



» Etablir des partenariats efficaces et équitables entre les acteurs des chaînes de valeur est essentiel pour la compétitivité future de l'Agriculture ouest-africaine.



» Renforcer les compétences de base pour un système agroalimentaire de 21ème siècle en Afrique de l'Ouest exigera beaucoup plus d'investissements et de coopération régionale dans la recherche et l'éducation Agricole.



» Il est plus facile de faire des déclarations politiques (par exemple, pour le libre-échange régional) que de les mettre en œuvre. La conception de politique efficace requiert une attention particulière aux incitations des personnes chargées de mettre ces politiques en œuvre.



# Partie IV

## Politiques de développement des systèmes agroalimentaires en Afrique de l'Ouest

La Partie IV analyse l'adéquation des politiques actuelles aux problèmes présentés dans les Parties II et III du présent rapport. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1, la politique agricole vise plusieurs objectifs : produire plus de nourriture pour une population qui croît rapidement, créer des emplois productifs pour une main d'œuvre en pleine expansion, contribuer à une croissance économique effective, réduire la pauvreté, répondre à la demande de plus en plus sophistiquée des consommateurs pour des produits alimentaires pratiques, sains et de meilleure qualité, et tout ceci d'une manière durable sur les plans économique, social et environnemental.

Les chances d'atteindre ces objectifs dépendent de plusieurs aspects de la politique.

» Les *aspects macro* influent sur les incitations globales encourageant les acteurs économiques à investir et à exercer des activités productives dans l'agriculture et d'autres secteurs. Ces aspects comprennent les politiques macroéconomiques telles que :

- les taux de change, qui influent sur les prix relatifs des biens échangeables (y compris la plupart des produits agricoles) et non échangeables ;
- les taux d'intérêt, qui influent sur les coûts relatifs de la main d'œuvre et du capital, et partant sur les choix des technologies utilisées dans la production et la transformation (qui à leur tour ont un impact sur les possibilités de création d'emplois), et
- les politiques fiscales, qui influent sur le niveau global de taxation et la charge fiscale de différents secteurs.

Les aspects macro comprennent également une multitude d'autres facteurs (règles administratives, niveaux de corruption, etc.) qui déterminent la facilité de la pratique des affaires dans une région ou un pays donné.

» Les *aspects sectoriels* comprennent les politiques relatives aux échanges, aux prix et aux règles régissant un secteur particulier. Compte tenu de l'étendue du secteur agroalimentaire (qui englobe des activités allant de la fourniture d'intrants agricoles à la production au niveau de l'exploitation agricole, à la manutention post-récolte et au stockage, à la transformation, à la commercialisation, à la vente au détail, à l'exportation et à la consommation), les politiques sectorielles qui déterminent la performance de ce secteur couvrent beaucoup plus que l'agriculture. Elles comprennent, par exemple, les politiques sur l'industrie, le commerce, les transports, la santé, l'éducation et le secteur financier, ainsi que les sciences et la technologie.

» Les *aspects d'élaboration de politiques* concernent les personnes qui ont voix au chapitre lors de l'élaboration des politiques relatives à l'agriculture et celles qui ont le plus d'influence lors du choix des politiques ou des mesures à prendre. L'une des caractéristiques de l'évolution de l'élaboration des politiques agricoles au cours des trente dernières années en Afrique de l'Ouest a été l'augmentation du nombre de parties prenantes impliquées dans cette activité. Elle a rendu l'élaboration de politiques à la fois plus inclusive et plus complexe.

» La *cohérence des politiques* est le degré auquel les différentes politiques (au sein des secteurs, entre les secteurs et entre les pays et les régions) se renforcent ou se contrecarrent mutuellement. Cette cohérence est un élément essentiel à prendre en compte lors de l'élaboration des politiques agricoles, à la fois parce que les déterminants des résultats du système agroalimentaire sont extrêmement multisectoriels et parce que les états d'Afrique de l'Ouest ont pris des engagements importants en matière d'échanges commerciaux et de coopération aux niveaux régional et international.

» Les *aspects de mise en œuvre* englobent la capacité et la motivation des pouvoirs publics et des autres parties prenantes (donateurs, société civile et secteur privé) à concrétiser les politiques annoncées (par ex. instruments de politique utilisés et les projets ou les programmes mis en œuvre).

Les deux chapitres et les trois sections thématiques de la Partie IV analysent l'expérience ouest-africaine relative à ces différents aspects des politiques et présentent les principaux enjeux des politiques agricoles à l'avenir.

Le Chapitre 11 commence par un bref aperçu de l'évolution des politiques agricoles et alimentaires dans la région depuis les indépendances jusqu'à la « redécouverte de l'agriculture » par les gouvernements africains et leurs partenaires de développement à partir des années 2000, en passant par la période d'ajustement structurel des années 1980 et 1990. Pour chaque période, le chapitre présente brièvement les principaux éléments des politiques agricoles suivies, leur degré d'efficacité dans la réalisation de leurs objectifs et les facteurs qui ont poussé les politiques à changer. Ensuite, l'analyse se focalise sur l'examen des politiques agricoles actuelles dans la région, à la fois au niveau national et régional. La « redécouverte de l'agriculture », combinée aux efforts en cours d'intégration économique régionale de l'UEMOA et de la CEDEAO, a entraîné l'élaboration de politiques et de programmes agricoles régionaux pour chaque organisation, appelés Politique agricole de l'UEMOA (PAU) et ECOWAS Agricultural Policy (ECOWAP). Le processus ECOWAP a

été fusionné avec le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) de l'Union africaine en 2005, et le résultat de cette fusion (appelé ECOWAP/PDDAA) a joué un rôle essentiel dans la réforme des politiques agricoles et des programmes d'investissement aux niveaux national et régional. Le Chapitre 11 analyse ces politiques et programmes d'investissement pour déterminer à quel point ils prennent en compte les enjeux décrits plus haut dans le présent rapport.

Suite au Chapitre 11, trois sections thématiques analysent les questions de politique devenues de plus en plus cruciales ces dernières années : (1) le rôle des groupes de parties prenantes (en particulier les organisations d'agriculteurs) dans la conception et la mise en œuvre des politiques, (2) les possibilités d'amélioration de l'accès des agriculteurs aux intrants tels que les engrais, les semences améliorées, les pesticides et les produits vétérinaires, et (3) les politiques en matière de propriété foncière et de droits à l'eau.

Alors que le Chapitre 11 est centré principalement sur les stratégies d'investissement agricole et de développement pour le marché national, le Chapitre 12 analyse les politiques relatives aux échanges commerciaux dans la région, à la fois parmi les Etats-membres de la CEDEAO et avec le monde extérieur. Il met particulièrement l'accent sur les progrès réalisés par la CEDEAO concernant la création d'un marché ouest-africain unifié, en adoptant un tarif extérieur commun et des mesures de sauvegarde d'accompagnement pour régir les échanges commerciaux avec les pays extérieurs à la région, le but final étant de devenir une union économique à part entière. Ce chapitre analyse également comment ces efforts ont interagi avec les initiatives d'élaboration d'un accord de partenariat économique avec l'Union européenne, ainsi qu'avec la participation des pays de la CEDEAO à l'OMC. Il présente les mesures que les pays de la CEDEAO et la région dans son ensemble pourraient prendre, au-delà des mesures de sauvegarde, pour lutter contre la volatilité des prix sur les marchés régional et international. Ce chapitre conclut en soulevant plusieurs questions plus larges concernant l'avenir de la politique commerciale agricole dans la région.



# Chapitre 11

## Politiques agricoles nationales et régionales Evolution et défis actuels

Le présent chapitre analyse l'évolution des politiques de développement agricole en Afrique de l'Ouest au cours des cinquante dernières années, aussi bien au niveau national qu'au niveau régional. Il commence par examiner brièvement les premières stratégies post-indépendances principalement conçues pour extraire des ressources de l'agriculture afin de financer la croissance dans d'autres secteurs de l'économie. Ensuite, il analyse les raisons pour lesquelles, en partie à cause des insuffisances de ces stratégies, les gouvernements ouest-africains ont été obligés d'adopter des programmes d'ajustement structurel (PAS) ; il examine également les effets de ces programmes sur l'agriculture. Au début des années 2000, lorsque les pays ont commencé à sortir des plans d'ajustement structurel, les gouvernements africains et leurs partenaires de développement ont redécouvert l'importance du développement agricole. Ce chapitre explique donc comment cette redécouverte a abouti au processus PDDAA et incité l'UEMOA et la CEDEAO à soutenir des programmes visant à promouvoir une plus grande intégration agricole régionale en Afrique de l'Ouest. La majeure partie du chapitre examine ensuite les points forts et les points faibles des politiques nationales et régionales, ainsi que des plans régionaux issus du programme PDDAA dirigé par la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, appelé ECOWAP/PDDAA. Ce chapitre porte principalement sur les stratégies d'investissement Agricole et de développement du marché, tandis que le Chapitre 12 traite essentiellement de la politique commerciale.

Ce chapitre s'efforce de répondre aux questions suivantes :

1. De quelle manière l'environnement des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest a changé au cours des cinquante dernières années en termes de contenu et de processus, et quels ont été les principaux facteurs de ces changements ?
2. Avec quel degré d'efficacité ces différentes approches de politiques ont-elles réussi à atteindre les objectifs énoncés ?
3. À quel point les politiques récentes, intégrées dans le PDDAA, répondent-elles aux difficultés structurelles auxquelles est confronté le système agroalimentaire en Afrique de l'Ouest décrit plus haut dans la présente étude ?

Enfin, ce chapitre aborde la question vitale de la mise en œuvre des programmes, en identifiant les principaux défis que pose le passage des programmes PDDAA nationaux et régionaux de la théorie à la réalité.

### *11.1 Les politiques agricoles depuis les indépendances jusqu'au milieu des années 1980 : une approche du développement menée par l'état*

#### 11.1.1 Principaux éléments de l'approche

Dans la période qui a immédiatement suivi les indépendances, les gouvernements ouest-africains étaient surtout soucieux de faire progresser rapidement l'industrialisation par substitution aux importations. L'agriculture était considérée comme pourvoyeuse de produits alimentaires bon marché, de devises et de main d'œuvre destinés à alimenter la croissance des secteurs non agricoles, et les politiques étaient conçues pour extraire des ressources afin de contribuer à la croissance non agricole. Les politiques agricoles de la période suivant immédiatement les indépendances étaient également conditionnées par une faible population urbaine, ce qui rendait les subventions à la consommation fiscalement gérables et des terres relativement abondantes, permettant d'étendre la production agricole simplement en accroissant les surfaces

cultivées à l'aide des technologies existantes. Dans les pays de la zone franc, les politiques agricoles étaient influencées par un troisième facteur, à savoir la nécessité de contenir les déficits budgétaires de l'état afin de satisfaire les conditions imposées par le Trésor public français pour garantir la parité de leur devise avec le franc français. Etant donné que les salaires des fonctionnaires constituaient une part importante du budget, cette contrainte signifiait qu'il fallait limiter l'augmentation de ces salaires, ce qui en retour entraînait une pression à la baisse sur les prix des produits alimentaires en zone urbaine.

Dans le contexte des Etats à parti unique qui prévalait dans la plupart des pays, les politiques étaient élaborées par les autorités centrales, sans participation réelle des groupes d'agriculteurs ou du secteur privé. Il est évident que ce constat général a connu des exceptions, tels que les politiques de promotion et de développement du cacao en Côte d'Ivoire, représentatives de l'assise politique du Président Houphouët-Boigny au sein moyens et grands producteurs de cacao, ainsi que les politiques agricoles au Liberia où les sociétés à capital étranger d'exploitation du caoutchouc étaient très influentes dans la « république Firestone ». Malgré la création de la CEDEAO en 1972, chaque pays définissait ses politiques quasiment sans tenir compte de ses voisins.

Dans la plupart des pays, les politiques de commercialisation agricole étaient déterminées par la perception générale selon laquelle les marchés des intrants et de la production agricoles étaient volatiles, non fiables et caractérisés par un pouvoir de négociation inégal entre les agriculteurs et les négociants, entraînant l'exploitation aussi bien des agriculteurs que des consommateurs. Par conséquent, les pouvoirs publics essayaient fréquemment de supplanter les agents privés de commercialisation en créant des structures étatiques, telles que des offices de commercialisation, bénéficiant souvent d'un monopole légal. Là encore, l'approche des pays d'Afrique de l'Ouest n'était pas monolithique, comme le montrait le contraste entre les approches adoptées peu après son indépendance par la Côte d'Ivoire, beaucoup plus ouverte aux investissements privés étrangers (essentiellement français) et nationaux, et l'ap-

proche plus dominée par l'état du Ghana sous Kwame Nkrumah.

En réalité, le point de vue des gouvernements sur les systèmes existants de commercialisation des produits agricoles était souvent justifié, dans la mesure où les marchés opéraient fréquemment dans un contexte d'infrastructures de transports et de communication insuffisantes, entraînant une intégration limitée des marchés, des asymétries de l'information se traduisant par des marchés manquants (en particulier pour les intrants et le crédit) et un pouvoir de négociation inégal, et des marchés étroits caractérisés par de fortes fluctuations saisonnières et annuelles. Les structures de commercialisation créées par les Etats ont souvent essayé de résoudre ces problèmes en achetant les produits à des prix fixes pan-territoriaux, essayant de stabiliser les prix à la consommation à l'aide du stockage public, et en fournissant des intrants et des services d'appui subventionnés. Les offices de commercialisation et les banques de développement agricole ont joué des rôles importants dans la fourniture d'intrants et de financements, et en assumant les risques de commercialisation. Ils ont soutenu principalement les cultures commerciales, mais également les cultures vivrières, en particulier dans les zones d'irrigation bénéficiant du soutien de l'état, telles que la vallée du fleuve Sénégal et l'Office du Niger au Mali. Toutefois, en Afrique de l'Ouest, le degré de contrôle par l'état de la commercialisation des cultures de base n'a jamais atteint les mêmes niveaux que dans les pays d'Afrique australe et de l'Est où des colons européens possédaient de grandes exploitations agricoles protégées par les offices de commercialisation créés à cette fin.

