entre 2000 et 2015, les surfaces irriguées ont été étendues de 25 500 hectares, dont 11 000 (soit 10% de la surface totale) aménagés par l'agro-industrie sénégalaise et étrangère.[137] Les retombées en termes d'emplois sont évaluées à plus d'une dizaine de milliers, en majorité temporaires.[138] La contractualisation est également développée – à l'échelle du pays, elle concernerait les producteurs exploitants plus de 250 000 hectares (ibid : 5).

Une carte représentant les dynamiques des espaces agricoles dans la VFS est proposée en annexe 10. Elle permet de souligner que des surfaces conséquentes du territoire sont concernées par l'intensification agricole (périmètres agro-industriels, contours noir). Celle-ci a lieu à travers les aménagements hydro-agricoles (2000-2015 en orange), mais aussi au niveau des zones ciblées par un projet récent, le *projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal* (PDIDAS). Ce dernier est à la croisée des enjeux liés (i) aux relations entre les acteurs du monde rural, et (ii) à la question foncière. Il est fort d'enseignements pour les orientations de politique publique qui se dessinent.

A la lumière du projet pilote PDIDAS, l'évaluation critique du modèle de synergie AB - AF envisagé sera déterminante des orientations de politique publique

Le PDIDAS a été formulé comme un projet pilote, financé presque exclusivement à travers un prêt concessionnel de 70 millions d'euro accordé par la Banque Mondiale. Le projet initial s'étend sur neuf communes des régions de Louga et Saint-Louis, en VFS et est mis en œuvre via le ministère de l'agriculture et de l'équipement rural et la SAED (à travers une Unité de Coordination et de Gestion) sur la période 2013-2019.[139] Il a vocation à tester un modèle de développement agricole intensif, et dépasser les contraintes d'accès à la terre qui caractérisent le domaine national (où les terres sont non cessibles, voir annexe 11). Il s'agit de cibler des terres en accord avec les populations (composante 1) afin de développer les AHA (composante 2), et donc l'AB.[140] La composante 2 comprend des activités de renforcement des capacités et « d'appui à la réforme foncière » (PDIDAS, rapport d'activités annuel 2015). En 2015, le projet PDIDAS avait déjà pré-identifié plus de 18 000 ha de terres pouvant accueillir de futurs investisseurs, ou les extensions d'agro-industries déjà présentes. Plus d'un quart de ces surfaces est déjà cultivé par des exploitations familiales, et les croisements avec les couloirs de transhumance sont nombreux (Bourgoin, Diop et Dia, 2016).

137 Le potentiel irrigable dans la vallée du fleuve Sénégal est estimé à 240 000 ha. La superficie totale aménagée dans la zone est de l'ordre de 100 000 ha. Source : Bourgoin, et al., 2016B :57

138 En 2014, les entreprises enquêtées dans le Delta ont embauché plus de 12 000 personnes, dont 28 % des emplois sont permanents. Ibidem

139 Les communes de Syer, Keur Momar Sarr, Mbane, Ngnith, Ronkh, Diama, Ndiébène Gandiol, Gandon, Fass Ngom. Outre le prêt de 80 millions USD, un don du fonds mondial pour l'environnement de 6 millions USD finance le projet. Source : site du PDIDAS, disponible en ligne.

140 Le projet prévoit la construction d'infrastructures d'irrigation primaires, secondaires et tertiaires, de routes rurales, l'électrification des parcelles

L'accompagnement de ces producteurs dans la gestion foncière se révèle particulièrement problématique, à tel point que moins de 20% des fonds du projet ont été décaissés selon les évaluations de la BM (dernières mises à jour en février 2018). Selon le même rapport, ce retard serait une « conséquence des difficultés de mise en œuvre du modèle bail/sous-bail de sécurisation foncière, qui conditionnait également la mise en œuvre du programme d'infrastructures d'irrigation ».[141] Les modalités d'application de ce principe de faire valoir par location questionnent les rapports de pouvoir entre les acteurs : la légalisation de transactions foncières *légitimes* est particulièrement délicate.[142] Les négociations doivent en effet avoir lieu directement entre investisseurs ou AB et exploitants familiaux, puis être formalisées par les autorités communales.

Malgré le caractère inclusif affiché, et les instances de concertation envisagées dans le projet au niveau local, des abus évidents ont été documentés sur le terrain.[143] En l'absence de cadastre et de marché foncier au niveau des communes, certains bureaux fonciers (physiquement) mis en place rencontrent de sérieux défis de formation du personnel ou de conflits d'intérêts, risquant de ressembler à des coquilles vides. Dans un tel contexte, les entreprises semblent hésiter à se positionner sur les « offres » que constituent ces zones ciblées.[144] Cette situation interroge la répartition des fonds publics déjà décaissés dans des AHA, au nom de l'effet «levier ».[145]

Face à ce blocage – dont les éléments analysés ici ne sont pas nécessairement les seuls facteurs – le devenir du projet est en suspens. Les deux alternatives envisagées par la BM sont (1) une extension du temps du projet pour compléter le déboursement des fonds, et (2) une restriction du montant par l'annulation partielle du prêt et/ ou du don d'ici à la fin de la période initialement prévue.[146] Au niveau des autorités sénégalaises, une étude sur le secteur foncier rural sur la zone du PDIDAS impliquant la consultation de plusieurs ministères et agences parapubliques a été lancée en mai 2018, puis ses fonds gelés.[147] Elle devait identifier les « nouvelles pratiques foncières » à généraliser au niveau national.[148]

Les implications de l'expérience PDIDAS pourraient être des déterminants forts des politiques publiques agricoles. Les tensions foncières et la compétition pour les ressources autour de projets d'agrobusiness documentées au Sénégal révèlent bien les enjeux qui entourent la prochaine réforme du cadre de régulation foncière, coordonnée depuis 2012 par une Commission Nationale de Réforme Foncière.

---

141 Aide-mémoire suite à la mission d'évaluation intermédiaire de 2017 consulté en ligne, p. 3

142 « *Entre le bail, le sous-bail et la délibération sécurisée, on ne sait plus en quoi s'en tenir. Tout est flou et épars* ». El Hadji Alioune SARR, maire de Fass-Ngom et président du collectif des maires du PDIDAS, entretien accordé à la presse locale en septembre 2017. Consulté en ligne.

143 Des documents ont étés proposé à la signature des propriétaires, les amenant à renoncer à tout recours et compensation à la cession de leur terre. Pour plus d'informations sur les démarches de participation prévues dans le cadre du projet, voir l'intervention de la coordinatrice dans le compte rendu de la Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur Foncier et Pauvreté, 2017. (Diop et al., 2017)

144 L'une des dernières études approfondies en date sur cette zone souligne qu'aucune ne s'était installée. Bourgoin, Diop et Dia, 2016

145 22 millions d'euros auraient déjà été investis pour des aménagements techniques et hydro-agricoles en 2018 selon la coordinatrice du projet, interrogée en mars 2018 dans la presse

146 Statut de mise en œuvre et évaluation, février 2018. Consulté en ligne, p2. "*extension of the closing for full attainment of project key performance indicators or retrofitting project scope and activities with partial cancelation of the IDA credit and/or the GEF Grant*"

147 Les structures impliquées devaient être : le Ministère de l'Economie et des Finances, associant la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) par le biais du service des collectivités locales, le Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural, le Ministère de la Gouvernance Locale et de l'Aménagement du Territoire, et le PDIDAS – dont le comité de pilotage est mixte et inclut la société civile (composition disponible en ligne). L'étude semble au point mort selon les contacts consultées sur place.

148 Selon la coordinatrice projet, Mme Ndeye Coura Mbaye Diop, Source : site officiel du PDIDAS. « Le PDIDAS et l'ISRA lancent une étude sur le foncier rural. » Mai 2018.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

La question foncière est indéniablement un point d'achoppement qui questionne les capacités des politiques publiques à préserver les intérêts des différents acteurs du monde rural – petits exploitants familiaux, éleveurs, agro-business en développement notamment.

Bilan intermédiaire

Cette étude ambitionne de caractériser le plus finement possible les politiques œuvrant au développement agricole par l'approche des agropoles, qui connaissent un essor important dans les pays étudiés ces dix dernières années. Les trois études de cas présentées permettent de dégager des résultats forts : ils peuvent être visualisés à travers le tableau bilan 9, page suivante.

-9- Tableau bilan: Caractérisation comparée des politiques publiques

Mesures d'intervention	Burkina	Côte d'Ivoire	Sénégal
1- Transferts	**Leviers importants, surtout exonérations et subventions aux intrants. Stabilisation relativement faible, essentiellement par des mesures mixtes.**		
1.1 Fiscaux	Exonérations importantes, favorables aux grands investissements et productions d'exportation (code de 1995 en attente de révision).	Exonérations importantes ciblant les zones rurales, l'emploi, et les AB de transformation (code de 2012). Commission interministérielle d'orientation.	Exonérations importantes ciblant l'exportation et la grande échelle, élargies à toute la production agricole pendant la GOANA (2008-12)
1.2 Soutien direct	Fortes subventions aux intrants et machines, captées en majorité par une faible partie des producteurs. Volonté de renforcement du ciblage des AF (F)	Fortes subventions aux intrants et machines, concentrées sur la filière riz. Ciblage non précisé. (F)	Fortes subventions aux intrants et machines, concentrées sur la filière riz. Gestion décentralisée et volonté de bénéficier aux petits producteurs. Désengagement progressif de l'État des systèmes de fourniture d'intrants. (F)
1.3 De stabilisation	Stockage (SONAGESS) Peu d'action sur les prix Mesures mixtes : fonds de garantie et assurances (grande échelle surtout)	Peu mobilisées Prix de soutien pour produits d'export (et riz) inférieur au marché.	Taux d'intérêts encadrés. Action sur les prix mais taux de protection effective négatif. Mesures mixtes : subvention à un PPP assurantiel
2- Fourniture de B&S	**Investissements en AHA. Services et activités de médiation aux moyens encore limités.**	**Importants investissements AHA et transformation. Services variés dont le développement est priorisé.**	**Importants investissements en AHA. Services variés dont le développement est priorisé.**
2.1 Biens publics dont infrastructures	DPA principalement pour AHA. Retards de mise en œuvre. APD	Hausse DPA, surtout AHA et transformation. Retards de mise en œuvre. APD	Hausse DPA, surtout pour AHA et filière riz. APD
2.2 Services et activités de médiation	En développement, mais difficultés (crise 2014-16, moyens). Climat des affaires & technique Equilibre AF-AB souhaité	En développement. Climat des affaires & technique + Surtout AB	En développement. Climat des affaires & technique + Surtout AB
3- Réglementation	**Domaine foncier important et sensible (mise en œuvre, tensions) Comparativement peu d'implication de l'État pour l'encadrement socio-économique et environnemental**		
3.1 Domaine foncier	Accès à la terre priorisé. Emphytéotes Réforme juridique : droits reconnus mais faible opérationnalité. Tensions	Accès à la terre priorisé, réformes administratives. Emphytéotes + Attente réforme juridique. Tensions.	Accès à la terre priorisé, réformes administratives. Emphytéotes + Attente réforme juridique, blocage PDIDAS. Tensions.
3.2 Domaine socio-économique et environnemental	Peu d'encadrement des contrats (sélection investisseurs) ni du salariat Régulation peu contraignante pour les employeurs et investisseurs.	Peu d'encadrement des contrats (prix). Revalorisation SMAG (2018). Principes de DD et droits des travailleurs réaffirmés.	Appui contrats de commercialisation (prix). Revalorisation SMAG (2018). Régulation peu contraignante pour les employeurs et investisseurs

(F) : Développement de soutien productif et alimentaire par filets sociaux pour les plus vulnérables. Ces mesures, observées dans les trois pays, font l'objet d'une analyse au chapitre 3.
(+) désigne un degré important de mobilisation de la mesure
AHA : Aménagements Hydro-Agricoles ;
APD : importance des prêts et dons dans les investissements publics pour les infrastructures des agropoles.
DD : développement durable
DPA : dépense publique agricole (utilisé ici sans distinguer investissement et dépense)

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Afin d'enrichir cette caractérisation des politiques publiques, trois exemples précis de leur mise en œuvre ont été documentés. Ces « photographies » de trajectoires d'acteurs privés – ou d'initiative pilote visant à leur mobilisation, dans le cas du Sénégal – n'ambitionnent ni à l'exhaustivité, ni à être élevées en généralité. Elles permettent toutefois de soulever des pistes de réflexion quant à certains enjeux qui ne sauraient être laissés de côté dans l'étude des politiques propres aux agropoles. Le constat dressé pour ces trois projets est assez décevant au vu des objectifs initialement fixés par les décideurs. Les raisons de ces insuffisances sont diverses.

A Bagrépôle (Burkina Faso), les espoirs sur l'apport des *agrobusinessmen* restent pour le moment frustrés par des retards. L'occurrence de blocages matériels, logistiques ou de communication entre des acteurs aux rythmes et logiques différentes est un facteur déterminant des politiques étudiées. Parmi les parcelles aux aménagements voués à termes à être exploités par des opérateurs privés, celles ayant été mises en eau à ce jour sont cultivées presque essentiellement par des attributaires sur des petites surfaces. La question de la (non) amélioration de leurs rendements et sécurité alimentaire suite aux investissements publics en AHA ouvre un important champ d'étude (Tapsoba, 2018).

L'approche filière de la Côte d'Ivoire, plus diffuse sur le territoire mais non moins ambitieuse, se heurte à des difficultés pas tant d'afflux des partenaires privés, mais de leur permanence. Tributaire (comme d'autres) de la mobilisation de capitaux étrangers, le modèle ivoirien invite à considérer les enjeux d'efficacité de l'aide liée et de concentration de la filière de transformation. Une étude plus poussée sur les impacts, positifs et négatifs, de l'ascension puis la chute du PPP Yaanovel sur les acteurs de la filière et la sécurité alimentaire serait riche d'enseignements pour l'action publique.

Au Sénégal, les données disponibles quant au bilan général du développement de l'AB laissent entrevoir des expériences plus positives, notamment en termes d'emplois. La question en suspens reste celle de la mise à disposition de terres et de ressources pour soutenir le rythme de ce développement « tous azimuts » des cultures agro-industrielles. Les modalités de gouvernance foncière testées dans le cadre du PDIDAS, qui avaient vocation à être intégrées à la réforme du cadre foncier, pourraient être porteuses de conséquences contraires aux objectifs affichés. Les tensions foncières et l'accès aux ressources pour les différentes activités agro-sylvo-pastorales sont des questions cruciales.

On a ainsi mis en lumière des domaines d'achoppement dans les relations entre les acteurs des filières agricoles, cibles des politiques. Au terme de ce chapitre, les trois études de cas ont été documentées sous différents angles d'approche – l'articulation du cadre de politique publique avec les agropoles, la caractérisation détaillée de l'action publique, et enfin les enjeux dans leur mise en œuvre. Le chapitre final se propose dès lors d'analyser les résultats établis par le présent mémoire, en réponse à ses questions de recherche.

Chapitre 3 – Interprétation des résultats de l'étude et agenda de recherche

3.1 Interprétation des résultats

Ce mémoire s'est donné pour mission d'apporter des éclairages sur les dynamiques de l'action publique ouest-africaine. La question centrale porte sur les modalités d'action et acteurs cibles des politiques qui appellent de leur vœux le développement de l'agriculture par l'approche des agropoles. L'hypothèse initialement posée stipule que les États misent sur une catégorie précise d'acteurs, les agrobusiness, qu'ils souhaitent voir affluer sur les territoires délimités, et activent principalement un levier d'action publique, le transfert fiscal par exonération.

Les principales tendances dégagées valident cette hypothèse (3.1.1). Une caractérisation plus fine de l'action publique est permise par l'analyse de l'ensemble des mesures, d'une manière transversale pour les trois cas (3.1.2). L'asymétrie dans les acteurs cibles, qui figurait dans l'hypothèse de recherche, ressort comme un résultat fort. A la lumière des données recueillies, on conclut que la question des acteurs cibles des politiques ne peut trouver de réponse satisfaisante sans interroger le modèle de développement agricole souhaité (3.1.3). Le dernier sous-chapitre (3.2) identifie donc des lignes de prolongement qui questionnent les origines et fondements idéologiques de l'objet d'étude.

3.1.1 Les politiques publiques se traduisent *principalement* par des exonérations fiscales à destination des agrobusiness

Le tableau 10 offre une vision synthétique des résultats tirés de cette étude. Il présente les caractéristiques, acteurs cibles et degrés relatif de mobilisation des leviers d'action publique, par catégorie et pays. Sa lecture permet de dégager les grandes tendances des politiques étudiées.

-10- Tableau bilan : Caractéristiques, acteurs cibles et degrés de mobilisation des politiques

Mesures d'intervention (degrés de mobilisation)	**Burkina**	**Côte d'Ivoire**	**Sénégal**
1- **Transferts :** Levier & Cibles	Exonérations ++ Subventions Surtout AB Equilibre AF souhaité	Exonérations + Subventions Surtout AB Ciblage emploi & transformation	Exonérations + Subventions Surtout AB Equilibre AF souhaité
2- **Fourniture de Biens**	AHA (PTF)	Usines de transformation & AHA (PTF)	AHA (PTF)
& Services	Peu de services	Services	Services
3- **Réglementation** Foncière	Modifications Mise en œuvre ?	Modifications partielles Montages juridiques	Modifications partielles Montages juridiques, blocages
& Socio-environnementale	Peu de normes	Nombreuses normes Mise en œuvre ?	Normes Mise en œuvre ?

Source : l'auteure

AB : Agrobusiness ; AF : Agriculture Familiale ; AHA : Aménagements hydro-agricoles ; PTF : Partenaires Techniques et Financiers/ bailleurs.

Les exonérations sont assez fortement (+) voire très fortement (++) mobilisée en comparaison aux autres leviers.

Les transferts fiscaux apparaissent effectivement comme le levier mobilisé de manière la plus récurrente et approfondie. Les trois pays ont adapté leur code des investissements afin de le rendre plus incitatif pour le secteur agro-industriel (ou sont en passe de le faire pour le Burkina, dont les exonérations sont déjà élevées). Les législations prévoient des exonérations fiscales importantes ciblant les grands investissements et l'export, avec des conditionnalités en termes de zones géographiques (S, CI) et/ou création d'emploi (les trois cas).

Ces exonérations sont soutenues et rendues plus visibles à l'étranger par des réformes des institutions et procédures administratives ayant trait au commerce et à l'investissement (services), ce qui n'avait pas été contemplé dans l'hypothèse initiale. Les moyens dédiés et résultats sont toutefois inégaux selon les pays. En lien avec l'amélioration de « l'environnement des affaires » le volet foncier connait quant à lui des évolutions vouées à structurer durablement les agricultures ouest-africaines. Bien que le droit ne soit pas revenu sur le caractère très national du domaine foncier, les réformes administratives et pratiques de location par montage juridique se sont intensifiées pour faciliter l'accès des investisseurs (y compris étrangers) aux terres.

Les investissements pour la fourniture de biens publics, au centre des agropoles, sont concentrés sur les aménagements hydro-agricoles. Dédiés majoritairement à la filière riz, les financements comprennent aussi un volet transformation (notamment en Côte d'Ivoire). Ils sont faits à travers d'importants recours aux fonds de bailleurs – BAD à Bagré et Bélier, et BM pour le PDIDAS de l'ordre de 80, 120 et 70 millions d'euros. Ces prêts reposent sur un élément don dans des proportions différentes selon les pays, et posent question quant aux impacts des politiques sur l'endettement et la fiscalité à long terme des États (voir graphique 11 section suivante).

Outre ces tendances fortes quant aux leviers les plus mobilisés, une analyse détaillée systématisée par mesure permet d'interpréter plus finement les résultats de cette étude.

3.1.2 Analyse critique des leviers d'action publique mobilisés

Pour les principales mesures de politiques publiques, cette section met en perspective les conclusions tirées des trois études de cas, ainsi que leur apport dans l'appréhension des enjeux de politique agricole. Les grands axes dégagés ont étés synthétisés par six résultats forts.

- *1- La dominance du levier de l'exonération fiscale invite à interroger son efficacité et la pérennité des politiques publiques.*

La synthèse des politiques fiscales proposée dans les annexes propres à chaque cas met en évidence l'importance des exonérations fiscales, surtout au profit des grands investissements et de l'export. Elles atteignent dans certains cas des taux de 100% et/ou une durée permanente. A défaut d'apporter une expertise sur les détails des codes fiscaux, on propose d'affiner l'appréhension de cette tendance par une comparaison des montants totaux des taxes imposées aux entreprises en part des profits. Des disparités assez importantes sont à souligner. Le régime fiscal ivoirien est celui des trois cas qui demande aux entreprises la participation la plus élevée (51,3% des profits). A l'inverse, le Burkina Faso n'impose les entreprises qu'à hauteur de 41,3% de leurs profits, un taux inférieur à celui des États-Unis. Le Sénégal propose un taux intermédiaire (45,1%).[149]

Les constats établis dans le cadre de ce travail pourraient corroborer d'autres études portant sur les effets des exonérations fiscales, qui seraient neutres ou faibles sur (i) les décisions des investisseurs en général (Mwachinga, 2013), et (ii) la faible capacité d'orientation du système de taxation en Afrique de l'Ouest

149 Les États Unis sont le cas proposé à la comparaison par la Société Générale, et que l'on peut considérer comme demandant une participation fiscale relativement peu importante parmi les pays à la structure économique similaire. NB : il s'agit de la fiscalité nationale, par uniquement sur le secteur agricole. Source : portail des solutions import-export de la Société Générale (n.d.)

(Gabas, Ribier et al, 2015 :17).[150] Bien qu'il propose un régime fiscal plus avantageux, le Burkina semble rencontrer des difficultés majeures en termes d'afflux des capitaux privés, souhaités pour le développement du pôle de Bagré (chapitre 2.4.1). Les effets des exonérations fiscales ne semblant pas aller de soi, l'exploration d'autres facteurs déterminant l'afflux d'investissement dans l'agriculture seraient souhaitables pour approfondir ces résultats.

En outre, cette dominance du levier de l'exonération fiscale questionne la pérennité des politiques publiques et appelle à des études quantitatives sur les recettes fiscales des États africains. Selon le dernier rapport MEPC au niveau de l'UEMOA (données de 2016), les trois pays étudiés ont pour ambition d'augmenter fortement leurs recettes, mais seuls le Sénégal et le Burkina enregistrent des hausses d'environ trois points, tandis que les recettes ivoiriennes se sont contractées.[151]

- *2- Le soutien direct par subventions aux intrants est une modalité importante pour les pôles de croissance. Ces subventions sont attribuées très inégalement, mais semblent connaitre une légère inflexion.*

L'étude détaillée des mesures d'action publique met également en évidence, dans les trois pays, l'existence de transferts par subventions. Leur poids dans les dépenses publiques agricoles et leur destination presque exclusive sur les intrants (40 à 60% des plans de soutiens étudiés) en font un levier important de la stratégie d'intensification de l'agriculture. Ces subventions sont captées par une minorité des producteurs, ce qui confirme l'hypothèse de concentration du soutien public.

Cette tendance à subventionner les intrants n'est certes pas une caractéristique récente des politiques africaines (Jacquemot, 1988). Si l'appui aux intrants a été renforcé en Côte d'Ivoire (SNDR depuis 2012, plus de 60% des fonds) et sur la période post-crise au Sénégal (GOANA 2008-2012), il semble connaître une récente inflexion (au moins sous les gouvernements actuels au Burkina Faso et Sénégal).

Au Burkina Faso, le soutien au matériel de traction et aux semences vivrières est en hausse, le MAAH affichant une volonté de mieux cibler les petits producteurs et les femmes (Graphique 16, allocations budgétaires en faveur de l'agriculture familiale, annexe 6). Au Sénégal, l'État a impulsé une diminution lente du poids des subventions aux intrants à la demande des PTF et souhaite développer l'exonération de la TVA sur ces derniers. Ce changement récent devra être documenté à l'avenir, afin de déterminer dans quelle mesure il réduit les asymétries entre les bénéficiaires du soutien direct. Les études disponibles sur l'économie politique du secteur soulignent néanmoins la forte opposition à l'inflexion des subventions aux intrants (Lynn et Hathie, 2016).

Pour les exploitants dont la situation économique est la plus difficile, le soutien direct s'oriente vers le développement de transferts monétaires et productifs.

- *3- La stabilisation, bien que peu mobilisée, est marquée par la montée en puissance des mesures mixtes*

Les actions sur les prix entreprises par les États sont très limitées. Elles consistent en la fixation de prix indicatifs en Côte d'Ivoire et au Sénégal généralement inférieurs au niveau international. Les taux de protection effective sont le plus souvent négatifs. De la même manière, le plafonnement des taux d'intérêts au Sénégal n'améliore pas l'accès des acteurs exclus du financement classique. La gestion des stocks par une entreprise restée publique au Burkina Faso, la SONAGESS, est un cas original. Son

150 Au vu de la tendance des acteurs privés à ne pas prendre en compte les priorités de postes d'investissement fléchés par les États à travers les PNIA, constat est fait dans cette étude de la faible capacité d'orientation des politiques incitatives. L'exemple développé est celui du système de taxation dégressif au Ghana.

151 Recettes fiscales en pourcent du PIB : Côte d'Ivoire : -0,8 points par rapport à 2009 ; Sénégal : +2,6 points par rapport à 2009 ; Burkina : +3,1 points par rapport à 2009.

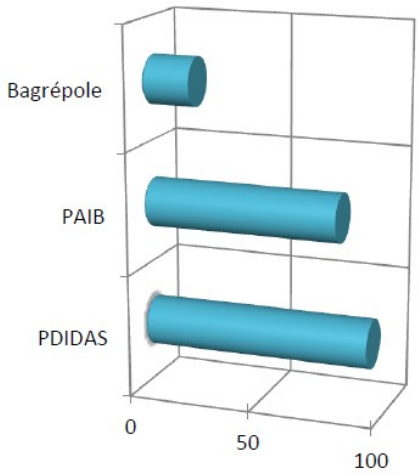
mandat ne semble cependant pas d'ampleur à influer sur les prix, mais plutôt à la constitution de stocks alimentaires.[152]

La forme de stabilisation qui semble priorisée (par exemple priorité affichée au Burkina Faso pour la campagne 2019-2020) est l'assurance agricole sous forme de PPP. Le niveau d'intervention de l'État semble encore peu élevé, l'exemple le plus avancé étant sans doute le Sénégal. Depuis la création de la Compagnie nationale d'assurance agricole du Sénégal CNAAS en 2009, l'État subventionne 50% du coût de la prime d'assurance.

- *4- Les projets d'infrastructures hydroagricoles et de transformation questionnent les stratégies d'endettement des États, d'autant plus qu'ils connaissent des retards et difficultés de mise en œuvre importants*

-11- Graphique : Part assurée par l'État dans le financement des projets sur les pôles de croissance (prêts et fonds propres)

La part assurée par l'État dans le financement des projets liés aux agropoles varie fortement : de 20% pour le Burkina à Bagré à 93% pour le Sénégal par le PDIDAS (graphique 11).[153] Souvent présentés comme financés *par* les bailleurs, les projets de plusieurs dizaines de millions d'euros (de 86 pour le PDIDAS à 144 pour Bagré, et 123 pour le PAIB) sont le plus souvent constitués de prêts et impliquent de ce fait un endettement important à long terme. En outre, une part de ces projets est dédiée à la construction d'infrastructures ayant vocation à être ensuite exploitées par des opérateurs privés dans le cadre de PPP. Selon les modalités des contrats de partenariat, les sommes dues à l'investisseur privé peuvent ne pas figurer dans l'encours de dette, et donc en apparence ne pas dégrader la situation financière de la personne publique.[154] Au contraire dans le cas du Burkina Faso, la proportion réduite de fonds publics pour l'extension de Bagrépôle[155] questionne les contours des politiques publiques et le rôle d'orientation des États africains. Ces éléments nourrissent une réflexion pour l'agenda de recherche (chapitre 3).



Source: élaboré par l'auteure à partir des documents officiels des banques de développement

Les retards importants dans la mise en œuvre des infrastructures d'irrigation et de transformation documentés dans chacun des trois pays viennent renforcer la pertinence d'une réflexion sur l'endettement des États. Les multiples facteurs de ces retards ne peuvent tous être appréhendés dans le cadre de ce mémoire. Ces trois études de cas invitent toutefois à souligner que les caractéristiques propres aux grands travaux, à l'environnement institutionnel ou encore à la coordination entre les acteurs sont des facteurs

152 Voir « La SONAGESS au Burkina Faso : une politique d'approvisionnement auprès des OP ». Dans Les céréales au coeur de la souveraineté alimentaire en Afrique l'Ouest. *Grain de Sel*, (54-56) 2014. Disponible en ligne.

153 Pour le PDIDAS, seuls 19% du crédit accordé à l'État sénégalais (qui lui représente 93% du financement soit 69 millions d'euros) ont étés décaissés. La fiche projet du PDIDAS de la BM est disponible en ligne

154 Les législations nationales peuvent ou non considérer le contrat de partenariat comme une dette. Source : Les Echos, disponible en ligne.

155 20% pour le projet actuel, sachant que les aménagements de Bagré ont historiquement été financés à plus de 80% par des dons (12% de participation de l'État selon Kaboré et Bazin, 2014 :23).

qui structurent la mise en œuvre des politiques agricoles par l'approche des agropoles, et ne doivent pas être minimisés.

- *5- La fourniture de services et activités de médiation est assurée de manière très hétérogène selon les domaines. La promotion de l'investissement est largement priorisée, tandis que l'accès au financement voit l'État s'en remettre aux opérateurs privés.*

  - De nombreuses réformes des institutions et procédures administratives ayant trait au commerce et à l'investissement doivent jouer un rôle de catalyseur des exonérations fiscales

En lien direct avec les stratégies de développement agricole, les gouvernements des pays étudiés mettent en œuvre des réformes liées à l'environnement des affaires à un rythme soutenu – tout comme les efforts de communication qui les accompagnent. Dans les discours politiques et médiatiques, de nombreuses références sont faites au classement *Doing Business* de la BM, qui instaure un climat de concurrence entre les États dans la captation des flux d'investissements. Comme l'illustre le tableau 12, synthétisé à partir des données de la BM, la Côte d'Ivoire est cette année la mieux classée des trois pays, talonnée par le Sénégal qui mène de nombreuses réformes administratives et juridiques (le maximum enregistré étant 6 par an en Afrique).[156]

-12- Classement Doing Business et rythme des réformes de l'environnement des affaires

Pays	Rang (1–190)	Distance de la frontière (0-100)		Nombre de réformes	
	DB2018	DB2017	DB2018	DB2017	DB2018
Pays d'étude					
Burkina Faso	148	51,34	51,54	3	1
Côte d'Ivoire	139	51,67	53,71	4	1
Sénégal	140	49,31	53,06	4	5
Premier et dernier classement Afrique Subsaharienne					
Maurice	25	75,45	77,54	1	4
Somalie	190	20,29	19,98	0	0

Source : Base de données *Doing Business*.

Note : Les classements sont établis en fonction des scores moyens de « distance de la frontière » de chacun des pays pour les dix thématiques prises en compte dans le classement 2018. Cette mesure indique l'écart de chaque économie par rapport à une « frontière » qui représente la meilleure performance mondiale observée en termes de réglementation commerciale. Une note plus élevée indique un environnement réglementaire des affaires plus favorable à la création d'entreprise et un cadre juridique plus solide.

Les mesures prises pour améliorer le climat des affaires comprennent également une délégation de service public à des agences parapubliques. Celles-ci connaissent un important développement, à des niveaux toutefois différenciés selon les pays : les agences burkinabé connaissent un renforcement plus limité, surtout par les moyens financiers.

La facilitation de passation de marchés publics par des réformes juridiques (trois pays) est également affichée à la fois comme une solution d'efficience et de débouchés pour les producteurs locaux (Sénégal, Burkina Faso).[157]

156 Le tableau comparatif complet est disponible en ligne. Le détail des données des différents thèmes et indicateurs inclus dans les rapports est également disponible en ligne

157 Ce glissement du rôle de l'État vers la facilitation est palpable dans les textes de loi. Face à cette tendance, les fondements idéologiques qui sous-tendent l'évolution du rôle de l'État méritent d'être examinés à l'aune de l'état

Rapport-Gratuit.com

- L'assistance technique est exécutée à travers des agences parapubliques, avec des moyens en deçà des objectifs affichés. Elle consacre une forte segmentation entre les exploitants attributaires de périmètres et les autres (Bagrépôle, périmètres publics en VFS).

Les agences respectives sont la SAED au Sénégal et l'ANADER en Côte d'Ivoire. La première voit son rôle se contracter avec la montée en puissance d'acteurs privés, bien qu'elle reste relativement présente auprès des petits exploitants (en comparaison avec les autres pays). Au vu de l'ambitieuse intensification de la production envisagée par la SNDR ivoirienne, le nombre de spécialistes de la riziculture au sein de l'ANADER est en deçà des besoins (Ducrocquet et al., 2017 :93). Aucune des deux agences ne semble avoir connu de hausse de financement ni de restructuration notable pour accompagner l'intensification souhaitée.[158]

Au Burkina Faso, c'est la société mixte Bagrépôle, crée dans le cadre du projet de pôle de croissance en 2011, qui doit prendre en charge la vulgarisation et la formation aux itinéraires techniques. Les retards et manques de moyens qui marquent le projet touchent également cette assistance.[159] En outre, cette approche peut être questionnée au vue des disparités crées entre les exploitants attributaires et les autres (Ouédraogo et Sedogo, 2014 :46).

- Les insuffisances structurelles d'accès au financement doivent être palliées par les AB via la contractualisation

Relativement peu de mesures de financement sont mises en place par l'Etat, et sont surtout accessibles aux acteurs avec le plus de moyens. Les conditions d'éligibilité à la SOFIGIB au Burkina Faso, ou à la CNCAS au Sénégal (qui exclut les OP endettées) illustrent ce point.[160] Il est clair que les AB sont vus comme la source privilégiée pour pallier le déficit d'accès au financement, à travers les contrats de commercialisation et le crédit-stockage. Ce fonctionnement semble mener à des résultats comparativement meilleurs au Sénégal. Les expériences à Bagré (peu d'AB) et Bélier (frictions dans les relations avec Yaanovel jusqu'au retrait de l'opérateur) ayant à ce jour un bilan en demi-teinte. Les conditions à rassembler, notamment en termes d'accompagnement de l'Etat, pour que la contractualisation puisse atteindre les objectifs de financement et de développement de l'agriculture sont discutées chapitre 3.2.1.

- Comme c'est le cas des plans de politique agricole *stricto-sensu*, la politique de recherche et formation comprend des investissements publics œuvrant au partenariat avec le secteur privé, pour l'intensification technologique et capitalistique des pratiques agricoles.

La mobilisation des institutions de recherche et formation publiques en partenariat avec des entreprises privées est une caractéristique importante en Côte d'Ivoire (INP-HB au cœur d'une future *technopole*). Cette tendance est également en développement au Sénégal (UGB et PDIDAS) et Burkina Faso (institut privé IFODER né du partenariat avec Bagrépôle). Les références communes dans la conceptualisation des politiques publiques sectorielles dans la région de Bélier autour, d'une part, du projet d'agropole financé par la BAD et, d'autre part, le rôle de l'enseignement public dans la technopole, illustrent ces enjeux :

des connaissances sur l'efficience de la délégation de service public (chapitre 3.2.2)

158 Il s'agit de préciser qu'en Côte d'Ivoire, l'Adériz est l'agence responsable de la mise en œuvre globale de la SNDR, l'ANADER étant chargée précisément de la vulgarisation. La première a certes vu son budget augmenter, pour les postes liés au fonctionnement interne.