### 11.1.2 Effets de l'approche

Les effets de ces politiques ont été les suivants :

- » La baisse des prix au producteur, en particulier pour les cultures commerciales, mais parfois également pour les cultures vivrières. Cette dégradation des prix a réduit les incitations à produire, ce qui a entraîné une déperdition de ressources pour l'agriculture au profit du financement des

secteurs non agricoles, notamment les services publics et l'industrialisation de substitution aux importations ;

- » L'augmentation du commerce transfrontalier illicite dans la région ;
- » Des taux de croissance agricole à la traîne et la chute du revenu par habitant ;
- » Des pénuries de devises et des déficits budgétaires ;
- » Réduction des incitations à l'agriculture et augmentation du transfert intersectoriel de ressources.

Le transfert de ressources de l'agriculture vers d'autres secteurs de l'économie résultait d'une évolution des termes de l'échange devenus défavorables à l'agriculture. Cette taxation implicite de l'agriculture a pris la forme d'une baisse des prix officiels au producteur pour de nombreux produits (en particulier les cultures d'exportation), en comparaison avec les prix mondiaux. Les bas prix que recevaient les agriculteurs résultaient, en partie, de taux de change extrêmement surévalués. Les prix à la production ont été encore amoindris par l'inefficacité de certains organismes parapublics qui, ne disposant pas d'un mécanisme de marché conçu pour discipliner leur comportement, voyaient souvent leurs coûts de fonctionnement gonfler. Même si, pendant cette période, les gouvernements ouest-africains et les donateurs encourageaient la croissance agricole par le biais de dispositifs et de projets menés par l'état, ces derniers étaient souvent affaiblis par la baisse des prix à la production qui sapait les incitations des agriculteurs à produire.

Les études d'impacts induits par les politiques sur les incitations agricoles en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Nigeria et au Sénégal, et des études plus ciblées sur ces incitations dans le secteur du coton au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Togo, montrent que la taxation implicite des exportations agricoles a beaucoup augmenté dans la plupart de ces pays entre les indépendances, dans les années 60, et le début des années 1980 (Anderson and Masters, 2009). Ces études ont utilisé deux principaux indicateurs pour

mesurer les changements des incitations agricoles : le taux nominal de soutien (TNS) et le taux relatif de soutien (TRS). Le TNS mesure, en pourcentage, le changement apporté par les politiques gouvernementales (notamment, entre autres, celles relatives aux taux de change, aux prix des offices de commercialisation, aux taxes à l'exportation, au subventionnement des intrants et aux taxes sur les importations concurrentes) aux revenus bruts des agriculteurs par rapport à ce qu'ils auraient été en l'absence de ces politiques. Un TNS inférieur à zéro indique une taxation nette du secteur agricole, tandis qu'un TNS positif indique une subvention nette. Cependant, les producteurs agricoles sont concernés non seulement par le taux de taxation ou de subvention appliqué aux produits qu'ils produisent, mais également par le taux de taxation ou de subvention des produits qu'ils achètent. Le TRS mesure le degré relatif de protection accordé à l'agriculture par rapport à celui des secteurs non agricoles dans l'économie, et évalue donc les termes de l'échange intersectoriels appliqués aux agriculteurs (et donc l'extraction des ressources de l'agriculture vers d'autres secteurs). Un TRS supérieur à zéro indique que l'agriculture reçoit une protection nette une fois que le TNS de l'agriculture a été ajusté pour prendre en compte la taxation ou le subventionnement appliqué au secteur non agricole ; un TRS négatif représente la taxation nette une fois que les termes de l'échange intersectoriels ont également été pris en compte.

Le Tableau 11.1 et le Tableau 11.2 résument les informations sur l'évolution des taux de taxation nette appliqués à l'agriculture pour plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest entre les années 1960 et 2004. L'analyse portant sur la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Sénégal (Tableau 11.1) couvre les principaux produits agricoles (représentant au moins 70 % du PIB agricole), tandis que celle portant sur le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Togo (Tableau 11.2) ne concerne que le secteur du coton.

Ces tableaux mettent en évidence plusieurs points essentiels :

Les taux globaux de taxation nette du secteur agricole (Tableau 11.1) et du secteur du coton (Tableau 11.2) étaient élevés jusqu'en 1984 dans tous les pays à l'exception du Nigeria, étant donné

qu'ils utilisaient un ensemble de politiques visant à extraire des ressources du secteur agricole pour les utiliser dans d'autres secteurs de l'économie. Le cas le plus extrême était celui de la Côte d'Ivoire, où de 1975 à 1979 les politiques imposaient une taxation implicite et explicite équivalente à 1 072 \$EU par personne travaillant dans le secteur agricole. Les quatre pays présentés dans le Tableau 11.2 produisaient tous du coton dans le cadre d'un dispositif institutionnel similaire (compagnies nationales détenant des droits d'achat monopolistes et liées à la multinationale française CFDT/Dagris), donc il n'est pas étonnant que les taux de taxation implicite nette appliqués aux producteurs de coton aient été quasiment identiques dans ces quatre pays jusqu'en 2000, année où ils ont commencé, plus ou moins rapidement, à réformer leurs secteurs du coton. Des années 70 jusqu'en 1984, peu avant que les pays

commencent à mettre en œuvre des plans d'ajustement structurel (PAS), les taux bruts de taxation des producteurs de coton, comme indiqués par le TNS, étaient de l'ordre de 50 à 60 %.

Parmi les pays présentés dans le Tableau 11.1, la seule exception en matière de taxation apparente de l'agriculture pendant la période qui a précédé l'application du PAS était le Nigeria, où le TNS positif indiquait un subventionnement net des agriculteurs. Toutefois, le TNS global pour l'agriculture masque des configurations très différentes de taxation nette pour les cultures d'exportation et les substituts des importations tels que le riz, le sucre, la volaille et le lait. Les quatre pays, y compris le Nigeria, taxaient de manière implicite leurs produits agricoles exportables, et dans certains cas à des taux très élevés (jusqu'à 76 % pour le Ghana entre 1980 et 1984).

**Tableau 11.1** Changements dans les incitations Agricoles : taux nets de soutien et taux relatifs de soutien à l'Agriculture (%)

Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria et Sénégal, 1961-2004.

|   | 1961-64 <sup>a</sup> | 1965-69 | 1970-74 | 1975-79 | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1995-99 | 2000-04 |
|---|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Côte d'Ivoire</b>                              |                      |         |         |         |         |         |         |         |         |
| TNS Secteur agricole                              | -25.3                | -29.3   | -28.1   | -30.8   | -32.2   | -24.3   | -19.5   | -20     | -24.5   |
| TNS Produits agricoles exportables                | -47.2                | -50.3   | -48.7   | -57.3   | -57.9   | -44.2   | -47.9   | -41.8   | -46.3   |
| TNS Produits concurrençant les importations (ag.) | 13.7                 | -0.1    | 15.7    | 42.6    | 18.9    | 22.6    | 15.2    | 14.8    | 16.6    |
| TRS (ag./non ag.)                                 | -42.1                | -44.6   | -40.7   | -48.7   | -50.2   | -43.1   | -39.5   | -32.6   | -35.4   |
| <b>Ghana<sup>a</sup></b>                          |                      |         |         |         |         |         |         |         |         |
| TNS Secteur agricole                              | -9.0                 | -19.8   | -14.9   | -25.6   | -21.2   | -6.3    | -1.7    | -3.0    | -1.4    |
| TNS Produits agricoles exportables                | -23.9                | -54.5   | -46.6   | -74.4   | -76.3   | -53.3   | -33.1   | -19.4   | -19.6   |
| TNS Produits concurrençant les importations (ag.) | 15.4                 | 10.8    | 11.7    | 27.2    | 44.6    | 53.4    | 26.7    | 17.5    | 28.3    |
| TRS (ag./non ag.)                                 | -18.0                | -38.4   | -30.8   | 47.5    | -39.3   | -18.7   | -9.2    | -11.7   | -8.0    |
| <b>Nigeria</b>                                    |                      |         |         |         |         |         |         |         |         |
| TNS Secteur agricole                              | 20.7                 | 11.9    | 6.7     | 6.3     | 9.4     | 8.2     | 3.9     | 0.4     | -5.4    |
| TNS Produits agricoles exportables                | -34.3                | -49.3   | -57.2   | -51.5   | -43     | -53.4   | -24.3   | -19.5   | -18.5   |
| TNS Produits concurrençant les importations (ag.) | 216.4                | 176.8   | 152.4   | 87.8    | 67.2    | 92.8    | 39.7    | 28.9    | -9.1    |
| TRS (ag./non ag.)                                 | 52.3                 | 29.0    | 20.8    | 22.6    | 45.6    | 27.4    | 28.8    | 26.2    | -7.0    |
| <b>Sénégal</b>                                    |                      |         |         |         |         |         |         |         |         |
| TNS Secteur agricole                              | -9.3                 | -7.2    | -22.4   | -22.7   | -20.5   | 4.7     | 5.6     | -6.1    | -7.5    |
| TNS Produits agricoles exportables                | -18.7                | -16.6   | -39.5   | -42.5   | -39.7   | -9.1    | -6.7    | -13.5   | -19.5   |
| TNS Produits concurrençant les importations (ag.) | 19.9                 | 15.0    | 14.1    | 24.4    | 14.1    | 56.3    | 61.1    | 8.5     | 15.3    |
| TRS (ag./non ag.)                                 | 1.5                  | 8.4     | -3.1    | 2.4     | 24.4    | 11.3    | 7.2     | 3.7     | -2.2    |

Source: compilation de données provenant d'Anderson et Masters, 2009

<sup>a</sup> Pour le Ghana, les données commencent en 1960.

**Tableau 11.2** Taux nets de soutien (%) pour les producteurs de coton

Bénin, Burkina Faso, Mali et Togo, 1970-2005

| Pays                        | 1970-74    | 1975-79    | 1980-84    | 1985-89   | 1990-94    | 1995-99    | 2000-05   |
|-----------------------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| Bénin                       | -44        | -49        | -49        | -5        | -24        | -22        | -6        |
| Burkina Faso                | -44        | -48        | -58        | -8        | -26        | -28        | 1         |
| Mali                        | -56        | -55        | -59        | -17       | -25        | -33        | 3         |
| Togo                        | -41        | -46        | -60        | -14       | -25        | -24        | -13       |
| <b>Moyenne non pondérée</b> | <b>-46</b> | <b>-49</b> | <b>-56</b> | <b>-8</b> | <b>-24</b> | <b>-26</b> | <b>-5</b> |

Source: Baffes, 2009

**Tableau 11.3** Valeur manufacturière ajoutée en pourcentage du PIB

Moyennes annuelles, 1961-2011

| Pays          | 1961-69 | 1970-85 | 1986-2000 | 2001-11 |
|---------------|---------|---------|-----------|---------|
| Bénin         |         | 9.6     | 7.8       | 7.8     |
| Burkina Faso  | 13.9    | 17.0    | 15.2      | 10.8    |
| Cap-Vert      |         |         | 9.1       |         |
| Côte d'Ivoire | 10.3    | 11.0    | 18.7      | 18.9    |
| Gambie        | 3.0     | 4.4     | 7.2       | 6.0     |
| Ghana         | 12.8    | 10.7    | 10.0      | 8.8     |
| Guinée        |         |         | 4.2       | 6.3     |
| Guinée-Bissau |         | 21.2    | 8.0       | 10.4    |
| Liberia       | 2.9     | 5.7     | 4.5       | 5.4     |
| Mali          | 6.7     | 6.9     | 7.0       | 3.1     |
| Niger         | 3.0     | 5.2     | 6.5       | 6.5     |
| Nigeria       |         |         |           | 3.1     |
| Sénégal       |         | 13.9    | 15.5      | 14.9    |
| Sierra Leone  | 6.0     | 5.9     | 6.0       | 2.8     |
| Togo          | 9.1     | 7.3     | 8.8       | 8.6     |

Source: chiffres calculés à partir des données des Indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2013

En revanche, les substituts aux importations agricoles recevaient des subventions nettes. En effet, ce sont les niveaux très élevés de protection de ces produits au Nigeria (par le biais de politiques tarifaires et de restrictions commerciales par exemple) qui ont donné l'impression que l'agriculture nigérienne dans son ensemble était subventionnée. Le traitement différentiel de ces deux types de cultures explique également pourquoi, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 10, le Nigeria a perdu d'énormes parts de marché dans ses exportations tropicales traditionnelles (huile de palme et noix de palme, arachides, cacao et coton) dans un contexte où l'ensemble du secteur agricole bénéficiait d'une protection nette.

La taxation nette des exportations et le subventionnement net des substituts des importations ont éloigné ces pays d'une stratégie agricole fondée sur un avantage comparatif vers une plus grande autosuffisance.

Pour le Ghana et la Côte d'Ivoire, les TRS étaient plus élevés que les TNS, ce qui indique que le secteur non agricole était moins taxé en moyenne que le secteur agricole. Ce traitement différentiel s'est traduit par une taxation implicite supplémentaire pour les agriculteurs, en modifiant les termes de l'échange au détriment de l'agriculture. En revanche, au Nigeria et au Sénégal, la tendance

inverse a été observée pour la plupart des années. Dans ces deux pays, la lourde protection implicite dont ont bénéficié les substituts des importations agricoles s'est traduite par une taxation implicite du secteur non agricole, limitant probablement par conséquent la croissance des emplois non agricoles.

Grâce à la protection octroyée aux industries de substitution des importations, la contribution de l'industrie manufacturière au PIB a augmenté entre les années 1960 et le milieu des années 1980 dans six des neuf pays d'Afrique de l'Ouest pour lesquels des données comparables sont disponibles (Tableau 11.3).

*Augmentation de la contrebande.* Les différences de prix des produits échangeables entre les pays résultant des politiques agricoles et commerciales différentes ont entraîné parfois de grands différentiels de prix entre pays voisins, générant un commerce informel important de produits agricoles de part et d'autre des frontières. Par exemple, la Gambie est devenue un gros importateur de riz provenant du marché mondial, la plus grande partie de ce riz étant réexportée vers le Sénégal (où le secteur du riz était protégé), et une partie du « miracle agricole ivoirien » des années 70, tant vanté, était sans doute dû aux flux d'entrée de produits agricoles provenant des pays voisins qui par la suite ont été pris en compte dans la production ivoirienne.<sup>129</sup> Des flux informels très importants de produits agricoles, d'intrants et de produits manufacturés se sont développés entre le Nigeria et ses voisins. Même si ces échanges ont réellement permis une certaine exploitation des avantages comparatifs entre les pays et de réaliser des économies d'échelle régionales limitées en l'absence de politiques explicites pour le faire, étant donné qu'ils étaient illégaux, ils généraient des coûts de transaction élevés et ont encouragé la corruption des douaniers et des policiers.

*Taux de croissance agricole à la traîne et chute du revenu par habitant.* La Figure 11.1 présente les taux de croissance annuels de la production de plusieurs types de produits de base sur quatre périodes

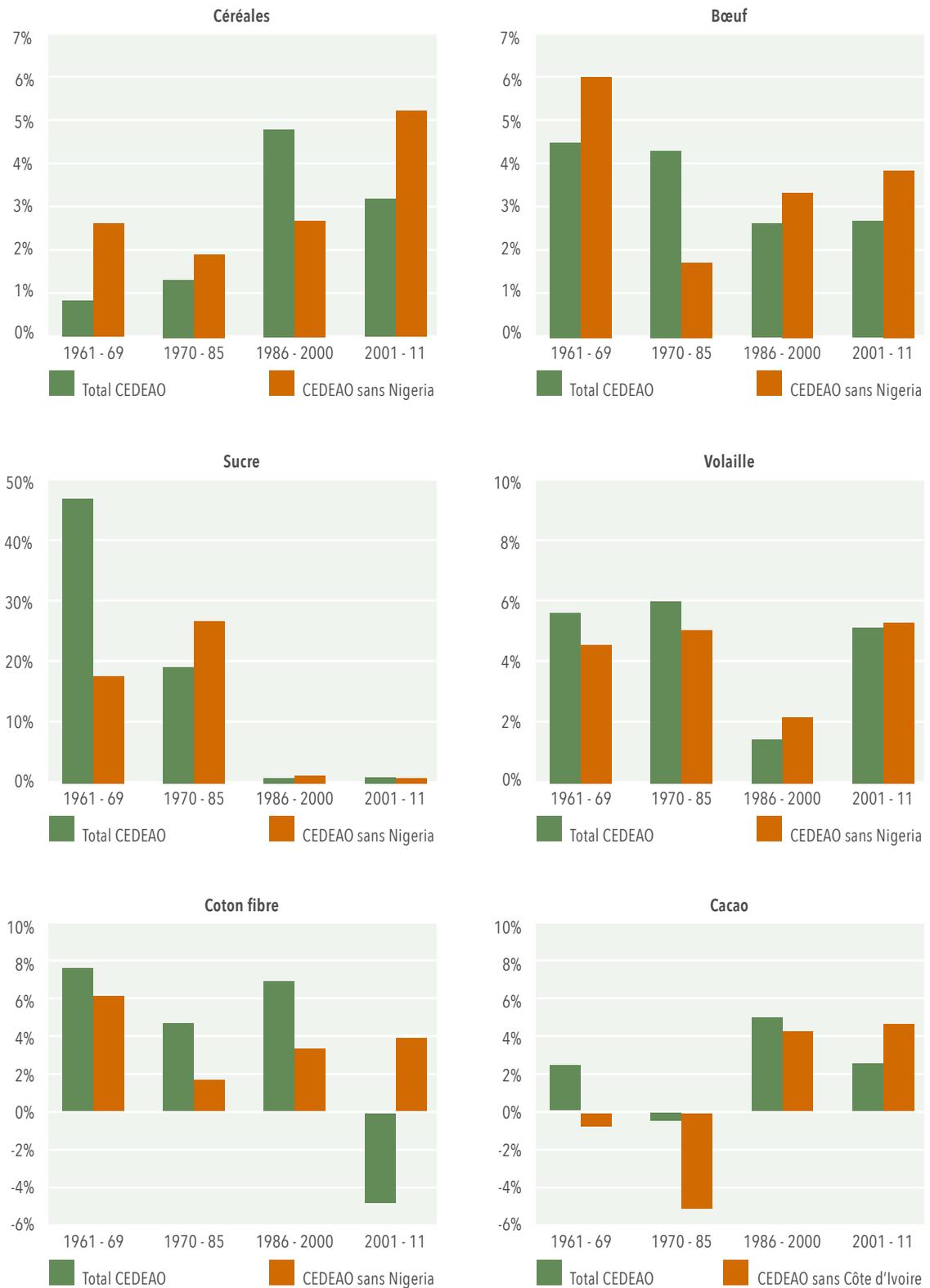
: immédiatement après l'indépendance (1961-69), période ayant mené aux programmes d'ajustement structurel dans la plupart des pays (1970-85), période pendant et immédiatement après les ajustements structurels (1986-2000), et période entre 2001 et 2011, lorsque l'agriculture est revenue à l'ordre du jour des politiques de développement. La figure représente les taux de croissance de deux denrées de base pour lesquelles la région est quasiment autosuffisante (céréales et bœuf) et de deux cultures d'exportation (cacao et coton). Compte tenu de la prédominance du Nigeria dans la production de la plupart des produits agricoles de la région, la Figure 11.1 illustre les taux de croissance annuels à la fois pour la zone CEDEAO dans son ensemble et pour la région sans le Nigeria. Pour le cacao, les taux représentés concernent la CEDEAO avec et sans la production de la Côte d'Ivoire, qui est actuellement le premier producteur mondial de cacao.

Pour presque toutes les principales catégories de produits présentées par la Figure 11.1, les taux de croissance de la production ont baissé entre les années 1960 et la période qui a précédé immédiatement l'ajustement structurel, mais les scénarios de changement n'ont pas été les mêmes selon le type de produits. Les baisses ont été plus abruptes pour les deux cultures d'exportation, à savoir les fèves de cacao et le coton fibre, la baisse la plus importante du taux de croissance du coton ayant été enregistrée dans les régions en dehors du Nigeria (principalement dans les pays de la zone franc). Ces baisses étaient en partie la conséquence de la lourde taxation imposée à ces cultures. Pour les céréales, le taux de croissance pour la région dans son ensemble a augmenté, entièrement à cause de l'augmentation du taux de croissance au Nigeria (alors qu'il a baissé en dehors du Nigeria). Pour ce qui est de la production avicole, les taux de croissance ont également augmenté pour toute la région. Celui de la viande de bœuf a chuté en dehors du Nigeria entre 1970 et 1985, et celui du sucre pour la région dans son ensemble a baissé alors qu'il était très élevé dans les années 1960 (à partir d'une petite base).

Le ralentissement de la croissance de la production agricole, combiné avec la poussée démographique, a contribué à un ralentissement du revenu

129 Kamuanga (1982) analyse comment le système de commercialisation du riz contrôlé par l'état et géré par l'Office du Niger au Mali a fait baisser les prix payés aux agriculteurs à la fin des années 1970 et entraîné la contrebande du riz paddy entre le Mali et la Côte d'Ivoire.

Figure 11.1 Taux de croissance annuelle de la production pour certaines denrées



Source: taux calculés à partir des données FAOSTAT

**Tableau 11.4** Taux de croissance du PIB par habitant

En PPA 2005, dollars internationaux constants

| Pays   | 1960-1969  | 1970-1985   | 1986-2000   | 2001-2010  |
|--|------------|-------------|-------------|------------|
|  | (%)        |             |             |            |
| Bénin  | 1,4        | 0,5         | 0.5         | 0.8        |
| Burkina Faso   | 1,4        | 1,5         | 1.6         | 1.8        |
| Cap-Vert   |            |             | 2.8         | 5.2        |
| Côte d'Ivoire  | 4,0        | -1,1        | -1.1        | -0.4       |
| Gambie   |            | 1,2         | -0.7        | 2.3        |
| Ghana  | -0,8       | -3,0        | 1.6         | 3.8        |
| Guinée   |            |             | 0.9         | 0.9        |
| Guinée-Bissau  | -0,5       | -0.5        | 0.1         | -0.2       |
| Liberia  | 1,7        | -2,4        | -10.6       | -1.8       |
| Mali   |            | 0,8         | 1.6         | 1.6        |
| Niger  | 0,0        | -2,1        | -1.5        | 0.6        |
| Nigeria  | -1,1       | -1,5        | 1.0         | 4.4        |
| Sénégal  | -1,4       | -0,8        | -0.3        | 1.7        |
| Sierra Leone   | 2,9        | 0,1         | -4.3        | 4.2        |
| Togo   | 5,9        | -0,2        | -0.5        | 0.8        |
| <b>Moyenne non pondérée</b>  | <b>1,4</b> | <b>-0,6</b> | <b>-0.6</b> | <b>1.7</b> |
| <b>Moyenne non pondérée à l'exclusion de la Sierra Leone et du Liberia</b> |            |             | <b>0.5</b>  |            |

Source : chiffres calculés à partir des données des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2011

par habitant, bien qu'il y ait de grandes variations entre les pays (Tableau 11.4). Dans les années 1960, 70 % des pays de la CEDEAO pour lesquels des données comparables étaient disponibles ont enregistré une croissance positive du revenu réel par habitant, mais ce chiffre est tombé à 38 % de 1970 à 1985, immédiatement avant l'ajustement structurel. La moyenne non pondérée de la croissance du revenu réel par habitant dans les pays de la CEDEAO est devenue négative entre 1970 et 1985.

*Pénuries de devises et déficits budgétaires.*<sup>130</sup> Les taux de change surévalués ont rendu les importations artificiellement bon marché et les exportations moins compétitives sur les marchés internationaux, épuisant les réserves en devises de nombreux pays, en particulier ceux en dehors de la zone franc CFA. Les coûts croissants des organismes parapublics et le fait qu'ils ne payaient pas

d'impôts ont contribué aux déficits budgétaires. Par exemple, en 1976-1977, le déficit cumulé de l'office de commercialisation des céréales du Mali atteignait 80 millions de \$EU, soit trois fois ses ventes annuelles de céréales (Humphreys, 1986). Ces déficits ont été aggravés par une faible performance économique globale, qui a réduit les recettes fiscales. Certains pays d'Afrique de l'Ouest avaient emprunté massivement dans les années 1960 et au début des années 1970, et ils ont été ensuite durement touchés par la récession économique, l'inflation et la flambée des taux d'intérêt qui ont frappé l'économie mondiale à la fin des années 1970, rendant difficile le service de leur dette. Dans les pays sahéliens, la crise budgétaire a été aggravée par la sécheresse à la fin des années 1960 et au début des années 1970, d'où la difficulté pour les États de maintenir les subventions à la consommation pour les produits alimentaires dans la mesure où les prix des céréales au niveau national avaient énormément augmenté.

<sup>130</sup> Pour de plus amples détails sur les sujets abordés dans ce paragraphe, voir World Bank, 1981.

## 11.2 Ajustement structurel et désintérêt pour l'agriculture

### 11.2.1 Principaux éléments de l'approche

Au milieu des années 1980, la stagnation de la croissance économique et les déséquilibres macroéconomiques et budgétaires grandissants, conjugués à une population urbaine croissante, ont rendu impossible le maintien du modèle de développement mené par l'état. Entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 90, sous la pression d'institutions financières internationales telles que le FMI et la Banque mondiale, presque tous les pays d'Afrique de l'Ouest ont adopté des programmes d'ajustement structurel (PAS). Ces programmes comportaient trois grands volets : (1) austérité budgétaire du gouvernement visant à rétablir l'équilibre budgétaire, (2) libéralisation de nombreux secteurs de l'économie, privatisation de certaines entreprises publiques et abandon par le secteur public d'un grand nombre de domaines de la fourniture de services, de la commercialisation et du financement agricoles, et (3) alignement plus étroit des prix nationaux sur les prix internationaux, en grande partie par le biais de dévaluations monétaires (en 1994 pour les pays de l'UEMOA et avant cette date pour la plupart des pays en dehors l'UEMOA) et de réductions des tarifs douaniers et des taxes à l'exportation. L'impact des dévaluations et des réductions de tarifs douaniers et taxes était d'augmenter les prix des biens échangeables (y compris la plupart des produits agricoles) par rapport aux produits non échangeables (y compris les salaires des fonctionnaires) et la réduction de la protection de la production, notamment dans l'agroalimentaire.<sup>131</sup>

Sur certains plans, l'imposition de l'ajustement structurel a été facilitée par la prédominance des Etats à parti unique et la participation limitée des

parties prenantes aux décisions politiques, situation qui a radicalement changé avec la propagation de la démocratisation et le développement des organisations indépendantes d'agriculteurs et d'autres organisations de la société civile dans la région dans les années 90.

Les programmes d'ajustement structurel ont souligné la prépondérance des réformes macroéconomiques sur les politiques sectorielles comme condition préalable d'une bonne croissance économique. La période des années 1980 et 90 a donc été caractérisée par l'arrêt du soutien de la plupart des grandes organisations donatrices aux activités de développement agricole en Afrique subsaharienne, une situation qui a été reflétée dans le soutien décroissant des gouvernements africains au secteur (Kimenyi et al., 2012; World Bank, 2007). Ce désengagement s'explique en partie par la déception due aux résultats médiocres des efforts de développement agricole entrepris pendant les années 1970 et au début des années 1980, lorsque les politiques macroéconomiques ont sérieusement réduit les mesures incitant les agriculteurs à accroître leur production. Ces incitations ont encore été entamées par l'aide octroyée aux producteurs agricoles et les subventions à l'exportation mises en place par les pays de l'OCDE, qui ont rendu les produits agricoles ouest-africains moins compétitifs sur les marchés mondial et local, ainsi que l'érosion des avantages douaniers dans le contexte des négociations de l'OMC et la concurrence accrue des pays émergents, en particulier d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est.<sup>132</sup> Ces derniers facteurs ont contribué à la chute des prix mondiaux de la plupart des produits agricoles de base, rendus encore moins chers dans les pays de la zone franc par une monnaie de plus en plus surévaluée (jusqu'à la dévaluation de 1994). Par conséquent, pendant les années 1980 et au début des années 1990, les gouvernements ouest-africains ont peut-être considéré le recours aux importations comme un moyen moins coûteux de satisfaire les besoins alimentaires de leurs pays plutôt que d'investir dans l'amélioration de la productivité de l'ensemble du système agroalimentaire.