159 Face au manque de conseillers, la vulgarisation par l'intermédiaire de technologies de la communication devraient être développées pour plus d'efficience, selon le DG de Bagrépôle. Source : presse, mai 2017. Les derniers articles référencés dans le cadre de cette recherche évoquaient des développements en termes d'infrastructures et de service pour mi 2018. En ligne ici, et ici. Au moment de la rédaction, leur mise en œuvre sur le terrain n'a pu être documentée.

160Dans ce dernier cas, les crédits débloqués par la CNAS aux producteurs éligibles sont un peu plus conséquents que dans les deux autres.

« *Vitrine du développement technologique dans le domaine agricole en impulsant le transfert technologique des centres de recherche vers les entreprises, cette technopole va booster, moderniser notre agriculture*. »[161]

Les politiques pour le financement de la recherche et formation agricoles favorisent des pratiques agricoles intensives en intrants et un mode d'organisation du secteur basé sur l'intensification en capital.

- *6- Les mesures de réglementation socio-environnementale restent réduites, tandis que l'évolution des normes foncières, parfois à marche forcée, soulève d'importants débats.*
  - La réglementation socio-économique et environnementale est-elle-même hétérogène : assez superficielle dans la dimension environnementale, l'action de l'État en accompagnement au salariat et à la contractualisation occupe une plus grande place – au moins dans les intentions.

L'accompagnement à la contractualisation se fait à travers les agences parapubliques SAED et Adériz, et la société mixte Bagrépôle. Outre un encouragement aux relations contractuelles, la fixation des prix dans les contrats de commercialisation est le principal domaine pour lequel l'État appuie les producteurs au Sénégal et en Côte d'Ivoire. Au Burkina Faso l'accompagnement peut se résumer à la sélection des investisseurs en amont. Les conditions à rassembler, notamment en termes d'accompagnement de l'Etat, pour que la contractualisation puisse engendrer les effets vertueux souhaités sont discutées chapitre 3.2.1.

  - Le droit foncier conserve un accès à la terre exclusivement national – sur le papier. Pour faciliter l'accès des investisseurs étrangers au foncier rural, la location par montages juridiques sont encouragées, et des réformes administratives menées.

Le domaine foncier est un champ de politiques publiques clé pour l'agriculture. En Afrique de l'Ouest, alors que les droits fonciers coutumiers sont souvent dans un vide juridique, l'action de l'État est à la fois facteur de développement des marchés fonciers ruraux, et responsable de leur encadrement (UEMOA, 2018 ; Dell Angelo et al., 2017). Les États étudiés rencontrent d'importants défis dans la mise en œuvre de cet encadrement, qui peut parfois sembler antagonique avec le souhait de voir se développer rapidement l'investissement privé en agriculture.

Sur la période d'étude, seul le Burkina Faso a connu une réforme intégrale du code foncier, sans remettre en cause le principe d'accession à la propriété comme exclusivité des nationaux. La politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) burkinabé est à plusieurs égards un instrument de large reconnaissance des droits coutumiers, considéré comme un exemple positif d'élaboration de politiques publiques participatives dans la région (Thieba et al., 2010). Sa mise en place est cependant hautement problématique, illustrant le défi que constitue cette étape dans le domaine foncier. Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, les réformes sont en gestation depuis plusieurs années, suscitant d'importants débats.

En parallèle du droit foncier où une certaine prudence est donc adoptée, les gouvernements mettent en œuvre des réformes administratives et juridiques pour faciliter le transfert de propriété. Celles-ci sont assez approfondies pour se traduire par une amélioration, dans les trois cas, des indicateurs de la BM qui mesurent la « qualité de l'administration foncière ».[162] Il est important d'avoir un regard critique sur cet indicateur. Fortement normatif, il attribue des notes plus élevées aux pays où moins de freins à l'investissement sont exercés, sans analyser si cette absence de freins découle d'une législation plus

161 Source : page officielle de l'INP-HB, grands projets. Disponible en ligne.

162 L'indice d'enregistrement de la propriété mesure la facilité avec laquelle les entreprises peuvent obtenir des droits de propriété. Sont inclus le nombre d'étapes, le temps et le coût de l'enregistrement des biens. L'indice de qualité de l'administration foncière comporte cinq dimensions : fiabilité de l'infrastructure, transparence de l'information, couverture géographique, résolution des litiges fonciers et égalité d'accès aux droits de propriété. Source : Doing Business

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

efficace dans son application, ou simplement peu contraignante – ce qui peut impliquer une forte dégradation de la gouvernance foncière, voire des droits humains.

Les réformes menées, au-delà de leur caractère administratif, contribuent au développement de pratiques de faire-valoir par location qui impliquent parfois des montages opaques. Les gouvernements appellent de leurs vœux ces pratiques (communications des agences de promotion de l'investissement sénégalaise et ivoirienne, tandis qu'au Burkina Faso elles semblent moins développées), qui figurent également parmi les recommandations de la Banque mondiale.[163] Au Sénégal, leur lien direct avec les processus d'élaboration des politiques publiques dans le cadre du PDIDAS a pu sembler à marche forcée, et le projet et la réforme sont pour le moment en suspens.

Un des facteurs du gel du processus est la mobilisation de la société civile. La création en 2012 d'un Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal (CRAFS), et plus récemment d'un Observatoire National sur la Gouvernance Foncière (ONGF) illustrent le fort niveau d'implication citoyenne dans les politiques publiques foncières (Bourgoin et al., n.d. ; IPAR, 2018 :6). Au Burkina Faso, les groupes de producteurs expropriés pour utilité publique par le projet Bagrépôle ont également obtenu une certaine reconnaissance par rapport au quotient de compensation initialement prévu. Des terres ciblées au départ pour les agrobusiness leur ont été attribuées (Venot et al. 2017). Dans le cadre de projets d'agropoles, l'évolution des pratiques foncières et l'équilibre des forces en présence sera un déterminant fort des politiques et pratiques agricoles en Afrique.

Une telle mobilisation citoyenne invite à rappeler l'importance du secteur agricole pour le développement socio-économique des pays ouest-africains. Une grande partie de la population dépend d'activités agricoles (jusqu'à 80% de la population active au Burkina Faso), qui sont en majorité menées à bien par de petites exploitations familiales (90% des exploitations au Sénégal). Ces exploitations se caractérisent par l'importance des emplois qu'elles créent sur les territoires ruraux – elles sont, en d'autres termes, intensives en facteur travail.[164] De plus, les investissements consacrés par les agriculteurs familiaux sur leurs exploitations sont considérables : bien que peu pris en compte, ils dépassent vraisemblablement les dépenses publiques agricoles (FAO 2012).

Il semble important d'avoir à l'esprit cet état de fait lors de l'analyse de l'action publique pour l'investissement et le développement agricole. Dans le cadre de l'approche par les agropoles, les principaux leviers mobilisés (exonérations fiscales et subventions aux intrants) ciblent les acteurs avec une forte capacité d'investissement. La plupart des mesures ne ciblent pas les petites exploitations, voire ne leur sont pas accessibles (exonérations p.ex.). Qu'en déduire quant aux mesures effectivement accessibles pour la majorité des producteurs ? Quelles sont les implications sous-jacentes de ce modèle pour le monde rural et la multifonctionnalité de l'agriculture ? La section suivante vise à répondre à ces questions en analysant les résultats de l'étude sous l'angle des acteurs cibles.

163 Le faire-valoir par location est plébiscité par la BM pour le financement des investissements agricoles, en particulier en Afrique dans la période post-2008 L'assistance technique de la BM a appuyé une dizaine de pays africains en ce sens, dont le Sénégal. Voir "Financing Agricultural Investments: Leasing as Credit Alternative." The World Bank. Expert Meeting on Managing Risk in Financing Agriculture. 1-3 April 2009, Johannesburg. Disponible en ligne

164 Au Sénégal, l'agriculture a une part modeste dans le PIB mais 60% de la population est rurale. Au Burkina Faso, le secteur constitue la principale source d'alimentation et de revenus. La Côte d'Ivoire ne déroge pas à la tendance, avec une majorité des actifs agricoles menant une activité de type familial. Sources : MEPC, 2018 ; PNDES, 2016 :17 ; Ducrocquet et al, 2017 :143.

3.1.3 Analyse critique des acteurs cibles de l'action publique

Pour ce faire, on dégage les tendances fortes dans les mesures ciblant l'agriculture familiale – ou leur étant accessible. Les spécificités nationales sont renseignées le cas échéant, des précisions sur ces mesures se trouvent en annexe pour chaque pays. Les résultats sont présentés sous forme de tableau bilan (n°13, ci-dessous).

Cette synthèse permet de conclure que les pays étudiés ne mettent pas vraiment en œuvre de politique ciblée sur l'agriculture familiale, qui ne bénéficie que de peu de mesures.

-13- Tableau bilan : Action publique ciblant les agriculteurs familiaux

Mesures d'intervention : tendance forte par mesure	**Spécificités nationales**		
	Burkina	**Côte d'Ivoire**	**Sénégal**
1- <u>Transferts</u>			
Fiscaux : très peu, car absence d'adaptation aux spécificités de l'AF. Quelques exceptions	Conditions d'emploi	Incitations à la petite transformation et l'emploi	Exonération si matières premières locales (un régime d'investissement)
Par subventions : principalement aux intrants, captées par peu de producteurs. Efforts de ciblage et inflexion à la baisse à documenter à l'avenir.	Oui, y compris semences vivrières. Accent sur le ciblage	Ciblage ?	Réforme : retrait de l'État et exonération TVA
De stabilisation : peu de mesures, développement des assurances	Stocks alimentaire (SONAGESS) Assurance en cours ?	Non documenté	Taux d'intérêts encadrés (hauts) Assurance
Par aides directes : tendance au développement de transferts productifs et filets sociaux	+ Céréales à prix subventionnés	Oui	Oui
En compensation : souvent problématique	A Bagré, mais problématiques	Non documenté	PDIDAS problématiques
2- <u>Biens & Services</u>			
Infrastructures : essentiellement des AHA qui rencontrent des problèmes de mise en œuvre et sont attribués en proportions variables aux AF			
Promotion du commerce et de l'investissement : pistes de débouchés par les marchés institutionnels			Non documenté
Assistance technique : moyens limités, forte segmentation dans/hors des zones de projets	Bagrépôle	ANADER	SAED
Accès au financement : volonté du développement du microcrédit et crédit stockage, encore peu de moyens. Accès souhaité à travers la contractualisation avec les AB			
3- <u>Réglementation</u>			
Domaine foncier : traversé par des tensions entre la gouvernance et l'accès des investisseurs surtout avec le faire valoir par location (réformes administratives)	PNSFMR "Déguerpis" de Bagré	Réforme en préparation	PDIDAS bloqué Réforme en préparation ?
Régulation du marché du travail pour l'accompagnement à la contractualisation et au salariat assez peu mobilisée	Sélection des investisseurs en amont pour l'agrégation	Peu d'encadrement des contrats + SMAG (2018)	Appui aux contrats (prix) +SMAG (2018)

<u>Source</u> : l'auteure

Lorsque des modalités dont l'AF peut bénéficier existent, leur mise en œuvre se révèle problématique.

On illustre ce point par l'exemple de la simplification des démarches pour l'accès aux droits fonciers – identifiée comme une politique pouvant favoriser les petits producteurs (Vorley et al., 2012). Des réformes sont adoptées dans les trois pays, cependant les modalités de mise en œuvre des guichets fonciers et le contexte propre à la gouvernance foncière peuvent fortement limiter, voire inverser les potentiels effets positifs sur les exploitants. Ces risques se sont réalisés lors de l'expérience du PDIDAS au Sénégal, où les démarches administratives simplifiées ont favorisé dans certains cas des abus.[165] De même, les modalités de suivi des engagements des investisseurs sélectionnés sur des critères de débouchés offerts aux petits producteurs au Burkina Faso restent, à ce jour, inconnues. Une étude plus poussée des enjeux de mise en œuvre et suivi de ces politiques pourrait éclairer cette question à l'avenir.

Le développement de filets sociaux pourrait marquer une asymétrie croissante dans les politiques pour l'agriculture familiale, par rapport aux mesures pour l'intégration au marché

Cette tendance a été soulignée par la littérature sur les projets de développement de l'irrigation en Afrique de l'Ouest:

> *Il semble souvent que l'agriculture familiale soit réduite à une « agriculture de subsistance » et représente le volet « social » des projets, en opposition à une agriculture entrepreneuriale considérée plus performante en termes de solvabilité, de viabilité économique, d'intégration aux marchés, etc.* (CTFD, 2017 :9)

Les résultats de ce mémoire, mis en lumière à travers des travaux existants sur les politiques agricoles ciblées sur l'AF et les petits producteurs,[166] confirment que cette tendance est approfondie dans le cadre des politiques publiques visant au développement des agropoles. En répartissant les mesures répertoriées dans nos trois études de cas selon les catégories d'action utilisées par Sabourin et al. (2014 :12) – *sécurité alimentaire et inclusion sociale* d'une part, et *développement socio-économique et territorial* d'autre part – il apparait que la première catégorie est en développement, tandis que la deuxième ne connait que peu de mesures.

Le développement des mesures sociales est documenté dans cette étude à travers les programmes de transferts monétaires et productifs (trois pays) et les plans d'aide alimentaire (céréales à prix social au Burkina Faso). Les projets de la Banque Mondiale pour le développement de filets de protection sociale, très similaires dans les trois cas, sont également à prendre en compte en ce sens. Si ces filets sociaux ne sont pas présentés comme partie intégrante des politiques agricoles, ils sont présentés comme (seule) alternative aux acteurs de l'agriculture familiale qui ne pourraient pas s'intégrer au marché. Telle est en tous cas une des critiques formulées par plusieurs acteurs du monde rural des pays étudiés (CPF-IFTREAT,2016 ; IPAR, 2018 :15).[167]

165 Des documents ont étés proposé à la signature des propriétaires, les amenant à renoncer à tout recours et compensation à la cession de leur terre. Pour plus d'informations sur les démarches de participation prévues dans le cadre du projet, voir Diop et al., 2017.

166 Les travaux les plus pertinents sont une analyse de l'émergence, des avancées et limites des politiques ciblées sur les AF en Amérique latine : Sabourin et al. 2014 ; et une étude adoptant l'angle de la promotion de l'investissement en agriculture selon les acteurs ciblés, au Guatemala, Nigeria, Philippines et Tanzanie : Vorley et al., 2012

167 « Le PSE est un programme excellent, mais on voit les petits exploitants comme de l'agriculture sociale et l'agrobusiness comme la "vraie" agriculture. » Un élu local sénégalais lors de l'atelier organisé par l'IPAR sur la NASAN riz au Sénégal, dans IPAR, 2018 :15.

La dichotomie entre filets sociaux et intégration au marché met en évidence que la question des acteurs cibles des politiques ne peut trouver de réponse satisfaisante sans interroger le modèle de développement agricole souhaité.

Le développement de mesures de filets sociaux creuse l'écart entre les exploitants les plus à même de s'intégrer au marché, sur lesquels les politiques publiques vont miser, et les autres. Les politiques mises en œuvre dans le cadre des agropoles impliquent à première vue une forte segmentation entre l'agrobusiness et l'agriculture familiale, mais aussi entre les attributaires de parcelles irriguées et ceux cultivant en système pluvial.

Pour appréhender les enjeux d'arbitrage entre acteurs cibles, il faut se demander quel niveau de complémentarité entre les acteurs du secteur agricole les politiques considèrent-elles comme possible, et souhaitable. Dans un scénario de dualisation extrême, il y a incompatibilité complète entre deux catégories que tout oppose – des agrobusiness parfaitement efficients et des agriculteurs de subsistance assistés. Si l'intégration de ces derniers est considérée comme inatteignable, les AB doivent être priorisés (afin éventuellement de financer les filets sociaux). En s'éloignant de ce scénario extrême, les politiques considèrent que (i) des co-bénéfices peuvent exister entre les catégories d'acteurs, voire (ii) nécessitent un accompagnement pour émerger.

Les résultats qui viennent d'être présentés révèlent que peu de mesures d'accompagnement des relations contractuelles ne sont mises en œuvre dans les cas étudiés. L'étude des documents de politiques publiques (chapitre 2) montre pourtant que des synergies vertueuses entre les acteurs du monde agricole sont bien envisagées. Les concepts « effets d'entrainement » restent vagues, et invitent à identifier les logiques sous-jacentes de ce modèle. Cette piste de prolongement est explorée dans la dernière partie du chapitre 3.

3.2 Prolongements pour l'agenda de recherche

Les résultats de cette étude constituent une base de connaissances nouvelles permettant la formulation d'un questionnement critique de l'objet d'étude. Certains enjeux implicites de l'approche par les agropoles en termes de trajectoires de développement sont mis en évidence par la caractérisation des politiques publiques. Ce dernier sous-chapitre identifie des lignes de recherche portant sur les origines et fondements idéologiques de l'approche par les pôles de croissance.

La première section se positionne à l'échelle des acteurs cibles, et propose d'analyser les politiques au regard de leur conception des "effets d'entrainement". En mobilisant des travaux sur la contractualisation, on met en évidence que l'écart entre les synergies souhaitées et l'action publique pour les voir se réaliser témoigne du caractère normatif de l'approche par les agropoles (3.2.1). Pour ce faire, on propose d'appréhender le contexte institutionnel et les rapports de force dans lesquels s'inscrit l'approche par les agropoles – et le recours au PPP que celle-ci implique (3.2.2). Enfin, on souligne la pertinence de l'échelle internationale et de l'approche par les *policy transfert studies* pour approfondir l'étude des agropoles et explorer les contours de l'action publique africaine (3.2.3).

3.2.1 L'écart entre les synergies souhaitées entre les acteurs du monde rural et l'action publique pour les voir se réaliser témoigne du caractère normatif de l'approche par les agropoles

Dans les plans de politique publique, les effets d'entrainement de l'agrobusiness sur l'agriculture familiale sont décrits selon une « vision simpliste »[168]

Dans les trois cas étudiés, les plans de politique publique promeuvent des relations contractuelles entre les acteurs du secteur agricole (chapitre 2, contextualisation des politiques publiques). Deux niveaux de mécanismes vertueux sont évoqués dans les documents d'orientation. Il y aurait (1) une corrélation entre

168 Ribier, Gabas et Nubupko, 2018

le développement de l'agrobusiness et l'essor des possibilités de contractualisation des producteurs, et (2) un impact nécessairement positif de la contractualisation sur ces derniers. Le terme d'*effets d'entrainement* est fréquemment utilisé pour désigner ces mécanismes, sans que de réelles précisions ne soient apportées quant aux conditions de leur réalisation.

Un concept général, inspiré en partie du Plan Maroc Vert (Stuhrenberg, 2016 :2), se retrouve avec de légères nuances dans les trois cas étudiés. Ce principe d'*agrégation* consiste, selon le document projet de Bagrépôle, à intégrer les exploitants familiaux autour d'un « *acteur investisseur (agrégateur) disposant d'une forte capacité managériale, financière et technique lui permettant d'optimiser le processus de production* ».[169] La dimension d'accès au crédit à travers des contrats de commercialisation est mentionnée plus explicitement dans le cas du Sénégal et de la Côte d'Ivoire (contrats de production ou de fourniture de ressources).

L'accent est mis sur la création d'emploi, et l'absence de précision des conditions de contrats sous-entend que l'investissement et la coordination verticale sont nécessairement riches en emplois.[170] Cependant peu de précisions sont apportées sur leur nature (salariés, ou contractuels indépendants), ni sur les niveaux de revenus envisagés. La question des choix des entreprises dans l'équilibre entre main d'œuvre salariée et mécanisation semble totalement écartée.[171]

La contractualisation est considérée comme nécessairement vertueuse, ses retombées positives doivent se propager des petits producteurs à une échelle large – allant jusqu'à « l'ensemble de l'économie nationale » comme précisé dans le PNDES burkinabé (:48).[172] Les résultats de cette étude montrent que peu, voire pas de mesures d'encadrement ne sont mises en œuvre. Les expériences documentées montrent que les réalisations sur le terrain sont pourtant loin d'être toutes concluantes. L'exemple du PPP Yaanovel illustre que les échanges entre les acteurs sont marqués par des asymétries et blocages contre-productifs (retard des avances données par l'opérateur pour financer les intrants des petits producteurs en début de campagne, menant à une baisse de production et à l'endettement (Chiapo, 2017).

Le cas du Maroc, considéré comme un exemple abouti de ce concept d'agrégation, montre également que la mise en œuvre de cette relation vertueuse ne va pas de soi (Faysse, 2015 ; IR, 2016). Ces constats empiriques appellent à être affinés et prolongés par des travaux portant sur les effets de la contractualisation.

La littérature scientifique sur les effets de la contractualisation met en évidence les risques qui lui sont associés…

Dans la littérature scientifique, la contractualisation est définie comme suit :

> « *Un accord contractuel écrit ou oral non cessible entre des exploitants agricoles et d'autres entreprises, stipulant une ou plusieurs conditions de production et une ou plusieurs* <u>*conditions*</u> *de commercialisation d'un produit agricole.* [souligné par l'auteure] » (Rehber, 2007)

Une partie de la littérature établi que les contrats peuvent impacter positivement les conditions de vie des producteurs, à travers une augmentation de leur revenu (Reardon et al., 2009). En se basant sur le cas d'une agro-industrie du Delta du Fleuve Sénégal intervenant dans le secteur horticole, Van den Broeck et al. (2017) montrent que l'emploi salarié formel a un effet positif sur les revenus des ménages, particulièrement sur les familles les plus pauvres.

169 Citation tirée du cadre de projet de Bagrépôle

170 Formulation d'objectifs ambitieux de création d'emploi dans le PNIA : Créer 2 400 000 emplois sur la période de 5 ans d'exécution du PNIA. Consulté en ligne.

171 Sur ce point, les enquêtes menées dans la VFS montrent que le nombre d'emplois créés est tributaire des choix réalisés par l'entreprise, et ne dépend pas linéairement de la proportion de mécanisation dans la production. Prointense Africa, 2016 :26

172 « *La mise en place des pôles de croissance et de compétitivité sera poursuivie et un cadre cohérent de leur développement sera institué. Cela devra permettre d'assurer un maillage optimal du territoire, afin qu'émergent des effets d'entraînement qui seront diffusés progressivement sur l'ensemble de l'économie nationale*. » :48

L'étude de ce mécanisme dans le cadre de filières nationales comme le riz met néanmoins en évidence que le bilan peut être beaucoup plus nuancé, voire négatif. Les points d'ombres identifiés par les travaux sont l'efficacité technique de la contractualisation (Swain, 2008, Chiapo, 2016), son effet sur le revenu (en diminuant les perspectives de profit face à des coûts d'assurance, Soullier, 2017 ; Soullier et Moustier, 2018), ainsi que la durabilité de ses effets (dans un contexte où l'intensification serait menée par des acteurs recherchant la rentabilité de court terme, Glover et al., 2014)[173]. Une récente étude en VFS souligne également le risque de précarisation des jeunes ruraux du fait de rythmes d'accumulation moindres : les garanties demandées aux producteurs contractualisés peuvent impacter la disponibilité foncière (Girard et al., à paraître:10).[174] Enfin, les débouchés pour de la main d'œuvre salariée constituent une concurrence et entraîne une hausse du coût de la main d'œuvre familiale, qui impacterait négativement les AF (ibid).

Les chemins d'impacts complexes de la contractualisation invitent donc à de fortes réserves quant à son caractère nécessairement vertueux (leur représentation graphique proposée par Soullier, 2017 est repris en annexe 12). Les conditions des contrats semblent déterminer grandement les avantages qui pourraient résulter de l'intégration des chaînes de valeur par la contractualisation. La littérature identifie des voies possibles pour l'action publique afin d'orienter et accompagner ces mécanismes.

… et identifie la contractualisation comme un outil de structuration de la filière plutôt qu'une panacée

L'État intervient peu sur les conditions de la contractualisation dans les cas étudiés. A la lumière d'une littérature plus empirique, on reprend néanmoins les mesures qui pourraient continuer à se développer. Des pistes pour maximiser le caractère vertueux de l'agriculture contractuelle et minimiser les risques sont également dégagées.

Le rôle incitatif de l'État passe principalement, dans les cas étudiés, par des mesures réglementaires sur des prix indicatifs (Sénégal, et Côte d'Ivoire). Elles ne semblent pour le moment peu ou pas mises en place. En plus de ces normes, certaines études recommandent d'apporter un soutien à la négociation des prix, notamment à travers le renforcement des organisations de producteurs (OP) (Soullier, 2017 ; (Soullier et Moustier, 2018). Il est fait mention d'un appui aux OP dans les missions de la SAED et l'Adériz, et dans une moindre mesure à Bagrépôle.

Stabiliser les conditions contractuelles permettrait également d'y inclure d'autres domaines que le prix, comme les compensations où l'accompagnement à la production, qui ne sont pas contemplés dans la plupart des contrats négociés directement entre producteurs et agrobusiness (Bourgoin et al., 2016 :31).[175] Dans d'autres pays, des agences publiques encadrent les contrats par filière, sous plusieurs aspects (par exemple l'ICAFE au Costa Rica, FARM :45).

Au Burkina Faso, une approche de la sécurisation des contrats par l'amont est adoptée. Il s'agit de sélectionner en amont les AB attributaires de périmètres à Bagrépôle en fonction de leurs intentions de fournir des emplois et des conditions de contrat avantageuses. Ces incitations semblent très peu contraignantes. En plus de précisions dans leurs modalités, et d'un suivi des engagements, un mécanisme de règlement des différends a par exemple été mis en place au Maroc (ibid). La pertinence de ces mesures est soulignée par des travaux portant sur les rapports de forces entre les parties des contrats, et les abus de pouvoirs qui peuvent en résulter (Little et Watts, 1994).

173 Cité dans Soullier et Moustier, 2018

174 *Certains riziers utilisent le foncier comme une garantie au crédit, en cas d'endettement le producteur ne peut plus cultiver sa propre parcelle et doit la louer le temps de rembourser son crédit.*

175 Le rapport de synthèse de l'étude Prointense Africa documente ainsi comment les AB négocient directement avec les producteurs les questions d'accompagnement à la production ou de contreparties les communautés.

Enfin, l'accès au crédit étant identifié comme une des principales causes de la non-réalisation du contrat par les producteurs (FARM :43), la dimension de l'accès au crédit devrait être priorisée, par exemple à travers des systèmes d'assurance-crédit (Soullier et Moustier, 2018).

Comment interpréter la faible action des États pour garantir les « effets d'entrainement » ?

La littérature sur la contractualisation en agriculture, tant théorique qu'empirique, est donc marquée par des zones d'incertitudes sur la mise en œuvre et les impacts de ces « effets d'entrainement ». Plusieurs modalités d'action publique sont identifiées qui permettent aux États d'accompagner la réalisation de relations contractuelles. Ces modalités ne sont que peu, voire pas mobilisées, mais ce mémoire n'a pu déterminer si ce constat est dû à un manque de moyens, ou à une décision des acteurs étatiques.

Les caps fixés dans les politiques publiques ne définissent que vaguement le rôle de l'État dans les étapes de réalisation des agropoles (référence aux étapes 4 et 5 du schéma page 4). L'objectif premier étant de faciliter un environnement propice à l'installation des agro-business et au développement d'activités agricoles, pourquoi l'action publique ne pourrait-elle prendre la forme d'un accompagnement de la contractualisation et des producteurs familiaux ?[176]

On suggère qu'appréhender le contexte institutionnel et les rapports de force qui marquent l'émergence de l'approche par les agropoles – et du recours au PPP que celle-ci implique – pourrait apporter des réponses à ces questions.

3.2.2 Les rapports de force dans lesquels l'approche par les agropoles a émergé invitent à questionner ses implications pour les trajectoires de développement agricole

Le paradigme libéral est un déterminant fort de la définition du problème de la faim dans le monde, et des solutions formulées.

De nombreux travaux se sont penchés sur les rapports de pouvoirs politiques et institutionnels dans le domaine de la sécurité alimentaire mondiale. Une partie des auteurs s'accorde sur le fait que le niveau de production ne soit pas l'enjeu majeur des crises du milieu des années 2000 (p. ex. Holt-Jimenez, 2012). De nombreux travaux montrent que les arènes et forums politiques sont dominées par le paradigme productioniste, au fort pouvoir discursif (Fouilleux et al., 2017).[177]

L'évolution du concept de sécurité alimentaire montre ainsi que les stratégies de développement économique formulées dans les arènes internationales mettent avant tout l'accent sur la productivité agricole et le commerce (Jarosz, 2011, à travers son analyse des textes de politique générale sur la sécurité alimentaire publiés la BM et la FAO). La dimension de disponibilité des produits agricoles est donc privilégiée, aux dépens de facteurs comme la pauvreté, le niveau des prix, les schémas de consommation ou la nutrition.

Le paradigme productiviste est intrinsèquement lié à une vision libérale du développement agricole : l'augmentation de la production, l'efficience et l'industrialisation sont promues comme voies à privilégier, promettant un accès aux marchés et la compétitivité (Jarosz, 2011 ; McKeon 2015 ; Fouilleux et al., 2017).

176 Des études mettent d'ailleurs en avant que le niveau de structuration des petits producteurs peut être un déterminant de l'intérêt des investisseurs (Boche, 2014:352 sur le cas du Mozambique). Un approfondissement des connaissances suivant ces lignes de recherche pourrait servir la compréhension des déterminants et implications de l'approche par les agropoles.

177 *Thompson (2005) définit le " productionisme " comme une " philosophie qui émerge lorsque la production est considérée comme la seule norme d'évaluation éthique de l'agriculture." Le productionisme (soit la hausse de la production) diffère du productivisme (technification et efficience, intensification par les intrants). La seconde est une variante de la première, plus directement liée à un modèle d'agriculture socio-technique spécifique axé sur les intrants et la technologie*. Cité dans Fouilleux et al., 2017 :2.

Dans ce contexte politique et institutionnel très asymétrique, la crise des prix de 2008 a été interprétée comme un problème de disponibilité et de production alimentaire, et l'approche par les moyens a été adoptée pour renforcer la production. Au vu des besoins de financement identifiés, le constat du manque de fonds publics et le recours au secteur privé sont souvent présentés comme relevant d'une logique implacable (voir la stratégie de *maximisation du financement* de la Banque Mondiale, 2018). La récente approche du financement mixte (*blended finance,* OCDE, 2017) illustre également cette nécessité de faire une utilisation stratégique des fonds à visée de développement (*development finance*, dans ce cas les fonds publics, y compris à travers des prêts), pour mobiliser des acteurs dont les objectifs sont avant tout commerciaux (par exemple des entreprises nationales ou multinationales, des fonds d'investissements. OCDE, 2017 :49).

Après 2008, les besoins de financement de l'agriculture africaine sont recensés dans le cadre d'une initiative qui prévoit l'élaboration de plans d'investissement agricole tant au niveau de l'ensemble de la région – le PRIA, Programme Régional d'Investissement Agricole de la CEDEAO – qu'au niveau de chacun des pays – les PNIA, Programmes Nationaux d'Investissement Agricole (Gabas, Ribier, Varlet et al., 2015). Les pays étudiés dans ce mémoire ont établi un PNIA entre 2008 (Sénégal) et 2010 (Burkina Faso et Côte d'Ivoire). Tous reposent en grande partie sur le secteur privé (comme mentionné au chapitre 2).

L'approche par les agropoles est une des solutions proposées dans ce contexte, elle appelle à être analysée en incluant une réflexion sur sa normativité

L'approche par les agropoles et le recours aux contrats de partenariats public-privé pour financer le secteur agricole ont ainsi émergé dans un contexte politique et institutionnel dominé par un référentiel[178] fortement libéral et productiviste. Les institutions internationales promouvant l'approche par les agropoles font partie de ces mêmes arènes de définition des concepts de sécurité alimentaire mettant l'accent sur la productivité agricole (sur la BM et la FAO, voir Fouilleux, 2009 ; Jarosz, 2011).

Les agropoles sont présentés comme une stratégie territoriale pour l'industrialisation d'un secteur, une stratégie qui répond avant tout à l'objectif d'attirer des fonds privés sans creuser les dépenses publiques (BM, 2018). Cette approche délimite plus ou moins explicitement un périmètre d'action publique. A titre d'illustration, les exonérations fiscales figurent parmi les instruments privilégiés, au nom de leur neutralité sur les dépenses publiques. Elles constituent pourtant un manque à gagner, qui peut se répercuter sur d'autres secteurs. Ces choix impliquent des changements structurels en termes de relations entre les acteurs du monde rural, de schémas de gouvernance financière des exploitations, et de finalité de l'activité agricole d'emblée une hiérarchie entre les systèmes agraire et en leur sein.

Cette réflexion sur la normativité de l'approche du développement agricole par les agropoles comme pratiquée en Afrique de l'Ouest invite à « re-politiser l'analyse » (Fouilleux et al., 2017).

3.2.3 Un objet d'étude riche en questionnements sur les contours de l'action publique, à la lumière des *policy transfer studies*

Une ligne de recherche portant sur la circulation des politiques publiques constitue la considération finale de ce mémoire. Cette étude a avant tout œuvré à caractériser les leviers d'intervention de l'Etat, apportant des réponses aux questions initiales telles que : quelles sont les politiques publiques nationales adoptées, avec quels moyens le sont-elles, selon quelles modalités, et pour quels acteurs ? Ces connaissances nouvelles pourraient également nourrir une réflexion sur la marge de manœuvre des acteurs porteurs de l'action publique. Dans quelle mesure sont-ils maîtres du jeu ? Quelles sont les conditions d'adoption de l'approche par les agropoles, qui a émergé au moins en partie dans les "arènes

178 Entendu selon les travaux de Muller (2000) comme un assemblage d'idées, de normes et d'instrument de politique qui résultent d'une construction de groupes sociaux engagés dans les processus politiques.

Rapport-Gratuit.com

internationales" et repose sur d'importants prêts ? Quel est le degré d'appropriation des gouvernements africains des solutions d'action publique formulées ?

Ces questions de recherche sont au croisement des sciences politiques et relations internationales. Elles trouvent leur inspiration dans le champ des *policy transfer studies,* qui étudie la circulation internationale des solutions d'action publique (voir Delpeuch, 2006). La branche de sociologie de l'action permet de s'intéresser en particulier aux processus de diffusion des solutions d'action publique formulées. Fortement liée à l'impulsion d'institutions comme la BAD, qui jouent un rôle de « fabrication des référentiels internationaux » (Fouilleux, 2009), l'approche par les agropoles questionne l'articulation des acteurs publics avec les acteurs extérieurs. Elle est porteuse de lignes directrices pour l'action publique, dont le caractère fortement normatif pose question.

Certains constats établis lors de cette étude illustrent la pertinence de questionner les agropoles sous l'angle de la circulation des solutions d'action publique. Le PDIDAS au Sénégal a par exemple certains attributs du transfert imposé, puisque le projet est financé à travers un prêt et est voué à inspirer la réforme foncière, un domaine clé et particulièrement sensible.[179] Le blocage du processus pourrait néanmoins être signe d'un certain pouvoir de négociation des acteurs nationaux : quel est alors le rôle des différents acteurs du gouvernement, des différents Ministères, ou encore des groupes de pression de la société civile ? Au Burkina Faso, certaines voix semblent s'élever au sein des ministères pour améliorer l'accompagnement des agriculteurs familiaux, ce qui pourrait être signe d'appropriation, d'hybridation de pratiques de politiques publiques.