<sup>131</sup> En rendant les devises plus chères que les monnaies nationales, les dévaluations augmentent les prix des biens et des services qui peuvent être commercialisés sur le marché international (« produits échangeables ») par rapport à ceux qui ne le peuvent pas (« produits non échangeables»). Etant donné que la plupart des produits agricoles sont échangeables, tandis que nombre des services produits par les habitants des villes (par ex. construction, services publics) ne le sont pas, les dévaluations ont tendance à inverser les termes de l'échange en faveur des agriculteurs et au détriment des citadins. En Afrique de l'Ouest, certains produits agricoles, tels que les féculents et les tubercules, sont peu vendus sur le marché international et considérés par conséquent comme « semi-échangeables » ; les effets des dévaluations sur l'augmentation de leur prix par rapport aux produits non échangeables sont plus modérés que sur les produits pleinement échangeables tels que le riz.

<sup>132</sup> Dans les pays membres de l'OCDE, le soutien direct aux agriculteurs est mesuré à l'aide de l'équivalent soutien aux producteurs (ESP), qui indique le pourcentage d'augmentation des revenus de ces agriculteurs résultant des mesures de soutien direct par rapport à ce qu'ils auraient reçu si leurs produits avaient été évalués aux prix mondiaux. Entre 1986 et 1990, l'ESP moyen pondéré était de 34,9 % pour tous les pays de l'OCDE. Entre 2008 et 2012, il est descendu à 19,7 % (OCDE, 2013a).

### 11.2.2 Impacts des programmes d'ajustement structurel et du désintérêt pour l'agriculture

Les impacts des programmes d'ajustement structurel sur le système agroalimentaire en Afrique de l'Ouest ont été mitigés. Du côté positif, comme le montrent les tableaux 11.1 et 11.2, les incitations par les prix dont ont bénéficié les agriculteurs dans les pays d'Afrique de l'Ouest, en particulier pour les cultures d'exportation, ont été nettement renforcées dans la plupart des pays. Par exemple, les taxes appliquées aux producteurs de coton (et mesurées par les TNS) du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Togo sont tombées de 56 % en moyenne entre 1980 et 1984 à 24 % entre 1990 et 1994. La taxation des cultures d'exportation a également beaucoup baissé au Ghana, au Nigeria et au Sénégal pendant la même période, mais est restée stable à presque 50 % en Côte d'Ivoire. La plupart des cultures concurrençant les importations ont été protégées pendant toute la période, même si les niveaux de protection ont commencé à baisser au début des années 90 au Sénégal et au Nigeria.

La Figure 11.1 présente les résultats divers des différentes chaînes de valeur pendant la période des programmes d'ajustement structurel. Le produit pour lequel le changement a été le plus important est le cacao, qui est la culture d'exportation la plus importante de la région, avec un taux de croissance de la production devenu nettement positif (en particulier au Ghana) entre 1986 et 2000, après dix ans de déclin. Les taux de croissance du coton ont augmenté pour la région dans son ensemble, mais ces chiffres reflètent surtout la hausse de la croissance au Nigeria, les autres pays ayant enregistré peu de changement en partie à cause de la surévaluation continue du franc CFA jusqu'à la dévaluation de 1994. Les réformes des taux de change et les libéralisations ont également ouvert la voie à la reprise d'une croissance axée sur les exportations dans certains pays, par exemple au Ghana dans les années 90, et à l'expansion de la production de produits d'exportation agricoles non traditionnels tels que les produits horticoles frais. En revanche, la baisse de la protection pour certains des substituts des importations pendant la période d'ajustement structurel est illustrée par la chute des taux de croissance de la production avicole (qui a du faire face à

une compétition de plus en plus forte des importations de poulets congelés) et du sucre brut. Pour ce qui est des denrées de base, le taux de croissance de la production de céréales a également augmenté entre 1986 et 2000 (période également caractérisée par une pluviométrie généralement favorable), ainsi que celui de la production de viande de bœuf dans les pays autres que le Nigeria.

Le Tableau 11.4 montre que la période entre 1986 et 2000 a également été caractérisée par de meilleurs résultats en termes de croissance économique générale mesurée en termes de PIB par habitant, à l'exception notable du Liberia et de la Sierra Leone, dont les économies ont été dévastées par les guerres civiles. Alors que seulement 38 % des pays de la CEDEAO pour lesquels nous disposons de données ont enregistré une croissance positive du PIB par habitant entre 1970 et 1985, ce chiffre est monté à 60 % entre 1986 et 2000. En outre, si l'on exclut la Sierra Leone et le Liberia, la moyenne non pondérée des taux de croissance du PIB par habitant de la région dans son ensemble est devenue positive pendant cette période.

L'importance accordée par les programmes d'ajustement structurel à la croissance fondée sur l'avantage comparatif a également induit une évolution à partir du milieu des années 1980, en particulier dans les pays francophones et sous l'impulsion du CILSS, des politiques agricoles mettant de moins en moins l'accent sur l'autosuffisance alimentaire et de plus en plus sur la notion de sécurité alimentaire fondée sur le commerce. Cette évolution passait par une plus grande reconnaissance du rôle que le commerce régional pouvait jouer dans les stratégies nationales de sécurité alimentaire, ainsi qu'une plus grande importance accordée à la notion d'accès à la nourriture fondé sur les revenus, considérée comme un élément essentiel de la sécurité alimentaire plutôt que comme une approche axée uniquement sur la production alimentaire.

Toutefois, malgré quelques réussites notables, l'impact global des programmes d'ajustement structurel sur l'agriculture n'a pas été à la hauteur des attentes initiales dans bien des cas (Johnson, et al., 2008). Lors des premières phases de ces

réformes, les efforts déployés pour résoudre les problèmes structurels ayant en partie motivé la création d'organismes publics ont été insuffisants. De plus, l'austérité budgétaire et les dévaluations monétaires qui ont souvent accompagné les phases initiales des programmes d'ajustement structurel ont entraîné l'augmentation des taux d'intérêt, la hausse des coûts de transport et des intrants (composés en grande partie d'éléments importés) et la réduction des investissements dans les biens publics tels que la recherche et la vulgarisation agricole, autant de facteurs qui ont freiné la réponse des producteurs à l'augmentation des prix à la production. La suppression des systèmes de fixation de prix administrés pour l'ensemble du territoire a entraîné des prix plus variables, une incertitude accrue pour les agriculteurs et des résultats différenciés selon la localisation des exploitations pour les agriculteurs qui auparavant avaient accès aux systèmes de commercialisation officiels.<sup>133</sup> La fermeture d'organismes publics tels que les offices de commercialisation et les banques publiques de développement agricole a fortement réduit la disponibilité des intrants et du crédit, y compris les crédits à moyen terme pour l'achat de matériel agricole. À cause d'une infrastructure peu développée, des coûts de transaction élevés, des risques et de l'incertitude (y compris l'incertitude entre les acteurs du secteur privé sur le maintien des réformes économiques), les acteurs privés ont mis du temps à prendre en charge la fourniture d'intrants, des finances et d'autres services de soutien (Shepherd and Farolfi, 1999).

La libéralisation des échanges commerciaux et la privatisation ont entraîné, dans certains cas, l'émergence de structures de marché oligopolistiques. Dans la plupart des pays les plus petits, la taille limitée des marchés intérieurs, combinée avec des économies d'échelle dans le secteur des importations de céréales, a abouti à la domination du commerce d'importation des principales denrées de base telles que le riz par une poignée de

sociétés qui ont eu suffisamment de pouvoir pour influencer sur les prix à la consommation. Comme l'explique le Chapitre 10, la réduction des barrières commerciales pour les substituts des importations auparavant très protégés a également favorisé des importations massives de produits concurrents à bas prix, tels que les poulets congelés et le lait en poudre, ce qui a cassé les marchés pour les producteurs locaux.

Selon l'ONUDI (Yumkella, et al., 2011), les ajustements structurels ont entraîné une désindustrialisation dans un grand nombre de pays africains, lorsque de nombreuses industries de substitution aux importations ont cessé d'être protégées. Même s'il est incontestable qu'en Afrique de l'Ouest certaines usines de fabrication et de transformation des produits alimentaires ont fermé pendant la période des programmes d'ajustement structurel, le tableau d'ensemble, comme le montrent les données de la Banque mondiale (Table 11.3), est ambigu. Sur les 12 pays pour lesquels nous disposons de données comparables, 5 pays ont enregistré une forte réduction de la part de l'industrie manufacturière dans le PIB entre 1986 et 2000, mais dans les 7 autres pays, elle est restée stable ou a augmenté. Cependant, il manque un élément important dans le tableau, à savoir le Nigeria, pour lequel la Banque mondiale ne donne pas de chiffres. Comme l'explique le Chapitre 8, certaines données montrent un recul du commerce de détail moderne au Nigeria après l'ajustement structurel, et cela concerne aussi probablement en partie la transformation des produits alimentaires.

Etant donné que les réformes ont inversé les termes de l'échange au détriment des secteurs protégés et de la population urbaine, y compris les fonctionnaires, qui produit essentiellement des biens non échangeables, les nouvelles politiques ont souvent suscité des résistances. Ces résistances ont été aggravées par les coûts sociaux élevés des licenciements et de la réduction des services publics et des subventions. Par conséquent, la mise en œuvre des réformes a été inégale à la fois dans les pays et dans les chaînes de valeur, et caractérisée par des difficultés et des incohérences dans les politiques, ce qui a encore plus contribué aux résultats mitigés de l'ajustement structurel.

133 À cet égard, le Chapitre 10 décrit l'expérience de la chaîne de valeur du cacao au Nigeria après la dissolution de l'office de commercialisation du cacao. Cependant, dans de nombreux pays, les contraintes financières ont limité la couverture des systèmes de commercialisation officiels, en particulier pour les produits alimentaires, et les agriculteurs et les consommateurs qui restaient en dehors de ces systèmes devaient recourir aux marchés parallèles illégaux caractérisés par des prix instables et une disponibilité inégale des produits. Pour eux, la suppression du système de commercialisation dominé par l'état s'est probablement traduite par un meilleur accès au marché et des prix plus stables.

Avec le recul, même si des réformes macroéconomiques et sectorielles étaient clairement nécessaires, les programmes d'ajustement centrés presque exclusivement sur les réformes macroéconomiques et des réductions drastiques du personnel dans le secteur public ont eu un coût socio-économique très élevé, comme nous l'avons vu précédemment. Même si les programmes d'ajustement structurel jetaient les bases d'une croissance agricole à long terme par le biais d'un renforcement des incitations à la production, ils ont coïncidé avec le désintérêt des donateurs et des États pour l'agriculture. Par conséquent, les investissements dans la création et la réforme des institutions et des infrastructures essentielles nécessaires pour que les secteurs non étatiques reprennent un grand nombre des fonctions assurées auparavant par les pouvoirs publics ont été inadéquats d'une manière générale. Malheureusement, il a fallu plus d'une décennie après les ajustements structurels pour que la nécessité d'investir dans les institutions, les acteurs agricoles connexes et autres parties prenantes concernées soient de nouveau pris en compte dans les agendas politiques.

### *11.3 Réponse politique initiale à l'ajustement structurel*

#### 11.3.1 Protection sociale, lutte contre la pauvreté et écologisme

Les préoccupations concernant les coûts supportés par les individus et les secteurs d'activité obligés de s'adapter aux programmes d'ajustement structurel ont déclenché plusieurs réactions en Afrique de l'Ouest et dans les pays du Nord. Nombreux sont ceux qui ont estimé que les pauvres supportaient une charge d'ajustement injuste à cause de la suppression de services sociaux, de l'augmentation des prix des produits alimentaires résultant des dévaluations monétaires et de l'importance accrue accordée à la production axée sur l'exportation pour mieux assurer le service de la dette extérieure. Ces préoccupations les ont amenés à plaider en faveur d'une annulation de la dette, d'un renforcement des mesures de protection sociale, de la satisfaction des « besoins essentiels » et de la focalisation des efforts de développement sur les plus pauvres des pauvres.

Cette focalisation sur un « ajustement à visage humain » a également accru l'importance du rôle que pouvaient jouer les ONG et les organisations de la société civile pour remédier à ce que beaucoup considéraient comme un dysfonctionnement des services publics.

En 1996, le problème de l'allègement de la dette a donné naissance à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) du FMI et de la Banque mondiale, qui permettait aux pays pauvres de bénéficier d'une réduction de leur dette sous certaines conditions, notamment l'élaboration d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les DSRP décrivaient la manière dont les économies réalisées sur l'allègement de la dette seraient utilisées pour lutter contre la pauvreté, et la première génération de ces documents mettait beaucoup l'accent sur le renforcement des services sociaux. Ces mêmes préoccupations ont également inspiré l'élaboration des objectifs du Millénaire pour le développement en 2000, qui étaient aussi fortement axés sur la réduction de la pauvreté.

Cette focalisation sur la lutte contre la pauvreté était couplée avec les inquiétudes relatives aux coûts environnementaux de l'ajustement, par exemple la déforestation résultant de l'exploitation élargie des forêts tropicales visant à générer des devises. Un mouvement croissant en faveur de la protection de l'environnement dans les pays du Nord a attiré de plus en plus l'attention sur les coûts environnementaux des efforts de développement agricole, ce qui a orienté une plus grande partie de ces efforts sur les zones écologiquement fragiles. Concernant le développement économique rural, l'accent a été de plus en plus mis sur l'économie rurale non agricole, mais en négligeant souvent un renforcement de la base économique dans les zones rurales qui s'appuierait sur une croissance agricole généralisée pour exploiter pleinement les liens avec l'économie non agricole.

Ces changements d'orientation pendant les années 1990 et au début des années 2000 s'expliquaient aussi en partie par l'émergence de processus d'élaboration de politiques plus ouverts dans un grand nombre de pays d'Afrique de l'Ouest, à mesure que les régimes à parti unique ont été remplacés par des systèmes politiques plus pluralistes.

Un ensemble plus varié d'acteurs a exigé dès lors de participer aux concertations sur l'élaboration des politiques, ce qui a par conséquent engendré des politiques de répondre à une série d'objectifs plus variés que par le passé.

### 11.3.2 Redécouverte de l'Agriculture

Au début des années 2000, le discours sur le développement agricole en Afrique subsaharienne a commencé à changer, lorsque les militants, aussi bien en Afrique que dans les pays du Nord, ont affirmé qu'une solide croissance agricole était nécessaire pour stimuler la lutte contre la pauvreté et financer les investissements sociaux recommandés dans les objectifs du Millénaire pour le développement (voir, par exemple, *Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa*, 2002). Une telle croissance nécessitait des politiques sectorielles explicites et des investissements centrés sur l'agriculture et l'agro-industrie pour compléter les réformes au niveau macro. Et les ONG ne pouvaient pas tout faire ; de plus en plus de voix s'élevaient en faveur du rétablissement des organismes publics et du renforcement de leurs capacités d'élaboration et de mise en œuvre de politiques dans le cadre d'un programme plus large de promotion des partenariats public-privé dans l'agriculture.