Loin de correspondre à des situations manichéennes, les cas étudiés appellent à une caractérisation plus fine, afin de rendre compte des négociations et jeux d'acteurs aux intérêts diverses. Dans cette optique, la socio-anthropologie de l'action publique du développement invite à considérer que les relations entre les acteurs nationaux et internationaux sont certes asymétriques, mais pas à sens unique (Whitfield, 2008 ; Fresia et al., 2018). L'approfondissement de l'analyse devrait enfin prendre en compte les intérêts des acteurs extérieurs, à l'aune d'une vaste littérature sur les déterminants de l'aide (p. ex Alesina et Dollar, 2000 ou Chauveau et al., 2012).

179 L'usage de l'aide au développement ou du crédit en tant que moyen d'incitation ou de sanction en vue de contraindre un pays pauvre à adopter certaines réformes est considéré par plusieurs auteurs comme une forme de transfert imposé (Delpeuche, 2006)

Conclusion

Ce mémoire cherche à apporter des éclairages sur les dynamiques de l'action publique des pays ouest-africains. Ceux-ci privilégient sur la dernière décennie l'approche par les agropoles comme voie de développement du secteur agricole et du monde rural. Les agropoles sont des initiatives de développement spatial axées sur l'agriculture, ayant pour objectif de concentrer les activités agro-industrielles dans des zones à fort potentiel agricole, afin d'accroitre la productivité et d'intégrer la production, la transformation et la commercialisation de certains produits (BAD, 2018). La question centrale du travail porte sur les modalités d'action, acteurs cibles et justifications invoquées par les politiques qui œuvre à mettre en place ces agropoles.

Au vu des connaissances disponibles dans la littérature, on postulait que les politiques publiques de développement agricole par le modèle des agropoles se traduisent principalement par des exonérations fiscales à destination des agrobusiness. Il apparait effectivement que les stratégies adoptées ne font pas appel aux différents leviers disponibles de façon homogènes, et s'inscrivent avant tout dans un rôle de facilitation de l'environnement des affaires. L'action publique mobilise principalement les exonérations fiscales, invoquant leur efficacité et neutralité sur les finances publiques. Elles sont complétées par des réformes administratives visant à faciliter le commerce et l'investissement. En parallèle, les mesures associant le secteur privé sont en développement dans l'exécution des politiques agricoles, que ce soit pour l'assurance (PPP assuranciel de la Compagnie Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal), la recherche et formation (technopole de Bélier) ou l'assistance technique (société mixte Bagrépôle).

D'importantes infrastructures – surtout hydroagricoles pour la filière riz – sont également financées par des prêts de plusieurs dizaines de millions d'euros. Ces modalités peuvent poser question quant aux impacts des politiques sur l'endettement et la fiscalité à long terme des États, surtout en Côte d'Ivoire et au Sénégal, où l'État assure plus de 80% du financement des projets d'agropoles.

Les expériences documentées montrent que certaines politiques publiques se heurtent à d'importants défis d'opérationnalisation. Le domaine foncier illustre particulièrement ce point. Les réformes administratives et juridiques pour permettre la "sécurisation foncière" sont dans un état d'inachèvement juridique (cas de la PNSFMR du Burkina Faso, CTDF, 2017), voire, dans le cas du Sénégal, engendrent des blocages entre les acteurs (tant au niveau des communautés qu'entre le gouvernement et les bailleurs du PDIDAS). La mesure dans laquelle les évolutions actuellement documentées seront transposées dans les réformes du droit foncier en préparation sera un déterminant fort pour les agricultures ouest-africaines.

Les mesures effectivement mises en place – telles que les exonérations, soutenues par des réformes des institutions et procédures administratives ayant trait au commerce et à l'investissement – n'ont qu'un impact limité en termes d'afflux des capitaux privés. Les résultats de cette étude interrogent l'approche du développement par les agropoles telle que conceptualisée par les institutions porteuses (schémas). Les trois études de cas montrent que le passage de l'étape de création d'un environnement juridique et économique favorable (n°2) à celle de la concentration des activités agro-industrielles dans les pôles (n° 3) n'est pas un processus linéaire. A Bagrépôle, les espoirs sur l'apport des agrobusiness restent aujourd'hui frustrés par des retards et blocages, tandis que l'expérience du groupe Yaanovel en Côte d'Ivoire pose la question de la durabilité des PPP. L'action publique se limite presque exclusivement à favoriser les activités économiques, n'accompagnant que très peu les flux de production et de revenu entre acteurs (étapes 4 et 5).

Ce travail comporte plusieurs limites du fait de son caractère exploratoire. La prise en compte de certains facteurs qui pourraient influer sur les résultats n'a pas été possible dans le cadre de ce mémoire. En

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

premier lieu, l'accès à des données chiffrées sur les décaissements détaillés par poste de dépenses publiques agricoles pourrait affiner la caractérisation de l'action publique et de son implémentation. Certains facteurs déterminants de l'afflux des investissements privés n'entrent pas dans le champ de l'étude, par exemple les risques sécuritaires (qui pourraient expliquer des différentiels de résultats entre des pays comme le Sénégal et le Burkina Faso) ou les stratégies des acteurs nationaux : diplomatie économique, corruption, ou encore intérêts personnels.

En outre, la prise en compte d'un cadre d'intervention pluriel et non plus limité aux frontières nationales permettrait d'apporter un éclairage complémentaire sur l'objet d'étude. Questionner les stratégies géopolitiques des acteurs extérieurs constitue une piste de recherche particulièrement intéressante, comme l'illustre l'exemple du financement indien de pôles rizicoles ivoiriens. Les ambitions de la diplomatie indienne en Côte d'Ivoire, porte d'entrée sur le marché ouest-africain en sans doute une dimension géopolitique –notamment pour concurrencer Pékin sur le terrain africain en termes d'infrastructures et de débouchés dans le champ clé de l'alimentaire.

L'échelle internationale permet de pousser l'analyse au-delà des acteurs qui s'impliquent dans l'approche par les agropoles, pour questionner les stratégies des acteurs l'ayant fait émerger et qui contribuent à sa circulation. Les conclusions de ce travail invitent à analyser l'approche du développement agricole par les agropoles non comme un instrument neutre, mais bien comme une stratégie fortement normative, adoptée pour apporter une solution avant tout productiviste à la crise des prix de 2008. La ressemblance troublante avec des recommandations qui ne sont pas nouvelles illustre son ancrage dans un paradigme libéral.

> « *Les conditions de la croissance sont l'amélioration de la gestion des économies nationales, des réformes profondes dans le fonctionnement du secteur public et la promotion de l'initiative privée grâce à un système d'incitations efficace*.» (Rapport Economique sur l'Afrique, CEA et BAD, 1984)[180]

Interroger l'adéquation de cette conception du rôle de l'État avec les contextes propres aux pays dans lesquelles elle est appliquée semble clé. L'approche par les agropoles s'accompagne d'importantes transformations des rapports de pouvoirs entre les acteurs privés et étatiques, ainsi qu'entre les différents acteurs privés du secteur. Tant les décideurs africains que la recherche académique seront certainement amenés à se pencher sur ces évolutions.

180 Cité dans Jacquemot, 1988

Bibliographie

Actionaid (2014) *Quel avenir sans ma terre ? Des communautés mobilisées pour récupérer leur terre. Dakar: Actionaid.* [en ligne] https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/Quel_avenir_sans_ma_terre.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Alesina, A., & Dollar, D. (2000). Who gives foreign aid to whom and why?. *Journal of economic growth*, 5(1), 33-63.

Alpha, A. (2017). *Bilan de la mise en œuvre de l'Initiative NASAN au Burkina Faso*. Rapport Final CIRAD-AFD. 50p.

Ba et al. (2017) *Analyse et mise en perspective des exploitations familiales agricoles et des agro-industries au Sénégal*. ISRA-UGB-Enda Pronat. 149p

BAD. (2016) Note Conceptuelle. *Atelier sur Nourrir et Industrialiser l'Afrique : la Promotion des Agropoles et des Zones de Transformation des Produits Agricoles en Afrique*. 22-23 mars 2016. Abidjan, Côte d'Ivoire. [en ligne] https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Agropoles_Concept_Note_Final_FR.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

BAD (2018) Note Conceptuelle. *Séminaire de valorisation de connaissances sur les défis et opportunités liés à l'aménagement et à la mise en œuvre des ZTA dans les pays africains*. 12-14 février 2018. Tunis, Tunisie. [en ligne] https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Note_Conceptuelle_-_Les_zones_de_transformation_agroalimentaire__ZTA__et_la_transformation_du_secteur_agricole_en_Afrique_-_FR.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Banque Mondiale (2011) *Africa's future and the World Bank's support to it: Africa regional strategy* (English). Washington, DC: World Bank. [en ligne] http://documents.worldbank.org/curated/en/393441468202137255/Africas-future-and-the-World-Banks-support-to-it-Africa-regional-strategy [Dernier accès le 30 août 2018]

Banque Mondiale (2018) *Future of Food: Maximizing Finance for Development in Agricultural Value Chains*. World Bank, Washington, DC. [en ligne] https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29686 [Dernier accès le 30 août 2018]

Bazie Y.G. (2017) *L'insuffisance des allocations budgétaires en faveur de la modernisation des Exploitations Agricoles Familiales (EAF).* Présentation du Directeur de la Prospective et de la Planification Opérationnelle/MAAH. Ouagadougou, 14 novembre 2017

Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Palgrave Macmillan.

Boche, M. (2014) *Contrôle du foncier, agricultures d'entreprise et restructurations agraires : une perspective critique des investissements fonciers à grande échelle : Le cas de la partie centrale du Mozambique*. Thèse de Doctorat. Economies et finances. Université Paris Sud - Paris XI. Français.

Borras, S.M. Jr., Hall, R.; Scoones, I.; White, B. and Wolford, W. (2011) "Towards a Better Understanding of Global Land Grabbing: An Editorial Introduction." *The Journal of Peasant Studies* 38 (2): 209–216.

Bourgoin et al. (n.d.) *Co-construction d'un observatoire en accompagnement des politiques foncières au Sénégal*. [en ligne] https://agritrop.cirad.fr/583115/3/ASRDLF-JBv0-3.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Bourgoin et al., (2016A) *Rapport de synthèse: Les voies de l'intensification Agricole, Cas du Delta du fleuve Sénégal* (Sénégal). Prointense Africa, septembre 2016.

Bourgoin et al., (2016 B) Le delta du fleuve Sénégal: quel modèle agricole? In : A new emerging rural world: An overview of rural change in Africa. Atlas for the NEPAD Rural Futures Programme [en ligne] https://agritrop.cirad.fr/581730/1/ID581730.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Byiers, P., & Rampa, F. (2013). Corridors of power or plenty? Lessons from Tanzania and Mozambique and implications for CAADP. ECDPM Discussion Paper (Vol. 138).

Campbell, B. K., Gabas, J.-J., Pesche, D., & Ribier, V. (Éds.). (2016). *Les transformations des politiques de coopération : Secteurs agricoles et miniers au Canada et en France*. Paris: Karthala.

CCI (2017) Chambre de Commerce et d'Industrie du Burkina. *Etude sur les mesures pour une contribution efficace du secteur privé à la mise en œuvre du Plan National de Développement Economique et Social (PNDES)*. Ouedraogo, 2017. [en ligne]

http://www.cci.bf/sites/default/files/etude_contribution_secteur_prive_pndes_cci-bf_rso_0.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Chauveau, J. P. et al. (2012). La loi foncière en Côte d'Ivoire. Les Notes de Synthèse-Comité Technique Foncier et Développement, (8)

Chiapo, A. (2016) Agriculture contractuelle et efficacité technique : Cas du pôle rizicole de Yamoussoukro (Côte d'Ivoire). Thèse de Doctorat. Université Alassane Ouattara. 147p

Chiapo, A. (2017) *Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition en Côte d'Ivoire : Analyse critique du secteur rizicole*. Rapport à l'Institut Africain pour le Développement Economique et Social – Centre Africain de Formation. 41p

CNUCED (2000) *Tax Incentives and Foreign Direct Investment. A Global Survey*. ASIT Advisory Studies No. 16. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development. [en ligne] http://unctad.org/en/Docs/iteipcmisc3_en.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Commission de l'UEMOA (2018) Les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation. #2 Où et comment se développent les marchés fonciers ruraux ? AGTER-IPAR-IRD [en ligne] http://www.agter.org/bdf/_docs/uemoa_marches_fonciers_ruraux_fiche_2.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Cotula, L. (2013). *The Great African Land Grab? Agricultural Investments and the Global Food System*. London: Zed Books.

Cours des Comptes Européenne (2018) «Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités». Rapport spécial n° 9/2018 [en ligne] https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=45153 [Dernier accès le 30 août 2018]

CPF-IFTREAT (2016) Confédération Paysanne du Faso - Institut de Formation et de Recherche en Economie Appliquée Thiombiano *Rapport d'étude sur les stratégies de financement de la Banque Mondiale dans le secteur agricole au Burkina Faso*. Rapport final. [en ligne] http://cpf-bf.org/IMG/pdf/rapport_atelier_regional_cpf_vf_diffusion.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

CTFD (2017) Comité Technique Foncier et Développement *Enjeux fonciers et modèles de développement sur les périmètres irrigués en Afrique de l'Ouest*. Notes de Synthèses. 23 – 2017 [en ligne] https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Note-de-synthese-23-VF.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Daviron, B., Faivre Dupaigre, R., Ribier, V., Rolland, J. P., Voituriez, T., & Fallot,, A. (2004). *Manuel d'élaboration des politiques agricoles: construction d'argumentaires pour l'intervention publique en Afrique de l'Ouest et du Centre*. GRET.

Dell'Angelo, J., D'Odorico, P., Rulli, M., Marchand, P., (2017). "The tragedy of the grabbed commons: coercion and dispossession in the global land rush". *World Development* 92, 1–12.

Delpeuch T. (2006). « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* ». *Critique Internationale*, Presses de Sciences Po, 2009/2, no43, pp 153-165.

Demont, M. (2013) "Reversing urban bias in African rice markets : a review of 19 national rice development strategies" *Glob. Food Secur*. 2,172–181.

Dieng, M. (2015) Rapport d'étude portant sur les stratégies de financement de la Banque Mondiale dans le secteur agricole au Sénégal. [en ligne] http://www.toustrompes.be/wp-content/uploads/2016/04/Rapport-BM-Senegal-_Final.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Diop et al., (2017) *Large scale land leases: a rural communities' business*. Compte rendu de la conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le foncier et la pauvreté. [en ligne] https://www.conftool.com/landandpoverty2017/index.php/01-05-Diop-684_paper.pdf?page=downloadPaper&filename=01-05-Diop-684_paper.pdf&form_id=684&form_version=final [Dernier accès le 30 août 2018]

Ducroquet et al., (2017) *L'agriculture de la Côte d'Ivoire à la loupe : État des lieux des filières de production végétales et animales et revue des politiques agricoles*. Joint Research Center (EC) [en ligne] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport_de_jrc_lagriculture_de_cote_divoire_a_la_loupe.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Eboko Fred, Hassenteufel P. (pref.) (2015). *Repenser l'action publique en Afrique: du sida à la globalisation des politiques publiques*. Paris: Karthala, 262 p.

FAO. (2012). Rapport sur la situation internationale de l'alimentation et de l'agriculture. *Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur*. 202 pages.

FAO. (2014). *Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso, 2006-2013* (p. 77). Consulté à l'adresse Food and Agriculture Organization website: http://www.fao.org/3/a-i4513f.pdf

FAO. (2016) *Partenariats public-privé pour une croissance agricole inclusive*. Rapport de la Vingt-neuvième Conférence régionale de la FAO pour l'Afrique à Abidjan (Côte d'Ivoire), 4-8 Avril 2016. 11 pages. [en ligne] http://www.fao.org/3/a-mp575f.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

FARM (2018) *Contractualiser avec les agriculteurs en Afrique : rapport du groupe de travail.* [en ligne] http://www.fondation-farm.org/zoe/doc/synthesegroupetravail.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Faye I.M., Benkahla A., Touré O., Seck S.M., Ba C.O (2011). *Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène*, Dakar, Sénégal, IPAR.

Faysse, N. (2015). The rationale of the Green Morocco Plan: missing links between goals and implementation. *The Journal of North African Studies*, 20(4), 622-634.

Fofana, L. (2017) *Panel d'échange sur l'insuffisance des allocations budgétaires en faveur de la modernisation des EAF*. Direction Générale des Productions Végétales, MAAH du Burkina Faso.

Fouilleux È. (2009). «Acteurs et concurrences dans la fabrication des référentiels internationaux, la FAO et les normes de politique agricole » In : *Normer le monde*. Paris : L'Harmattan, p. 153-175

Fouilleux, E., Bricas, N., & Alpha, A. (2017). 'Feeding 9 billion people': global food security debates and the productionist trap. *Journal of European Public Policy*.

Fresia, M., Lavigne Delville, P., & Moatti, J. P. (2018). *Au cœur des mondes de l'aide internationale: regards et postures ethnographiques*. Karthala

Gabas, Ribier et al. (2015A). Gabas, J.J, et Ribier, V. Giordano, T. (collab.) *Etude sur le financement du développement agricole en Afrique de l'ouest : Etude de cas sur le financement du développement agricole au Sénégal*. Montpellier : CIRAD-ES, 80 p.

Gabas, Ribier et al. (2015B). Gabas, J.J, Ribier, V. Varlet, F., Brochard, V., Giordano, T. (collab.) *Etude sur le financement du développement agricole en Afrique de l'ouest Synthèse tirée de l'analyse comparative des études de cas : Côte D'Ivoire, Ghana, Sénégal*. Montpellier : CIRAD-ES, 24 p.

Gadiaga, K. (2018). Promotion des investissements : Le Code révisé arrive en 2018. Consulté 21 août 2018, à l'adresse Journal L'Economiste du Faso website: https://www.leconomistedufaso.bf/2018/01/29/promotion-investissements-code-revise-arrive-2018/

Gálvez Nogales, E. (2010). *Agro-based clusters in developing countries: staying competitive in a globalized economy*. Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper (FAO)

Gálvez Nogales, E. (2014). *Making economic corridors work.* Rome: FAO. Agribusiness and Food Industries Series No. 4

Girard, P., Bourgoin, J., Diop, D., Camara, A. D., & Dia, D. (à paraître). Evolution des structures agraires et installation des jeunes en agriculture. Retour sur quarante ans d'installation en agriculture irriguee dans le delta du fleuve Senegal. In *Structures agraires et acces des jeunes a la terre. Gestion intrafamiliale du foncier et strategies d'autonomisation des jeunes / Merlet Michel (ed.), Levesque Robert (ed.), Range Charline (ed.), Benkahla Amel (ed.)* (p. 123-143). Consulté à l'adresse http://publications.cirad.fr/une_notice.php?dk=593403

Hathie, I. (2016). Politiques d'autosuffisance en riz en Afrique de l'Ouest : quels acquis, quelles limites et quels débats ? *Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire No. 23. Inter-réseaux, Dakar*.

Holt-Giménez, E. et al. (2012): We Already Grow Enough Food for 10 Billion People … and Still Can't End Hunger. *Journal of Sustainable Agriculture*, 36:6, 595-598. http://dx.doi.org/10.1080/10440046.2012.695331

Invest Burkina. (2016). *Liste des projets de la Banque de Projets de l'Agence de Promotion des Investissements du Burkina Faso* (p. 24). Consulté à l'adresse http://docplayer.fr/20500448-Liste-des-projets-de-la-banque-de-projets-de-l-api-bf-2016.html

IPAR (2018) Rapport de l'atelier de réflexion sur la NASAN au Sénégal : bilan et perspectives. Dakar, 31 mai 2018

Jacquemot, P. (1988). La désétatisation en Afrique subsaharienne : enjeux et perspectives. *Revue Tiers Monde*, 271-293. Accès en ligne https://www.jstor.org/stable/23590878

Jamart, C., Jorand, M., & Pascal, P. (2014). La faim, un business comme un autre. Comment la Nouvelle Alliance du G8 menace la sécurité alimentaire en Afrique. Oxfam France report, Action Contre la Faim et le CCFD–Terre Solidaire. [en ligne] https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/rapport_nasan_final.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Jamart, C., Dagorn, J.-C., Jorand, M., & Pascal, P. (2016). *Agriculture africaine : L'impasse des pôles de croissance agricoles* (p. 42). ACF, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam.

Janin, P. (2008) « Le soleil des indépendances (alimentaires) » ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal. In : Giblin B. et Janin P., éds., 2008. *Les enjeux de la crise alimentaire mondiale.* Paris, France : La Découverte, Hérodote, 131, 92-117.

Jarosz, L. (2011). Defining world hunger: Scale and neoliberal ideology in international food security policy discourse. *Food, Culture & Society*, 14(1), 117-139.

Kaboré, E., & Bazin, F. (2014). Évaluation économique ex-post du barrage de Bagré au Burkina Faso IIED, London. [en ligne] http://pubs.iied.org/pdfs/G04006.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Lavigne, P. (2017) Fred Eboko : Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à l'analyse de la globalisation des politiques publiques. In: « Analyses bibliographiques », *Revue internationale des études du développement* 2017/1 (N° 229), p. 209-224. DOI 10.3917/ried.229.0209

Little, P, et Watts, M. (1994) *Living under Contract: Contract Farming and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa*. Paperback. Madison, Wis: University of Wisconsin Press, 1994

Lynn, S., & Hathie, I. (2016). *Développement Rural et Sécurité Alimentaire- Analyse d'économie Politique (PEA) des Filières de l'Arachide et du Riz au Sénégal*. Rapport final [en ligne] http://www.ipar.sn/IMG/pdf/analyse_d_economie_politique_pea_des_filieres_de_l_arachide_et_du_riz_mai_2016_vf.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

McKeon, N. (2015) *Food Security Governance. Empowering Communities, Regulation Corporations*. London: Routledge

Matho, A. (2013) *L'Afrique fait sa révolution dans le riz* (reportage à l'occasion du troisième Congrès du riz en Afrique, Yaoundé, Cameroun. 2013). [en ligne] https://grainesdinfo.wordpress.com/2014/01/26/lafrique-fait-sa-revolution-dans-le-riz/ [Dernier accès le 30 août 2018]

Muller P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique* : 189-208.

Mwachinga, E. (2013). *Results of investor motivation survey conducted in the EAC*. World Bank, presentation given on, 13-02-2013. Lusaka, Zambia . [en ligne] https://www.taxcompact.net/documents/workshop-lusaka/2013-02-13_itc_Mwachinga_WBG.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

NEPAD (2011) *Cadre d'action pour l'investissement agricole au Burkina Faso*. Document provisoire pour atelier de restitution. Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique. Disponible en ligne http://www.oecd.org/fr/pays/burkinafaso/47860248.pdf

OCDE (2018) *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264288768-en

OMC. (2018). *Trade Policy Review Body—Trade policy review—Report by the Secretariat—The member countries of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU)* (N° WT/TPR/S/362). Consulté à l'adresse World Trade Organization website: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=((%20@Title=%20burkina%20faso)%20or%20(@CountryConcerned=%20burkina%20faso))%20and%20(%20(%20@Symbol=%20wt/tpr/s/*%20))&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#

Ouattara, N., 2016. *Les pôles de croissance agricole: la panacée aux maux de l'agriculture africaine?* Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire No. 24. Inter-réseaux, Ouagadougou.

Ouedraogo, O. ; Sedogo, S.A. (2014) Les enjeux pour les petits producteurs dans l'irrigation à grande échelle – le cas du barrage de Bagré au Burkina Faso. Rapport final GWI – IIED – IUCN – IED.

Parlement Européen (2016) *Rapport sur la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition*. N°A8-0169/2016. 39 p. [en ligne] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0169+0+DOC+XML+V0//FR [Dernier accès le 30 août 2018]

Picard, F., Coulibaly, M., & Smaller, C. (2017). *The Rise of Agricultural Growth Poles in Africa*. Note de synthèse 6. International Institute for Sustainable Development.

PNUD (2012) *Rôles et opportunités pour le secteur privé dans l'industrie agroalimentaire en Afrique.* PNUD Initiative africaine pour les marchés inclusifs (AFIM). Résumé analytique. [en ligne] http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Partnerships/Private%20Sector/Resume%20Analytique_Les%20roles%20et%20les%20opportunities%20pour%20le%20secteur%20prive%20de%20l%27industrie%20agroalimentaire.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

PRACAS (2014) *Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise, volet agricole du Plan Sénégal Emergent.* Document principal. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural du Sénégal [en ligne] http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/sen145874.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Premier Ministère du Burkina Faso, (2012) *Plan stratégique* 2013-2017 de Bagrépôle

Purseigle, F., Nguyen, G., Blanc, P. (dir.). (2017). *Le nouveau capitalisme agricole: De la ferme à la firme*. Paris: Presses de Sciences Po

Reardon, T., & Barrett, C. B. (2000). Agroindustrialization, globalization, and international development: an overview of issues, patterns, and determinants. *Agricultural economics*, 23(3), 195-205.

Reardon, T., Barrett, C., Berdegué, J. et Swinnen, J. (2009) « Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries ». *World Development* 37, no 11: 1717 27. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.08.023

REEA (2017) *Recensement des Exploitants et Exploitations Agricoles de la République de Côte d'Ivoire 2015-2016.* Rapport préliminaire, volume 1. UE-FAO. [en ligne] http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wca/docs/CIV_FRE_REP_PRELIMINARY_2015_VOL1.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Rehber, E. (2007). "Vertical Integration in Agriculture and Contract Farming: Private Strategies, Public Strategies & Food System Performance." USDA Land Grant University Research Project, Working Paper. *Journal of Scientific Research,* 2(1), 14-20.

République du Sénégal (2014) *Plan Sénégal Emergent* [en ligne] https://www.sec.gouv.sn/sites/default/files/Plan%20Senegal%20Emergent_0.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Ribier, V., & Baris. P. (2013) « Vers un renouveau de politiques agricoles en Afrique?. » In : *Déméter 2014 : économie et stratégies agricoles*. Paris : Club Déméter, p. 143-158. [en ligne] https://www.clubdemeter.com/fr/le-demeter/consulter-le-demeter-2014 [Dernier accès le 30 août 2018]

Ribier, V. & Gabas, J.J. (2016) « Vers une accentuation des disparités dans le financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest ? » *Cahiers Agricultures* 25, 65007

Ribier, V., Gabas, J., & Nubukpo, K. (2018). Quelle place pour l'agriculture dans les plans émergence des gouvernements africains? *Présenté aux XXXIVèmes Journées du développement de l'Association Tiers-Monde : L'émergence en question, Marqueurs et dynamiques du développement.* CREG - Université Grenoble Alpes, 30-31 mai 2018.

Sabourin et al., (2014) « Agricultures familiales en Amérique latine. Émergence, avancées et limites des politiques ciblées », *Revue Tiers Monde* 2014/4 (n° 220), p. 23-41. DOI 10.3917/rtm.220.0025

Sarouni, Y. & Stuhrenberg, L. (2018) « Les marchés institutionnels alimentaires en Afrique : Quelles évolutions et quelles contributions au développement ? » *Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire No. 26. Inter-réseaux, Dakar*.

Société Générale. (n.d.). Fiscalité du Burkina Faso, de la Cote d'Ivoire, du Sénégal. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse Solutions Import Export website: https://import-export.societegenerale.fr/fr/fiche-pays

Soullier, G. (2017) *Modernization of domestic food chains in developing countries: what effects on small-scale farmers? The rice value chain in Senegal*. Thèse de doctorat: sciences économiques. Université de Montpellier, Montpellier. 250p.

Soullier, G. (2018) RICE Flagship Project 2: Learnings so far and priorities for the next three year. *Présenté aux MELIAG workshop, Sept 3-6, 2018, Bangkok Thaïlande*

Soullier, G. ; Moustier, P. ; Ba, A., Bourgoin, J. (2018). *Les effets des agrobusiness sur les petits producteurs dans la vallée du fleuve Sénégal : résultats de trois études de cas*. Montpellier : CIRAD, 34 p

Soullier, G., et Moustier, P. (2018) "Impacts of Contract Farming in Domestic Grain Chains on Farmer Income and Food Insecurity. Contrasted Evidence from Senegal". *Food Policy*, août 2018. https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2018.07.004

Speakman, J., Koivisto, M., 2013. *Growth poles: raising competitiveness and deepening regional integration, in: The Africa Competitiveness Report*. World Economic Forum, Geneva, p. 221.

Stuhrenberg, L. (2016) Plan Maroc Vert : les grands principes et avancées de la stratégie agricole marocaine *Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire No. 20. Inter-réseaux, Dakar*.

Swain, B. (2008). *An analysis of impact of contract farming on farm productivity and efficiency: The case of hybrid paddy seed cultivation in south India*. [en ligne] http://www.tropentag.de/2013/abstracts/full/656.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Tapsoba, A. et al., (2018) « Grands périmètres irrigués et résilience des paysans au Sahel. Le cas de Bagré au Burkina Faso », *Revue internationale des études du développement* 2018/3 - 235), p. 147-176. https://doi.org/10.3917/ried.235.0147

Thieba, D., Ouédraogo, P., & Ouédraogo, S. K. (2010). *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina.* Foncier et Développement. [en ligne] https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Politique-Securisation-fonciere-en-milieu-rural-au-Burkina.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

USDA (2018) Foreign Agricultural Service. Global Agricultural Information Network. *Senegal, Burkina Faso and Mali Grain Report* [en ligne] https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Dakar_Senegal_4-19-2018.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

USDA (2018) Foreign Agricultural Service. Global Agricultural Information Network. *Côte d'Ivoire Grain Report* [en ligne] https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Accra_Cote%20d'Ivoire_4-16-2018.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Van den Broeck, G., Swinnen, J., & Maertens, M. (2017). Global value chains, large-scale farming, and poverty: Long-term effects in Senegal. *Food policy*, 66, 97-107.

Venot, J. P., Dare, W., Kabore, E., Francoise, G., Tapsoba, A., Idani, D., & Carboni, S. (2017). *Ideologies. Development models and irrigated land tenure: the bagré irrigation project in Burkina faso*. Paper prepared for presentation at the 2017 World Bank Conference on Land and Poverty. The World Bank - Washington DC, March 20-24, 2017

Vorley, B., Cotula, L., & Chan, M. K. (2012). *Tipping the Balance: Policies to shape agricultural investments and markets in favour of small-scale farmer*. Oxfam Policy and Practice: Private Sector. 9(2), 59-146.

Wade, A. (2014) *Plan Sénégal Emergent*. Présentation au 2ème Forum sur le développement industriel inclusif et durable, ONUDI. Vienne, 4-5 nov. 2014 [en ligne] https://www.unido.org/sites/default/files/2014-11/wade_Senegal_Emergent__0.pdf [Dernier accès le 30 août 2018]

Webber, M., & Gálvez Nogales, E. (2017). *Territorial tools for agro-industry development – A Sourcebook.* Rome: FAO.

Whitfield, L. (Ed.). (2008). *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. OUP Oxford.

Willoughby, R. (2014). *Un aléa moral ? Les méga-partenariats public-privé dans l'agriculture africaine* (p. 46). Consulté à l'adresse Oxfam website: https://www.oxfamsol.be/fr/un-alea-moral-les-mega-partenariats-public-prive-dans-lagriculture-africaine

Zittoun, P. (2014). *The political process of policymaking: A pragmatic approach to public policy*. Springer.

Annexes

Annexe 1 Initiatives en lien avec l'approche des agropoles.....63

Annexe 2 Synthèse de revue de littérature sur les approches territoriales du développement agro-industriel.....64

Annexe 3 Liste des personnes ressources.....65

Annexe 4 Représentation schématique du développement du pôle de Bagré.....66

Annexe 5 Développement des zones irriguées autour du barrage de Bagré au Burkina Faso.....67

Annexe 6 Caractérisation des politiques publiques : cas du Burkina Faso.....68

Annexe 7 Organisation en pôles agro-industriels pour la production de riz selon la SNDR ivoirienne….82

Annexe 8 Caractérisation des politiques publiques : cas de la Côte d'Ivoire.....83

Annexe 9 Rizerie en attente d'opérateur privé, Gagnoa, Côte d'Ivoire.....97

Annexe 10 Dynamiques de espaces agricoles dans le Delta du Fleuve Sénégal 1965-2016.....98

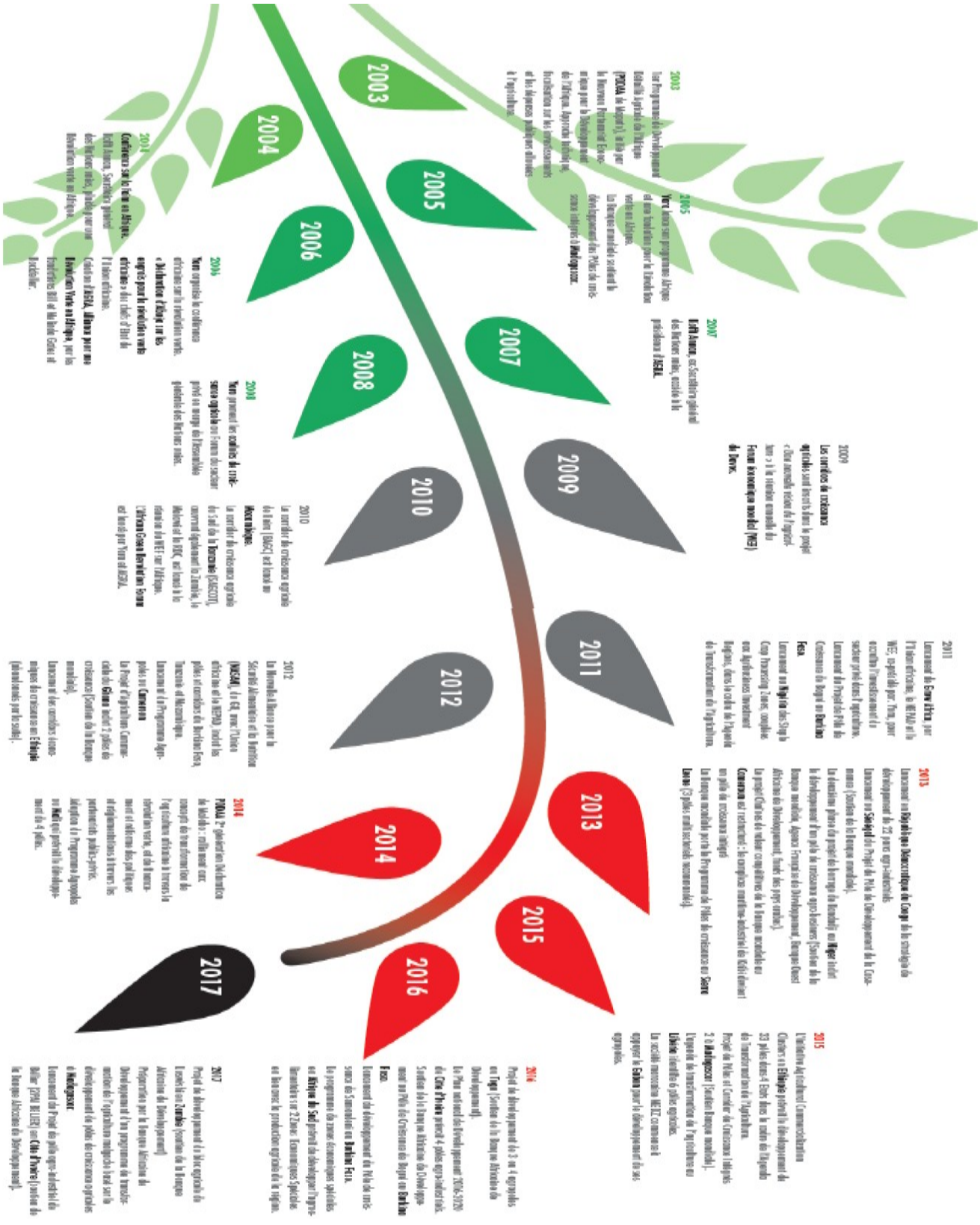
Annexe 11 Caractérisation des politiques publiques : cas du Sénégal.....99

Annexe 12 Chemins d'impacts de la contractualisation identifiés dans la littérature.....112

Rapport-Gratuit.com

Annexe 1 Initiatives en lien avec l'approche des agropoles

Source : Jamart et al., 2016 :20



Annexe 2 Synthèse de revue de littérature sur les approches territoriales du développement agro-industriel

	Contribution au développement économique souhaitée	Champ géographique	Actions publiques
Agropole/ Pôle de croissance agricole	Economies d'échelle et d'agglomération (zones à fort potentiel agricole). Augmenter la production, transformation, commercialisation. Amélioration de la qualité et de la valeur ajoutée.	Espaces précis à l'échelle d'une région ou de plusieurs régions au sein d'un pays	Financements publics aux côtés d'investissements privés indépendants Réformes pour rendre le contexte favorable Infrastructures et services au bénéfice des entreprises à l'intérieur et à l'extérieur de la zone
Couloir Agricole	Planification intégrée des interventions en matière d'infrastructure et d'agro-industrie	Régionale, nationale ou supranationale (développement autour d'un corridor de transport, sur des centaines ou des milliers de kilomètres)	Combinaison des investissements dans les infrastructures avec des réformes de politique commerciale et réglementaire et des plans de développement sectoriel
Parc agro-industriel	Ajout de valeur par le traitement et l'innovation	Urbain (zone de production accessible); quelques hectares	Infrastructures communes, installations logistiques et services dédiés
Cluster agricole	Liens de réseau	Agglomération régionale ou provinciale (autour de la zone de production); centaines ou milliers d'hectares	Economies d'agglomération et promotion de l'action collective
Zone Economique Spéciale	Exportation et promotion de l'IDE	Urbain (proximité plateformes de transports); quelques hectares	Cadre économique et réglementaire avantageux. Infrastructures et services exclusivement dans la ZES
Agro-incubateurs	Développement de l'entrepreneuriat	Urbain; quelques centaines de mètres carrés	Infrastructure souvent commune, services dédiés pour créer de nouvelles entreprises agroalimentaires

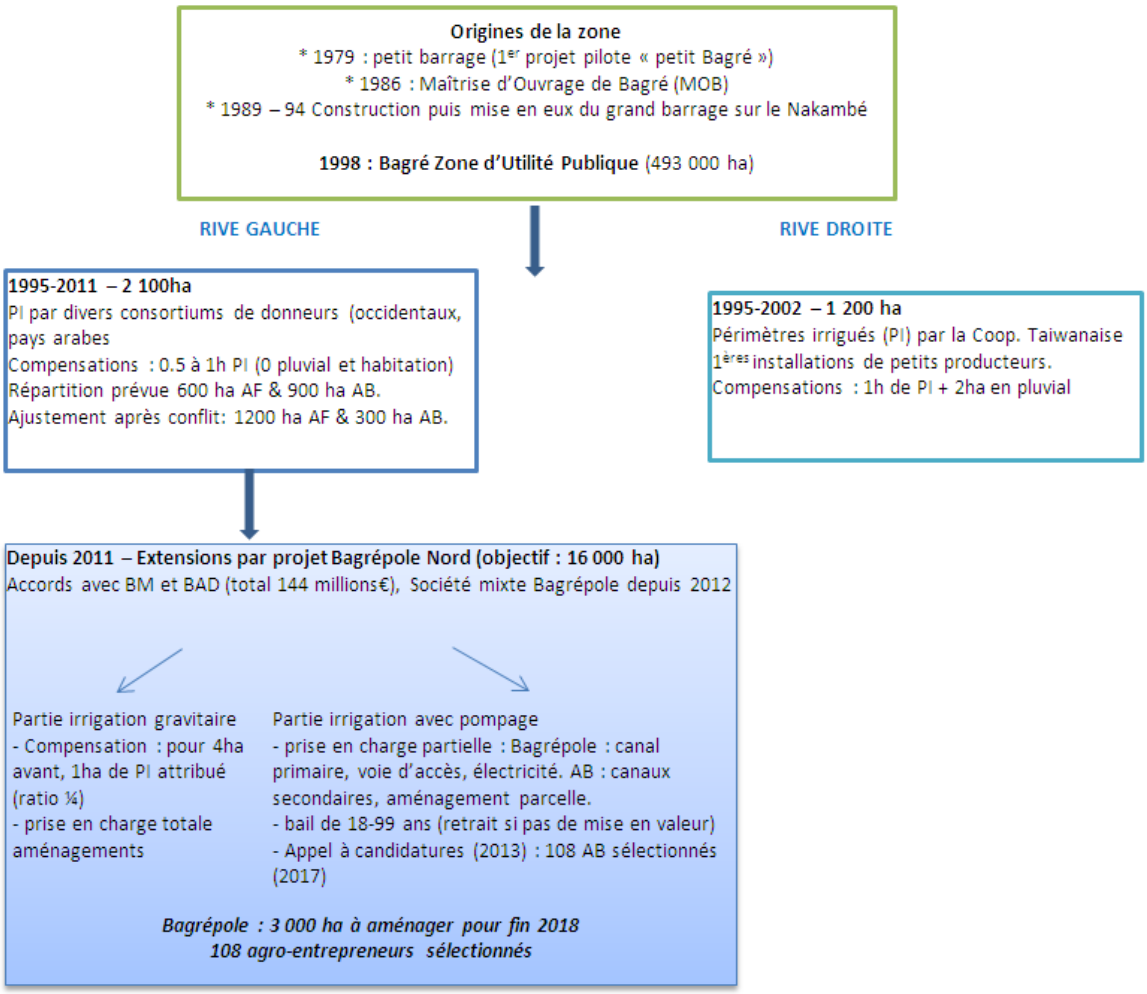
Source : l'auteure, à partir de la revue de littérature (notamment les tableaux synthétiques de Ouattara, 2016 :2 et Picard et al., 2017 :3)

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Annexe 3 Liste des personnes ressources

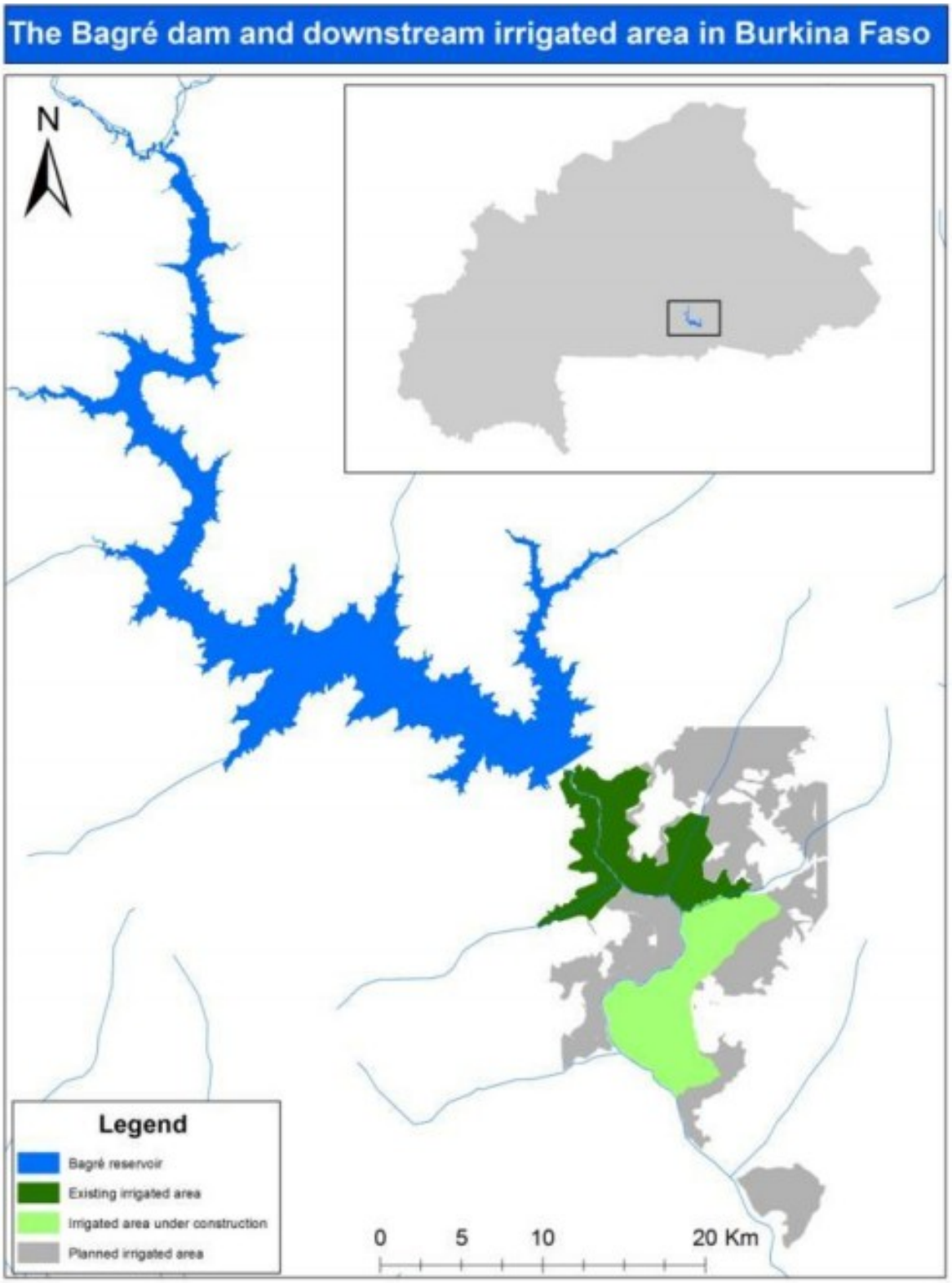
Pays/ thème de référence	Personnes ressources
Burkina Faso	▪ Arlène Alpha, CIRAD Ouagadougou Entretien avec l'auteure 6.07.2018 à Montpellier ▪ Abdoulaye Tapsoba, CIRAD Nogent Entretien avec l'auteure 05.05.2018 à Nogent sur Marne ▪ Françoise Gérard CIRAD Nogent Entretien avec l'auteure 05.05.2018 à Nogent sur Marne ▪ Nadia Ouattara, Inter-réseaux Ouagadougou Entretien avec l'auteure 6.07.2018 à Montpellier
Côte d'Ivoire	▪ Traoré Aboubacry, responsable de la valorisation à l'Aderiz, dans le pôle transformation, Entretien avec Guillaume Soullier économiste au CIRAD, en Côte d'Ivoire le 31.05. 2018
Sénégal	▪ Jérémy Bourgoin, CIRAD/ ISRA, entretien avec l'auteure 6.07.2018 à Montpellier ▪ Pierre Girard, CIRAD/ ISRA entretien skype avec l'auteure 28.07.2018 ▪ Antoine Ducastel CIRAD, entretien avec l'auteure 6.07.2018 à Montpellier
Sectoriel riz	▪ Frédéric Lançon, CIRAD mail et échange avec l'auteure

Annexe 4 Représentation schématique du développement du pôle de Bagré



Source : l'auteure, sur une proposition d'A. Alpha

Annexe 5 Développement des zones irriguées autour du barrage de Bagré au Burkina Faso



Source : Venot et al. 2017 :8

Annexe 6 Caractérisation des politiques publiques : cas du Burkina Faso

1- Transferts

1.1 Transferts fiscaux

- **Le régime fiscal a vocation à attirer les investissements productifs vers le secteur agricole, via des avantages pour les grands investissements et l'export.**

Le code des investissements actuel offre des avantages progressifs en fonction des catégories d'investissement, du moins au plus élevé, avec la création d'emploi comme condition pour recevoir les avantages fiscaux. Le secteur agricole est stratégique : pour les entreprises de l'agriculture, la sylviculture, l'élevage et la pisciculture, les critères de seuil d'investissement et de création d'emplois minimum pour bénéficier des avantages sont réduits au quart.[181] La catégorie *investissements pour l'exportation* (D), accessibles aux entreprises dont au moins 80% de la production est destiné au marché extérieur, bénéficie des avantages fiscaux les plus élevés, avec une exonération de moitié pour l'ensemble taxes de façon permanente. Le tableau ci-dessous propose une synthèse des différents régimes fiscaux et de leurs conditions et avantages respectifs.

-14- Tableau: Principaux transferts fiscaux au Burkina Faso

	Régime A	Régime B	Régime C	Régimes D/ « Exportation »
Conditions : - **Montants** (millions FCFA) - **Emplois créés** - Part de la production pour l'**export**	100 <x < 500 +20 n.a.	500<x<2 000 +30 n.a.	x>2 000 +40 n.a.	x> 1 000 +30 +80%
Avantages en phase d'investissement (jusqu'à 4ans)	Douanes réduites à 5% sur les équipements, les matériels et les pièces de rechange Exonération de TVA sur les productions locales			
Avantages en phase d'exploitation	5ans à 100%, puis 3 ans à 50% (Patente, IMFPIC, IBICA, IRVM)	6ans à 100%, puis 3 ans à 50% (Patente,TPA, TBM, IMFPIC, IBICA, IRVM)	7ans à 100%, puis 3 ans à 50% (Patente,TPA, IMFPIC, TBM, IRVM)	7ans à 100%, puis à 50% (permanent) (« tous droits, impôts, et taxes liés à leur objet »)
Facilités pour l'impôt sur les bénéfices*	2 ans	3 ans	4 ans	4 ans
Autres avantages	n.a.	n.a.	Stabilisation du régime pendant la durée de l'agrément	20% de la production peuvent être vendus sur le marché national

Source : élaboration par l'auteur[182]

181 Source : MEPC de l'OMC (OMC, 2018)
182 Élaboré par l'auteur à partir des sources suivantes (consultées en mai 2018). Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat du Burkina Faso (CCI, 2017). Site de l'agence de promotion des

Notes :
* Facilités pour l'impôt sur les bénéfices : Possibilité de déduire du bénéfice imposable jusqu'à 50% du montant des investissements, dans la limite de 50% du bénéfice imposable. Report des déficits antérieurs sur le bénéfice imposable pendant X années d'exercice supplémentaires.
IBICA : impôt sur les bénéfices industriels, commerciaux et agricoles
IMFPIC : impôt minimum forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales
IRVM : impôt sur le revenu des valeurs mobilières. En temps normal : 6 % pour les intérêts, arrérages et autres produits des obligations, 25 % pour tous autres produits sous réserve de la réduction temporaire.
n.a. : ne s'applique pas
TBM : taxe sur les biens de mainmorte. Le taux normal est de 10 % pour les bâtiments en dur et 2,5 % pour les bâtiments en semi dur.
TPA : taxe patronale et d'apprentissage. Le taux est de 4 % pour les sommes payées aux nationaux et de 8 % pour les sommes payées aux étrangers

---

- **L'actualisation du code des investissements attendue devrait en approfondir l'actuelle orientation.**

La refonte du code des investissements de 1995 actuellement en vigueur, attendue pour 2017, puis 2018-2019, viserait à son harmonisation en un seul texte (MEPC, 2018). Il s'agirait d'une harmonisation interne (des amendements successifs à ce code entre eux) et externe (avec la loi de 2013 portant régime juridique du PPP).[183] Au moment de la rédaction du présent travail, le nouveau code était en attente de passage en Conseil des Ministres et au Parlement, étapes espérées avant la fin d'année 2018. Si peu d'informations semblent disponibles quant au contenu détaillé du texte, il ne devrait pas changer la ligne directrice de la politique fiscale. Selon le Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydroagricoles (MAAH) « *ce code, s'il est adopté, contribuerait à améliorer le climat des affaires dans le secteur agricole à travers des avantages fiscaux et douaniers accordés aux investisseurs privés.*»[184] Selon des sources proches du gouvernement, les exonérations pourraient atteindre 30% de la valeur initiale de l'investissement.[185]

- **Le régimes des exonérations est peu adapté aux spécificités des agriculteurs familiaux, voire les écarte entièrement.**

L'actuel régime fiscal ne semble réserver qu'une place limitée à l'agriculture familiale, dont il ne prend que peu en compte les spécificités, selon une évaluation du NEPAD.[186] Le seuil minimum de 100 millions de FCFA pour bénéficier d'exonération semble d'ailleurs écarter les petites exploitations des transferts fiscaux, quelle que soit leur capacité à la création d'emploi.

- **Les objectifs pour les recettes publiques et une plus grande équité fiscale sont ambitieux, bien que des questionnements quant à leur réalisation persistent.**

---

investissements du Burkina (Investburkina, 2016). MEPC, 2018 Annexe 2 Burkina Faso (OMC, 2018). *Principaux avantages fiscaux dans le cadre des régimes incitatifs nationaux* :169.

183 La loi d'orientation de l'investissement complète le décret de 2010 fixant lui-même les conditions d'application de la loi de 1995. Le dernier texte de 2013 défini notamment l'investissement productif, et en excluant par exemple les investissements de portefeuille. Il définit plus précisément les concepts d'investissement direct étranger, d'investissement productif, de PME/PMI, afin de « mieux cibler les mesures ». Source : Foncier et Développement.

184 « Réformes fiscales dans le secteur agricole et réduction des inégalités de revenus et de la pauvreté au Burkina. » Communication de la DGPER-CASEM, Ministère de l'agriculture et des aménagements hydrauliques du Burkina Faso. Mars 2017.

185 Joseph Zerbo, directeur général du développement industriel, cité dans la presse (Gadiaga, 2018)

186 L'évaluation attribue certaines difficultés dans la mise en œuvre du code des investissements à « *l'absence d'une définition claire et consensuelle de l'entreprise agricole, de la notion d'entreprise du secteur de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture et de la pisciculture*. » Source : NEPAD, 2011 (Cadre d'action pour l'investissement agricole au Burkina Faso).

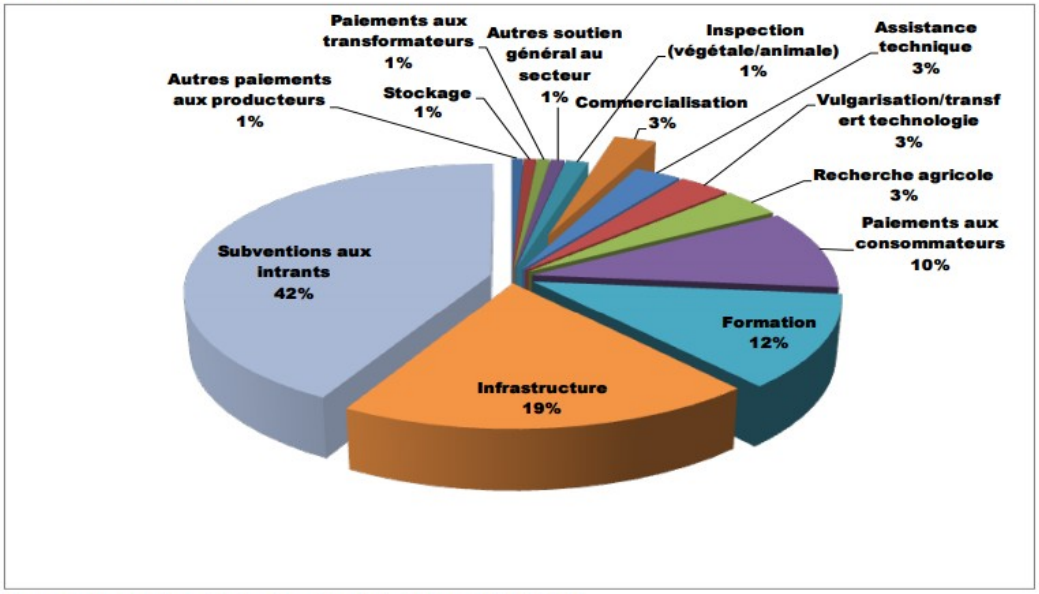
Le gouvernement burkinabé s'est fixé d'ambitieux objectifs d'augmentation de la pression fiscale.[187] Un impôt sur les sociétés a été créé en 2010, avec un taux progressif en fonction du montant des bénéfices, qui semble favorable à une plus grande équité – d'autant plus que les sociétés coopératives agricoles, associations d'intérêt général agricole, sociétés d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles en sont exemptées.[188] Hormis ces mesures, au regard à la fois des importantes exemptions prévues dans le code des investissements, et des projets d'approfondissement de celles-ci dans le code attendu pour 2018, le régime fiscal actuel semble plutôt aller dans le sens d'une diminution des revenus de l'Etat. En termes de comparaison internationale des taxes sur les entreprises en part de leurs bénéfices, le régime fiscal burkinabé est très favorable aux entreprises, avec un taux inférieur non seulement à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, mais également à celui des États-Unis.[189]

1.2 Mesures de soutien direct[190]

- **Le soutien direct est apporté principalement sous la forme de subventions aux intrants, bien que leur tendance à la baisse et la reconnaissance par le ministère des défis de ciblage soient à souligner.**

Selon les dernières données disponibles (FAO, 2014), la répartition des soutiens aux producteurs révèle une domination des subventions aux intrants sur la période 2006-2013 (42%, graphique 15).

-15- Graphique: Composition des dépenses spécifiques en soutien à l'agriculture, Burkina 2006-2013



Source : SAPAA de la FAO[191]

187 Dans les objectifs du gouvernement, le taux de pression fiscale devrait passer de 14,2% en 2015 à 21% en 2020 soit une moyenne de 19,3% du PIB sur la période 2016-2020. Les recettes totales et dons devraient eux passer de 19,5% du PIB en 2015 à 30,1% du PIB en 2020. Source : Chambre de Commerce et d'Industrie du Burkina. *Etude sur les mesures pour une contribution efficace du secteur privé à la mise en œuvre du Plan National de Développement Economique et Social (PNDES)*.

188 Détail des taux disponibles sur le portail des solutions import-export de la Société Générale (n.d.)

189 Source : portail des solutions import-export de la Société Générale (n.d). Une comparaison transversale des trois cas d'étude est proposée au chapitre 3.

190 Les principales sources pour cette section ne sont malheureusement pas totalement actualisées sur les deux dernières années : Rapport du SPAAA de la FAO (2013) ; examen des politiques commerciales de l'OMC au niveau de l'UEMOA (annexe 4 Burkina Faso révisé en 2018, donnée jusqu'en 2016). Communication du MAAH sur les allocations budgétaires en faveur de l'agriculture familiale (Bazie, 2017).

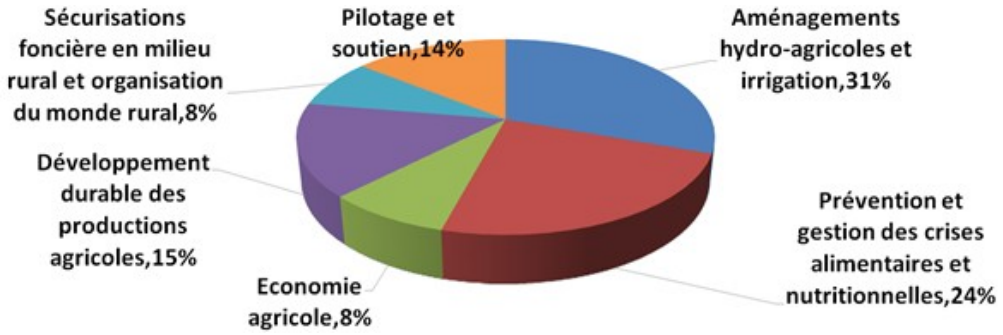
191 FAO. (2014). *Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso, 2006-2013* (p. 77). Consulté à l'adresse Food and Agriculture Organization website: http://www.fao.org/3/a-

Depuis 2008, l'État subventionne 45% à 60% du prix de vente de l'engrais selon son prix sur le marché. Les montants correspondants aux quantités attribuées sont versés aux perceptions communales avant que les producteurs ne puissent se faire servir (Fofana, 2017). La part des exploitants ayant accès aux semences améliorées et engrais est en hausse sur la période selon les chiffres de l'OMC.[192] Cependant, les subventions aux intrants sont en forte baisse en valeur absolue (MEPC :184).[193]
Un des facteurs de cette baisse est certainement la reconnaissance des défis de ciblage auxquels sont confrontées ces subventions. Dans une communication à ce sujet en novembre 2017, le MAAH soulignait son souci de veiller à ce que les bénéficiaires des subventions sur les intrants et équipements soient ceux initialement ciblés. L'inefficience des investissements (surévaluation des coûts, retard des prestataires) est identifiée comme source de gaspillage des ressources, d'autant que ces mesures ne touchent qu'une part limitée des exploitations – beaucoup n'ayant pas accès aux intrants (Fofana, 2017).

- **Pour les AF, les aides sont en augmentation, et des efforts de ciblage ont étés impulsés.**

Du matériel de traction (animale notamment) et des semences vivrières sont également cédés à prix subventionnés aux producteurs. Dans ce domaine, les critères de ciblage semblent porter une attention particulière aux petits producteurs et aux femmes. Ces dernières bénéficient par exemple de la gratuité pour les semences de niébé.[194] Bien que ces mesures ne touchent qu'une part très faible des producteurs, l'attention portée au soutien aux exploitations familiales et aux plus vulnérables semble croissante.[195] Le MAAH indique ainsi (2017, voir graphique 16 ci-dessous) que le programme *Modernisation des exploitations agricoles* du poste budgétaire *Economie agricole* (8% des allocations) est destiné aux petites exploitations et a plus que triplé depuis 2012.[196] Bien qu'il soit délicat d'identifier précisément les dépenses effectivement réalisées sous cet intitulé de poste, cette inflexion semble favorable à l'AF.

-16- Graphique: Allocations budgétaires en faveur de l'agriculture familiale selon le MAAH (Burkina Faso, 2017)



Source : MAAH (Fofana, 2017)

i4513f.pdf

192 Depuis 2009 l'utilisation de semences contrôlées et certifiées au niveau des provinces est passée de 15 à 19% entre 2011 et 2015, et la consommation d'engrais minéraux à l'hectare de 40 kg à 50 kg. (MEPC, 2018 :183-28).

193 La subvention aux prix des intrants dans le cadre de la Politique Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNSAN) a été divisée par trois entre 2014 (année à un niveau particulièrement élevé) et 2016 selon, l'OMC (MEPC).

194 8 kg/0.5 hectares tous les ans. Fofana, 2017

195 Entre 2011 et 2015, 3,42% des producteurs ont bénéficié de nouveau matériel dans le cadre du programme, si bien qu'au total en 2015, moins d'un tiers des producteurs au Burkina possédait au moins un matériel agricole (il s'agit généralement de la charrue, de la charrette et de la houe manga). Source : Fofana, 2017

196 De 2 à 7.5 milliards de FCFA entre 2012 et 2017. Ce poste correspond également à la mise en place des outils et des mécanismes d'appui-conseil aux exploitations agricoles, le renforcement des capacités techniques des exploitants agricoles le développement des fermes pilotes et des incubateurs d'entrepreneurs agricoles, selon la communication du Ministère.

En parallèle du renforcement des mesures de la politique agricole « pour la *modernisation* de l'AF,» des programmes mobilisant un vocable et des outils relevant à la fois du soutien direct à la production, et de la protection sociale, sont également mis en place.[197]

- **Le Programme de Transferts Monétaires (PTM) est représentatif d'une tendance à une combinaison entre mesures de soutien à la production et filets sociaux.**

Le PTM au Burkina vise à constituer un filet de sécurité saisonnier. Il consiste en des combinaisons de transferts monétaires et productifs (de volailles ou de chèvres par exemple), aussi bien en phase de mitigation que de soudure. Pensés originellement dans l'urgence de crises climatiques en 2008 puis 2012, ces transferts ont été mis en œuvre par une grande variété d'acteurs (ONG, PTF, organismes de microfinance). Les actions de l'État burkinabé ont été institutionnalisées en 2013, dans une logique de coordination et de cohérence entre différentes initiatives, par le Programme de Filets Sociaux du gouvernement, et le plan de réponse.[198] En 2014 ces initiatives ont donné lieu à une convention de financement avec la Banque mondiale, à hauteur de 47 millions d'euros (dont 4 en apport de l'État et le reste en prêt concessionnel).[199] L'objectif du financement est de développer le système de filets sociaux du Burkina Faso. Le ministre en charge de la Solidarité nationale affirme que le projet vise à « accroître l'accès des ménages pauvres et vulnérables aux filets sociaux et établir les fondements d'un système adaptatif de filets sociaux au Burkina Faso ».[200] Près de 80% du financement du projet global est destiné aux transferts monétaires directs et programmes de sensibilisation pour les ménages pauvres et vulnérables, notamment en zones rurales (Ibid).

- **La politique spécifique aux agriculteurs familiaux mise en place en compensation des grands aménagements hydro-agricoles s'accompagne de fortes tensions.**

En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, les normes nationales sont censées prévoir des compensations préalables pour les personnes affectées par les projets d'aménagements hydroagricoles (selon les préconisations du droit international, CTFD, 2017:4). Ces compensations sont déterminées par le calcul du ratio de compensation.[201] Sur les périmètres de Bagré, ce ratio est aujourd'hui de 0.25 (soit 1 ha de parcelles irriguées obtenues pour 4 ha de terres possédées avant l'aménagement) et aucune compensation monétaire ne semble avoir été mise en place. A un stade antérieur du projet, il avait été annoncé que chaque ménage attributaire recevrait 1 ha de terres irriguées, 1,5 ha de terres de cultures pluviales, une parcelle d'habitation (0,1 ha), et un champ de case (0,4 ha).[202] Les compensations actuelles sont jugées insuffisantes par de nombreux ménages, qui dénoncent une certaine opacité du mode de calcul, et l'utilisation pour référence d'un recensement foncier controversé Jamart et al., 2016 :32. Ce ratio poserait également des problèmes en termes de sécurité alimentaire. Selon les ONG Oxfam, ACF et CCFD, l'équivalence proposée par Bagrépôle représente seulement un quart de la surface estimée nécessaire à un ménage.[203]

---

197 Formule du MAAH. (Fofana, 2017)

198 Programmes de Transferts Monétaires. (2013). *Atelier de leçons apprises sur les Programmes de Transferts Monétaires* [Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies]. Consulté à l'adresse République du Burkina Faso, ACF, UE. website: http://www.cashlearning.org/downloads/atelier-bilan-des-transferts-monetaires-2013-burkina-f---rapportfinal-(4).pdf

199 Social Safety Net Project [Text/HTML]. (s. d.). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse World Bank website: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P124015

200 Source: Projet filets sociaux : 800 000 bénéficiaires attendus - leFaso.net, l'actualité au Burkina Faso. (2018). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse LeFaso.net website: https://lefaso.net/spip.php?article83641

201 Soit la superficie des terres irriguées attribuées en fonction de la superficie des terres non irriguées, CTFD, 2017.

202 Source : Tapsoba et al., 2018

203 *la surface de monoculture de riz nécessaire pour dégager les revenus suffisants pour assurer la sécurité alimentaire d'une famille est d'environ 3,5ha*. (Jamart et al., 2016:32)

rapport-gratuit.com

1.3 Mesures de stabilisation

- **L'État assure depuis 2015 la constitution de stocks alimentaires et la vente à prix subventionnés par l'intermédiaire de la Société nationale de gestion des stocks de sécurité alimentaire du Burkina Faso (SONAGESS)**

Ce programme de vente de céréales à prix subventionnés relève à la fois de la stabilisation et l'aide alimentaire, et est sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture. Depuis 2015, 140 boutiques-témoins, renommées depuis janvier 2018 « Points de vente de céréales aux personnes vulnérables » ont été ouvertes. Dans le cadre de sa politique de sécurité alimentaire (le Plan de Soutien aux Populations Vulnérables) l'État burkinabé, par l'intermédiaire de la SONAGESS, y vend des céréales à « prix social », subventionnés à 30%. Bien que des défis de ciblage des populations les plus vulnérables et de financement aient étés rencontrés, le gouvernement projette d'étendre le budget et l'étendue du dispositif (nombre de points de distribution, y compris directement sur des camions). Celui-ci devrait représenter en 2018 un transfert de 40 millions d'euros pour la collecte de 95.000 tonnes de céréales.[204] Les méthodes de ciblage semblent peu coordonnées avec les autres initiatives en développement via le ministère de la protection sociale et les PTF.[205]

- **Le développement de l'assurance agricole est un objectif, via la participation publique à des groupes assurantiels privés.**

L'État dispose des parts de la Société nationale d'assurances et de réassurances (SONAR, 21,2%), et de la société Allianz (12,49%). Le secteur des assurances est en croissance[206] cependant le volet agricole n'est pas encore une réalité. L'opérationnalisation de l'assurance agricole pour la campagne 2019-2020 est une priorité annoncée par le Secrétaire général du MAAH, Alassane Guiré, lors de sa prise de fonction en juin 2018.[207]

- **Très peu de stabilisation micro et macro-économique est fournie par ailleurs.**

Le taux de change est fixé au niveau de la zone monétaire (FCFA). En termes d'action sur le prix de produits stratégiques à la production, l'État burkinabé subventionne la production d'électricité à travers le prix du butane (MEPC, 2018). Pas de mécanisme de prix minimum n'est mis en place (MEPC, FAS). Au niveau du pôle de Bagré, une intervention d'urgence ponctuelle et informelle a certes été documentée ; il s'agissait du rachat de la production des périmètres irrigués dans le contexte particulier d'un arrêt technique de l'usine de décorticage lors de la campagne 2016.[208] Ce type d'intervention ne semble pas voué à se généraliser – du fait du mandat et des fonds limités de la SONAGESS, mais aussi du cap fixé vers le développement d'opérateurs privés pour la transformation et la commercialisation.

2- Fourniture de biens et services

2.1 Fourniture de biens publics, dont infrastructures

- **L'état initial des infrastructures publiques est un facteur limitant.**

204 Source : directeur de la SONAGESS à la presse locale, février 2018. Vente de céréales aux personnes vulnérables : La SONAGESS s'explique. (2018, février 20). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse L'Actualité du Burkina Faso 24h/24 website: https://www.burkina24.com/2018/02/20/vente-de-cereales-aux-personnes-vulnerables-la-sonagess-sexplique/

205 Source : entretiens avec des chercheurs sur place.

206 Le chiffre d'affaires du marché des assurances pour l'exercice 2015 était de 58 milliards de FCFA (88,3 millions d'euros), contre 18 milliards de FCFA en 2008 et 34 milliards de FCFA en 2011, selon le rapport MEPC (OMC, 2018)

207 Source : Ministère en charge de l'Agriculture : Le nouveau Secrétaire général installé. (2018). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse Ministère en charge de l'Agriculture website: https://www.agriculture.bf/jcms/fra_9576/fr/ministere-en-charge-de-l-agriculture-le-nouveau-secretaire-general-installe

208 Tapsoba, 2018

Les infrastructures burkinabés, souffrant d'une insuffisance structurelle, et ont été dégradées dans le contexte des crises politiques en 2014. La quantification précise des investissements publics est une tâche dépassant le cadre de cette étude, qui se propose d'évaluer une tendance générale en adoptant comme indicateur comparatif la mention (ou non) d'une hausse des investissements publics dans le rapport du MEPC de l'OMC pour chacun des cas étudiés. Dans le cas du Burkina, aucune hausse des investissements publics n'est particulièrement soulignée. L'évaluation générale de la situation économique mentionne en revanche les infrastructures comme frein important à l'environnement des affaires (:161, :170).