À la fin des années 1990, lorsque cette « redécouverte de l'agriculture » a commencé, les divergences des pays d'Afrique de l'Ouest étaient grandes quant à l'importance qu'ils accordaient au secteur agricole en termes d'allocation budgétaire et d'orientation des politiques. Le plus souvent, les politiques étaient réactives, axées sur des programmes d'urgence qui fixaient des objectifs de production très ambitieux en réponse à des crises alimentaires épisodiques et changeaient fréquemment. Le Nigeria était caractéristique de cette approche, avec de fréquents changements à la fois de politiques alimentaires et commerciales, par exemple en imposant régulièrement des restrictions commerciales pour protéger les producteurs et les transformateurs nationaux, pour ensuite les supprimer.

Ces politiques s'inscrivaient généralement dans le contexte des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) soutenus par

la Banque mondiale, qui définissaient des stratégies globales de développement économique. Les politiques agricoles étaient fréquemment guidées par les plans nationaux de développement agricole ou rural (par exemple la *Food and Agriculture Sector Development Policy* –FASDEP– au Ghana) et, dans certains pays, par les stratégies nationales de sécurité alimentaires. Dans certains pays francophones, les assemblées nationales avaient voté des lois (généralement appelées « lois d'orientation agricole ») présentant une vision et une stratégie d'ensemble pour le développement du secteur agricole. Leurs principaux objectifs étaient, entre autres, d'accorder une reconnaissance légale à la pratique de l'agriculture en tant que profession, en permettant aux exploitations agricoles d'être immatriculées de manière à leur permettre d'entreprendre plus facilement des activités du secteur formel, telles que demander des prêts bancaires ou conclure des contrats. Ces lois offraient également une reconnaissance légale plus large aux organisations d'agriculteurs et interprofessionnelles regroupant des acteurs de l'ensemble d'une chaîne de valeur donnée. Dans certains cas, ces lois stipulaient que ces organisations joueraient un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de développement agricole. Ces lois, ainsi que les plans de développement économique tels que le *Seven Point Agenda* du Nigeria, prenaient souvent en compte la nécessité d'apporter des changements structurels fondamentaux à l'économie rurale, tels que des réformes foncières. Certains pays ont également élaboré des plans d'investissement agricoles, par exemple la Sierra Leone avec son *National Sustainable Agriculture Development Programme* (NSADP), mais ces plans étaient souvent très larges, sans définition claire des priorités, et encore moins de financement, et ne comportaient pas de dispositif clair de mise en œuvre des politiques.<sup>134</sup>

Ces documents de base étaient complétés par de nombreux plans de développement d'un secteur ou d'un sous-secteur (pour l'irrigation, les principales cultures commerciales, l'infrastructure rurale, etc.), avec chacun ses propres priorités. Certains de

<sup>134</sup> Un seul élément du programme NSADP, axé sur la commercialisation auprès des petits exploitants, a été par la suite affiné pour devenir le noyau du plan national PDDAA de développement agricole de la Sierra Leone.

ces programmes, tels que le FASDEP du Ghana, étaient assez complets et, après quelques changements mineurs, sont devenus le noyau du plan d'investissement du PDDAA ultérieur du pays (voir ci-après). Dans de nombreux pays cependant, les stratégies et les priorités agricoles avaient été élaborées de manière fragmentaire au fil du temps, souvent en réponse aux opportunités de financement dictées par les préférences des donateurs externes et la volonté de satisfaire plusieurs groupes d'intérêt. Par exemple, en 2009, le ministère malien de l'Agriculture a commandé un examen de toutes les stratégies de développement rural du pays, dans le cadre d'efforts visant à évoluer vers une approche sectorielle globale plus cohérente. Cette étude a montré que le Mali avait 22 stratégies différentes officiellement validées pour divers aspects du développement rural, définissant un total de 117 priorités différentes pour le développement rural (Centre d'études pour le développement au Sahel, 2009). Un pays qui a 117 priorités n'en a en réalité aucune et risque d'avoir de gros problèmes de duplication des efforts. Les nombreuses politiques officielles des Etats-membres de la CEDEAO ont été complétées par des mesures ponctuelles pour gérer les crises alimentaires, telles que la réduction ou la suppression des taxes à l'importation des céréales pendant les périodes de hausse des prix, les initiatives présidentielles sur l'agriculture de courte durée au Nigeria et au Ghana au début des années 2000, et les restrictions sur les exportations de céréales au Burkina Faso et au Mali pendant certaines périodes en 2005 et en 2008, en violation du traité de la CEDEAO.<sup>135</sup>

### 11.3.3 Nouveaux modèles de partenariat et régionalisme renforcé

Les ajustements structurels ont suscité une autre réaction qui a été le passage à des actions collectives plus intenses des gouvernements africains pour faciliter leurs interactions avec l'économie mondiale, les institutions financières internationales et d'autres partenaires du développement. Au niveau

du continent, cette évolution s'est manifestée par la transformation de l'Organisation de l'unité africaine en l'Union africaine (UA) plus étroitement structurée en 2001, puis par la création par l'UA du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Comme son nom l'indique, le NEPAD cherchait à redéfinir la collaboration entre les gouvernements africains, les donateurs et les institutions financières internationales pour établir une collaboration caractérisée par un partenariat plus équitable organisé autour d'objectifs mutuellement convenus.

En Afrique de l'Ouest, cet intérêt pour une action collective plus forte a généré, de la part d'organisations régionales telles que l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la CEDEAO, des tentatives d'élaboration d'instruments de politique commerciale tels qu'un tarif extérieur commun et des zones régionales de libre-échange au sein de l'Afrique de l'Ouest pour gérer les échanges non seulement au sein de la région mais aussi avec le reste du monde. Dans le domaine de l'agriculture, des agences spécialisées telles que le CILSS et le CORAF/WECARD ont encouragé un commerce régional plus fluide, élargi la collaboration régionale sur la recherche agricole et l'élaboration de procédures communes pour l'enregistrement des semences et des pesticides. En 2001, dans le domaine plus large des politiques agricoles, l'UEMOA a pris les rênes de l'élaboration d'une politique régionale pour ses huit Etats-membres, dont un grand nombre de caractéristiques préfiguraient celles qui seront intégrées ultérieurement dans la politique agricole de la CEDEAO, appelée ECOWAP. Nous analyserons brièvement la politique régionale de l'UEMOA avant d'examiner l'ECOWAP dans le cadre de l'effort plus large du NEPAD/PDDAA en Afrique de l'Ouest.

#### *Politique agricole de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (PAU)*

L'UEMOA comprend les huit pays d'Afrique de l'Ouest dont la monnaie est le franc CFA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo), tous également membres de la CEDEAO. La politique agricole de l'UEMOA, appelée PAU, a été lancée en décembre 2001. Elle précède donc l'ECOWAP

<sup>135</sup> L'article 26 du traité de la CEDEAO permet aux Etats-membres d'appliquer des restrictions sur leurs échanges commerciaux avec la Communauté pendant une période maximum d'un an comme mesure de sauvegarde, mais uniquement après une notification préalable. L'application de ces mesures est soumise à examen par le Conseil des ministres de la CEDEAO. Aucun des pays de la Communauté qui ont appliqué des restrictions sur les exportations pendant la crise de 2008 n'avait envoyé la notification obligatoire à la Commission de la CEDEAO.

de quatre ans et a servi de modèle à un grand nombre des orientations définies par la suite dans ce programme.<sup>136</sup>

*Principaux éléments de la PAU.* La PAU a pour objectifs principaux de contribuer à satisfaire les besoins alimentaires de la population, de favoriser le développement économique et social des Etats-membres et de lutter contre la pauvreté rurale. Ce programme est construit autour de trois axes (UEMOA, 2009) :

» *Améliorer la compétitivité des principales chaînes de valeur agricoles* (riz, maïs, viande, volaille et coton) en élaborant des plans régionaux de développement pour chaque chaîne de valeur, en identifiant les principales mesures pour les investissements nationaux et régionaux, en créant un fonds d'investissement régional pour financer ces investissements, en favorisant les consultations des parties prenantes régionales dans ces chaînes de valeur, en améliorant les informations sur l'agriculture et sur les marchés, en élaborant des programmes pour aider les Etats-membres à réagir à la menace de la grippe aviaire et en entreprenant des actions spécifiques pour étendre la production de riz au Sénégal et au Mali. En 2008, par exemple, l'UEMOA a signé un accord avec le Mali pour investir dans la mise en valeur de 11 000 ha dans la zone de riziculture irriguée de l'Office du Niger, avec l'intention d'ouvrir la zone aux agriculteurs de tous les Etats-membres, dans le cadre d'une initiative d'accroissement de la production de riz au sein de l'Union.

» *L'approfondissement du marché commun de l'Union dans le secteur agricole et l'amélioration de la gestion des ressources partagées* grâce à l'harmonisation des normes de production, de commercialisation, de sécurité sanitaire des aliments, de taxation des produits agricoles et des procédures de suivi, à la gestion de la transhumance transfrontalière du bétail et à la gestion

des pêches continentales et des ressources en eau partagées.

» *Intégration de l'agriculture de la zone UEMOA sur les marchés régional et international.* Cet axe d'intervention s'est attaché principalement à encourager les consultations entre les Etats-membres lors de leur préparation pour les négociations commerciales internationales concernant l'agriculture et à créer un système d'information et d'aide à la décision pour les négociations. Ces consultations sont particulièrement nécessaires pour les négociations de l'OMC car l'UEMOA elle-même n'est pas autorisée par l'OMC à négocier au nom de ses Etats-membres. Par conséquent, si une question importante pour l'Union dans son ensemble est soulevée, tous les Etats-membres doivent s'entendre à l'avance pour adopter la même position lors des négociations de l'OMC.

*Quelle a été l'efficacité de la PAU à atteindre les objectifs fixés ?* L'UEMOA a été créée en 1994, après la dévaluation du franc CFA, mais elle repose sur une union monétaire (précédemment appelée UMOA) qui regroupait la plupart des Etats-membres depuis leur indépendance dans les années 1960. Par conséquent, l'histoire de la collaboration entre les Etats-membres de l'UEMOA est bien plus ancienne que celle de la CEDEAO, qui a été créée en 1975, et la PAU a été opérationnelle beaucoup plus longtemps que l'ECOWAP. Actuellement, la PAU est mise en œuvre en parallèle avec l'ECOWAP, et les deux programmes font l'objet de gros efforts de coordination. Dans le même temps, la PAU a inspiré certains des approches et des programmes adoptés par l'ECOWAP, en particulier l'accent mis sur les chaînes de valeur prioritaires, l'utilisation de principes directeurs tels que la subsidiarité et la solidarité pour déterminer les activités incluses dans un programme régional par opposition avec un programme national, et la nécessité de promouvoir des normes communes pour les intrants et les produits agricoles comme condition préalable à la création d'un marché commun régional.

Malgré la longue histoire de coopération entre les Etats-membres de l'UEMOA et leur monnaie commune, qui facilite les échanges commerciaux

<sup>136</sup> Les politiques de l'UEMOA comportent un autre élément (mais qui ne fait pas partie de la PAU) adopté par la CEDEAO et qui a des implications importantes pour l'ECOWAP, à savoir le tarif extérieur commun (TEC). Comme l'explique le Chapitre 12, la CEDEAO a adopté le tarif extérieur commun de l'UEMOA en 2005, puis l'a élargi pour prendre en compte une cinquième bande tarifaire plus élevée (de 35 %, par rapport au tarif supérieur de l'UEMOA de 20 %) pour couvrir les produits particulièrement sensibles, qui sont presque exclusivement agricoles.

au sein de l'Union, la mise en œuvre de la PAU a pris beaucoup plus de temps qu'initialement prévu. Ainsi jusqu'à présent, la PAU a été mise en œuvre par le biais de deux programmes, lancés en 2002, initialement conçus pour durer 3 ans chacun, mais qui en réalité se sont déroulés sur 11 ans (UEMOA, 2011). La PAU a rencontré un certain nombre d'obstacles notables en essayant de créer un marché commun régional effectif pour les produits agricoles.

» Premièrement, elle a été très dépendante des financements des partenaires extérieurs du développement, en particulier de l'Union européenne et de la France (Commission de l'UEMOA, 2012). Cette dépendance a limité l'autonomie de l'Union dans la conception du programme et, selon l'UEMOA, a freiné sa mise en œuvre.<sup>137</sup>

» Deuxièmement, alors que la PAU était fortement centrée sur l'élaboration de processus régionaux pour l'harmonisation des normes applicables aux produits et aux intrants, l'application de ces normes au niveau national a été lente. Très souvent, les agences nationales n'ont pas le budget et les installations nécessaires pour suivre la conformité aux normes, et le secteur privé reproche parfois aux normes proposées de ne pas correspondre aux critères considérés comme importants sur les marchés locaux et régionaux. En outre, le maintien de normes nationales disparates crée des opportunités d'acquisition de rentes. Si chaque pays a ses propres normes, les marchés de la plupart des pays restent petits selon les normes internationales et sont souvent dominés par des oligopoles locaux, qui font pression contre l'application de normes régionales qui renforceraient la concurrence.

» Troisièmement, malgré la création de cadres régionaux pour la consultation des parties prenantes sur la mise en œuvre de la PAU, le ROPPA considère que beaucoup de décisions concernant les programmes à mettre en œuvre ont été prises sans réelle consultation des organisations d'agriculteurs (ROPPA, 2012b).

» Quatrièmement, il existe des tensions entre les objectifs de la PAU, en termes de promotion de la croissance agricole dans la région, et l'adoption du tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA, dont le taux ad valorem maximum est de 20 %. Suite à l'adoption des taux réduits des TEC dans plusieurs des Etats-membres, certains groupes de producteurs se sont plaints de la réduction de la protection (Johnson, et al., 2008).

» Cinquièmement, à ce jour, la PAU ne dispose pas de système de suivi et d'évaluation, ce qui limite la possibilité de mesurer les impacts du programme et de faire des ajustements si besoin est.