- **L'État mène d'importants efforts pour le développement des infrastructures, surtout hydroagricoles (73% des DPA en infrastructures) et routières. Les dépenses sont concentrées sur les agropoles, dont l'État n'assure qu'un pourcentage restreint du financement.**

Selon l'évaluation du NEPAD, les dépenses publiques vers les projets en infrastructures rurales sont significatives, et correspondent à la volonté du gouvernement à la fois d'augmenter la production et de soulager les coûts d'accès à la charge des producteurs (NEPAD, 2011 :175). Dans le PNDES 2016-2020, des objectifs ambitieux d'amélioration et d'entretien des infrastructures routières et hydroagricoles sont fixés, et les travaux déjà réalisés auraient porté la proportion de pistes rurales aménagées à 30,43% en fin 2017 (contre une cible de 29% en 2020).[209] Pour ce qui est des infrastructures hydro-agricoles, une part importante du budget du ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques leur est consacrée. Le soutien à l'irrigation domine largement en part des dépenses publiques pour les infrastructures agricoles (73%, selon la FAO).
Les dépenses sont en grande partie dirigées vers le pôle de Bagré.[210] Le coût total du projet d'extension de Bagrépôle actuellement en cours est de 144 millions d'euros, avec une prédominance des dons (Banque Mondiale et BAD). La contribution de l'État burkinabé représente un peu moins du quart du total, que ce soit en contrepartie immédiate ou par l'emprunt à taux avantageux à long terme, à la BAD.[211] Une analyse plus approfondie de l'avancement du pôle et l'installation des acteurs privés est proposée au chapitre 2.4.

- **Les AHA ont vocation à rendre l'agriculture burkinabé plus attractive aux grands investisseurs, mais aussi à améliorer les rendements des exploitations familiales.**

Les aménagements hydroagricoles constituent un levier clé dans le cadre de la stratégie des agropoles, ils doivent inciter le développement de l'AB – bien qu'ils soient actuellement exploités presque essentiellement par des attributaires sur des petites surfaces.[212]
Les dépenses publiques d'irrigation concernent aussi les petites irrigations villageoises, comme l'aménagement de bas-fonds et de périmètres irrigués, qui permettent à certains exploitants de réaliser deux récoltes par an malgré l'unique saison pluvieuse (selon le MEPC, 2018 :188). Le Secrétaire général du MAAH, Alassane Guiré, a annoncé lors de sa prise de fonction en juin 2018 l'objectif

209 600 km de routes bitumées ont été réalisées ainsi que 1300 km de pistes rurales et environ 1000 km sont en chantier selon le premier Ministre. Source : Commodafrica. (2018, juillet 11). Les bailleurs mettent $ 2,3 milliards pour le PNDES et la transformation agricole au Burkina. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse Commodafrica website: http://www.commodafrica.com/11-07-2018-les-bailleurs-mettent-23-milliards-pour-le-pndes-et-la-transformation-agricole-au-burkina. Cible spécifiée dans l'*Effet Attendu 3.4.2 : la qualité, la fiabilité et l'accessibilité aux infrastructures sont améliorées pour faciliter la transformation structurelle de l'économie* PNDES, p.48

210 Les projets de pôles à Samandéni et dans la Vallée du Sourou sont rapidement présentés dans la contextualisation de la politique burkinabé du présent mémoire, chapitre 2.1.1

211 Prêt BAD d'environ 18 millions d'€, avec différé de 10 ans, 30 ans d'échéance, et une commission de services de 0.75% par ans. BAD, 2015

212 Moins de 10% des surfaces irriguées sont actuellement valorisées par des entrepreneurs. Tabsoba, 2018

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

d'aménagement de 35 000 ha de bas-fonds et de 10 000 ha de périmètres, de la réhabilitation 2500 ha de périmètres d'ici à 2020.[213]

2.2 Services et activités de médiation

2.2.1 Promotion de l'investissement productif et du commerce

- **Les structures étatiques pour la promotion de l'investissement productif, y compris étranger, connaissent un renforcement, qui semble cependant limité par les moyens financiers.**

Dans le domaine commercial et de promotion de l'investissement productif, l'établissement public dédié (Office Nationale du Commerce extérieur créé en 2000 et devenu Agence de Promotion des Exportations, APEX) a été réformé en 2011 pour plus de visibilité via un bureau *Trade Point*.[214] La maison de l'entreprise a également bénéficié de subventions (via l'APD) pour un plan d'expansion en 2009-2013 – afin d'agrandir les locaux de la capitale, les guichets uniques en zones rurales, et développer les services de procédures en ligne.[215]

- **Les règles de passation des marchés publics ont été adaptées pour inciter les PPP (2013) et encourager la participation des petits producteurs (2017).**

La réglementation des marchés publics de 2008 a été modifiée en 2013 afin de fournir un cadre propice à la délégation de service public via des partenariats public-privé (PPP), qui associent *l'autorité publique et une personne de droit privé dans le but de fournir des biens ou des services au public*.[216]
Un décret supplémentaire a été apporté en 2017 [217] afin d'inciter les institutions à s'approvisionner en produits locaux, améliorant ainsi les débouchés des producteurs burkinabés. Ce mécanisme a bénéficié à des coopératives locales de production et transformation dans la filière riz : l'Union Nationale des Producteurs de riz du Burkina UNPRB,[218] et l'UNERIZ, une coopérative d'étuveuses de riz à visée sociale et agro-écologique[219]). L'impact potentiel de cette réglementation semble cependant à nuancer, au regard de la valeur des marchés publics en baisse (6.7% du PIB en 2009 à 2% en 2016) avec l'harmonisation des règles de préférence communautaire et de non-discrimination de l'UEMOA.[220] Au-delà des limitations quantitatives de ces débouchés, différentes contraintes à la participation des petits producteurs

213 Source : Ministère de l'Agriculture ibid,
214 Source : APEX. (s. d.). SNE | Apex Burkina. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://www.importateur.apexb.bf/sne/
215 Les procédures en ligne de eregulations sont expérimentée à Bagré. Source : Eregulations. (s. d.). Apex Burkina. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse https://burkinafaso.eregulations.org/Team?l=fr
216 Aux termes de l'Article 2 de la Loi n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé (PPP) au Burkina Faso. Cité dans la presse : Burkina : 3290 milliards de FCFA pour le partenariat public-privé en 2014. (2016, juillet 28). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse ECODUFASO website: http://ecodufaso.com/burkina-3290-milliards-de-fcfa-pour-le-partenariat-public-prive-en-2014/
217 Décret n°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public
218 signature d'une convention avec le ministère de l'Education nationale et de l'Alphabétisation (MENA) pour la fourniture des cantines scolaires en riz. L'UNPRB a obtenu un contrat de livraison de 7 tonnes de riz burkinabè aux cantines scolaires de la Boucle du Mouhoun, du Centre-Nord et du Centre-Est
219 Au Burkina Faso : Une franchise pour les étuveuses de riz. (s. d.). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse ALIMENTERRE website: https://www.alimenterre.org/au-burkina-faso-une-franchise-pour-les-etuveuses-de-riz
220 Extrait du MEPC de 2018 (:61) : *Toute discrimination à l'encontre des ressortissants des États membres de l'UEMOA est interdite. Une préférence ne dépassant pas 15% du montant de l'offre, en faveur de toute offre présentée par une entreprise communautaire, est instaurée en remplacement des préférences pour les nationaux. Le titulaire d'un marché public, au bénéfice de préférence, n'est pas autorisé à sous-traiter plus de 40% de sa valeur globale par une entreprise non communautaire. Toutefois, les candidats s'engageant à sous-traiter au moins 30% de la valeur globale du marché par une entreprise nationale peuvent bénéficier d'une marge de préférence supplémentaire de 5% au maximum*.

sont liées aux processus de mise en œuvre des marchés, notamment délais de paiement (i), aux acteurs impliqués (ii), ainsi qu'à l'environnement externe (iii) (Sarouni & Stuhrenberg, 2018). Ces contraintes sont à prendre en compte à l'heure d'évaluer l'impact des décrets de passation des marchés publics.

- **Plusieurs mesures réglementaires encouragent la structuration des filières et la formalisation des PME nationales.**

La loi de 2012 qui règlemente les organisations interprofessionnelles des filières agricoles, sylvicoles, pastorales, halieutiques et fauniques au Burkina Faso prévoit la mise en place de « stratégies de commercialisation assorties de plans d'action, d'organisation de foires et de journées promotionnelles » (OMC, 2018:185). Le décret de facilitation de création des SARL de 2016, et la loi 2017 d'orientation et promotion des PME apportent quant à eux plusieurs incitations qui semblent pertinentes dans le domaine de la production et transformation agricole (voir encadré 17). Une évaluation de l'application de ces mesures récentes pourra à l'avenir compléter le présent travail.

-17- Encadré: Mesures pour encourager la structuration des filières et la formalisation des PME nationales (Burkina Faso)

- ✓ **Décret de facilitation de création des SARL de 2016** :
  - Autorise la libre fixation du capital avec une part sociale minimale de 5.000F pour la création de SARL.
  - Objectif affiché : encourager les couches sociales, à revenus modestes, à créer des entreprises formelles viables
- ✓ **Loi d'orientation et promotion des PME de 2017**
  - Débouchés par les marchés publics (15%, art.25)
  - Propriété intellectuelle : « L'Etat renforce les capacités des structures nationales de promotion de la propriété intellectuelle » (art.30), pour permettre :
    - l'assistance dans l'octroi des titres de propriété (brevets, marques collectives pour les associations de producteurs etc.)
    - la subvention pour le conseil en innovation

Source : l'auteure, à partir du MEPC et des textes de loi.

2.2.2 Assistance technique

- **Un fonds de soutien pour le développement des services à Bagré bénéficie aux OP et entreprises, qui sont néanmoins encore peu à s'installer sur les périmètres.**

En termes de fourniture de services sur le pôle de Bagré, un fonds de soutien a été mis en place pour soutenir les prestataires privés nécessaires au développement du pôle. Ces prestataires sont attendus dans le domaine financier, des communications, de l'énergie. Le fonds couvrirait jusqu'à 80% des frais d'installation, pour un plafond de 100.000 USD par bénéficiaire.[221] Selon l'état des lieux de mise en œuvre de Bagrépôle (document de 2014 du gouvernement), ces financements auraient bénéficié à « l'union des producteurs, l'union des transformateurs, l'union des étuveuses et les entreprises mises en place à Bagré ».[222] Peu de recul est cependant possible, du fait du faible développement des activités et des retards du projet, par ailleurs très médiatisés en 2016-2017, et imputés en partie à la transition politique.

221 Bagrepole. (s. d.). Site de Bagreopole. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://www.bagrepole.bf/

222 Mise en place d'un réseau partenarial avec les banques, les fournisseurs d'engrais, les collecteurs et les transformateurs de riz, les diverses entreprises ; ce qui aurait abouti à l'octroi de 3,430 milliards de FCFA de financement pour l'union des producteurs, l'union des transformateurs, l'union des étuveuses et les entreprises mises en place à Bagré. Au sujet de ces dernières, le document évoque des « PME et agro-business ». Bagrepole. (2014). *État de mise en œuvre du Projet Pôle de Croissance de Bagré—PDF Free Download*. Consulté à l'adresse https://docplayer.fr/33066500-Etat-de-mise-en-oeuvre-du-projet-pole-de-croissance-de-bagre.html

- **Un appui technique est dispensé sur le pôle et vise à l'autonomisation des producteurs.**

Les ménages attributaires de parcelles irriguées ont aujourd'hui accès à une formation technique à la production rizicole d'irrigation, l'utilisation d'intrants, et l'auto-emploi. Plusieurs mesures d'appui comme la « e-vulgarisation » seraient mises en place.[223] Peu d'informations actualisées semblent disponibles quant à la réalisation de ces services.[224]

2.2.3 Services bancaires et financiers

- **L'accès au financement est identifié dans le PNDES comme un des principaux facteurs limitant la productivité de l'agriculture burkinabé**.[225]

- **La création récente à la fois d'une banque agricole nationale, et d'une caisse des dépôts et des consignations, est particulièrement représentative des objectifs du gouvernement de développer l'accès au financement agricole.**

Une caisse des dépôts et des consignations (CDC), institution financière publique visant à financer le développement, notamment des infrastructures a été créée en 2017. [226] Après la privatisation en 2010 de la principale banque finançant l'agriculture,[227] une Banque Agricole du Faso a été homologuée par l'UEMOA en mars 2018 et devrait entrer en fonctions dans les prochains mois. Disposant d'un capital de 14 milliards de FCFA, elle aurait selon le gouvernement vocation à financer avant tout « l'entreprenariat agricole », et non « l'agriculture de subsistance. »[228] Cette orientation dans les priorités des dispositifs de financement semble également adoptée par les fonds de garantie mixtes auxquels participe l'Etat.

- **L'État contribue également à l'accès au crédit par sa participation dans un fonds de garantie mixte, qui semble plutôt s'adresser à des acteurs à même de contracter d'importants crédits.**[229]

L'État est actionnaire de la SOFIGIB (Société Financière de Garantie Interbancaire du Burkina), un établissement financier agréé par la Commission Bancaire de l'UMOA, créé en 2011.[230] Les autres actionnaires en sont des banques, la Chambre de Commerce et d'Industrie, et un organisme privé

---

223 La vulgarisation par l'intermédiaires de technologies de la communication seraient développées pour plus d'efficience, et pallier au manque de conseillers, selon le DG de Bagrépôle.

224 Les derniers articles référencés dans le cadre de cette recherche évoquaient des développements en termes d'infrastructures et de service pour fin 2017- mi 2018. Projet Bagrépôle : Après cinq ans d'attente, la livraison des premières d'infrastructures annoncées pour décembre 2017. (2017). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse LeFaso.net website: https://lefaso.net/spip.php?article77361

225 Moins de 15% des producteurs ont accès au crédit agricole (PNDES :10)

226 Institution financière publique de gestion des capitaux, la CDC a vocation à financer des projets au « service de l'intérêt général » dans les secteurs où les logiques de retour rapide sur investissement du système bancaire classique sont habituellement des freins, comme par exemple les projets d'infrastructures et les TPE-PME. Selon Babacar Cissé, coordonnateur d'un réseau d'experts actifs dans les services aux CDC, pour la presse spécialisée en 2017. Les fonds des CDC sont en général issus des cautionnements, dépôts de garantie et autres consignations, ainsi que les liquidités de l'Etat, des collectivités locales, des caisses de retraites, des organisations mutualistes. Comme ce fut le cas du Sénégal (2006) et de la Côte d'Ivoire (2018).
Source: Ecofin, A. (s. d.). Un à un, les pays d'Afrique francophone se dotent de Caisse de Dépôts. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse Agence Ecofin website: https://www.agenceecofin.com/finances-publiques/1101-53369-un-a-un-les-pays-d-afrique-francophone-se-dotent-de-caisse-de-depots

227

228 Sources :1er Ministre et de Bassiaka Dao, président de la Confédération des professionnels agricoles du Burkina Faso (CPF), cité dans la presseà la presse. Une banque spécifiquement dédiée au secteur agricole au Burkina Faso. (s. d.). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse VOA website: https://www.voaafrique.com/a/une-banque-specifiquement-dediee-au-secteur-agricole-au-burkina-faso/4319124.html

229 Participation de l'État dans un fonds de garantie crédit, la SOFIGIB (Société Financière de Garantie Interbancaire du Burkina), un établissement financier agréé par la Commission Bancaire de l'UMOA, créé en 2011. Les actionnaires en sont l'Etat, des banques, la CCI, un organisme d'assurance (SONAR).

d'assurance (SONAR). [231] La SOFIGIB offre des garanties de crédit jusqu'à cinq ans, et à hauteur de 50% pour des crédits minimum de trois millions de FCFA, avec un taux de 1%.[232] Bien qu'il n'ait pas été possible d'obtenir plus d'information quant aux critères d'accès aux garanties de la SOFIGIB, la majorité des petits agriculteurs familiaux semblent de fait exclus de ces garanties par les montants minimums requis.[233]

Les limites de ces fonds sont particulièrement visibles à Bagrépôle. Selon les informations des chercheurs sur le terrain, les possibilités existantes pour l'accès au crédit sont prises en charges au niveau des coopératives. L'organisation associative des producteurs se porte garant afin que ses membres contractent des crédits auprès du système bancaire traditionnel, à des taux élevés avec un avoir de 10%. Bagrépôle (société d'économie mixte qui gère le pole et représente l'Etat) apporterait un soutien, informel, afin que les crédits soient validés – uniquement pour les producteurs exploitant les périmètres irrigués.

- **Des solutions pour les AF semblent donc restreintes, bien qu'encouragées par le cadre de l'UEMOA via la microfinance. Des filets de sécurité leur sont proposés** (voir 1.2).

D'une part, l'UEMOA permet aux établissements de crédit des États membre de refinancer leurs créances sur les PME auprès de la Banque Centrale.[234] Les systèmes financiers décentralisés (SFD) sont également exonérés de tout impôt direct ou indirect (MEPC, 2018 :82). Au niveau national, des solutions de financement sont proposés aux petits agriculteurs familiaux depuis 2014 sous forme de filets de sécurité *cash for work* (voir 1.2, mesures de soutien).

2.2.4 Recherche agricole et formation de la main d'œuvre

- **Le pôle de croissance est doté d'un volet d'enseignement, l'Institut de Formation en Développement Rural (IFODER, 2013), censé orienter la formation de la main d'œuvre au niveau national.**

L'IFODER est un institut privé, né du partenariat entre la société mixte Bagrépôle et le Service National pour le Développement (SND, établissement public).[235] Il correspond au volet formation professionnelle de la stratégie de pole de croissance du gouvernement, et accueille des étudiants des diverses provinces du pays. Il propose deux cycles de formation (de deux ans, pour former des Agents de développement rural et des Techniciens Supérieurs en Agro-Entreprenariat), « destinés, essentiellement, à fournir aux investisseurs privés de la main d'œuvre qualifiée sur le pôle de Bagré.» [236]

---

230 L'État est actionnaire par l'intermédiaire du Fonds Burkinabé de Développement Economique et Social (FBDES)

231 Société de droit privé, membre groupe AXA. Assurances dommages et vie. Source : https://www.sonar.bf/VIE/index.php/historique.html

232 SOFIGIB. (s. d.). Société Financière de Garantie Interbancaire du Burkina. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://www.sofigib.com/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=57

233 Contactés par mail en mai 2018.

234 Source : Banque centrale de la CEDEAO (2017). Note d'information. Dakar. https://www.bceao.int/sites/default/files/2018-02/note_information_no6_en_4e_lecture.pdf

235 Le S.N.D est un établissement public à caractère administratif depuis 1999, qui propose des services de production et formation d'un an, obligatoire entre 19-30ans, et indemnisé. Source : IFODER. (s. d.). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://snd.bf/index.php/centres-de-formation/ifoder

236 Site de Bagrépole, Ibid.

3- Réglementation

3.1 Domaine foncier

- **La réglementation pour la sécurisation foncière et l'accès des investisseurs à la terre est un levier important mobilisé par l'Etat, à travers un processus participatif reconnu.**

Après 2008, des modifications ont été apportées au cadre réglementaire du domaine foncier, par la Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR, 2009). L'État accorde à ce domaine de régulation une place importante pour la réalisation de la stratégie des agropoles – ainsi, le PNDES mentionne la « sécurisation foncière en milieu rural » parmi les conditions clés à la croissance. Cette activité législative vient revisiter un cadre ancien et apporter un encadrement de certaines pratiques, devenu crucial dans le contexte de développement des projets d'agropoles et des transformations du secteur.[237] La PNSFMR est à plusieurs égards un instrument inclusif, né d'un processus long et participatif considéré comme un exemple positif d'élaboration de politiques publiques dans la région (CTFD, 2009).[238]

- **La mise en place du cadre légal est cependant hautement problématique.**

Près de dix ans après son adoption, l'état d'implémentation de la PNSFMR et les zones d'ombres qui subsistaient dans sa formulation sont problématiques. Une synthèse des points principaux de la PNSFMR est proposée dans l'encadré ci-dessous. Selon l'index de la Banque Mondiale qui mesure la facilité d'enregistrement de propriété et la qualité de l'administration foncière, le Burkina est en amélioration, mais reste classé 140e mondial, en deçà de ses voisins. Une analyse comparative approfondie à l'aune de ces indicateurs (sur lesquels on propose également une certaine prudence critique) est proposée au chapitre 3.

-18- Encadré : Synthèse des enjeux de la PNSFMR (Burkina Faso)

- ✓ Processus participatif
- ✓ Diversité de reconnaissance et formalisation des droits, notamment coutumiers
- ✓ Perspective de genre (accès égal aux droits de propriété f/h)
- ✓ Organisme ad hoc indépendant pour immatriculer les terres du domaine foncier de l'Etat

- - Certains aspects du processus de consultation critiqués
- - L'accès au foncier des « nouveaux acteurs » (entrepreneurs agricoles à large capital financier) par les baux emphytéotiques est un point clivant laissé flou dans le texte. Ceci traduit un état d'inachèvement juridique.
- - Une opérationnalisation relativement faible et très inégale sur le territoire, en grande partie du fait du manque de fonds pour les institutions communales et villageoises et l'émission de documents juridiques.

Source : élaboration par l'auteur, à partir notamment de CTFD, 2009 & 2017

- **Les conditions d'accès au foncier dans la zone de Bagré sont représentatives de ces enjeux de mise en œuvre, ainsi que de la priorisation marquée des agrobusiness.**

Sur les périmètres irrigués de Bagrépôle, reconnus d'utilité publique, les modalités d'attribution et type de droits fonciers sont différenciés selon les acteurs. Deux procédures distinctes sont mises en place pour

237 La loi de Réorganisation Agraire et Foncière de 1984
238 Consultations 2005-2007 ; puis promulgation de la loi portant régime foncier rural en 2009.

l'attribution des parcelles. D'une part, les personnes affectées par le projet (qui ont étés expropriées) et les agriculteurs familiaux souhaitant s'y installer doivent candidater pour obtenir une parcelle, ceux sélectionnés obtiennent alors un titre de jouissance.[239] Parmi les exploitants de petites parcelles des périmètres irrigués, une partie sont des allochtones, suite à une politique historique de Bagrépôle de recours à la migration (Tapsoba, 2018). On trouve là une illustration des problèmes que peuvent soulever l'application de la PNSFMR, puisque les migrants n'y sont pas reconnus comme détenteurs traditionnels de la terre, quelle que soit la durée depuis laquelle ils la mettent en valeur (art.36, dans CTFD, 2009). Les tensions foncières autour des périmètres de Bagré sont documentées par un rapport des ONG ACF, CCFD et Oxfam, qui mettent en garde contre les implications sur la sécurité alimentaire des pratiques actuelles (Jamart et al., 2016). Le second type de procédure d'attribution est réservé aux entrepreneurs, qui se voient accorder, une fois passée une période probatoire de trois ans, un bail emphytéotique de longue durée.

Ces modalités d'accès duales induisent également un arbitrage pour la répartition des terres entre les types d'acteurs. Bagrépôle envisage une répartition de 15/85% des périmètres nouvellement aménagés pour 2020 entre respectivement les agriculteurs familiaux et les agrobusiness.[240] Ces objectifs initiaux sont néanmoins à nuancer du fait (i) des réalités d'attribution à ce stade de faible arrivée d'investisseurs (discutées au chapitre 2.1.1) et (ii) de l'attribution à des ménages de certaines terres ciblées dans un premier temps pour les agrobusiness, suite aux tensions entre autochtones et allochtones (Venot et al. 2017).

3.2 Domaine socio-économique et environnemental

3.2.1 Régulation du marché du travail : salariat et contractualisation

- **L'emploi et la contractualisation, priorités affichées dans les politiques publiques à travers le principe d'agrégation, sont intégrés aux critères de sélection des investisseurs à Bagrépôle.**

Le « principe d'agrégation », est le concept de référence des documents de politique publique (voir contextualisation de la politique publique chapitre 2.1.1 du mémoire). L'État apporte un certain encadrement pour la réalisation de cette agrégation, à travers la société mixte Bagrépôle. Selon les principes d'attribution des terres du projet de Bagré, les investisseurs répondant à l'appel à manifestation d'intérêt pour l'allocation des périmètres sont invités à intégrer à leur candidature des objectifs en termes de création d'emploi et d'intentions de contractualisation de producteurs familiaux.[241] Les informations disponibles quant au poids de ces critères tant dans la sélection des investisseurs que dans la mise en œuvre (emploi, modalités des contrats en termes de quantités et qualité des productions) sont, à ce jour, très minces. Une autre question en suspens est celle des capacités de suivi des engagements des deux parties dans la contractualisation. A quel acteur ce suivi doit-il être attribué : l'Etat, un organisme ad-hoc ? Une analyse des enjeux de l'accompagnement de la contractualisation par les États, à la lumière de la comparaison des trois cas et de la littérature, est proposée au chapitre 3.2.1 du présent mémoire.

- **Outre cette orientation des acteurs privés en amont, peu de mesures d'accompagnement et d'orientation de la contractualisation sont mises en place.**

Aucun dispositif spécifique à l'encadrement des conditions des contrats promus ne semble avoir été mis en place sur la période d'étude. On peut toutefois faire référence au fonds de soutien de Bagrépôle, qui en théorie bénéficier aux OP (2.2.2 de ce document).

239 Dont les modalités varient selon le mode de faire-valoir pratiqué avant l'aménagement. CTFD, 2017

240 Soit seulement 1 600 ha sur les 11 000 ha en prévision d'aménagement pour 2020 pour les agriculteurs familiaux. (Jamart et al., 2016:34)

241 Document de Bagrépôle et du Gouvernement, 2014.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

- **Le droit salarial n'est pas une modalité de régulation mobilisée dans le cadre de la transformation agricole, qui promeut pourtant l'emploi et la hausse des revenus.**

Outre la contractualisation, les politiques nationales pour le développement agricole ont pour objectif la création d'emploi et l'amélioration du revenu des ménages ruraux. Dans le cadre de cette étude, on s'intéresse à la régulation salariale qui est un champ réglementaire offrant à la fois disponibilité de l'information et uniformité pour la comparaison (approfondie chapitre 3.1.2). Dans le cas du Burkina, il existe un salaire minimum agricole, stable depuis le décret de 2006.[242] Ce dernier est inférieur de 10% au salaire minimum interprofessionnel. Contrairement au Sénégal et à la Côte d'Ivoire, le Burkina n'a pas ratifié la Convention à l'OIT sur les méthodes de fixation des salaires minima dans l'agriculture (n° 99 de 1951, ratifiée dans les deux autres cas dans les années 1960).[243]

3.2.2 Planification et régulation environnementales

- **Le cadre national est doté d'orientations positives adoptées depuis 2008, mais reste peu contraignant.**

Un cadre réglementaire visant à assurer une bonne gestion des ressources existe depuis 2009: taxe parafiscale sur l'eau, organisme de certification des pesticides, et principe du pollueur-payeur pour les impacts des activités sur l'environnement (source : NEPAD, 2011).[244] Le code des investissements mentionne également des incitations à la protection environnementale, qui devraient, selon le MAAH, être approfondies et transcrites en avantages spéciaux dans le code révisé attendu pour 2018. [245] Ces mesures sont cependant, en l'état, relativement vagues et surtout peu coercitives. L'octroi de régimes privilégiés serait conditionné à une notice d'impact souvent établie par l'investisseur lui-même : l'indépendance des études d'impact est une recommandation formulée dans le rapport NEPAD (ibid :25).

- **Les questions d'implémentation de normes environnementales sont particulièrement pertinentes dans le cadre du projet Bagrépôle, qui appelle de ses vœux des activités intensives en terre, intrants chimiques, et eau.**

Des études sur le terrain seraient intéressantes à mener pour documenter cet aspect, qui n'est renseigné dans le cadre du présent travail que par les intentions formulées par le gouvernement – à savoir de fournir un « appui à la planification environnementale et à la gestion sociale pour la sécurité durable des terres» .[246]

242 Décret N° 2006-655/PRES/PM/MTSS/MFB du 29 décembre 2006 fixant les salaires minima interprofessionnels garantis. OIT (n.d) http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1744/Burkina%20-%20SMIG.pdf

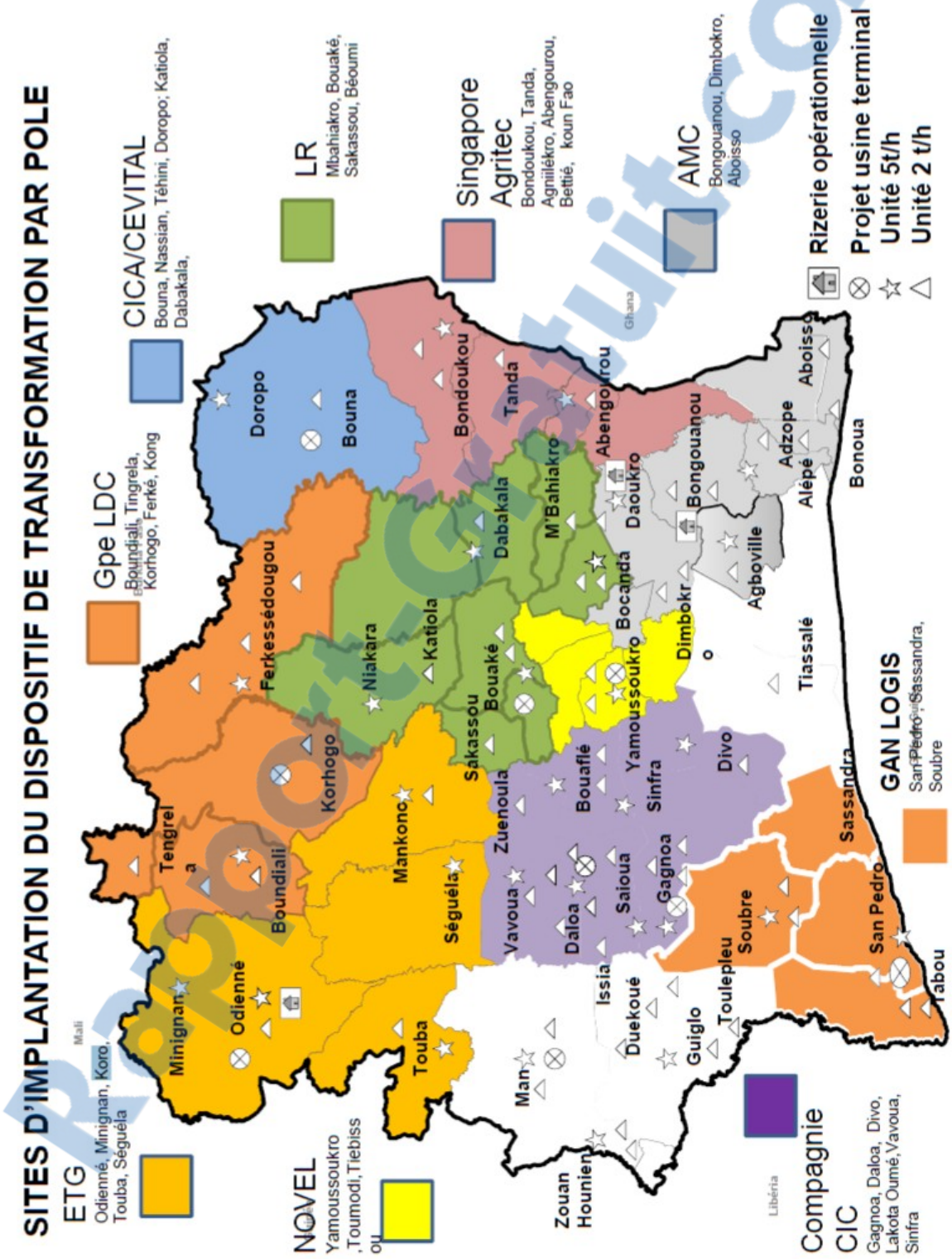
243 Statut des ratifications disponible sur le site de l'OIT (n.d) Information System on International Labour Standards http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103033

244 NEPAD, 2011 :44. Le rapport met en avant une mise en œuvre limitée et un manque de recul sur les impacts réels.

245 [« Réformes fiscales dans le secteur agricole et réduction des inégalités de revenus et de la pauvreté au Burkina. » Communication de la DGPER-CASEM, Ministère de l'agriculture et des aménagements hydrauliques du Burkina Faso. Mars 2017 PPT].

246 Source : site de Bagrépôle, Ibid

Annexe 7 Organisation en pôles agro-industriels pour la production de riz selon la SNDR ivoirienne



Source : Présentation de la SNDR.

Annexe 8 Caractérisation des politiques publiques : cas de la Côte d'Ivoire

1- Transferts

1.1 Transferts fiscaux

- **La réforme du code des investissements de 2012 approfondit les incitations pour l'investissement agricole par des exonérations. Elles ciblent les zones rurales et la grande échelle, tout en étant dotées d'objectifs environnementaux et sociaux.**

La Côte d'Ivoire a adopté un nouveau code des investissements, effectif en novembre 2012.[247] Selon le rapport du mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC (MEPC), le code réaffirme les garanties offertes aux investisseurs et simplifie les nombreuses dispositions fiscales ivoiriennes, qui restent cependant assez complexes (:222). Ce code s'est fixé des objectifs quantitatifs de promotion de l'investissement productif, mais également des critères qualitatifs – environnementaux et sociaux. Ceux-ci, repris ici dans la formulation du site officiel, concernent notamment l'investissement vert et socialement responsable en Côte d'Ivoire (i), le développement d'activités de transformation de matières premières locales (ii), la création d'emplois durables et décents (iii), et la production de biens compétitifs pour le marché intérieur et l'exportation (iv).[248] Le code de 2012 est organisé autour de deux régimes fiscaux :

(1) Le régime de déclaration. Il prévoit des avantages exclusivement en phase d'exploitation octroyés pour tout investissement créateur d'activité, quel que soit son montant. Ces avantages comprennent l'exonération de l'impôt sur les bénéfices, de la contribution des patentes et licences, voire de l'impôt sur le patrimoine foncier.[249]

(2) Le régime d'investissement d'agrément, qui est plus contraignant d'accès. Conditionné à l'approbation de la Commission technique interministérielle, il privilégie les investissements les plus porteurs en valeur ajoutée. Ce mécanisme d'orientation a vocation à réserver les exonérations aux investissements alignés avec la stratégie du gouvernement, énoncée dans les axes qualitatifs évoqués ci-dessus (MEPC : 223). Le régime d'agrément offre plus d'avantages, incitant notamment aux investissements à plus grande échelle.[250]

Ces deux régimes s'appliquent sur une durée plus ou moins longue selon les zones d'activité de l'investissement (5 ans autour d'Abidjan, 8 à 15 ans dans les autres zones en fonction de la densité de population), révélant une volonté d'inciter les investissements dans les zones rurales, en allongeant la durée des exonérations.