Toutes ces difficultés sont celles que l'ECOWAP rencontrera aussi probablement, à un degré ou un autre, lors de sa mise en œuvre.

## 11.4 Emergence de l'ECOWAP/PDDAA

### 11.4.1 Caractéristiques de l'approche ECOWAP/PDDAA

Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du NEPAD a été lancé en 2003 dans le cadre d'une « redécouverte de l'agriculture » plus large par les gouvernements africains et leurs partenaires du développement. Le PDDAA essaie de remédier à la manière fragmentée dont le développement agricole a souvent été soutenu en Afrique avec une multitude de projets et d'initiatives séparés. La création du NEPAD et la Déclaration de Maputo de 2003, dans laquelle les Chefs d'Etat et de gouvernement africains ont défini un objectif, à savoir l'allocation d'un minimum de 10 % des budgets nationaux au développement agricole, ont été des étapes majeures de la priorité grandissante accordée à l'agriculture par les gouvernements africains. Les donateurs internationaux se sont également engagés à accorder plus d'attention à l'agriculture africaine et en 2006, les niveaux d'APD attribués à l'agriculture en Afrique, qui avaient chuté de plus de 50 % en termes réels entre 1985 et 2005, avaient commencé à remonter (World Bank, 2007). L'arrivée en 2007 de la fondation Bill et

<sup>137</sup> Etant donné que le franc CFA a une parité fixe avec l'Euro, garantie par le Trésor français, l'autonomie de l'UEMOA est, par nature, plus limitée que celle de la CEDEAO.

Melinda Gates comme donateur majeur focalisé sur le développement de l'agriculture africaine, et la crise alimentaire mondiale de 2008 a entraîné un regain d'attention pour l'agriculture, en la mettant au premier plan des programmes de développement d'un grand nombre de pays, et la plupart des nouvelles initiatives se sont engagées à travailler dans le cadre du PDDAA.

L'objectif global du PDDAA est d'« aider les pays africains à atteindre un degré plus élevé de croissance économique grâce à un développement axé sur l'agriculture » et, ce faisant, d'« éradiquer la faim et de réduire la pauvreté grâce à l'agriculture. » (CAADP, 2013). Par conséquent, le PDDAA considère la croissance agricole comme essentielle à la fois à la croissance économique globale et à la lutte contre la pauvreté. Le PDDAA repose sur quatre piliers (ibid.) :

1. Etendre les superficies exploitées en gestion durable des terres et bénéficiant de systèmes fiables de maîtrise des eaux.
2. Améliorer l'accès aux marchés en renforçant les infrastructures rurales et les autres interventions liées au commerce.
3. Augmenter l'approvisionnement alimentaire et réduire la faim dans l'ensemble de la région en élevant la productivité des petits exploitants et en améliorant les dispositions prises en cas d'urgences alimentaires.
4. Améliorer la recherche et les systèmes de vulgarisation afin de diffuser de nouvelles technologies appropriées et dynamiser les moyens permettant d'aider les agriculteurs à adopter ces nouvelles possibilités.

Comparé aux efforts précédents d'augmentation de la production en Afrique, le PDDAA se distingue par les caractéristiques suivantes :

» *Promotion d'une approche sectorielle globale de développement agricole impulsée par les pays.* Cette approche sectorielle globale implique que les parties prenantes dans chaque pays (autorités nationales et locales, secteur privé y compris

les organisations d'agriculteurs, société civile et partenaires du développement) s'entendent sur un programme sectoriel détaillé sur lequel toutes les parties prenantes aligneront ensuite leurs actions. Cette approche est à l'opposé de l'approche déterminée par des projets, dans laquelle les priorités du développement étaient souvent définies en fonction des objectifs des donateurs et sans grande coordination entre les projets. Le PDDAA est donc une tentative de mettre en pratique les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (OECD, 2013b).

» *Incitation à concevoir les stratégies nationales de développement agricole en prenant explicitement en compte les complémentarités et les échanges commerciaux régionaux.* Les communautés économiques régionales (CEDEAO en Afrique de l'Ouest) soutiennent non seulement l'élaboration des programmes nationaux, mais lancent des processus participatifs similaires pour concevoir des programmes régionaux complémentaires des programmes nationaux, tout en tenant compte des retombées et des économies d'échelle régionales dans les investissements et les politiques. En outre, les programmes nationaux sont conçus sur la base de principes communs afin de faciliter la collaboration régionale.

» *Engagement des gouvernements africains à consacrer au moins 10 % des ressources budgétaires et à accorder plus d'attention au développement agricole* afin de réaliser des taux de croissance annuels du secteur agricole de 6 %, considérés comme nécessaires pour atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement visant à réduire de moitié les taux de pauvreté d'ici 2015.

En 2002, la CEDEAO a commencé à élaborer une politique agricole commune, appelée ECOWAP (politique agricole de la CEDEAO) pour ses 15 Etats-membres. Avec le lancement du PDDAA en 2003, la CEDEAO a décidé de fusionner le PDDAA dans le processus ECOWAP. La conception de l'ECOWAP s'est déroulée dans le cadre d'un processus consultatif avec les Etats-membres et les groupes de parties prenantes. Le

programme qui a été adopté par les Chefs d'Etat de la CEDEAO en janvier 2005 prévoit un niveau élevé d'intégration du marché intérieur avec des niveaux de protection extérieure pour chaque produit qui seront définis au cas par cas, en fonction de l'importance, du potentiel d'accroissement de la production et des problèmes spécifiques des chaînes de valeur (ECOWAS Commission, 2009a).

L'ECOWAP/PDDAA a vocation à devenir un cadre commun pour les politiques et les programmes agricoles dans la région. Sa mise en œuvre repose sur les réformes des politiques et les plans d'investissement. Les réformes des politiques impliquent une harmonisation dans des domaines tels que le commerce intérieur et extérieur, la taxation, les codes d'investissement, les cadres réglementaires et les politiques industrielles et monétaires. Les plans d'investissement sont mis en œuvre à deux niveaux : (1) au niveau national via l'élaboration et la mise en œuvre des programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) dans chacun des 15 Etats-membres et (2) au niveau régional via le plan régional d'investissement agricole (PRIA) et la création de nouvelles institutions régionales et politiques pour mettre en œuvre et compléter le plan.

#### 11.4.2 Conception des programmes nationaux du PDDAA

Bien que le PDDAA ait été officiellement lancé sur le continent en 2003 et fusionné en 2005 avec le développement de l'ECOWAP en Afrique de l'Ouest, les activités nationales des plans du PDDAA n'ont démarré pour de bon qu'en 2008. Le processus s'est déroulé en quatre étapes : établissement d'un bilan, réunion des parties prenantes lors d'une table ronde, élaboration d'un plan d'investissement national et organisation d'une « réunion d'affaires » de toutes les parties prenantes afin de valider le plan d'investissement.

##### *Elaboration des Programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIA)*

Le bilan a été dressé par des équipes nationales du PDDAA nommées par le gouvernement et regroupant des analystes du gouvernement et, dans certains pays, des participants du secteur privé et de

la société civile. Chaque équipe de pays a préparé deux rapports : (1) une étude de diagnostic qui a inventorié et analysé les stratégies passées et présentes de développement agricole et les expériences dans leur pays respectif<sup>138</sup>, et (2) un exercice de modélisation d'équilibre général calculable pour étudier l'impact de divers investissements dans l'agriculture sur les taux de croissance agricoles et économiques et l'allègement de la pauvreté. Cette modélisation devait déterminer les catégories et niveaux d'investissements agricoles (et taux de croissance agricole subséquents) nécessaires à la réalisation d'un taux de croissance durable du PIB de 6 %.

Ces rapports ont servi à déterminer une série d'objectifs et d'actions prioritaires qui, dans chaque pays, ont fait l'objet d'une concertation avec les organisations de producteurs, les autres acteurs du secteur privé, le gouvernement, les partenaires de développement et la société civile. Ces concertations ont culminé avec une table ronde des parties prenantes et la signature d'un Pacte du PDDAA au niveau national dans lequel figurent les buts, les stratégies et les principes de mise en œuvre qui guideront l'approche adoptée pour l'ensemble du secteur du développement agricole. Des interactions avec les principaux donateurs, en général organisés par groupe de travail de donateurs, ont occupé une place importante dans ces concertations. À l'échelle régionale, la CEDEAO a lancé un processus similaire pour la conception de son plan d'investissement régional, ses instruments politiques et ses nouvelles institutions de mise en œuvre, en s'appuyant sur les contributions des organisations régionales et internationales comme le CILSS et le CORAF ainsi que des consultants extérieurs.

Quatorze pays de la CEDEAO sur quinze ont signé leurs Pactes entre juillet 2009 et juillet 2010, le dernier (Guinée-Bissau) étant signé en janvier 2011. Le Pacte régional a été signé en novembre 2009.

Suite à la signature du Pacte, les équipes de pays ont chacune élaboré un Plan national d'investissement agricole (PNIA) qui s'efforçait de traduire les objectifs du Pacte en programmes concrets, à

<sup>138</sup> Les études de diagnostic se sont souvent appuyées sur des efforts en cours dans chacun de ces pays, comme par exemple l'examen du secteur agricole au Mali et l'élaboration du Plan d'investissement agricole à moyen terme au Ghana.

mettre en œuvre sur une période de cinq à dix ans. Ces PNIA étaient donc les plans de mise en œuvre des composantes prioritaires, à court et moyen termes, de chacun des grands documents de politique de développement agricole (par exemple, la loi d'orientation agricole). Les projets de PNIA ont été examinés par une équipe conjointe CEDEAO/Union africaine, puis passés au crible une seconde fois par les parties prenantes lors des « réunions d'affaires » nationales. À la fin 2011, onze pays de la CEDEAO sur les quinze avaient entièrement revu et validé les plans d'investissement (Taondyandé et al., 2013). L'Afrique de l'Ouest est bien en avance sur les autres régions d'Afrique dans le processus du PDDAA et est la seule région dans laquelle tous les pays ont signé des pactes nationales et quasiment tous ont achevé leurs plans d'investissement.

De manière générale, les plans nationaux du PDDAA ont surtout consisté en une réorganisation des projets et programmes existants, notamment les initiatives spéciales que les gouvernements nationaux avaient lancées en réaction à la crise des prix alimentaires de 2008. Dans la mesure où les priorités nationales avaient été prises en compte par les initiatives de planification antérieures, il est logique que de précédents projets et programmes réapparaissent dans les nouveaux plans. Toutefois, certains des éléments réintroduits sont représentatifs de l'approche passée des programmes d'urgence. Comme dans tous les processus réunissant différentes parties prenantes, de fortes pressions ont été exercées pour l'inclusion d'activités et de priorités diverses.

La Commission de l'Agriculture de la CEDEAO, en collaboration avec l'IFPRI, a essentiellement dirigé et coordonné toute la procédure grâce à la tenue d'ateliers avec l'ensemble des équipes de pays, en offrant une assistance technique sur la modélisation et en facilitant l'examen des projets de plans. Les équipes nationales ont donc au départ considéré ce processus comme une approche descendante (« top-down ») et appartenant plus à la CEDEAO qu'aux équipes de pays.<sup>139</sup> Pourtant, bien que certains consultants internationaux aient contribué à l'élaboration des programmes, le processus de

l'ECOWAP et du PDDAA au niveau national ont nettement plus mobilisé les compétences techniques africaines que les nombreuses initiatives de planification agricole antérieures (par exemple, les plans nationaux d'investissement agricole à moyen terme qui ont été préparés par la FAO pour tous les pays africains) et ce recours à l'expertise locale a fini par mener à un plus fort sentiment d'adhésion nationale.

### *Les PNIA et les crises des prix alimentaires*

L'objectif de l'ECOWAP/PDDAA est de s'attacher aux problèmes structurels et politiques fondamentaux qui freinent les gains de productivité agricole et la compétitivité dans la région (ECOWAS Commission, 2009b). Toutefois, le moment choisi pour sa conception coïncide avec la flambée des prix alimentaires mondiaux. Cette coïncidence a eu des effets positifs et négatifs sur les programmes proposés qui ont vu le jour. Du côté positif, la flambée des prix alimentaires et la conviction de nombreux analystes que le monde était entré dans une nouvelle ère de prix alimentaires plus volatiles et plus élevés ont renforcé la volonté politique de stimuler la production agricole dans la région. La crise alimentaire mondiale a aussi contribué à mobiliser les fonds de soutien des donateurs au processus du PDDAA.

Du côté négatif, au moment de la conception du programme, la crise a mis l'accent non plus sur les questions structurelles à long terme mais sur des actions plus immédiates visant à stabiliser les prix à la consommation et à stimuler la production agricole. La plupart des gouvernements ont mis sur pied des programmes d'urgence pour rapidement accroître la production, comme la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) au Sénégal et l'Initiative Riz au Mali. Ces initiatives ont été conçues à la hâte et généralement en dehors du processus continu du PDDAA, de telle sorte qu'en pratique, les nouveaux programmes nationaux du PDDAA devaient être construits autour de ces initiatives qui absorbaient des montants importants des budgets de développement rural des pays. Conjuguée à la nécessité d'obtenir à court terme des taux de croissance agricole très élevés pour atteindre l'OMD 1 d'ici à 2015, cette inclusion dans les PNIA a réservé une plus grande priorité à certaines mesures à court terme (telles que des

<sup>139</sup> Pour de plus amples détails sur le processus du PDDAA, voir Kimenyi et al., 2012 et van Seters et al., 2012.

subventions d'intrants non ciblées pour accélérer la croissance) qu'à des investissements à long terme dans les piliers de la productivité agricole comme de meilleures infrastructures, le développement et la diffusion technologique, les réformes institutionnelles et le renforcement du capital humain.

La crise de 2008 et les flambées de prix qui ont suivi en 2010 et 2012 ont aussi suscité de fortes réactions dans la communauté internationale, dont des engagements de soutien accru au développement agricole africain du G8, du G20 et par la création du fonds fiduciaire du Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP), ainsi que le lancement de nombreuses initiatives bilatérales et multilatérales telles que Grow Africa, la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, et l'Initiative pour le développement de l'agro-business et des agro-industries en Afrique (3ADI). Tous ces programmes se veulent alignés sur les objectifs du PDDAA ; ils apportent d'importantes ressources à la mise en œuvre des PNIA et au plan d'investissement régional, tous fortement dépendants de financements extérieurs pour couvrir leurs investissements (voir réflexions ci-dessous). Pourtant, ces initiatives extérieures ont leurs propres dates d'échéance et défenseurs, et la nécessité de respecter ces échéances de financement a dicté les dates d'achèvement des PNIA et, dans certains pays, limité la participation des acteurs non étatiques à l'élaboration des plans (ROPPA, 2012b). La conjugaison de ces facteurs a conduit certains participants à penser que le calendrier du PDDAA échappait aux Africains de l'Ouest pour se retrouver aux mains des organisations bilatérales et multilatérales.<sup>140</sup>

### *Contenu des programmes nationaux du PDDAA*

Le Tableau 11.5 montre les parts des affectations budgétaires des PNIA se rapportant aux diverses activités dans les 12 pays pour lesquels les auteurs du présent rapport ont eu accès à une information détaillée.<sup>141</sup> Vu que les divers PNIA ne recourent pas à un système de classification standard des postes budgétaires, le placement des dépenses pré-

vues dans une catégorie donnée était parfois arbitraire. Par exemple, les dépenses de promotion de la gestion durable des sols se font surtout dans des exploitations individuelles et pourraient donc être aussi classées dans la catégorie production au niveau de l'exploitation qui regroupe surtout des aides directes aux agriculteurs sous forme de subventions des divers intrants, du matériel agricole et de prêts. Malgré les difficultés de classement de certains postes budgétaires, le Tableau 11.5 met en lumière quelques grandes similitudes ainsi que certaines différences frappantes entre les divers PNIA.<sup>142</sup>

» *Orientation du système agroalimentaire.* Les pays diffèrent sur le degré auquel leur PNIA se concentre sur l'exploitation agricole ou au contraire sur la totalité de la chaîne alimentaire. À un extrême, le Sénégal a consacré plus de 59 % de son budget à l'investissement à la production au niveau de l'exploitation, 11 % supplémentaires allant à la gestion durable des ressources, surtout dans les exploitations, tandis que moins de 6 % était réservé à la commercialisation et à la transformation. Par contre, le Nigeria, le Ghana et la Gambie ont consacré entre 15 % et 40 % de leur budget aux segments en dehors de l'exploitation du secteur agroalimentaire. En outre, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali ont prévu une grande partie de leurs investissements sur la base des chaînes de valeur qui font le lien entre les activités au niveau de l'exploitation agricole et les autres segments de la chaîne de valeur.

» *Préoccupations environnementales.* Un grand nombre de PNIA reflètent un grand souci de gestion durable des ressources naturelles, comme on pourrait s'y attendre vu les pressions environnementales croissantes pesant sur l'Afrique de l'Ouest. Outre les investissements dans la gestion durable des sols inscrits dans le tableau, des investissements dans la gestion

<sup>140</sup> Voir la citation de la lettre du Président de ROPPA au Président de la Commission de l'Union africaine dans la section thématique ci-dessous sur la participation des parties prenantes à l'ECOWAP/PDDAA.

<sup>141</sup> Les versions des PNIA du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire figurant dans le Tableau 11.5 n'étaient pas encore validées au moment de la présente analyse.

<sup>142</sup> Le PNIA du Nigeria résumé dans le Tableau 11.5 représente un plan élaboré en 2010. Comme mentionné en Annexe 11.1, le nouveau gouvernement de Goodluck Jonathan a élaboré en 2011 un Programme de transformation agricole pour le Nigeria que le pays considère désormais comme son nouveau plan d'investissement du PDDAA. Le Programme de transformation contient des éléments très semblables à ceux du PNIA du Tableau 11.5, mais aussi d'importantes différences. Malheureusement, le document du Programme de transformation agricole (Federal Ministry of Agriculture and Rural Development of Nigeria, 2011) ne contient pas de ventilation de son budget, donc l'ancien budget du PNIA est aussi inclus dans le Tableau 11.5. Voir les détails en Annexe 11.1.

durable de l'eau (inclus dans l'en-tête Infrastructure) y figurent aussi, et pour certains pays, d'autres investissements de gestion durable des ressources sont inclus dans la catégorie « Autres », notamment la gestion des ressources partagées entre pays, comme les routes de transhumance et les zones de pâturage.

» *Le renforcement des capacités* est un élément intersectoriel du PDDAA et tous les PNIA prévoient des activités explicites de renforcement des capacités ; sinon, ces activités sont intégrées aux actions ciblées sur les exploitations et le marché (comme c'est le cas pour le Nigeria et le Ghana). Le gros de ces activités de renforcement des capacités s'adresse aux organisations de producteurs et aux organisations professionnelles et interprofessionnelles des diverses chaînes de valeur. La plupart des pays prévoient aussi des fonds pour le renforcement des capacités des structures du ministère de l'Agriculture qui participent à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du PDDAA. Ainsi, plus de la moitié du financement du Niger au titre de cette rubrique vise à améliorer la capacité de gouvernance générale des unités gouvernementales locales en zone rurale. Un très petit nombre de PNIA affecte des ressources de renforcement des capacités à l'enseignement supérieur agricole qui devra produire la prochaine génération d'agronomes et de décideurs, et seuls certains PNIA prévoient d'investir dans l'enseignement professionnel pour renforcer les compétences liées au système agroalimentaire.

» *Recherche et vulgarisation*. La part des budgets du PNIA consacrée à la recherche et à la vulgarisation varie énormément, la plus basse étant inférieure à 1 % au Sénégal, pour atteindre presque 23 % au Bénin. Dans la majorité des pays, le gros des ressources est budgétisé pour l'amélioration de la vulgarisation plutôt que la recherche.

» *Prévention et gestion des crises et filets de sécurité*. Sept des douze PNIA ont des programmes d'amélioration de la capacité de prévention et de gestion des crises alimentaires, d'amélioration de la nutrition et ils procurent des filets de sécurité dans ces pays. Les deux pays dont

les plus grosses parts du budget de PNIA vont aux filets de sécurité sont la Sierra Leone et le Liberia, tandis que la plus grosse part du budget de la Gambie est surtout consacrée au développement d'un système de gestion de crise en cas de catastrophe. Le fait que de nombreux PNIA aient inclus des investissements dans la prévention et la gestion des crises ainsi que dans les filets de sécurité semble indiquer la prise de conscience que les programmes du PDDAA doivent intégrer la gestion des risques de calamités et leurs conséquences dans leurs stratégies de croissance agricole.

» *Les autres dépenses* prévues par les PNIA varient selon les pays. Elles concernent parfois des investissements d'amélioration du cadre politique et parfois des investissements plus spécifiques à un pays. Par exemple, plus de la moitié des « autres » dépenses budgétisées par le projet de PNIA ivoirien concernent des investissements dans les industries forestières et de la pêche, tandis que le Niger investit beaucoup dans la gestion environnementale et dans la gestion de l'eau et des ressources de pâturage qu'il partage avec les pays voisins. Un quart du budget total du PNIA du Nigeria est alloué au relevé cadastral et il s'inscrit dans un programme à long terme d'amélioration des titres fonciers et de la sécurité de la gouvernance foncière dans ce pays. Certains « autres » postes budgétaires du Liberia sont consacrés à des initiatives similaires.

### *Déficit de financement*

Caractéristique frappante de tous les PNIA, ils sont très dépendants des fonds supplémentaires devant être mobilisés outre les montants dont les gouvernements ouest-africains disposent déjà ou qu'ils pensent obtenir du secteur privé, exploitants agricoles compris. Les PNIA reflètent tous le sentiment d'espoir que les donateurs bilatéraux et multilatéraux viendront combler les déficits, ceux-ci allant de 31 % du budget total pour le Niger, ce qui est bas, à 90 % pour la Gambie. Toutefois, parmi les chiffres les plus bas, certains ne donnent pas une image exacte de la dépendance des pays envers les donateurs extérieurs pour le financement des PNIA. A titre d'exemple, sur les 69,8 % du budget du PNIA dont le gouvernement du Niger

**Tableau 11.5** Affectations en pourcentage des budgets de PNIA par activité

| Pays          | Production dans l'exploitation (cultures + bétail + aquaculture) | Commercialisation et traitement de la production et d'intrants | Gestion durable des sols | Infrastructures | Renforcement de capacités | Recherche et vulgarisation | Prévention et gestion des crises ; filets de sécurité | Autre | Déficit de financement (%) |
|---------------|--|--|--------------------------|-----------------|---------------------------|----------------------------|---|-------|----------------------------|
| Bénin         | 29.7 <sup>a</sup>  |  |                          | 42.2            |                           | 22.9                       |   | 5.2   | 71.9                       |
| Burkina Faso  | 36.3 <sup>b</sup>  |  | 6.8                      | 31.0            | 5.3                       | 10.3                       | 3.9   | 10.3  | 56.7                       |
| Côte d'Ivoire | 26.5   | 3.3  |                          | 17.5            | 4.3                       | 18.8                       |   | 29.6  | 89.1                       |
| Gambie        |  | 40.5   | 4.3                      | 24.1            | 5.4                       | 4.1                        | 15.5  | 21.6  | 90.0                       |
| Ghana         | 21.1   | 14.7   | 1.8                      | 48.1            |                           | 3.4                        | 1.8   | 10.9  | 66.3                       |
| Liberia       | 28.3   | 2.0  | 8.4                      | 27.1            | 6.8                       | 5.7                        | 12.1  | 21.7  | 81.5                       |
| Mali          | 38.0 <sup>b</sup>  |  |                          | 45.0            | 12.0                      | 3.9                        | 2.0   | 0.0   | 65.0                       |
| Niger         | 23.5   |  | 1.3                      | 31.9            | 11.7                      | 1.3                        |   | 30.3  | 31.2                       |
| Nigeria       | 31.5   | 22.6   | 2.7                      | 14.9            |                           | 1.8                        |   | 26.5  | 61.0                       |
| Sénégal       | 59.4   | 5.7  | 11.1 <sup>c</sup>        | 19.9            | 1.1                       | 0.6                        |   | 2.2   | 48.0                       |
| Sierra Leone  | 7.0  |  |                          | 39.0            | 16.0                      | 2.0                        | 35.0  | 36.0  | 5.0                        |
| Togo          | 36.3   |  | 3.6                      | 33.7            | 6.7                       | 9.3                        | 2.3   | 10.4  | 84.1                       |

Source: Calculs des auteurs fondés sur les documents des PNIA.

<sup>a</sup> Inclut 11,8 % de production spécifique dans l'exploitation et 18,3 % pour la mécanisation de l'agriculture et de la transformation

<sup>b</sup> Investissements conjugués dans l'exploitation et le reste de la chaîne de valeur

<sup>c</sup> Inclut la gestion du sol et autres ressources naturelles

dit disposer, 90 % de ces fonds viennent déjà des donateurs. Donc, s'ils étaient entièrement mis en œuvre, les PNIA seraient fort dépendants des fonds des donateurs, ce qui pose la question de savoir aux mains de qui sont vraiment ces programmes.

Bien que le Tableau 11.5 présente une vue d'ensemble des PNIA, il est possible de les étudier de plus près en regardant quatre d'entre eux plus en détail, ce qui met en valeur les points soulevés plus haut. L'Annexe 11.1 examine les PNIA du Sénégal, du Mali, du Ghana et du Nigeria, pays qui diffèrent en termes de leurs dimensions, niveaux de revenus, héritage francophone/anglophone et vision de leur système agroalimentaire. Toutes ces différences sont apparentes dans la structure de leurs PNIA. Par exemple, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) du Sénégal est fortement orientée vers la substitution des importations et met l'accent sur une version de la souveraineté alimentaire qui s'approche de l'autosuffisance alimentaire nationale ;<sup>143</sup> le PNIA appelle donc le pays à rapidement devenir exportateur net de riz alors qu'il est ac-

tuellement l'un des plus grands importateurs de riz de la région. Par contre, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du Mali, le FASDEP du Ghana et les documents fondamentaux sur lesquels s'appuie la politique du Nigeria insistent à la fois sur la substitution des importations et sur l'exportation des produits agricoles, et leurs PNIA équilibrent la production de produits d'exportation et la substitution des importations. Bien que les documents de politique publique des quatre pays insistent sur le développement de l'agriculture comme objectif clé de réduction de la pauvreté et de renforcement de la sécurité alimentaire, les documents du Nigeria et du Mali mettent aussi l'accent sur l'agriculture en tant qu'activité commerciale et mentionnent tout particulièrement (ce qui manque à la LOASP du Sénégal) le rôle des grandes entreprises agricoles commerciales, notamment celles liées aux investisseurs étrangers. Les politiques malienne, nigériane et ghanéenne insistent aussi plus sur l'importance des maillons post-récolte de la chaîne de valeur que ne le fait la LOASP sénégalaise. Le PNIA ghanéen souligne aussi, plus que les autres plans, le besoin de coordination intersectorielle et interministérielle des investissements pour stimuler la croissance de l'Agriculture.

<sup>143</sup> Dans une publication expliquant la LOASP aux parties prenantes, le ministère de l'Agriculture et des Ressources en eau définit la souveraineté alimentaire comme « une situation dans laquelle le pays dépend le moins possible de l'extérieur pour son alimentation » (Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (Sénégal, 2005).

### 11.4.3 Plan régional ECOWAP<sup>144</sup>

Le programme régional élaboré par la CEDEAO vise à compléter les PNIA par l'intégration des aspects régionaux, la gestion des relations d'interdépendance entre les pays et l'organisation de la coopération autour de questions communes lorsque le niveau régional permet de profiter d'importantes économies d'échelle. Ce programme conjugue un plan d'investissement et des réformes politiques et réglementaires des échanges, des normes et des interventions sur le marché. La première génération de programmes devrait couvrir la période de 2011 à 2014 inclus, puis être suivie d'une seconde génération de programmes.

La vision de l'ECOWAP est celle d'une « agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs» (ECOWAS Commission, 2009c). Les trois grands thèmes de l'ECOWAP sont les suivants :

1. Accroître la productivité et la compétitivité de l'agriculture ouest-africaine.
2. Mettre en œuvre une zone de libre-échange au sein de l'Afrique de l'Ouest et ouvrir ainsi un véritable marché régional aux produits et services agricoles à l'intérieur de la zone des quinze Etats membres, conformément aux principes établis par le traité de la CEDEAO.
3. Adopter un régime commercial commun avec les pays extérieurs à la région. Pris ensemble, les thèmes 2 et 3 impliquent la création d'une union douanière ouest-africaine (voir Chapitre 12).