Des projets d'adaptation du code des investissements seraient en cours, afin de le rendre « plus incitatif » selon le Centre de Promotion des Investissements (CEPECI).[251] Des travaux sur le sujet ont été

247 Par l'ordonnance N°2012 - 487 du 07 Juin 2012. L'ancien Code de 1995 demeure cependant applicable aux entreprises bénéficiant de droits antérieurs. (OMC, 2018:222)

248 Source :CEPECI. (s. d.). Centre de Promotiond des Investissements de Côte d'Ivoire. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://cepici.ci

249 En régime C, soit dans les zones à plus faible densité de population, inférieure à 60 000 habitants. Source : CEPECI

250 En plus de l'impôt sur les bénéfices et des contributions des patentes et licences, les impôts et taxes exonérés totalement ou partiellement incluent les droits d'entrée sur l'importation du matériel nécessaire à l'investissement, y compris le premier lot de pièces de rechange ; la TVA (article 45); et la contribution foncière des propriétés bâties. Les exonérations sont proportionnelles au montant investi hors TVA et fond de roulement (qui doit être supérieur à FCFA 500 millions, qu'il soit destiné à la création ou l'expansion d'activité).

251 CEPECI. (s. d.). Des travaux en cours pour rendre plus incitatif le code des investissements. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://www.cepici.gouv.ci/?tmp=single_actu&p=actualites&artcl=5484

commandités par le gouvernement au cabinet de conseil McKinsey en 2017, les résultats sur d'éventuelles nouvelles mesures n'étant pas encore connus. Le secteur agricole et agro-industriel, à travers son intensification en capital, reste cependant central selon les déclarations préliminaires réaffirmant que « *l'essence du nouveau code doit pouvoir consacrer la transformation structurelle de l'économie à travers l'industrialisation et l'autosuffisance alimentaire*. »[252]

- **D'autres dispositions fiscales témoignent d'une volonté d'orientation pour un investissement qui soutienne l'emploi et les PME nationales**

Outre le code des investissements, des dispositions fiscales récemment révisées visent à inciter les investissements, à travers le code des douanes et le code général des impôts. Ce dernier est orienté vers la création d'emploi et la rémunération de la main d'œuvre locale, en accordant un crédit d'impôt déductible des contributions à la charge des employeurs, qui varie en fonction de la masse salariale versée au personnel permanent ivoirien (MEPC : 222). Enfin, les petits et moyens agrobusiness de la transformation[253] se voient mettre à disposition par l'État des terrains nécessaires à la réalisation des projets d'investissement, et bénéficient de tarifs préférentiels pour l'électricité, l'eau et les prestations de nouvelles technologies (Ibid :223).

- **Les recettes semblent relativement préservées dans le régime fiscal et douanier actuel.**

Les avantages en exonérations fiscales et douanières prévus par le régime actuel semblent avoir un impact réduit sur les recettes de l'Etat, en comparaison à d'autres pays. Tel est le constat fait par l'OMC :

> *«La politique commerciale de la Côte d'Ivoire ne renonce pas pour autant aux objectifs de maximisation de recettes fiscales qu'elle peut tirer des échanges, ce qui la différencie de la plupart des pays du même niveau de développement. » (MEPC, 2018 :225)*

Cette tendance est confirmée par la comparaison internationale des taxes sur les entreprises en part de leurs bénéfices : le régime fiscal ivoirien demande une participation plus élevée non seulement que la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne, mais aussi que de pays comme l'Allemagne.[254]

1.2 Mesures de soutien direct

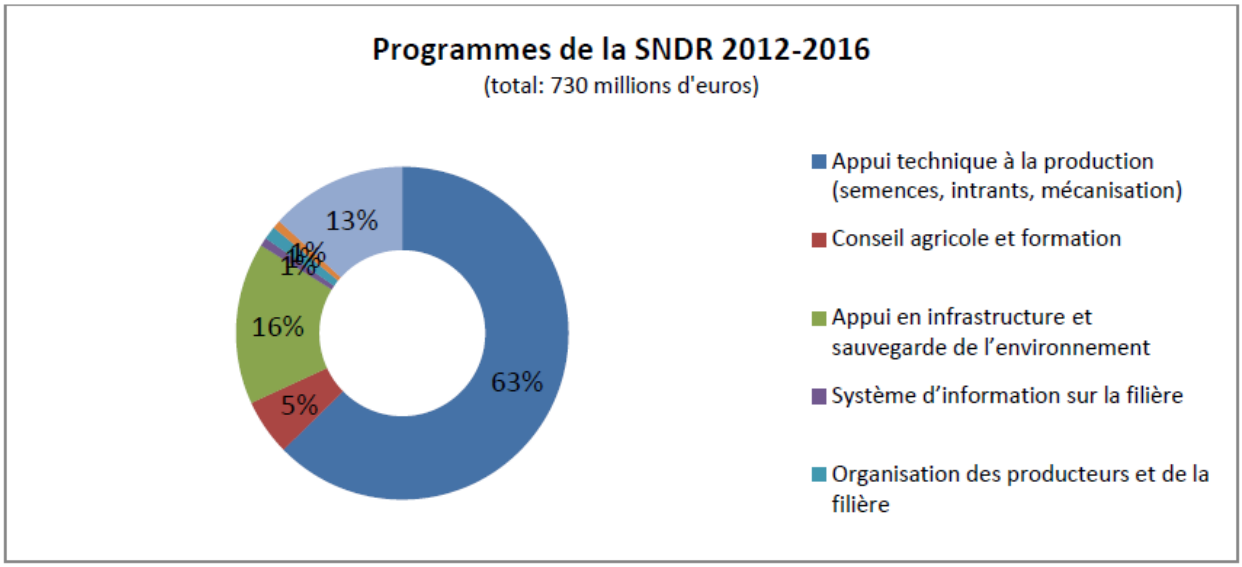
- **Une politique de soutien à la filière riz est développée, notamment sur le pôle de Bélier. L'appui aux semences améliorées, intrants, et à la mécanisation représente près de deux-tiers du budget.**

La politique ivoirienne en matière de riz vise à une forte augmentation de la production nationale et comprend plusieurs programmes d'appui à la production.[255] Bien que les informations concernant la répartition des budgets par postes de dépenses ne soient accessibles qu'en termes d'objectifs (et non de réalisation), les transferts sous forme « d'appui technique : semences, mécanisation et intrants » représentent 63% du budget total prévu sur la période 2012-2016.[256] Les informations sont également limitées quant aux modalités précises de chaque programme, hormis les intitulés proposés (graphique 19).

252 CEPECI, Ibid
253 Toute PME réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1 milliard de FCFA (1,5 million d'euros) et employant moins de 200 personnes sous réserve d'investir dans une unité de transformation de matières premières.
254 (Société Générale, n.d.) Une comparaison transversale des trois cas d'étude est proposée au chapitre 3.
255 La stratégie nationale pour le développement de la riziculture (SNDR) est présentée en contextualisation de la politique agricole ivoirienne chapitre 2 (2.2.1.2), la source de référence étant le document de politique révisée pour la période 2012-2020.
256 299 milliards FCFA sur les 477 du budget total, soit près de 460 millions d'euros. Source : document officiel de la SNDR révisée 2012-2020 :35

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

-19- Graphique 19 : Postes de dépenses de la SNDR ivoirienne par programmes (2012-2016)



Source : élaboré par l'auteure à partir du document officiel de la SNDR révisée 2012-2020 :35
Note : Les autres mesures de la SNDR sont analysées dans les rubriques respectives de cette caractérisation de l'action publique (services techniques, infrastructures, réglementation du marché du travail).

Une étude menée sur le pôle de Bélier (zone de Yamoussoukro) a néanmoins documenté que les agences étatiques fournissent des intrants agricoles, mais aussi des services (labour, semis, récolte, battage et vannage) à prix avantageux aux riziculteurs (Chiapo, 2017 :119). La mesure dans laquelle les petits producteurs bénéficient de ces différentes modalités d'aide reste une inconnue, peu d'information étant disponibles quant aux critères d'attribution et ciblage effectif.

- **Les agriculteurs familiaux les plus vulnérables bénéficient de soutien direct à travers les transferts monétaires et programmes sociaux.**

Outre la politique d'intensification de la production menée par la SNDR, qui inclut des soutiens directs et services aux riziculteurs, les producteurs les plus vulnérables bénéficient des programmes de transfert monétaire (PTM), visant à constituer un filet de sécurité saisonnier. Les PTM concernent des combinaisons de transferts monétaires et productifs (de volailles ou de chèvres par exemple), mis œuvre aussi bien en phase de mitigation que de soudure. Pensés originellement dans l'urgence de crises climatiques en 2008 puis 2012, ces transferts ont été mis en œuvre par une grande variété d'acteurs (ONG, organismes de microfinance, PTF dont la FAO).[257] On observe une tendance à l'institutionnalisation de ces programmes dans les politiques publiques.[258] En Côte d'Ivoire, le projet « Filets sociaux » (2015-2020) financé par la Banque Mondiale par un prêt à taux de 0.5% vise ainsi à soutenir l'établissement d'un système national de protection sociale. Plus de 70% des 47 millions d'euros du projet sont dédiés aux transferts directs pour les ménages pauvres, notamment en zones rurales. [259]

257 Cette dernière recense aujourd'hui 4 projets, touchant 15 800 personnes en Côte d'Ivoire. FAO (n.d.) Transferts monétaires : FAO in Emergencies. (s. d.). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://www.fao.org/emergencies/la-fao-en-action/transferts-monetaires/fr/
258 Pour les évaluations des initatives menées par la Banque Mondiale dans d'autres pays, y compris asiatiques et latino-américains, voir Fiszbein and Schady, 2009, Conditional Cash Transfers; Reducing Present and Future Poverty, Washington DC, World Bank. Or IEG, 2011, Evidence and Lessons Learned from Impact Evaluation of Social Safety Nets, Washington DC, World Bank.
259 Banque Mondiale. (2015). *Official Documents- Financing Agreement for Credit 5648-CI (Closing Package)* (p. 1-1). Consulté à l'adresse The World Bank website:

1.3 Mesures de stabilisation

- **Les mesures de stabilisation micro et macroéconomiques consistent principalement en des actions sur les prix.**

D'une part, les prix minimums d'achat des produits stratégiques – comme le cacao,[260] le café, le coton, l'anarcade ou le riz[261] – sont garantis par l'État (MEPC :244-248). Dans le cas du riz, le seuil est cependant placé à un niveau plus bas que le marché, c'est donc le prix international qui est finalement pratiqué (FAS, 2018). Sur le sucre, une taxe de péréquation permet que les importations n'arrivent pas sur le marché à des prix plus bas que les prix minimum garantis (MEPC :244-248). Pas d'action sur le taux de change (union monétaire au niveau de l'UEMOA), les taux d'intérêts, ni de couverture des risques (mécanismes assurantiels, fonds de garantie) n'a pu être documentée dans le cadre de cette étude.

- **Une régulation relativement faible des importations est également en place, censée bénéficier aux productions stratégiques et consommations de base.**

Une taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) est applicable sur des produits de base tels que sucre, lait, farines et huiles.[262] Les distributeurs de riz importés (produit dont les importations sont un enjeu pour la SNDR) doivent être agréés (MEPC : 248).

2- Fourniture de biens et services

2.1 Fourniture de biens publics, dont infrastructures

- **La tendance générale des investissements publics dans les infrastructures est à la hausse.**

La quantification précise des investissements publics est une tâche dépassant le cadre de cette étude, qui se propose d'évaluer une tendance générale en adoptant comme indicateur comparatif la mention (ou non) d'une hausse des investissements publics dans le rapport du MEPC de l'OMC pour chacun des cas étudiés. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, il est mentionné que les dépenses publiques, à la fois personnelles et d'investissement se sont fortement accrues sur la période 2010-2015.[263]

- **Une politique volontariste d'extension des aménagements hydro-agricoles envisage l'organisation du territoire en pôles de production. La réalisation des infrastructures d'irrigation et de transformation par les PPP rencontre cependant de nombreux retards et difficultés.**

A l'échelle nationale, selon un rapport du Ministère ivoirien de l'Agriculture, en 2008 près d'un tiers des surfaces aménageables pour l'irrigation étaient effectivement approvisionnées en eau par un barrage. [264] L'objectif du gouvernement à travers la stratégie pour la filière riz est d'étendre ce type d'infrastructures jusqu'à renversement, à partir de 2020, des proportions entre la production du riz irrigué et celle de riz pluvial.[265] Dans le cadre de la SNDR, l'État confie à des entreprises privées la réalisation des ouvrages

http://documents.worldbank.org/curated/en/271871468231867589/Official-Documents-Financing-Agreement-for-Credit-5648-CI-Closing-Package

260 Depuis la campagne 2012/2013, l'État vise à garantir aux producteurs un prix fixe par campagne au moins égal à 60% du prix CAF sur le marché mondial. (OMC, 2018: 244)

261 Pour le riz, voir en particulier l'analyse de la Stratégie Nationale de Développement de la filière Riz, dans le chapitre 3, ainsi que la section 3.2.2 de la présente annexe relatif aux mesures de l'État pour accompagner la contractualisation.

262 Détail des produits et taux appliqués, Tableau 3.3 (OMC, 2018: 229).

263 Ainsi l'augmentation de l'investissement dans les infrastructures – bien que pas uniquement publiques, ni agricoles – est suffisante pour *« entraîner une hausse des importations de marchandises »* (MEPC :209)

264 184 sites sur 362 aménagés étaient équipés de barrages. Ces aménagements couvrent 54 457 ha, sur une superficie totale aménageable évaluée à 180 000 ha. Cité dans Chiapo, 2017 : 6

265 Source : document officiel de la SNDR révisée 2012-2020 :36.

dans les différentes zones de développement de la riziculture identifiées.[266] Les travaux de génie rural pour la construction des ouvrages de maitrise de l'eau et l'installation des usines de décorticages, ont cependant fait l'objet de retards et difficultés importants. Les réalisations en infrastructures semblent bien en deçà des plans de initiaux, bien qu'il soit à ce jour difficile de quantifier aussi bien les flux effectivement décaissés par l'État que les aménagements livrés en bonne et due forme (voir Chapitre 2.3.2, focus sur le modèle ivoirien de PPP pour la transformation du riz).

Au niveau du pôle de Bélier, selon les estimations des aménagements à réaliser financés par le projet de la BAD, la zone du pôle agro-industriel s'étend sur 11 700 km², et est centrée sur la riziculture (principale culture envisagée avec 2 000 hectares dédiés).[267] Le projet de 123,5 millions d'euros financé par un prêt concessionnel envisage la construction et la réhabilitation d'infrastructures (premier versement en 2017). Celles-ci comprennent (1) des barrages et canaux hydroagricoles et équipements de pompage, (2) des pistes rurales, (3) des infrastructures électriques et de stockage, et (4) des aménagements pour la santé et l'éducation (BAD, 2016). [268]

2.2 Services et activités de médiation

2.2.1 Promotion de l'investissement productif et du commerce

- **La période d'étude est caractérisée par plusieurs réformes des procédures et institutions liées à « l'environnement des affaires »**.

Le gouvernement ivoirien fait preuve d'un volontarisme certain – et d'efforts de communication – dans ce domaine. D'une part, les démarches liées à l'investissement et aux activités commerciales ont été simplifiées par les réformes de 2012 et 2014 (MEPC :210). La Côte d'Ivoire est le pays le mieux classé des trois cas étudiés, avec des moyennes supérieures à l'Afrique Sub-saharienne.[269]

Les mesures prises pour améliorer le climat des affaires comprennent également une délégation de service publique à des agences étatiques et privées. A ce titre, le Centre de Promotion des Investissements en Côte d'Ivoire (CEPICI) est un établissement public à caractère administratif, créé lors de la réforme du code des investissements de 2012 et placé sous la tutelle du Président de la République.[270] Guichet Unique de l'investissement direct en Côte d'Ivoire, il a pour mission de coordonner l'ensemble des initiatives et actions gouvernementales en matière de promotion des investissements et de développement du secteur privé. Ces missions incluent notamment les questions foncières liées aux activités industrielles (y compris d'agrobusiness, voir 3.1 domaine foncier), et l'inscription aux régimes d'exonérations fiscales. Le CEPICI se veut vitrine de l'opérationnalisation des mesures fiscales et réglementaires adoptées pour impulser l'investissement privé dans le secteur agricole ivoirien : il doit permettre aux entrepreneurs de s'installer « en un jour ouvré et à moindre coûts.»[271]

266 Voir la contextualisation de la politique publique ivoirienne, chapitre 2.2.1.

267 Le maraîchage s'étendrait lui sur 200 hectares, les autres activités comprendraient la production de maïs, manioc, légumes, viande porcine et poisson. (Source : BAD)

268 (1) : Construction d'un mini-barrage à Raviart dans le département de Didiévi ; aménagement d'une trentaine de sites hydro-agricoles totalisant environ 2.000 ha (1.500 ha de périmètres irrigués et 500 ha de bas-fonds). (2) : Réparation 100 pompes manuelles, et installation de 50 nouveaux forages équipés de pompes à motricité humaine. (3) Réhabilitation 550 km de pistes rurales. (4) Installation d'infrastructures électriques et de stockage notamment en zone industrielle de Yamoussoukro. (5) Création et réhabilitation salles de classes, cantines secondaires, et construction de structures sanitaires avec matériels pour le dépistage de la malnutrition. Source : document BAD, 2016 Programme de développement des agropoles : Projet 1 : Projet de pôle agro-industriel dans la Région du Bélier (2PAI-BELIER), composante A. p.1.

269 44e au classement mondial Doing Business, une comparaison détaillée des trois pays est proposée au chapitre 3. Doing Business. (s. d.). Explore Economies – Cote d'Ivoire [Text/HTML]. Consulté 31 mars 2020, à l'adresse Doing Business in Cote d'Ivoire- World Bank Group website: https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/cote-divoire#

270 Article 4 du Décret N° 2012-867 du 06 septembre 2012 portant création du CEPICI (site du CEPECI, Ibid)

271 La devise étant « Créer des entreprises en 24h à 15 000 FCFA ». Le guichet gère toutes démarches relatives à l'exploitation, la transmission ou l'extension des entreprises. Source : Doing Business, Ibid.

La réforme de 2012 a également permis la création de la Commission Nationale pour la Promotion des Investissements (COM-INVEST, devant laquelle tout recours administratif concernant l'application des dispositions du code peut être porté), et étendu les mandats de l'Agence de promotion des exportations de la Côte d'Ivoire (APEX-CI, une association privée d'entreprises, opérationnelle depuis 1999, a pour mission de favoriser la croissance et la diversification des exportations, et de promouvoir le développement du secteur privé).[272]

- **Les règles de passation des marchés publics ont été renforcées pour plus de transparence, mais aussi encourager la participation des entreprises ivoiriennes.**

Le décret du 15 juillet 2015 adopté en Conseil des ministres établi un quota annuel de 20 % de marchés réservés aux entreprises nationales, avec l'octroi d'une marge préférentielle de 5 %.[273] Cette réforme a pour objectif « d'amener les Ivoiriens à postuler aux marchés publics. »[274] Les potentielles retombées pour l'agriculture ivoirienne semblent plutôt tournées vers les producteurs à grande échelle : au-delà des limitations quantitatives de ces débouchés, différentes contraintes existent dans la mise en œuvre des marchés institutionnels et la participation des petits producteurs et OP en Afrique de l'Ouest. Soulignées par une littérature récente (Sarouni et Stuhrenberg, 2018), ces contraintes sont liées aux processus de mise en œuvre des marchés comme les délais de paiement (i), aux acteurs impliqués (ii), ainsi qu'à l'environnement externe (iii). Aucune autre modification du cadre réglementaire et juridique propre aux PPP n'est connue à ce jour.

2.2.2 Assistance technique

- **Les conseils et services agricoles aux producteurs sont dispensés par une agence publique-privée. Au niveau du pôle de Bélier, ces services ont vocation à inciter à la contractualisation par de la vulgarisation et l'encadrement.**

Les services de vulgarisation disponibles en Côte d'Ivoire pour les exploitants sont offerts par l'Agence Nationale d'Appui au Développement Rural (ANADER), dans le cadre de contrats-objectifs définis avec l'Adériz.[275] L'ANADER propose des services (labour, semis, récolte, battage et vannage) à prix avantageux aux riziculteurs (Chiapo, 2017 :119. Voir également section 3.2.1, régulation du marché du travail).

Fondée dans le contexte du PASA, l'ANADER est depuis 1998 une société anonyme avec participation minoritaire de l'Etat. Celui-ci détient 35% du capital social, et un tiers des sièges du conseil d'administration – qui oriente les politiques de l'agence.[276] L'ANADER est donc chargée de mission de

272 Ses prestations comprennent des études sur les conditions d'accès aux marchés étrangers pour les produits ivoiriens; des conseils et stratégies individualisés d'expansion; la prospection et la promotion commerciale; l'assistance dans la recherche de financement; et des actions de lobbying sur demande.
273 Décret n° 2015-525 du 15 juillet 2015 (OMC, 2018:239).
274 Alain Kouadio, vice-président de la Confédération générale des entreprises de Côte d'Ivoire (CGECI). La Côte d'Ivoire a besoin de nouveaux champions en affaires – Jeune Afrique. (2017, janvier 11). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse JeuneAfrique.com website: https://www.jeuneafrique.com/mag/387025/economie/cote-divoire-a-besoin-de-nouveaux-champions-affaires/
275 Agence pour le Développement de la filière Riz depuis mars 2018 (anciennement ONDR, créé en 2010, établissement public à caractère administratif, ayant élaboré la stratégie nationale de développement du riz), chargée de la mise en œuvre de la SNDR. Voir la contextualisation de la politique agricole chapitre 2.2.1.
276 Selon la composition du Conseil d'Administration disponible sur le site internet de l'Agence, l'État a quatre représentants sur les douze sièges du CA : Ministère de l'Agriculture et du Développement Durable, Ministère des Ressources Animales et Halieutiques, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Ministère de l'Economie et des Finances. Les autres parties dans la gouvernance de l'ANADER sont les familles professionnelles agricoles (33% du capital, quatre des douze sièges), la société civile (1 siège) et le secteur privé (32% du capital, trois sièges dont deux assurances et le centre national de recherche agronomique CNRA).

service publique pour le conseil agricole.[277] Les services qu'elle dispense aux riziculteurs du pôle de Bélier (zone Yamoussoukro) ont vocation, selon une étude menée en 2015, à inciter à la contractualisation par de la vulgarisation et l'encadrement (Chiapo, 2017 :119). Selon une évaluation des politiques agricoles menées par le Joint Research Center (Commission Européenne) en 2017, le nombre de spécialistes de la riziculture au sein de l'ANADER est néanmoins en deçà des besoins (Ducrocquet et al., 2017 :93). L'agence ne semble pas avoir connu de hausse de financement ni ne restructuration notable pour accompagner l'intensification prévue dans la SNDR.

- **Un soutien à l'entreprenariat agro-alimentaire est également disponible sur le pôle de Bélier à travers le centre universitaire.**

L'Institut polytechnique national Félix Houphouët-Boigny (INP-HB, voir 2.2.4), qui comprend la principale école d'agriculture de Côte d'Ivoire, et où siège le personnel chargé du développement du pôle de croissance agricole de la région de Bélier, dispose également d'un incubateur d'entreprises. Dédié aux startups ivoiriennes, cet incubateur créé en 2016 a permis de soutenir la création d'activités notamment de l'agro-alimentaire,[278] par des services comme l'accès aux TIC et des conseils technico-organisationnels.

- **Outre les services aux investisseurs et entrepreneurs, des mesures pour le renforcement des OP sont comprises dans la politique publique nationale pour la filière riz. Une part peu importante du budget leur est cependant consacrée.**

Selon les documents officiels de politique, le montant total de la SNDR sur la période 2012-2016 est d'environ 730 millions d'euros, financé par l'État à hauteur de 36% – dont les deux tiers proviennent de prêts et dons des PTF. Les informations concernant la répartition des budgets par postes de dépenses sont accessibles uniquement en termes d'objectifs (et non de réalisation). Les postes d'appui aux producteurs (conseil et formation, et organisation de la filière), alimenté sur fonds provenant de l'Etat, représentent 7% du budget total (SNDR, 2012:35). Les observations sur le terrain mettent en évidence que les plateformes mises en place pour la formation des OP au niveau régional rencontrent certains blocages liés aux jeux d'acteurs (concurrence, cooptation par exemple), qui peuvent remettre en cause l'opérationnalité de ces plateformes.

2.2.3 Services bancaires et financiers

- **Le cadre régional a vocation à soutenir l'accès au financement pour les PME et via la microfinance.**

Il convient de garder à l'esprit que le taux de bancarisation dans le milieu rural ivoirien est inférieur à la moyenne nationale, elle-même ne dépassant pas 20%.[279] Depuis 2015, l'UEMOA permet aux établissements de crédit des États membre de refinancer leurs créances sur les PME auprès de la Banque

277 Selon le site officiel de l'agence, sa mission est de « contribuer à l'amélioration des conditions de vie du monde rural par la professionnalisation des exploitants et des organisations professionnelles agricoles en concevant et en mettant en œuvre des outils et approches appropriés, des programmes adaptés pour assurer un développement durable et maîtrisé». Présentation—ANADER - Le Partenaire Privilégié du monde rural. (s. d.). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://www.anader.ci/presentation.html

278 Certaines sont basées sur la zone du PAIB, notamment Instant Chocolat, Pader spécialisée dans les cultures intercalaires, Jus délice avec sa maîtrise des techniques de conservations du jus naturels ou encore ITA qui produit des chips et des liqueurs à base de tubercules. Commodafrica. (2017, septembre 5). A l'occasion de l'AGRF, la Côte d'Ivoire dresse un bilan de sa recherche agricole. Consulté 21 avril 2020, à l'adresse Commodafrica website: http://www.commodafrica.com/05-09-2017-loccasion-de-lagrf-la-cote-divoire-dresse-un-bilan-de-sa-recherche-agricole

279 Le CEPECI engage des réformes pour améliorer l'investissement des affaires. (2018). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse Gouv.ci website: http://www.gouv.ci/_actualite-article.php?recordID=9089

Centrale.[280] La microfinance est également soutenue par des exonérations d'impôts, avec l'objectif affiché de soutenir l'agriculture familiale.[281]

- **La mise en place de Bureaux d'Information sur le Crédit est signe d'une volonté de transparence et d'amélioration de l'accès au financement agricole à l'échelle nationale, bien que persiste la question des moyens disponibles.**

Annoncée dans la prolongation du nouveau code des investissements (2012), une mesure de facilitation de l'accès au crédit a été adoptée en 2015 (entrée en vigueur : 2016). Elle consiste en la mise en place de Bureaux d'information sur le crédit, et a été réalisée 100% selon les indicateurs Doing Business.[282]

- **Des objectifs ambitieux et inclusifs sont affichés pour améliorer l'accès au financement dans la filière riz, à travers le système bancaire classique mais aussi le développement du microcrédit et du crédit de stockage. De sérieuses réserves peuvent cependant être émises quant à leur opérationnalité.**

La stratégie Nationale de Développement de la Filière Riz (SNDR) envisage d'une part de faciliter l'accès au système bancaire classique pour les producteurs de riz. L'objectif mentionné est de mobiliser les établissements bancaires afin de « créer les conditions pour le développement d'un partenariat public/ privé avec une forte implication du système bancaire » (SNDR :40). Ces formulations vagues, les facteurs contraignant structurellement le financement agricole, ainsi que des observations sur le terrain – qui ne semblent pas annoncer de hausse de financements accordés – invitent cependant à émettre une forte réserve sur le potentiel de ces mesures.[283]

La SNDR vise également à l'améliorer l'accès au crédit pour les producteurs par (1) le micro crédit (pour l'acquisition des intrants agricoles et des équipements) et (2) le crédit stockage. Ce dernier conditionne le crédit au dépôt des récoltes dans un entrepôt sécurisé afin de financer la campagne suivante, tandis que la production est récupérée après remboursement – idéalement à une période de prix plus élevés (SNDR :29). De telles mesures semblent à priori à même d'appuyer les petits producteurs de l'agriculture familiale. Les fonds publics alloués pour cette composante d'accès au financement de la SNDR semblent cependant difficiles à chiffrer.[284] Ce flou quant aux ressources financières, en l'absence d'étude publiée à ce jour, laisse la question de la mise en œuvre et les impacts de ces politiques en suspens. En parallèle, le secteur de la production et transformation agricole en Côte d'Ivoire semble de plus en plus attractifs pour les organismes de microcrédit. Advans Côte d'Ivoire, l'une des principales institutions de microfinance du pays, a émis l'intention d'injecter 1 000 milliards de FCFA, soit près de 1,5 milliard d'euros, dans l'économie ivoirienne d'ici 2023. Une bonne partie des financements est destinée à des projets en agro-business et à l'agriculture plus généralement, qui est l'une des cibles prioritaires du groupe.[285] Les données pour la Côte d'Ivoire n'étant, à ce jour, pas disponibles, il serait

280 Source : https://www.bceao.int/sites/default/files/2018-02/note_information_no6_en_4e_lecture.pdf

281 Les systèmes financiers décentralisés (SFD) font ainsi l'objet d'une réglementation commune au sein de l'UEMOA. Les institutions de SFD sont exonérées de tout impôt direct ou indirect, taxe ou droit afférents à leurs opérations de collecte de l'épargne et de distribution du crédit. Les clauses de nationalité des dirigeants sont les mêmes que pour les banques; il n'y a pas de niveau de capital minimum, ni de restrictions concernant la nationalité des détenteurs du capital social des SDF. (OMC, 2018 :82)

282 Site du CEPECI, Ibid

283 Mission de G. Soullier en juin auprès des producteurs de Yamoussoukro

284 Dans le document des objectifs, la composante est mentionnée dans l'axe stratégique 2 : appui à la valorisation du riz local : transformation, promotion et mise en marché, ce qui pourrait correspondre à plusieurs postes de dépenses du plan de financement affiché dans le même document (:35), dont une représentation graphique est proposée au chapitre 2.2.1.

285 Côte d'Ivoire : L'agro-business, un secteur privilégié des établissements de microfinance. (2018). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural website: http://www.agriculture.gouv.ci/accueil/details_actualite/cote-d-ivoire-l-agro-business-un-secteur-privilegie-des-

intéressant de documenter les dynamiques et intérêts qui animent les organismes de microfinance dans l'agriculture africaine, ainsi que l'action du gouvernement pour un éventuel soutien à ces derniers.[286]

- **Le rôle de l'État dans l'activation du « levier » des investissements publics s'est traduit par la création d'une Caisse des Dépôts et des Consignations (2018).**

Il n'est ainsi pas anodin qu'une institution financière publique ait été créée dans chaque pays pour financer le développement, notamment des infrastructures.[287] Comme ce fut le cas du Sénégal (2006) et du Burkina (2017), la Côte d'Ivoire s'est dotée tout récemment (2018) d'une caisse des dépôts et des consignations (CDC).[288] Le rôle de l'État et cet effet levier des investissements publics au centre du concept d'agropole s'est donc traduit dans les pays étudiés par des changements institutionnels, qu'il s'agira de mettre en perspective dans le chapitre 3.

2.2.4 Recherche agricole et formation de la main d'œuvre

- **L'État maintien et renfloue actuellement un centre national pour la recherche et la formation agricoles semi-publiques, avec pour mandat le service des populations vulnérables**

L'État assure des services de recherche et de vulgarisation scientifique sur les productions animales et végétales aussi bien vivrières que pour l'export, à travers et le Centre National de Recherche Agronomique (CNRA, depuis 1998).[289] La formulation de ses missions comprend des objectifs de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'un appui aux groupes sociaux les plus vulnérables (femmes, petits exploitants, jeunes déscolarisés) par la formation technique et professionnelle aux métiers de la terre.[290] L'État possède actuellement 40% des parts de cette société à participation financière publique avec minorité de blocage (MEPC :237). Les fonds publics mis à disposition du CNRA sont cependant structurellement limités autour des 10%, la mobilisation de fonds propres et bailleurs privés étant un enjeu pour le centre.[291] En 2018, un plan de restructuration devrait avoir lieu, par lequel la participation publique deviendrait majoritaire. Un financement exceptionnel de FCFA 3,1 milliards (€4,7 millions), a été annoncé en conseil des ministres pour « faire face aux difficultés structurelles et budgétaires ».[292] Bien que peu d'informations précises sur les restructurations du CNRA ne semblent disponibles à ce

---

etablissements-de-microfinance826

286 Par exemple, Doligez, F. (2017). La microfinance, précurseur de la financiarisation de l'aide au développement? *Mondes en développement*, (2), 41-58.

287 Institution financière publique de gestion des capitaux, la CDC a vocation à financer des projets au « service de l'intérêt général » dans les secteurs où les logiques de retour rapide sur investissement du système bancaire classique sont habituellement des freins, comme par exemple les projets d'infrastructures et les TPE-PME. Les fonds des CDC sont en général issus des cautionnements, dépôts de garantie et autres consignations, ainsi que les liquidités de l'État, des collectivités locales, des caisses de retraites, des organisations mutualistes. Source : Ecofin. (2018). Un à un, les pays d'Afrique francophone se dotent de Caisse de Dépôts. Consulté 5 mai 2020, à l'adresse Agence Ecofin website: https://www.agenceecofin.com/finances-publiques/1101-53369-un-a-un-les-pays-d-afrique-francophone-se-dotent-de-caisse-de-depots

288 Adoption du projet de loi en Conseil des Ministres en mai 2018 pour la Côte d'Ivoire. Sources :Ecofin, Ibid.

289 Notamment à travers des publications et fiches techniques culturales. CNRA : Centre National de Recherche Agronomique (s. d.). Consulté 21 avril 2020, à l'adresse http://www.cnra.ci/index.php?rub=missions

290 Assurés dans les centres de recherche et de production spécialisés au niveau national. CNRA, Ibid

291 Selon le directeur du CNRA, les ressources additionnelles proviennent essentiellement de projets, conventions et ressources propres, ainsi que du Fonds interprofessionnel pour la recherche et le conseil agricoles. Plus d'information dans l'évaluation de la recherche agricole, Stads, G.-J., & Doumbia, S. (2010). *Côte d'Ivoire : Évaluation de la recherche agricole* [Note Pays]. Consulté à l'adresse CNRA, IFPRI website: https://www.asti.cgiar.org/pdf/CotedIvoire-Fr-Note.pdf

292 Source: Commodafrica. (2018). L'Etat ivoirien vole au secours du principal centre de recherche agronomique, le CNRA. Consulté 5 mai 2020, à l'adresse Commodafrica website: http://www.commodafrica.com/01-06-2018-letat-ivoirien-vole-au-secours-du-principal-centre-de-recherche-agronomique-le-cnra

stade, le plan affirme devoir porter la capacité d'autofinancement du Centre à 46% avant 2023.[293] Ces modifications des statuts et logiques d'interventions pourraient conduire à une réorientation des objectifs et modalités d'actions de l'État ivoirien en termes de recherche agronomique, qu'il sera intéressant de documenter dans le futur.

- **A travers l'INP-HB, et le projet de technopole à Bélier, des investissements publics sont consacrés à la recherche et formation pour l'intensification technologique et capitalistique des pratiques agricoles.**

Dans la région de Bélier, la transformation de la politique de recherche et formation s'oriente déjà vers un approfondissement des logiques de PPP et de pôles de croissance. Comme c'est le cas des plans de politique agricole *stricto-sensu*, la politique de recherche et formation comprend des investissements publics œuvrant au partenariat avec le secteur privé pour l'intensification technologique et capitalistique des pratiques agricoles. Le volet de formation de la main d'œuvre et de recherche scientifique est développé autour de la notion de pôle, à travers l'Institut polytechnique national Félix Houphouët-Boigny (INP-HB).[294] Principale école d'agriculture et agronomie de Côte d'Ivoire, l'INP-HB est physiquement proche de la zone du pôle de croissance agricole de Bélier, et accueille le personnel chargé de son développement. L'institut a également vocation à être le « premier maillon » d'une « technopole », parc d'activités alliant recherche, formation et production, autour d'une ou plusieurs spécialités industrielles – ici, l'agro-industrie.[295]

Si la refonte de l'INP-HB en 1996 avait déjà pour vision le développement d'une zone rapprochant les activités économiques et productives de la recherche scientifique, les initiatives se sont accélérées à partir de 2014-2015 avec le lancement de rénovations importantes pour la recherche à la fois en production végétale et animale, mais aussi génie chimique et agro-alimentaire. Les fonds pour la réhabilitation de l'INP-HB proviennent en partie du contrat de Désendettement et de Développement (CD2) de l'Agence Française de Développement (AFD). Ils peuvent être considérés publics, puisqu'il s'agit de subventions allouées à l'État ivoirien pour l'apurement de sa dette, soit 34 milliards de FCFA directement reversées à l'INP-HB.[296]

Les références communes dans la conceptualisation des politiques publiques sectorielles dans la région de Bélier autour, d'une part, du projet d'agropole financé par la BAD et, d'autre part, le rôle de l'enseignement public dans la technopole, sont clairement identifiables :

> « *Vitrine du développement technologique dans le domaine agricole en impulsant le transfert technologique des centres de recherche vers les entreprises, cette technopole va booster, moderniser notre agriculture*. »[297]

Ce constat appellerait à être complété par une étude approfondie des dynamiques institutionnelles avant d'affirmer que les politiques publiques émanent (ou non) d'un effort coordonné des agents constituant l'État ivoirien. Toujours est-il que le paradigme de *pôle* – qu'il soit *agro* ou *techno* – sous-entend un partenariat entre les entreprises privées et l'Etat. Sa mobilisation à travers les différents domaines

293 Ibidem

294 Créée en 1996 par la restructuration de l'École Nationale Supérieure d'Agronomie(ENSA), l'École Nationale Supérieure des Travaux Publics (ENSTP), l'Institut Agricole de Bouaké (IAB) et de l'Institut National Supérieure de l'Enseignement Technique (INSET).

295 Source : Site Officiel de l'Institut National Polytechnique Félix HOUPHOUËT-BOIGNY. (s. d.). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse https://inphb.ci/2/vues/presentation/index_historique.php

296 Source : A Yamoussoukro, l'Institut polytechnique ambitionne de redevenir un pôle d'excellence en Afrique. (2016, octobre 27). *Le Monde.fr*. Consulté à l'adresse https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/27/a-yamoussoukro-l-institut-polytechnique-ambitionne-de-redevenir-un-pole-d-excellence-en-afrique_5021483_3212.html

297 Source : page officielle de l'INP-HB, Ibid

Rapport-Gratuit.com

d'action publique autour d'objectifs communs pour le développement agricole est une caractéristique importante des modalités d'action de l'État ivoirien.

En outre, le domaine de la recherche est soutenu par des organisations internationales dans des paradigmes similaires, comme l'illustre l'annonce de la Banque Mondiale fin juillet 2018 de nouveaux financements pour un « centre d'excellence agricole » en Côte d'Ivoire.[298]

3- Réglementation

3.1 Domaine foncier

- **Le domaine foncier est intrinsèquement lié à l'histoire socio-politique du pays, et marqué par l'enjeu de sécurisation des droits.**

Fortement lié au contexte politique du pays, le domaine foncier est marqué par des politiques publiques volontaristes pour la formalisation des droits et la réduction des tensions : les programmes de formalisation foncière se sont succédés depuis l'indépendance, mais connaissent depuis l'apaisement de la crise politique en 2012 une accélération, avec le soutien des PTF (Ducrocquet et al , 2017 :151). Ces dynamiques ont mené à la création en 2016 de l'Agence foncière rurale (AFOR), dont les missions sont centrées autour de la formalisation des relations entre propriétaires et exploitants de la terre, et comprennent le recensement, la sécurisation, ainsi que le suivi du marché foncier rural. [299]

- **Le droit foncier en vigueur n'a pas été modifié récemment, et n'autorise pas la détention de titres par des acteurs étrangers. Cependant, les pratiques de baux emphytéotiques[300] par l'intermédiaire de l'État sont encouragées afin de faciliter l'accès des investisseurs aux terres rurales.**

Le cadre réglementaire pour le foncier en Côte d'Ivoire ne permet la délivrance de titres fonciers qu'aux seuls Etat, collectivités publiques, et personnes physiques ivoiriennes (MEPC :243). La loi en vigueur est celle de 1998 portant Domaine foncier rural. Adoptée dans un contexte de fortes tensions foncières, sa logique est celle du développement par la privatisation des droits de propriété (notamment via la reconnaissance et formalisation des droits coutumiers sous forme de titres de propriété privée cessibles, Chauveau et al., 2012 :6). En parallèle de cette réglementation excluant les non-nationaux de la propriété foncière,[301] un des grands principes du code des investissements de 2012 est de faciliter aux investisseurs l'accès aux zones industrielles aménagées et aux terres agricoles.[302] La démarche proposée aux investisseurs étrangers est alors la location, par délivrance d'un

298 Source : La Banque mondiale va financer un Centre d'excellence agricole en Côte d'Ivoire. (2018). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural website: http://www.agriculture.gouv.ci/accueil/details_actualite/la-banque-mondiale-va-financer-un-centre-d-excellence-agricole-en-cote-d-ivoire534

299 République de Côte d'Ivoire. (2016). *Décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Foncière Rurale*. Consulté à l'adresse http://www.hubrural.org/IMG/pdf/decret_no2016-590_creation_afor.compressed.pdf

300 Contrats d'entre 18 et 99 ans avec renouvellement automatique qui reconnait toutes les transactions (session de bail, succession, hypothèque, location, prêt) sauf la vente de la parcelle, qui demeure propriété de l'Etat. Source : Comité technique foncier et développement. (2017). *Enjeux fonciers et modèles de développement sur les périmètres irrigués en Afrique de l'Ouest* (Notes de synthèse du comité N° 23; p. 4). Consulté à l'adresse AFD GRET MAE website: http://www.foncier-developpement.fr/publication/enjeux-fonciers-modeles-de-developpement-perimetres-irrigues-afrique-de-louest/

301 Hormis pour les titres détenus antérieurement. La loi n° 2004-412 du 14 août 2004 a amendé l'article 26 de la loi n° 98-750, concernant les droits des propriétaires non ivoiriens acquis avant la promulgation de la loi et qui sont maintenus, cessibles et transmissibles. Source : Ducrocquet et al, 2017 :151

302 Comme analysé à travers les exonérations proportionnelles à la densité de population, et réaffirmé dans les documents présentation du code. CEPECI. (2013). *Presentation du nouveau code des investissements—Centre de*

certificat foncier sur des parcelles immatriculées au nom de l'Etat, qui permet ensuite de bénéficier d'un bail emphytéotique (MEPC :243). Le faire valoir par location, hors du cadre légal, est une dynamique foncière marchande qui connait depuis l'apaisement de la crise politique et le nouveau code des investissements de 2012 un « vif essor » (Chauveau et al., 2012 :6).

- **Des réformes de l'administration fiscale pour faciliter les transactions immobilières ont également vocation à encourager l'accès aux terres et aux infrastructures de transformation.**

En complément des arrangements au droit foncier pour les titulaires de titres privés, les transactions sont facilitées par des réformes successives de l'administration foncière.[303] Le transfert de propriété a ainsi été facilité grâce à la création en 2012 d'un guichet unique du foncier (MEPC :221), et la dématérialisation des processus administratifs d'obtention de l'état foncier des biens immobiliers acquis ou baillis (MEPC :210). Les démarches concernant la construction d'infrastructures industrielles et agro-industrielles privées ont également été minimisées par plusieurs dispositions des réformes récentes.[304] Cette simplification des démarches s'accompagne également d'une baisse de leur coût par une mesure fiscale comprise dans le code des investissements de 2012 – la baisse de la taxe sur les transactions immobilières de 6% à 4%. Pour ce qui est de l'opérationnalité des réformes de l'administration visant à faciliter l'accès au foncier aux entreprises, une comparaison à travers l'index *Doing Business* de la Banque Mondiale est proposée au chapitre 3, la Côte d'Ivoire ayant des scores en progression, et supérieurs à ses voisins.[305]

3.2 Domaine socio-économique et environnemental

3.2.1 Régulation du marché du travail : salariat et contractualisation

- **Le code des investissements attribue aux investisseurs la responsabilité du respect du droit national pour la protection des travailleurs.**

Ce dernier stipule que la « promotion des normes en matière de droit de la personne et de droit du travail » est une responsabilité des investisseurs.[306] Ceci amène à s'interroger sur les normes nationales et leur portée en termes de protection, notamment sociale. La régulation salariale est un champ réglementaire offrant à la fois disponibilité de l'information et uniformité pour la comparaison.

- **Les transformations liées à l'agro-business et au développement du salariat questionnent les frontières établies par la régulation des salaires.**

Le secteur agricole est caractérisé en Côte d'Ivoire comme dans les deux autres pays étudiés par une dualité entre le salaire interprofessionnel et agricole. Le SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti) est revalorisé en 2013 par décret présidentiel faisant suite à des négociations syndicales, pour

---

Promotion des Investissements de Côte d'Ivoire. Consulté à l'adresse https://cepici.ci/web/docs/presentation-du-code-des-investissements.pdf

303 CEPECI. (2013). *Récapitulatif des réformes environnement des affaires—Centre de Promotion des Investissements de Côte d'Ivoire*. Consulté à l'adresse https://cepici.ci/web/docs/livret.pdf

304 Voir notamment l'Ordonnance n° 2015—208 du 24 mars 2015 portant création du livre foncier électronique; le Décret n° 2015-195 du 24 mars 2015 portant création, attributions, composition et fonctionnement d'un guichet unique du permis de construire; le Décret n° 2015-22 du 14 janvier relatif aux procédures et conditions d'occupation de terrains à usage industriel; le Décret fixant les conditions d'implantation d'une unité industrielle sur un terrain situé en dehors d'une zone industrielle. Source : MEPC :210.

305 Cette comparaison donne lieu à une réflexion sur ces indicateurs. Du point de vue de l'accession des investisseurs à la terre, la Côte d'Ivoire est la mieux classée des trois études de cas par les indicateurs de la Banque Mondiale.

306 Source : présentation du code des investissements, document CEPECI, 2012 Ibid

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

passer à 60 000 francs CFA (90€)[307] tandis que le SMAG qui est de FCFA 36 000 (€ 55) n'a pas été revalorisé depuis 1998 (bien que le code du travail prévoit des négociations tous les trois ans).[308] L'évolution du SMAG a fait l'objet en 2012 d'une demande directe de la Commission de l'OIT, rappelant les enjeux en termes de développement socio-économique de la mesure.[309]

Bien que le gouvernement ait en 2011 notifié à l'OIT l'objectif de généraliser le SMIG au secteur agricole, la dernière annonce du Président Ouattara en mai 2018 suite aux demandes de syndicats, indiquait que le « passage du SMAG au SMIG n'[était] pas possible pour le moment », pour des raison de compétitivité des coûts de production par rapport aux pays asiatiques.[310] Dans le contexte de développement de l'agro-industrie et du salariat, la dualité des salaires minimum semble se dessiner comme un enjeu socio-économique important – comme exploré dans l'analyse transversale des résultats, chapitre 3. Les relations contractuelles constituent un autre domaine de régulation en expansion dans le cadre des transformations de l'agriculture.

- **A travers l'ANADER, l'État assure un certain accompagnement au développement de la contractualisation, relation à privilégier au sein de la filière.**

Dans le cas précis du pôle de Bélier,[311] la recherche académique a mis en avant le développement des relations contractuelles entre plusieurs acteurs de la filière – et la place centrale qu'elles occupent dans la stratégie ivoirienne d'augmentation de la production de riz (Chiapo, 2017 :7). Selon l'étude menée par Chiapo, les contrats promus à travers l'ANADER ont différentes modalités pour les riziculteurs, selon qu'ils soient signés avec des acteurs privés ou publics. Les contrats avec structures privées donnent accès à l'information, à la formation sur le processus de production, aux facteurs de production et au marché de riz paddy ; tandis que ceux signés avec des structures publiques offrent moins d'avantages aux producteurs. Ils ouvrent uniquement accès aux intrants et aux services d'encadrement et de vulgarisation (ibidem).

Les modalités de contrat ont été en partie établies par le document de politique publique (SNDR), qui a fait l'objet de négociations entre l'État et les acteurs de la filière par processus participatif.[312] Concernant le prix du riz (paddy et blanc), il a été retenu qu'il serait fixé par consensus de manière indicative et stable pendant une demi-année en début de campagne rizicole. L'établissement effectif d'opérateurs dans les unités de transformation financées par la SNDR ne va cependant pas toujours de soi, et fait l'objet d'une étude plus approfondie au chapitre 2.4.2.

Aucun autre mécanisme de régulation ou encadrement des modalités de contrats n'a été documenté.

---

307 Décret n°2013-791 du 20 novembre 2013, disponible en ligne.

308 Article 31.8, code du travail ivoirien disponible en ligne.

309 « *En l'absence d'une revalorisation du taux de salaire minimum en fonction de l'évolution des données socio-économiques du pays, le système de fixation de ce taux risquerait de perdre toute signification en tant que mesure de protection sociale et de lutte contre la pauvreté*.» Demande directe Convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951—Côte d'Ivoire (Ratification : 1961). (s. d.). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse ILO website: http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101_COMMENT_ID:2699027

310 Citant notamment la filière noix de cajou. Source : Flash info de presse Côte d'Ivoire, et article de l'infodrome, 1er mai 2018.

311 Travaux dont les enquêtes sont réalisées dans quatre (4) grandes zones de production (Yamoussoukro, Didiévi Tiébissou et Toumodi) et sur dix (10) périmètres rizicoles du 18 mai au 25 septembre 2015.

312 L'élaboration de la SNDR a suivi le modèle de la Coalition Africaine de Développement du Riz (CARD, qui comprend l'ensemble des Pays Africains producteurs de riz et l'ensemble des Partenaires au développement), et fait l'objet d'échanges avec certains partenaires au développement. Coalition pour le développement de la riziculture en Afrique. (s. d.). *Approche CARD et suivi de la SNDR Ivoirienne*. Consulté à l'adresse https://riceforafrica.net/images/pdf/brochure_fr.pdf

3.2.2 Régulation environnementales

- **Le cadre réglementaire national affirme une orientation vers le développement durable.**

La réglementation dans les domaines identifiés comme liés à l'environnement et au développement des agropoles a été assez peu réformée, hormis le code forestier et une loi d'orientation sur le développement durable, en 2014.[313] Cette dernière a vocation à fixer des principes généraux plus qu'à détailler l'opérationnalisation de mesures précises. L'orientation amorcée est cependant intéressante à souligner comme contexte aux politiques de développement des agrobusiness. Selon le Ministère de l'Environnement, la loi de 2014 affirme « *l'obligation faite aux grandes entreprises de faire connaitre les efforts consentis en matière de responsabilité sociétale et l'information régulière du Parlement* ».[314] Elle identifie également le « secteur privé » comme « acteurs du développement durable ».[315] Le Code des Investissements de 2012 affirme quant à lui que le respect des normes techniques, sociales, sanitaires et environnementales font partie des obligations de l'investisseur.[316]

- **Des mesures spécifiques au pôle de Bélier sont prévues dans les plans, les moyens et volonté politique pour les mettre en œuvre restent à démonter.**

Le plan de gestion économique et social (PGES) du projet de Bélier financé par la BAD prévoit la création d'un Comité chargé du suivi de la mise en œuvre et vérification de l'exécution des mesures environnementales et sociales, dans lequel les Ministères et collectivités concernés sont inclus. (BAD, 2016 :8). Le PGES envisage la prévention et le renforcement des capacités des autorités ivoiriennes en évaluation environnementale, y compris pour les plans de gestion des pestes et pesticides, l'usage des eaux et des sols, et plusieurs risques biophysiques.[317] A ce stade de développement du projet (premier versement en 2017), peu d'information est disponible quant aux impacts socio-environnementaux des aménagements et activités du pôle. Le PGSE a tout juste été lancé officiellement le 5 juillet 2018 avec un premier atelier de renforcement des capacités un an après le lancement du projet. Au vu de la nature des risques envisagés à la fois par les travaux de barrages et les pratiques culturales, ce dernier reste aux yeux de certain bien trop peu, trop tard (Jamart et al., 2016). Une évaluation des mesures et pratiques des acteurs étatiques ivoiriens pour l'atténuation des risques socio-environnementaux serait nécessaire dans le futur pour caractériser la politique publique dans ce domaine.

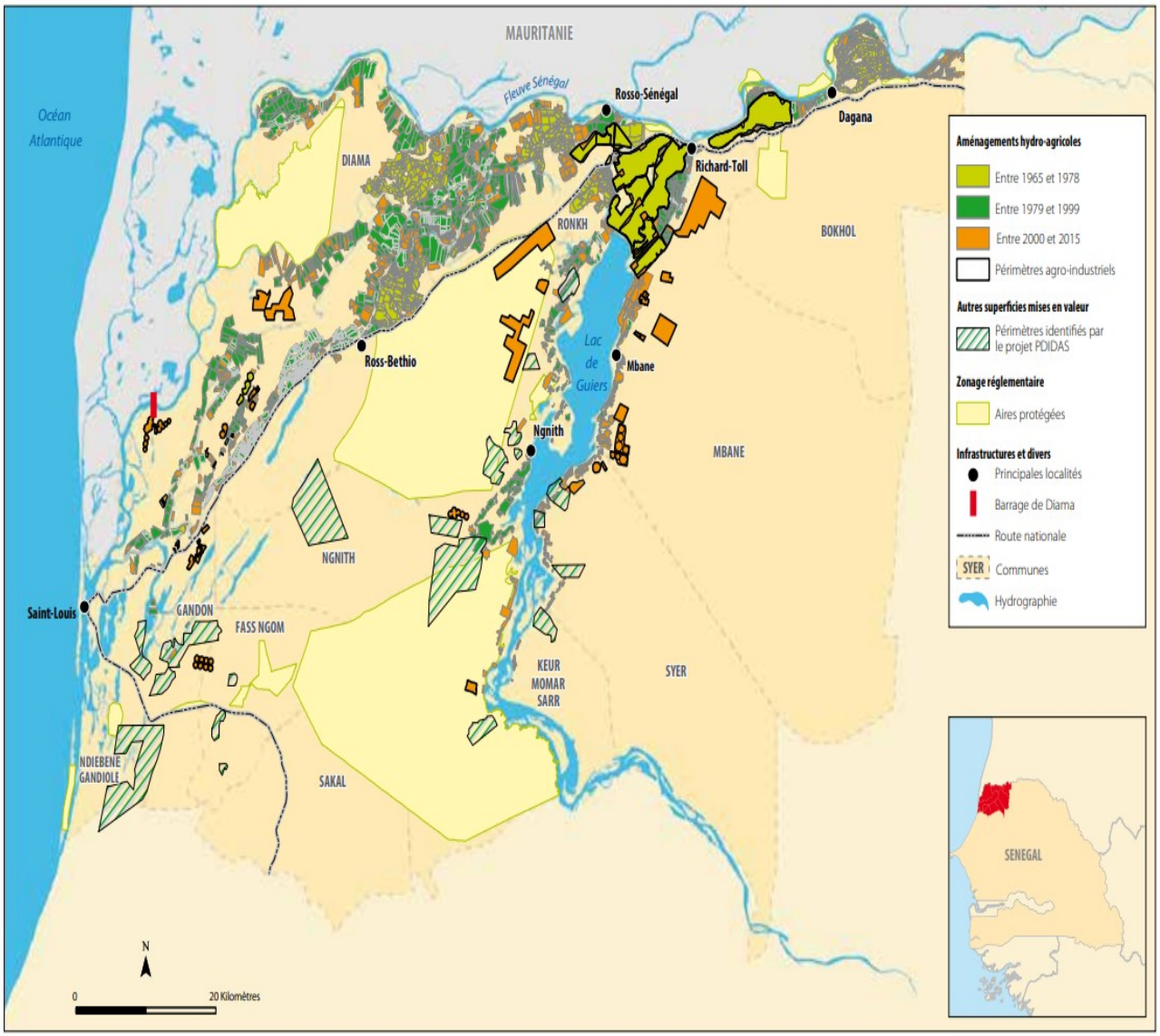
---

313 Les domaines réglementaires identifiés comme liés aux agropoles et à l'environnement dans les documents BAD sont en effet inchangés sur la période post-2008 : la Loi n°98-755 du 23 décembre 1998 portant Code de l'eau ; la Loi n°98-750 du 23 décembre 1998 portant Domaine foncier rural modifiée par la loi n°2004-412 du 14 août 2004 ; la Loi n°96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement. Source : BAD, 2016, plan de gestion environnementale et sociale, p.3.
Loi n° 2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable, et Loi nº 2014-427 du 14 juillet 2014 portant Code Forestier. Source : BAD, 2016, plan de gestion environnementale et sociale, p.3.
314 Ministère de l'Environnement et du Développement Durable. (2014). La loi d'orientation sur le Développement Durable adoptée. Consulté 10 mai 2020, à l'adresse http://environnement.gouv.ci/actualite.php?rd=178
315 Chapitre III, acteurs du développement durable. République de Côte d'Ivoire. (2014). *Loi d'orientation sur le développement durable*. Consulté à l'adresse http://www.environnement.gouv.ci/img/142166387810oidorientationsurledd.pdf
316 Source : présentation du code, document CEPECI Ibid.
317 Selon la coordinatrice du comité de gestion sociale et environnementale, des « impacts négatifs potentiels sur le milieu biophysique, humain et socio-économique à travers la réhabilitation et la construction, en autres de pistes rurales, la sécurisation foncière, le risque de la déforestation, la destruction d'habitat naturel, de construction de barrage » sont associés au projet. Source : AIP. (2018, juillet 5). Lancement du plan de gestion environnementale et sociale du Projet 2PAI. Consulté 10 mai 2020, à l'adresse Atoo.ci website: http://www.atoo.ci/2018/07/05/lancement-du-plan-de-gestion-environnementale-et-sociale-du-projet-2pai/

Annexe 9 Rizerie en attente d'opérateur privé, Gagnoa, Côte d'Ivoire

Annexe 10 Dynamiques de espaces agricoles dans le Delta du Fleuve Sénégal 1965-2016

Sources : SAED 2012, GéoSénégal 2015, GeoDff 2016



Source : Bourgoin et al., (2016 B):57

Annexe 11 Caractérisation des politiques publiques : cas du Sénégal

1- Transferts

1.1 Transferts Fiscaux

- **L'investissement agricole est incité par des exonérations comprises dans le code général des impôts, plutôt favorable aux fortes capacités d'investissement et à l'export. Le soutien aux producteurs toutes tailles confondues par l'exonération de la TVA sur les intrants est également en développement, suite à l'expérience de la GOANA.**

Jusqu'en 2013,[318] les transferts fiscaux étaient régis par un système dual : le droit commun et les régimes particuliers, (code des investissements, loi sur l'entreprise franche d'exportation, régimes sectoriels ; MEPC : 454). Les incitations fiscales ont depuis été fusionnées sous le régime du droit commun du code général des impôts, et sont ainsi accessibles à tous les secteurs d'activité. Les implications de ce changement bénéficient aux acteurs du secteur agricole.[319] La déclinaison des différents avantages selon les contextes d'investissement est synthétisée dans le tableau 20. Celui-ci n'a pas pour ambition d'être exhaustif, mais œuvre à faire faciliter la lecture des orientations pertinentes pour le secteur agricole.

-20- Tableau: Synthèse des principaux transferts fiscaux au Sénégal

	GOANA 2008-2012	Entreprises « prioritaires »	Création d'entreprise ou investissement	Entreprises d'exportation
Conditions :	Titre d'occupation			
- Montants (en millions FCFA)	n.a.		x>100	n.a
- Emplois créés	n.a.	x<400	+200*	n.a.
- Origine et destination	n.a.	n.a. matières premières locales	n.a.	+80% pour export***
Avantages	Exonération à 100% de l'IR et TVA**	Exonération à 100% IMF et Patentes	Déduction de 40% du montant de l'IS et l'IB, (5 à 8 ans)	Taux IS baissé de 50% Exonération à 100% CFCE, Patentes, DE, IRVM, licences, CFP(N)B, DD****

Source : élaboration par l'auteur[320]
Notes :

318 Loi n° 2012-31 portant Code général des impôts
319 Etant donné que les avantages auparavant réservés à la phase d'investissement sont accessibles en phase d'exploitation. Source : MEPC :455
320 Elaboré par l'auteur à partir des sources suivantes : APIX. (2013). *Résumé du nouveau code des investissements et dispositifs incitatifs du CGI - République du Sénégal*. Consulté à l'adresse https://investinsenegal.com/IMG/pdf/resume_ci_et_dispositifs_incitatifs_du_cgi-3.pdf ; MEPC, 2018 ;République du Sénégal. (2016). *Guide fiscal des PME - Direction générale des impôts et des domaines*. Consulté à l'adresse http://www.unacois.org/assets/guide-fiscal-des-pme.pdf

* Si les emplois créés sont supérieurs à deux cent (200) ou si qu'au moins 90 % sont localisés en dehors de la région de Dakar, l'exonération de l'impôt sur les bénéfices est prolongée jusqu'à huit ans.
** Les acquisitions de matériel agricole, semences, engrais, produits phytosanitaires, aliments de volailles et de bétail, animaux reproducteurs de race pure, œufs à couver, poussins sont exonérés de TVA
*** une part de la production peut alors être vendue sur le marché national (selon décret)
**** les droits de douane (DD) à l'importation sur les transports, biens d'équipement, les matériels, les matières premières ainsi que les produits finis ou semi-finis sont exonérés. Les droits de douane à l'export pour la production sont également exonérés.
CFCE : Contribution forfaitaire à la charge de l'employeur (3% des traitements et salaires)
CFPNB/CFPB : contribution foncière sur les propriétés (non) bâties (5 à 7% de la valeur (vénale) locative)
DE : droit d'enregistrement
IMF : impôt minimum forfaitaire (ou TRIMF Taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal, qui remplace l'IS pour les entreprises déficitaires. 0,5% du CA de l'année précédente)
IS : Impôt sur les sociétés (taux de base : 30% des bénéfices)
IR : impôt sur le revenu (barème progressif avec des taux de 20 à 40%)
IRVM : Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières
n.a.: ne s'applique pas

Le tableau laisse clairement apparaître que les exonérations ciblent les exploitations et agrobusiness aux fortes capacités d'investissement (montants minimaux de plus de cent millions FCFA, soit plus de cent mille euros), et sont particulièrement favorables pour les entreprises souhaitant exporter leur production. La création d'entreprise est légèrement soutenue par des exonérations sans montant minimum d'investissement pour les entreprises qui valorisent les ressources locales. On peut cependant remarquer que pour ces entreprises « prioritaires » (1) moins de taxes sont exonérées, et (2) celles qui le sont étaient déjà fixées à des taux plutôt bas.

La GOANA, plan de soutien à la production pris dans le contexte de la crise des prix de 2007-2008, disposait également d'un volet fiscal, qui prévoyait une exonération totale de l'impôt sur le revenu et de la TVA pour les exploitants agricoles, sans critère de cultures, d'emploi ou de taille d'exploitation.[321] Si cette mesure, limitée dans le temps, a soulevé des questions quant à son financement dès son adoption[322] et n'est pas prolongée en l'état, le plan agricole suivant (PRACAS) marque une inflexion dans l'équilibre entre exonérations fiscales et subventions sur les intrants (voir section suivante).

- **Un régime de zones économiques spéciales, avec une fiscalité très faible, est également testé sur une zone « pilote »**

La loi n° 2017-06 du 06 janvier 2017 portant sur les zones économiques spéciales (ZES) est la dernière évolution en date du régime des zones franches au Sénégal, créées en 2006. La ZES actuellement en opération correspond aux environs de l'aéroport de Dakar, ayant vocation à devenir un « pôle économique ».[323] Les entreprises éligibles à ce régime spécial doivent remplir des conditions pour

321 Sur la GOANA, voir chapitre 2.3.1 du mémoire. Loi n°2008/45 du 3 septembre 2008 fixe le régime fiscal et douanier des activités effectuées dans le cadre de la Grande Offensive agricole pour la Nourriture et l'Abondance. La TVA est exonérée pour les acquisitions de matériel agricole, semences, engrais, produits phytosanitaires, aliments de volailles et de bétail, animaux reproducteurs de race pure, œufs à couver, poussins. Source : MEPC, 2018
322 Questions du Parlement lors de l'approbation de la loi n°2008/45. République du Sénégal. (2008). Loi n°2008/45 du 3 septembre 2008 fixant le régime fiscal et douanier des activités effectuées dans le cadre de la Grande Offensive agricole pour la Nourriture et l'Abondance | Centre d'Informations et de Documentation sur les Institutions et la Gouvernance. Consulté 10 mai 2020, à l'adresse http://www.dri.gouv.sn/loi-n%C2%B0200845-du-3-septembre-2008
323 Source : projet initial présenté par APIX -Présentation du projet de l'aéroport international Blaise Diagné. (2007). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse https://investinsenegal.com/IMG/pdf/fiche_aeroport.pdf

l'emploi.[324] Elles peuvent bénéficier d'exonération maximales, et utiliser des devises étrangères (MEPC :445).[325] Malgré sa limite géographique à ce stade de projet pilote, ce nouveau régime a vu son champs élargit « pour inclure notamment les activités orientées vers le développement de l'agrobusiness » (MEPC :453). L'évolution du régime fiscal déterminera donc dans quelles mesures les exonérations – déjà importantes sur tout le territoire, voire même proches de la « zone franche » sur la ZES – seront ou non approfondies et élargies aux territoires ciblés pour les agropoles.

- **Les régimes fiscaux les plus avantageux bénéficient en grande partie à des acteurs étrangers.**

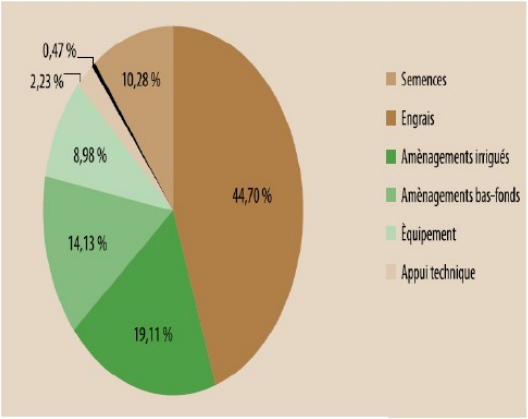
L'évolution du régime fiscale ne sera pas sans implications sur les acteurs et trajectoires de développement de l'agriculture sénégalaise. La tendance est en effet marquée : 90% des investissements ayant bénéficié d'avantages fiscaux au titre du régime des entreprises d'exportation[326] étaient des IDE (Gabas, Ribier et al., 2015B :13). Ceci peut être interprété comme un signal positif quant aux résultats atteints par la politique de promotion des investissements étrangers, mais pose aussi la question des recettes fiscales et du développement des entreprises nationales. Au Sénégal, les taxes sur les entreprises en part de leurs bénéfices sont en moyenne moins élevées que dans les pays d'Afrique sub-saharienne.[327]

1.2 Mesures de soutien direct

- **Les subventions sont importantes, principalement sur la filière riz, et elles ciblent les intrants et machines.**

Depuis la crise de 2008, plusieurs programmes prévoient de fortes subventions aux intrants, à commencer par la GOANA. Celle-ci permettait aux producteurs de bénéficier de subventions couvrant respectivement 75% et 50% des coûts des semences et pesticides.[328] La GOANA a expiré en 2012, mais les principales modalités des subventions, trouvent un prolongement dans les axes des plans actuels – ce qui n'est pas le cas du volet fiscal.

-21- Graphique : Postes de dépenses du programme pour l'autosuffisance en riz au Sénégal (PRACAS)



Source : MAER, PRACAS 2018 :28

Sur la période 2014-2018, le Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS, pensé comme volet agricole du PSE) prévoit au niveau national des subventions pour les intrants et la mécanisation.[329] Les mesures du PRACAS sont centrées sur l'intensification en intrants et la mécanisation, puisque ces deux postes de subventions représentent

324 Elles s'engagent à réaliser au moins 60% de leur chiffre d'affaires à l'exportation, et un investissement minimum de 100 millions de FCFA (150 000€) et pouvant créer au moins 150 emplois directs durant leur première année d'exercice.

325 Exonérations douanières sur les matières premières et équipements pendant une période de 25 ans; application de l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 15%; taux réduit sur les transactions financières (7 au lieu de 17%) liées aux activités d'export ; et exemption totale du paiement de certains impôts et taxes comme l'impôt sur le revenu, les patentes et contributions foncières.

326 Le plus incitatif, colonne de droite du tableau

327 Source : portail des solutions import-export de la Société Générale. Une comparaison transversale des trois cas d'étude est proposée au chapitre 3.

328 Selon MEPC, 2018 : 463.

329 Dans le volet de financement de la production, qui comprend les crédits de campagne et le programme de subventions.

plus de 60% du programme d'autosuffisance en riz (filière, rappelons-le, qui capte 70% du budget total du PRACAS).[330] Cette stratégie suppose un engagement financier important.[331] Sa mise en œuvre est actuellement gérée d'une manière décentralisée à travers la SAED (voir encadré 22).

- **La tendance actuelle est cependant à la diminution lente du poids des subventions aux intrants, le renforcement du ciblage, avec l'exonération de la TVA comme mesure compensatoire.**

Le système de subventions aux intrants semble cependant connaître une inflexion. Les limites dans le ciblage et l'efficience d'un tel système sont en effet de plus en plus soulignées – notamment par les bailleurs (Gagné, 2017) – et documentées.[332] Le PRACAS vise ainsi à la diminution du poids budgétaire des subventions aux intrants de 0,5% à 0,3% du PIB sur 3 ans.[333] Les modalités de la réforme sont (1) l'amélioration du ciblage des bénéficiaires de subventions ; (2) le désengagement progressif de l'État du système de mise en place de distribution et de vente des intrants agricoles ; et (3) l'incitation fiscale à l'investissement : mesure d'exonération de la TVA sur les équipements agricoles et les intrants (PRACAS, 2018 :92).

- **Le volet agricole de la politique publique ne comprend plus de transferts directs (monétaires et alimentaires) aux plus vulnérables, qui relèvent de la politique sociale et alimentaire.**

Les transferts directs, notamment monétaires et alimentaires, ne font plus l'objet d'une gestion par les agences publiques du secteur agricole.[334] L'architecture institutionnelle est révélatrice de la répartition des programmes ente les différents secteurs d'action publique : la division de l'alimentaire et de la nutrition dépend du Ministère de la santé et de l'action sociale, et non de celui de l'agriculture et de l'équipement rural. L'analyse transversale des transferts monétaire et alimentaires étant développée au chapitre 3 du mémoire, on note ici que dans le cas du Sénégal les mesures de sécurité alimentaire sont en développement avec le nouveau Programme National d'Appui à la Sécurité alimentaire et à la Résilience (PNASAR, 2018-2022), et font l'objet d'un plan stratégique à part.[335]

- **Des mesures compensatoires sont prévues dans le cadre des grands aménagements hydro-agricoles en VFS, elles restent cependant floues et controversées.**

En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, les normes nationales sont censées prévoir des compensations préalables pour les personnes affectées par les projets d'aménagements hydroagricoles (selon les préconisations du droit international, CTFD, 2017:4), qui sont déterminées par le calcul du ratio de compensation.[336] Les projets de développement de l'agriculture irriguée au sein des agropoles – en particulier, dans la vallée du fleuve Sénégal, le PDIDAS (analysé en détails dans le chapitre 2.4.3) –

330 Source : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MAER), PRACAS:39. Voir chapitre 2.3.1

331 Et qui a soulevé des interrogations quant à sa soutenabilité dans le temps, selon l'évaluation de la phase 1 du PNIA (IPAR, 2011)

332 Notamment dans une étude récente des dépenses agricoles au Sénégal, soulignant que « *Le système de subvention aux intrants, à priori non ciblé et donc censé bénéficier à l'ensemble des producteurs agricoles, est en fait assez largement récupéré par quelques acteurs privilégiés* ». (Gabas, Ribier et al., 2015B :6).

333 Une promesse faite à la demande des bailleurs dans le contexte de la mise en place de la NASAN au Sénégal. (Gabas, Ribier et al., 2015B :6).

334 D'après les informations de chercheurs sur le terrain.

335 Volet alimentaire du Plan Sénégal Emergent, le PNASAR est à ce jour financé à 75%. République du Sénégal. (2018). Résumé exécutif du Programme national d'appui à la sécurité alimentaire et la résilience (PNASAR 2018-2022). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse http://www.cncr.org/fr/publications/autres-publications/programme-national-dappui-la-securite-alimentaire-et-la-resilience

336 Soit la superficie des terres irriguées attribuées en fonction de la superficie des terres non irriguées, CTFD, 2017.

Rapport-Gratuit.com

prévoient plutôt des dispositions spéciales pour la « Réinstallation Involontaire des populations ». Le principe du PDIDAS de soumettre la négociation des compensations entre les populations et les investisseurs (CTFD :14) semble cependant problématique. Un contrat de désaffectation devrait être signé entre chaque utilisateur local des terres, le Conseil rural et le PDIDAS, selon les plans gouvernementaux. Les contrats type prévoient des contreparties pérennes, notamment en parcelles (l'embauche dans les entreprises ou le soutien financier à la réalisation de campagnes agricoles ne sont pas retenus, car sujets à des évolutions non maîtrisables). Les réalités sur le terrain mettent en évidence le développement de pratiques d'incitation des ménages ruraux à renoncer à la compensation.[337]

1.3 Mesures de stabilisation

- **Bien que l'État encadre le prix dans certaines filières stratégiques dont le riz, le taux de protection effective est négatif.**

L'encadrement, voire la fixation des prix, ainsi que des restrictions temporaires aux importations, témoignent d'une volonté de soutien aux revenus des producteurs stratégiques (lait, farine, filière arachide et électricité).[338] Pour la filière riz, l'État participe, avec les entreprises de meunerie, les syndicats d'agriculteurs et éventuellement d'autres parties prenantes, à la fixation du prix en sortie de champs pour chaque campagne agricole (FAS, 2018 :7). Cependant, du fait du niveau bas des prix fixés et du contexte de forte segmentation du marché entre les produits nationaux et d'import (Mendez et Lançon, 2014), ce sont les prix internationaux qui s'appliquent (FAS, 2018 :7). Les données de la Banque Mondiale sur le taux de protection effective (qui évalue le prix perçu au producteur avec l'intervention publique par rapport à un scénario sans intervention publique) souligne ainsi pour le cas du Sénégal :

> « *Le producteur reçoit un prix inférieur à celui qu'il percevrait en l'absence d'interventions publiques. Cette taxation a pour origine principale la fixation administrative des prix au producteur à des niveaux inférieurs aux prix internationaux, les subventions publiques sur les intrants agricoles ne permettant pas de compenser la faiblesse des prix au producteur* ». (Banque Mondiale, 2013, dans Gabas, Ribier et al., 2015B :15)

- **Les taux d'intérêts sont plafonnés, mais à un niveau n'améliorant pas l'accès des acteurs exclus du financement classique.**

L'État fixe un plafond sur les prêts bancaires à 15% depuis 2015, et sur les organismes de microfinance à 27% depuis 2008.[339] Ce plafonnement n'a, a priori, pas d'effet incitatif fort, puisqu'il est fixé au-dessus des taux pratiqués – qui atteignent jusqu'à 20% pour les plus élevés documentés par une enquête auprès des agriculteurs familiaux (Ba Bourgoin et al, 2017 : 35). Une grande majorité des producteurs (plus de 60% de l'échantillon, ibidem) sont exclus des institutions classiques de financement, y compris du système financier décentralisé (SFD, qui comprend les organismes de microfinance).

---

337 Le rapport « *Conception de la démarche pour l'identification et l'allocation négociée* » (2013) développé par des chercheurs du CIRAD a la demande du gouvernement sénégalais contient un contrat de désaffectation type (:54-56). D'Aquino, P., & Seck Sidy, M. (2013). *PDIDAS. Conception de la démarche pour l'identification et l'allocation négociée par les CR de nouveaux terrains à des investissements agro-industriels et aux petits producteurs* (Développement de méthodes d'allocation de terrains par les communautés ruraleset identification de leurs besoins en assistance technique N° Livrable 3A; p. 82). Consulté à l'adresse CIRAD - PDAM website: https://agritrop.cirad.fr/570822/1/document_570822.pdf Les chercheurs consultés dans le cadre de cette étude signalent qu'au niveau de certaines communes, des documents sont proposés aux chefs de lignée pour le renoncement de biens collectifs (foncier) sans compensation.

338 MEPC, 2018 :458

339 Les institutions de microfinance sont régies par la loi n°2008-47 du 03 septembre 2008 portant réglementation des Systèmes financiers décentralisés (SFD). Source : MEPC p478

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

- **L'État propose également des mesures de couverture du risque à travers un PPP assurantiel.**

Depuis 2009, un partenariat public-privé assurantiel a vu le jour au Sénégal, par la création de la Compagnie nationale d'assurance agricole du Sénégal (CNAAS).[340] L'État subventionne 50% du coût de la prime d'assurance auprès de la CNAAS.[341]

2- Fourniture de Biens et Services

2.1 Fourniture de biens publics, dont infrastructures

- **Le raffermissement des investissements publics dans l'agriculture est notable, notamment dans les infrastructures d'irrigation pour la filière riz.**

La quantification précise des investissements publics est une tâche dépassant le cadre de cette étude, qui se propose d'évaluer une tendance générale en adoptant comme indicateur comparatif la mention (ou non) d'une hausse des investissements publics dans le rapport du MEPC de l'OMC pour chacun des cas étudiés. Dans le cas du Sénégal, il est fait mention explicite à la fois du secteur agricole et des infrastructures :

> *« La croissance du PIB sur la période d'étude est portée par le raffermissement des investissements publics, notamment dans l'agriculture (irrigation et sélection de semences), les infrastructures, l'énergie, et la relance des huileries et industries sucrières.»* (MEPC:432)

Le document d'orientation agricole, le PRACAS, prévoit un plan d'action pour la filière riz dont trois des cinq axes ont trait aux aménagements et équipement, et la grande majorité des activités menées en VFS.[342] L'État sénégalais dédie ainsi un tiers du budget du PRACAS pour le riz (soit un quart du budget total) aux aménagements hydroagricoles.[343] Une caisse des dépôts et des consignations (CDC), institution financière publique visant à financer le développement, notamment des infrastructures[344] a également été créée en 2006.[345]

- **Les aménagements hydroagricoles mis en place récemment semblent cependant bénéficier aux acteurs de la zone de manière différenciée.**

---

340 Source : coordinateur du réseau commercial de la CNAAS à la presse. La Compagnie d'assurance agricole au Sénégal (CNAAS) va doubler sa capitalisation | Commodafrica. (2015). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse http://www.commodafrica.com/02-04-2015-la-compagnie-dassurance-agricole-au-senegal-cnaas-va-doubler-sa-capitalisation

341 Source : Intervention du Directeur Général de la CNAAS, colloque FARM sur l'assurance agricole, 2012. Ndiaye, A. N. (2012, décembre). *L'Assurance agricole au Sénégal : Un système en construction [Agricultural Insurance in Senegal : Work in Progress]*. Présenté à FARM Foundation - Pluriagri : Assurer la production agricole. Comment faire des systèmes assurantiels des outils de développement ?, Paris, France. Consulté à l'adresse http://fondation-farm.org/zoe/doc/farmpluriagri_coll2012_10h30_andiaye.pdf

342 Les trois axes sont : Travaux de consolidation, réfection et réhabilitation/extension des périmètres irrigués, Fourniture et installation d'équipements d'irrigation, Renforcement du matériel et des équipements agricoles.

343 PRACAS, 2018. Voir figure 1, postes de dépense du PRACAS.

344 Institution financière publique de gestion des capitaux, la CDC a vocation à financer des projets au « service de l'intérêt général » dans les secteurs où les logiques de retour rapide sur investissement du système bancaire classique sont habituellement des freins, comme par exemple les projets d'infrastructures et les TPE-PME. Selon Babacar Cissé, coordonnateur d'un réseau d'experts actifs dans les services aux CDC, pour la presse spécialisée en 2017. Les fonds des CDC sont en général issus des cautionnements, dépôts de garantie et autres consignations, ainsi que les liquidités de l'Etat, des collectivités locales, des caisses de retraites, des organisations mutualistes.Ecofin. (2018). Un à un, les pays d'Afrique francophone se dotent de Caisse de Dépôts. Consulté 5 mai 2020, à l'adresse Agence Ecofin website: https://www.agenceecofin.com/finances-publiques/1101-53369-un-a-un-les-pays-d-afrique-francophone-se-dotent-de-caisse-de-depots

345 Comme ce fut le cas du Sénégal (2006) et de la Côte d'Ivoire (2018). Ibid

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Une récente étude des trajectoires d'installation de jeunes ruraux dans la VFS révèle que les aménagements dans les années 2010 « ont surtout ciblés les entrepreneurs agricoles déjà installés ou détenteurs d'un certain capital financier initial » (Girard et al., à paraître :10). Il convient de resituer le panorama des acteurs du secteur agricole sur la VFS : la concentration des exploitations sur les superficies aménagées, ainsi que sa répartition entre les domaines privé et public.[346] Le plus récent état des lieux montre que la SAED a aménagé 24 % des superficies exploitables, alors que le reste (75 %) est constitué d'aménagements privés (SAED, 2017, dans Girard et al., à paraître :3).

2.2 Services et activités de médiation

2.2.1 Promotion de l'investissement productif et du commerce

- **La période d'étude est caractérisée par plusieurs réformes des procédures et institutions liées à « l'environnement des affaires ».**

Les mesures pour améliorer le climat des affaires ont été prises assez tôt et comprennent également un renforcement de la gestion publique par des agences étatiques et privées. A ce titre, l'Agence de promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) a été transformée en 2007 en une société anonyme à participation publique majoritaire avec un Conseil d'Administration au sein duquel sont représentés les agents du secteur privé. Elle est financée par les dotations de l'État ainsi que de partenaires. L'Agence sénégalaise de promotion des exportations (ASEPEX) devrait quant à elle bénéficier de plus de fonds via une taxe prévue dans un décret de 2013, qui n'est cependant toujours pas appliquée.[347] En 2014, les deux agences ont signé un protocole d'accord, signe d'une amélioration leur coordination.[348]

L'État conserve également des infrastructures dédiées à la médiation pour la commercialisation et la promotion de l'investissement. Le Centre International du Commerce Extérieur du Sénégal (CICES) qui gère notamment le Centre International d'Echanges de Dakar (CIED, propriété de l'État du Sénégal depuis 1986) facilite entre autres l'organisation de congrès et rencontres *B2B*.[349]

- **Le concept de PPP pour la délégation de service public a un fort ancrage dans les documents d'orientation de politique publique et les textes de loi, mais a pour le moment une opérationnalité limitée. Pas de mention particulière n'est faite pour l'accès des entreprises nationales aux marchés publics**

Plusieurs textes de loi pour faciliter et encadrer les PPP ont été adoptés en 2014-2015.[350] Cependant, ce cadre législatif ne serait pas pleinement opérationnel, comme en attestent les délais de mise en place des structures d'accompagnement propres aux PPP. Celles-ci comprennent : un comité national d'appui aux PPP, en charge notamment d'évaluer les projets et d'appuyer les entités dans les négociations et le suivi de ces partenariats (i); une commission d'appel d'offres (ii) ; et un conseil des infrastructures, chargé de la régulation du système de passation des contrats et des litiges éventuels (iii) (MEPC, 2018 :462).

---

346 Cette concentration prend racine dans le contexte de fort endettement des ménages dans les années 1990. Dès le milieu de la décennie, moins de 10 % des exploitations cumulent 50 % de la superficie aménagée (Bélières & Faye, 1994, dans Girard et al., à paraître :3)

347 Une part (10%) de la redevance statistique collectée sur les importations (MEPC)

348 Sénégal : L'APIX et l'Asepex vont mutualiser leurs moyens pour la promotion des exportations. (2014). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse ASEPEX website: http://www.senegalexport.com/fr/d%C3%A9couvrir-asepex/les-communiqu%C3%A9s-de-presse

349 Ibid

350 Ils prévoient la délégation de service public (régie par le Code des marchés publics par le décret n° 2014-1212 portant Code des marchés publics), le contrat de partenariat (régi par la Loi n° 2014-09 relative aux contrats de partenariat), et leur application (Décret n° 2015-386 portant application de la Loi PPP).

2.2.2 Assistance technique

- **Au niveau de la VFS, la SAED assure la formation aux itinéraires techniques et à l'utilisation des intrants, y compris aux agriculteurs familiaux de la zone.** (Diouf, 2013, dans Soullier, 2017 :187). Voir encadré page suivante.

-22- Encadré: SAED : évolution des missions de l'agence décentralisée pour la mise en œuvre de la politique agricole sénégalaise

La Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED) est l'agence parapublique de mise en œuvre de la politique agricole du gouvernement, sur une zone stratégique de 900km². Depuis l'indépendance du pays, la SAED met en œuvre la politique agricole dans la VFS, appuyant les agriculteurs pour le développement d'une agriculture intensive, basée sur des intrants de synthèse (Ngom et al., 2016). La politique de libéralisation (PASA) partir de 1987 a entrainé le désengagement progressif de la SAED de l'accompagnement au développement rural, et favorisé le développement de périmètres privés (aménagés par des promoteurs individuels ou organisés en groupements d'intérêt économique. Soullier, 2017 :183).Ces dernières années, la remise en question des fonctions de maître d'œuvre de la SAED pour les AHA et les infrastructures de stockage s'accroit, au vu de la monté en puissance des projets en PPP.
Son rôle est néanmoins encore fort dans l'appui à la production, en particulier auprès des AF (Bourgoin et al., 2016A). L'agence remplit aujourd'hui des fonctions de service public, qui englobent plusieurs mesures et modalités d'action relevant à la fois du soutien direct, de la stabilisation, la gestion foncière et de régulation socio-économique (contractualisation). Les principales sont :

- L'accès au financement (subvention des taux d'intérêt)
- L'accès aux intrants : évaluation des besoins et subvention (y compris pour les petits producteurs, qui cultivent moins de 10 hectares et sont souvent organisés en groupements)
- La vulgarisation de conseils techniques (notamment riz irrigué)
- L'accès aux débouchés : par un partenariat avec l'USAID, la SAED a œuvré à l'adoption de contrats de commercialisation entre l'amont et l'aval. Elle fixe également le prix indicatif sur la base duquel sont négociés les contrats dans l'interprofession.
- La gestion des ressources :
  - Eau et de l'environnement (prise en compte de l'environnement dans les projets de développement agricole, suivi des risques environnementaux liés aux activités de la SAED)
  - Energie : facturation de l'électricité pour un meilleur contrôle des dépenses (les prix de l'électricité sont par ailleurs fixés par l'Etat)
- La gestion foncière : la SAED appui la mise en œuvre des outils de gestion décentralisée et communautaire du foncier rural, et est responsable de l'application des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS, outil participatif de gestion de l'espace, voir D'Aquino et al., 2003).

Source : l'auteure, à partir de divers sources [351]

351 MEPC, 2018 :458; République du Sénégal, S. (s. d.). SAED - Société Nationale d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé. Consulté 10 mai 2020, à l'adresse http://196.207.254.146/saed/index.php/qui-sommes-nous/activites ; ; SAED. (2010). Les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) mis en œuvre dans la Vallée du Fleuve Sénégal (p. 2) [Fiches Synthétiques SAED]. Consulté à l'adresse SAED-AFD-CIRAD website: http://www.hubrural.org/IMG/pdf/fiche_technique_1b_-_poas.pdf

2.2.3 Services bancaires et financiers

- **Le cadre régional soutien la microfinance et les PME agricoles**

L'UEMOA permet aux établissements de crédit des États membre de refinancer leurs créances sur les PME auprès de la Banque Centrale.[352] Les systèmes financiers décentralisés (SFD) sont également exonérés de tout impôt direct ou indirect (MEPC, 2018 :82).

- **L'État œuvre au financement et refinancement des acteurs agricoles à travers la CNCAS et le FONGIP, bien que l'encadrement public pour le financement ne touche qu'une part réduite des AF.**

L'État sénégalais, à travers sa participation historique à la caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS) soutien l'accès au financement (voir encadré 23). En outre, 1e Fonds de garantie des investissements prioritaires (FONGIP), un nouveau dispositif de refinancement appuyé par l'État (2013) permet de garantir jusqu'à 75% du risque de non-remboursement, améliorant ainsi l'accès au crédit.[353] Le refinancement est une procédure par laquelle le FONGIP accorde un crédit au système financier décentralisé (SFD) et aux établissements bancaires afin qu'ils puissent à leur tour accorder des crédits à des taux bonifiés (5 à 8%). Selon le gouvernement, le FONGIP a garanti 17 milliards de FCFA d'investissement dans les secteurs agricole et agroalimentaire, de la pêche, et de l'artisanat (sur la période 2013-2016).[354] Peu d'information est disponible quant au profil des bénéficiaires et aux critères d'éligibilité de ces dispositifs. Des enquêtes menées auprès des agriculteurs familiaux (VFS et Niayes) en 2016 mettent en évidence la faible pénétration auprès des AF de l'encadrement public, surtout en termes d'accès au crédit (sous les 20%) (Ba Bourgoin et al, 2017 : 35).

-23- Encadré: actions d'appui et de suivi du financement agricole à travers la CNCAS (Sénégal)

Une agence historique…

- 1984 : refonte du système de financement étatique après défaut de paiement (PASA). Mission de distribution du crédit rural et périurbain, surtout à court terme
- L'Etat possède 25,9% des parts de la CNCAS, au capital de 10 milliards FCFA
- Problèmes structurels de non-recouvrement et moratoires successifs sur la dette (dernier en 2004)

…aux missions actualisées

- Fonds de bonification : crédit rural à 7,5% (au lieu de 14% au taux du marché, 20% pour les mutuelles)
- Accessibilité de l'information : bureaux d'information sur le crédit (loi 2014, mise en place 2016)
- Méthodes de suivi et de recouvrement : facturation collective et pression par les pairs dans les périmètres à l'irrigation déficiente et au taux de recouvrement plus bas. Résultats encourageants (évaluation SAED 2017).
- Exclut cependant les OP déjà endettées (Fall, 2006 dans Soulier, 2017)

Source : l'auteure, à partir de diverses sources[355]

352 BCEAO. (2017). *Contribution de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) au financement des économies de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)* (Note d'information N° 6; p. 6). Consulté à l'adresse https://www.bceao.int/sites/default/files/2018-02/note_information_no6_en_4e_lecture.pdf

353 Ndiaye, A. N. (2012, décembre). *L'Assurance agricole au Sénégal : Un système en construction [Agricultural Insurance in Senegal : Work in Progress]*. Intervention du Directeur Général de la Compagnie Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal présenté à FARM Foundation - Pluriagri : Assurer la production agricole. Comment faire des systèmes assurantiels des outils de développement ?, Paris, France. Consulté à l'adresse http://fondation-farm.org/zoe/doc/farmpluriagri_coll2012_10h30_andiaye.pdf

354 République du Sénégal. (s. d.). Prêt de refinancement du fonds de garantie des investissements prioritaires (FONGIP). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse Fonds de garantie d'investissement prioritaires (FONGIP) website: http://servicepublic.gouv.sn/index.php/demarche_administrative/demarche/1/1191

- **Une tendance au développement du financement privé, à travers des contrats entre des AB et des producteurs, est également documentée au niveau des pôles de croissance.**

Dans la VFS, les agro-industries permettent aux riziculteurs éligibles d'avoir accès au crédit à travers des contrats de production, qui reposent sur un système d'avances en intrants (semences, engrais, services mécanisés) que les producteurs remboursement en paddy (Soullier et al., 2018). Comme le souligne l'étude de Soullier (2017 : 188), « le *contrat de production est souvent l'unique alternative de crédit pour les producteurs exclus de la banque nationale. »* Une analyse plus détaillée de ces relations contractuelles est proposée au chapitre 3.2.1.

2.2.4 Recherche agricole et formation de la main d'œuvre

- **Les organismes publics de recherche et enseignement sont mobilisés au niveau de la VFS à travers un partenariat pour la formation professionnelle et la recherche appliquée.**

Dans le cadre du projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal (PDIDAS, financé sur la période 2013-2019 par la Banque Mondiale en VFS et analysé plus avant au chapitre 2.4.3) un partenariat est établi avec l'université publique Gaston Berger (UGB). L'UGB est l'agence d'exécution pour les activités liées à la formation professionnelle (notamment les itinéraires techniques) et à la recherche appliquée.[356] Au niveau national, la recherche publique est menée historiquement à travers l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA), qui reste fortement tributaire de financements extérieurs (Gabas, Ribier et al.,2015A :7). Dans ce contexte, cette dynamique de partenariat entre les établissements publics et les projets financés par des bailleurs vise à former les producteurs afin de renforcer leurs liens avec les agro-business. Ceci correspond à l'objectifs d'intégration des filières et de développer d'une agriculture plus intensive en capitaux et intrants.

3- Réglementation

3.1 Domaine foncier

Levier clé dans la mise en œuvre de la politique sénégalaise de promotion des agropoles, les adaptations réglementaires pour permettre la mise en place d'un marché foncier sont éparses et complexes. L'action du gouvernement et les recommandations de certains PTF facilitent l'acquisition de titres fonciers aux investisseurs, y compris étrangers. Ces pratiques de formalisation de transactions non prévues par la législation actuelle pourraient être intégrées au cadre national dans la prochaine réforme foncière.

- **D'une part, le transfert de titres de propriété est facilité par de récentes réformes dans le domaine privé, où les terres sont cessibles.**

Le système foncier sénégalais distingue trois types de domaines : le domaine national, régi par la loi de 1964 ; le domaine de l'État, régi par la loi de 1976 ; et les terrains des particuliers, objets de titres fonciers, régis par la loi de 2011 portant régime de la propriété foncière (MEPC :463). La législation sur les terrains particuliers a donc été modifiée récemment, afin de faciliter le transfert de propriété aux investisseurs – comme l'affiche le gouvernement dans la présentation du Plan Sénégal Emergent (Wade, 2014). Des limites dans les délais de l'émission de titres de propriété à la Direction du Cadastre ont été introduites, l'autorisation de transaction supprimée, et la taxe sur le transfert de propriété abaissé de 15 à

355 Source : présentation du site officiel de la CNCAS, disponible en ligne ; MEPC :475 ; Etude d'évaluation et de capitalisation de la gestion des aménagements hydroagricoles de la SAED, décembre 2017. Disponible en ligne ; Ba Bourgoin et al, 2017 : 34, comparaison entre le financement de la CNACAS et les SFD

356 Projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal—PDIDAS. (s. d.). Consulté 10 mai 2020, à l'adresse PDIDAS website: http://pdidas.org/index.php/fr/a-propos-du-pdidas/cadre-institutionnel/agences-d-execution

10% en 2014.[357] Une étude sur les financements de la Banque Mondiale (BM) au Sénégal met en avant la cohérence des réformes foncières entreprises avec les recommandations de la BM : *Cette vision repose sur le postulat que l'avènement d'un véritable marché foncier augmente les actifs des détenteurs de titres, facilite l'accès au crédit par l'hypothèque, et limite les coûts de transaction ».*[358] Ces réformes valent au Sénégal une remontée dans le classement de la « qualité de l'environnement des affaires » *Doing Business* de la BM ces dernières années (voir comparaison des indices BM dans le chapitre 3).

- **Dans les domaines où la cession directe est restreinte par la loi foncière (en attente de réforme), des pratiques de bail-sous-location sont encouragées par le gouvernement et les bailleurs.**

Le cadre juridique en vigueur n'autorise pas la cession directe de terres des communautés rurales (du domaine national).[359] Sur ces terres, des dispositifs et outils décentralisés pour la gestion communautaire du foncier existent au niveau de la VFS, gérés par la SAED (responsable de l'application des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols, voir encadré 22). Des montages juridiques sont cependant encouragés, afin de faciliter l'accès à la terre pour des projets d'investissement. Ceux-ci sont directement liés à la récente accélération du développement de l'agro-business, et ont lieu en particulier dans le cadre de différents projets du gouvernement et des PTF, tels que la NASAN et le PDIDAS. L'option « *bail-sous-location »* inclut ainsi une modification du statut juridique des terres ciblées pour l'investissement :

> *« Au lieu de faire partie du domaine national, ces terres feront désormais partie du domaine privé de l'État qui les cédera ensuite sous forme de bail emphytéotique à la communauté rurale, qui pourra à son tour sous-louer la terre aux investisseurs. »* [360]

La méthode de location est une approche privilégiée dans les recommandations de la Banque mondiale pour le financement des investissements agricoles, en particulier en Afrique dans la période post-2008.[361] Dans sa réalisation dans le cadre du PDIDAS au Sénégal, ce principe semble avoir engendré une forte opacité, et n'est pas sans poser de questions quant aux rapports de pouvoir et à la légitimité des cessions entre petits exploitants et agrobusiness.[362] Les leçons préliminaires à tirer de cette expérience en termes de politique agricole sont discutées au chapitre 2.4.3.

- **Dans un contexte de forte opacité, la réforme attendue pourrait généraliser ces pratiques au niveau national.**

Une étude sur le secteur foncier rural a été lancée en mai 2018, impliquant la consultation de plusieurs ministères et agences parapubliques.[363] Cette étude, dans le cadre d'un protocole d'accord avec l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles, devait avoir lieu sur la zone du PDIDAS, afin d'identifier les

---

357 Kanoute, M., & Martin-Prével, A. (2014). *World Bank's Bad Business in Sénégal* (p. 2). Consulté à l'adresse Oakland Institute - The pan African Institute for Consumer Citizenship and Development website: https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OurBiz_Fact_Sheet_Senegal_English.pdf

358 Dahou, T., & Ndiaye, A. (2009). Les enjeux d'une réforme foncière. In *Libéralisation et politique agricole au Sénégal* (p. 49-69). Karthala Editions.

359 Gagné, M. (2017) *L'investissement privé en agriculture est-il la solution?* Évaluation de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Sénégal. GRSA Canada

360 Ibid

361 L'assistance technique de la Banque Mondiale a appuyé une dizaine de pays africains en ce sens, dont le Sénégal. Voir "Financing Agricultural Investments: Leasing as Credit Alternative." The World Bank. Expert Meeting on Managing Risk in Financing Agriculture. 1-3 April 2009, Johannesburg. https://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1252501755087/Joburg_proceedings.pdf

362 «*Entre le bail, le sous-bail et la délibération sécurisée, on ne sait plus en quoi s'en tenir. Tout est flou et épars*». El Hadji Alioune SARR, maire de Fass-Ngom et président du collectif des maires du PDIDAS, entretien accordé à la presse locale en septembre 2017. Ndarinfo. (s. d.). PDIDAS : Entre tâtonnements, déceptions et contestations. Consulté 10 mai 2020, à l'adresse NDARINFO.COM website: https://www.ndarinfo.com/PDIDAS-Entre-tatonnements-deceptions-et-contestations_a19998.html

« nouvelles pratiques foncières » à généraliser au niveau national.[364] Suite à plusieurs blocages, les fonds de l'étude ont étés gelés et la réforme foncière est pour le moment en suspens (comme l'explique l'analyse du projet PDIDAS au chapitre 2.4.3).

3.2 Domaine socio-économique et environnemental

3.2.1 Régulation du marché du travail : salariat et contractualisation

- **L'emploi et la contractualisation, priorités affichées dans les politiques publiques, ne sont encadrés par la SAED qu'à travers un prix indicatif.**

Les plans de politique publique, notamment le Plan Sénégal Emergent, invitent à la contractualisation : « *Les petits producteurs agricoles s'organisent autour de gros opérateurs modernes et industriels à travers le développement de mécanismes de contractualisation intégrant le financement de l'activité.* » (République du Sénégal, 2014)

L'agence parapublique chargée d'encourager et encadrer les contrats de commercialisation est la SAED. Dans la filière riz, elle fixe le prix indicatif pour les négociations dans l'interprofession, afin d'assurer des prix avantageux pour les producteurs (voir encadré 22). L'État prend également des mesures réglementaires qui encadrent la commercialisation afin de réduire les intermédiaires, comme c'est le cas dans la filière arachide.[365] Cet accompagnement se cantonne cependant au prix, sans inclure d'autres domaines comme les compensations où l'accompagnement à la production, qui ne sont pas contemplés dans la plupart des contrats négociés directement entre producteurs et AB (Bourgoin et al., 2016 :31).[366]

- **Le salaire minimum a été revalorisé pour la première fois depuis 1996.**

Le secteur agricole est caractérisé au Sénégal comme dans les deux autres pays étudiés par un minima salarial moins élevé (70%) que celui de l'interprofession. Les deux minimas ont été revalorisés en 2018, pour la première fois depuis 1996.[367] Une analyse comparative des niveaux de salaires agricoles dans les pays étudiés et des enjeux socio-économiques leur étant associés est proposée au chapitre 3.1.2.

3.2.2 Régulation environnementale

- **La régulation environnementale est peu mobilisée, mises à part quelques mesures symboliques, très peu liées au domaine agricole.**

Au niveau national, des mesures environnementales incitatives à forte portée symbolique ont certes été prises, comme la loi de 2015 relative à l'interdiction des sachets plastique, ou la réduction d'impôts dans le domaine du solaire ou de l'éolien.[368]

363 Ministère de l'Economie et des Finances, associant la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) par le biais du service des collectivités locales, le Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural, le Ministère de la Gouvernance Locale et de l'Aménagement du Territoire, et le PDIDAS – dont le comité de pilotage est mixte et inclut la société civile (site du PDIDA, Ibid).

364 Selon la coordinatrice projet, Mme Ndeye Coura Mbaye Diop, PDIDAS Agency. (2018, mai). Le PDIDAS et l'ISRA lancent une étude sur le foncier rural. Consulté 31 mars 2020, à l'adresse http://www.pdidas.org/index.php/fr/le-pdidas-et-l-isra-lancent-une-etude-sur-le-foncier-rural

365 Le système de commercialisation carreau-usine (sous lequel des opérateurs privés, agréés par l'État, achètent les graines dans des points de collecte et les acheminent vers les usines où ils sont payés en contrepartie) a été supprimé au profit d'un système d'achat direct auprès des producteurs (MEPC :465).

366 Le rapport de synthèse de l'étude Prointense Africa documente ainsi comment les AB négocient directement avec les producteurs les questions d'accompagnement à la production ou de contreparties les communautés.

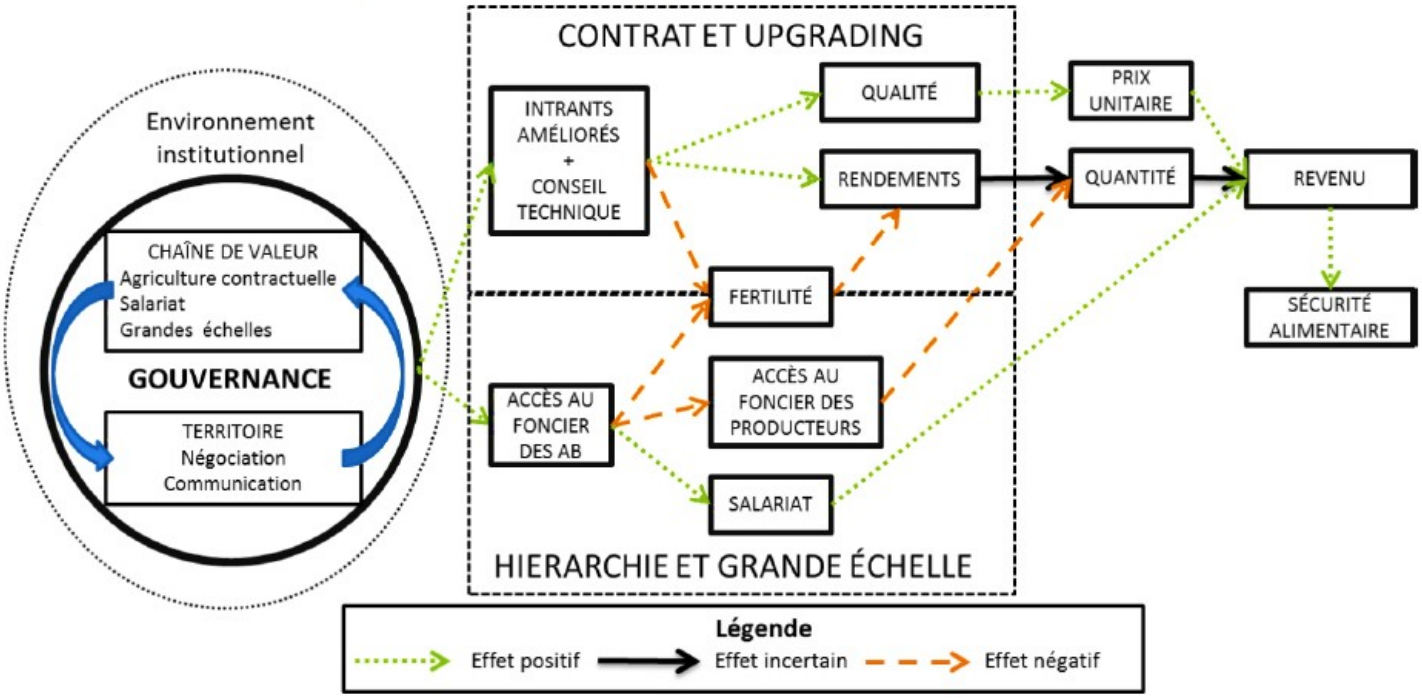
367 Le SMIG horaire, qui depuis 1996 était fixé à 209,10 francs CFA (32cts €), passe à 302, 890 francs CFA (46cts €). Le SMAG (salaire minimum agricole garanti) est quant à lui passé à 213,92 francs CFA (33cts €) au lieu de 182.96 (28cts €) FCFA. Source : agence de presse sénégalaise, avril 2018 http://aps.sn/actualites/societe/article/vers-la-revalorisation-du-smig-et-du-smag-au-senegal-communique

368 Des réductions d'impôts sont accordées aux acteurs qui investissent leur revenu dans le domaine de l'énergie solaire ou éolienne (qui peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 30 % des sommes réellement payées).

La gestion des risques environnementaux – qui pourraient être associés à une agriculture plus intensive en intrants au niveau des pôles de croissance – ne semble cependant pas priorisée. Bien que la VFS soit déjà marquée par des problèmes de salinisation des sols et dégradation environnementale, aucune augmentation des moyens financiers et techniques de la SAED[369] n'accompagne l'intensification souhaitée.

Annexe 12 Chemins d'impacts de la contractualisation identifiés dans la littérature

Figure 1 : Chemins d'impacts identifiés dans la littérature



Source: Soullier, 2017: 179

Source : MEPC.

369 La gestion des risques relève de ses missions, voir encadré.