La CEDEAO institue aussi des directives de mise en œuvre qui définissent la portée et les li-

mites des actions régionales (par rapport aux actions nationales et locales) fondées sur le principe de subsidiarité et elle invite à recourir à des approches participatives et à adhérer aux principes de concertation et de responsabilité partagée lors de leur mise en œuvre.

L'intention première de l'ECOWAP était d'élaborer le volet régional du programme ECOWAP/PDDAA, une fois les PNIA achevés, pour déterminer plus clairement les domaines dans lesquels une action régionale viendrait compléter les actions nationales et tirerait parti des économies d'échelle régionales. Dans la pratique, des retards d'élaboration des PNIA, conjugués aux échéances de financement fixées par les partenaires de développement, ont conduit à l'élaboration du plan régional d'investissement agricole (PRIA) en même temps que les PNIA.

Le programme régional ECOWAP/PDDAA doit être mis en œuvre sous l'égide du Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau de la CEDEAO, connu par son acronyme français, la DAERE. Le programme comprend trois volets :

1. Trois « programmes mobilisateurs et fédérateurs » portant sur les investissements et visant à (a) promouvoir des produits/chaînes de valeur stratégiques pour la souveraineté alimentaire, (b) contribuer à créer un cadre général favorable au développement agricole régional et (c) réduire la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et promouvoir l'accès durable à la nourriture.
2. Un ensemble complémentaire de mesures incitatives à l'adoption des programmes et
3. Le cadre de mise en œuvre institutionnelle, notamment la création d'un fonds régional de financement du programme (ECOWADF), une nouvelle Agence régionale pour l'alimentation et l'agriculture, un Conseil consultatif de parties prenantes et un Comité interdépartemental pour l'alimentation et l'agriculture au sein de la Commission de la CEDEAO et un système de suivi et évaluation.

<sup>144</sup> Cette section est une synthèse des documents présentés dans : ECOWAS Commission, 2009a ; ECOWAS Commission, 2010b ; ECOWAS Commission, 2010a et République du Sénégal, CEDEAO et NPCA. 2010.

À la différence des PNIA, le PRIA ne fixe pas de cible précise de production agricole puisqu'il a pour objet de compléter les PNIA qui se concentrent sur la production nationale. Le programme régional dépend fortement des financements extérieurs ; sur le budget de 900 millions de \$EU sur cinq ans, la CEDEAO s'est engagée à contribuer au moins 150 millions de \$EU (17 %), les 83 % restants venant de sources extérieures.

### *Les trois programmes mobilisateurs*

**Promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire.** Ce programme mobilisateur vise à renforcer la productivité des exploitations et à réduire les importations alimentaires de certaines denrées essentielles jugées « stratégiques » pour la région.<sup>145</sup> Il porte sur des produits qui (1) font preuve d'un fort potentiel productif dans la zone, (2) correspondent aux habitudes alimentaires changeantes des consommateurs de la CEDEAO et (3) dépendent de vastes importations non originaires de la région qui, en tirant parti de la complémentarité des bassins de production de la zone et de la promotion du commerce régional, pourraient être substituées. En fonction de ces critères et dans le souci de limiter le nombre des denrées de base pour ne pas surcharger la capacité de gestion de la CEDEAO, le programme initial de cinq ans se concentre sur six chaînes de valeur : riz, manioc, maïs, bétail, viande et produits dérivés et poisson.

Les actions régionales envisagées par ce programme comprennent des mesures qui facilitent l'accès aux intrants et au petit matériel, développent les marchés d'intrants déterminants pour la production de ces cultures, améliorent la santé animale, modernisent les marchés de bétail et renforcent la gestion des routes communes de transhumance et de pâturages traversant les pays. Parmi les intrants, l'accès accru aux engrais se démarque à la fois en termes d'affectation budgétaire et de nombre d'activités envisagées.

**Promotion d'un climat favorable au développement agricole régional.** Ce programme a surtout pour

objectif d'améliorer l'ensemble des mesures d'encadrement et de favoriser le développement des chaînes agricoles et de produits agroalimentaires. À cet effet, il comprend quatre volets : (1) amélioration du climat des affaires pour les chaînes de valeur agroalimentaires à travers la promotion des échanges régionaux de produits alimentaires, (2) adaptation au changement climatique par le renforcement des réseaux de recherche régionaux afin de développer des variétés plus résilientes à la sécheresse et améliorer la capacité de gestion des ressources communes en eau, (3) opérationnalisation d'un système d'information et d'appui aux décisions (ECOAGRIS) concernant l'alimentation et l'agriculture dans la région, notamment une plus grande capacité de suivi des systèmes de production, de la situation alimentaire et nutritionnelle, des conditions environnementales et macroéconomiques et des politiques agricoles de la région et (4) renforcement institutionnel et humain grâce aux initiatives régionales de renforcement des capacités, de renforcement de la cohérence des politiques régionales et d'amélioration de la gestion de l'ECOWAP.

**Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion d'un accès durable à la nourriture.** Ce programme vise à élaborer et à expérimenter de meilleures approches de filet de sécurité dans les zones urbaines comme rurales, à améliorer les systèmes régionaux actuels de prévention et de gestion des crises (en étendant, par exemple, à toute la zone de la CEDEAO le système actuel des pays du Sahel et en l'adaptant pour être à même de mieux gérer une crise qui toucherait l'ensemble du système comme la crise alimentaire mondiale de 2008) et à promouvoir les instruments régionaux de sécurité alimentaire tels que la réserve régionale de sécurité alimentaire. L'approche de nombre de ces volets est expérimentale. Elle s'appuie sur des essais pilotes de diverses approches (par exemple, des filets de sécurité) dans divers pays, sur de précédentes expériences nationales et crée des plateformes de partage de ces expériences et d'enseignements. Le fait d'inclure ce programme mobilisateur dans le PRIA revient à reconnaître implicitement que, pour être politiquement acceptable, un programme de croissance agricole doit trouver les moyens d'améliorer les incitations à produire dans l'agriculture mais

<sup>145</sup> Les documents de l'ECOWAP ne définissent jamais de façon explicite ce qu'est la « souveraineté alimentaire » mais dans la pratique, ce terme implique une certaine préférence pour la production régionale par rapport aux importations. Parmi les Etats-membres, le débat politique tourne autour du degré de protection (au titre du TEC par exemple) que cette préférence implique.

aussi faciliter l'accès des populations vulnérables à la nourriture. Autre constat, l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest n'est pas uniquement un problème rural mais de plus en plus un problème urbain.

La mise en œuvre des plans devra être facilitée par un certain nombre d'instruments politiques tels que le cofinancement régional de certaines actions nationales en contrepartie de l'harmonisation de ces actions dans les pays et de la création de nouvelles institutions de mise en œuvre du programme au sein de la CEDEAO, comme l'Agence technique régionale pour l'alimentation et l'agriculture. Les Encadrés 11.1 et 11.2 décrivent ces instruments politiques et les nouvelles institutions.

### *11.5 Impacts de la « redécouverte de l'Agriculture », notamment ECOWAP/PDDAA*

Le processus ECOWAP/PDDAA vise à accorder une plus grande priorité à la croissance agricole comme pilier central de la stratégie de croissance économique de la région, à élaborer un processus plus inclusif et plus cohérent de développement et d'application stratégiques pour l'ensemble du secteur, à accroître la part des budgets nationaux affectés au développement agricole et à améliorer les mesures incitatives en faveur des agriculteurs le tout dans l'intention de stimuler la croissance agricole. Bien que les PNIA et le PRIA soient seulement au début de leur mise en œuvre et qu'il soit donc trop tôt pour offrir une quelconque évaluation de leur impact à long terme sur la croissance agricole, cette section présente une évaluation préliminaire de la réussite du programme par rapport à ces divers objectifs, dans le contexte des tendances plus larges de l'ère de la « redécouverte de l'agriculture » depuis 2000.

#### 11.5.1 Rehausser la visibilité, la cohérence et l'inclusion de la politique Agricole

Le processus ECOWAP/PDDAA est parvenu à donner au développement Agricole une plus grande visibilité dans le programme politique de nombreux pays ouest-africains et les a amenés à adopter des politiques Agricoles et des programmes de déve-

loppement plus cohérents sur les plans sectoriel et régional. Par exemple, les études de diagnostic menées dans le cadre des exercices dressant le bilan du PDDAA ont permis de repérer nombre d'incohérences politiques et d'initiatives faisant double emploi. Le programme régional ECOWAP et la PAU illustrent aussi les importants efforts déployés face à des problèmes susceptibles d'être plus efficacement réglés à l'échelle régionale que nationale. Ils ont ainsi contribué à mobiliser et coordonner le soutien de nombreux donateurs autour d'un ensemble commun d'objectifs tels qu'ils figurent dans les PNIA et le PRIA.

LECOWAP constitue aussi une étape importante dans l'harmonisation des objectifs de diverses organisations intergouvernementales de la région, caractérisées par une prolifération de politiques et de programmes faisant double emploi. Par exemple, pendant le milieu des années 2000, 45 organisations chargées de l'intégration économique régionale en Afrique de l'Ouest avaient des missions qui souvent se chevauchaient, avec pour résultat ce que Broadman et al. décrit comme « un bol de spaghetti d'organisations régionales » (Broadman, et al., 2007).

Dans de nombreux cas, les processus ECOWAP/PDDAA réunissaient des groupes de parties prenantes plus vastes que ceux qui avaient participé à la formulation des politiques et des programmes agricoles auparavant. Le degré d'engagement des parties prenantes a varié considérablement d'un pays à l'autre, les groupes de producteurs participant probablement plus à la conception des programmes régionaux qu'à de nombreux programmes nationaux (van Seters, et al., 2012 ; voir aussi Section thématique B). En réunissant fréquemment les équipes nationales du PDDAA dans des ateliers conjoints d'élaboration des PNIA, la Commission de la CEDEAO a contribué à créer une communauté de pratique dans les pays ayant partagé cette expérience et bénéficié de cet apprentissage mutuel. Cette expérience a permis d'améliorer la conception de chaque PNIA mais aussi de démarrer un processus de constant apprentissage mutuel lors de la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux.

### **Encadré 11.1 De nouvelles institutions de la CEDEAO pour la mise en œuvre de l'ECOWAP**

La CEDEAO a créé les institutions suivantes en 2012-2013 pour la mise en œuvre du programme régional :

*Le Comité consultatif pour l'alimentation et l'agriculture*, qui comprend un vaste ensemble de parties prenantes, notamment des représentants d'organisations de producteurs et de donateurs extérieurs, a pour mission de conseiller le Département de l'agriculture, l'environnement et les ressources en eau de la CEDEAO sur le programme et sa mise en œuvre. examens.

*Le Comité interdépartemental pour l'alimentation et l'agriculture*, qui comprendra des représentants des départements non agricoles de la CEDEAO (par exemple, Commerce extérieur, Industrie et Infrastructure) qui encadrent les programmes régionaux déterminants pour le développement de l'agriculture, notamment l'agroalimentaire.

*Le Fonds de développement agricole de la CEDEAO (ECOWADF)*, qui est hébergé dans les bâtiments de la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC) à

Lomé. Le fonds recevra et gèrera les fonds de la CEDEAO et de ses partenaires au développement qui financent le programme régional.

*L'Agence régionale technique pour l'agriculture et l'alimentation*, basée à Lomé près du Fonds et qui agira en tant qu'entité de gestion pour la mise en œuvre du programme. Vu que l'Agence est une entité totalement nouvelle aux effectifs limités, elle se chargera principalement de sous-traiter la mise en œuvre du programme auprès d'organisations de coopération technique régionales, d'entreprises privées et de réseaux d'acteurs du secteur privé au lieu de le faire elle-même.

*Création d'un cadre de suivi-évaluation*, devant être coordonné par l'entremise de l'Unité de suivi-évaluation de la CEDEAO, avec des liens au ReSAKSS, le nouveau Système d'Information Agricole de la CEDEAO (ECOAGRIS) et les unités nationales de suivi-évaluation du PDDAA.

### **Encadré 11.2 Instruments politiques de l'ECOWAP**

Pour faciliter la mise en œuvre du programme d'investissement, ECOWAP propose cinq catégories d'instruments politiques :

» *Cofinancement* des actions entreprises à l'échelle nationale pour promouvoir l'intensification agricole en contrepartie d'une certaine harmonisation des approches. Par exemple, une proposition en cours de discussion consisterait à cofinancer des subventions d'engrais à condition de les restructurer pour mieux cibler les petits producteurs (par exemple, sur la base d'un système de coupons) et à condition qu'elles soient liées à un système renforcé de négociants en intrants susceptible d'offrir des conseils techniques aux exploitants, et enfin que les taux de subvention soient harmonisés dans tous les pays.

» *Mesures orientées vers les politiques fiscales et tarifaires pour l'ensemble de la région*. Les mesures fiscales comprennent les exemptions de TVA pour les intrants agricoles et les subventions ou

exemptions fiscales éventuelles des investissements dans l'agro-industrie et les usines d'engrais. Pour ce qui est des politiques tarifaires, il s'agirait de fixer le TEC à 0 % pour les principaux intrants agricoles et vétérinaires.

- » *Mesures de coordination de la chaîne de valeur.* En voici des exemples : création d'une commission conjointe public-privé chargée du programme régional de cofinancement des mesures d'intensification agricole, incitation à l'harmonisation des codes d'investissement pour la promotion d'investissements supplémentaires du secteur privé dans l'irrigation et appui à la création d'associations régionales de comités interprofessionnelles qui s'efforceraient d'améliorer la coordination des chaînes de valeur individuelles.
- » *Instruments de réglementation des marchés agricoles au sein de la communauté,* notamment la mise en œuvre du TEC, les mesures de protection (discutées dans le Chapitre 12) et les instruments de stockage. Ces derniers comprennent diverses mesures : création d'incitations pour accroître le stockage privé avec la création d'entrepôts homologués régionalement, à partir desquels les négociants pourraient acheminer des produits vers tous les Etats-membres, promotion de systèmes d'entreposage privé et de récépissés d'entrepôt négociables (warrantage), encouragement des banques à baisser les taux d'intérêt des crédits sur stocks et enfin, harmonisation des normes nationales pour l'entreposage privé. L'initiative de stockage s'efforcera aussi de mutualiser au moins une certaine partie des stocks de sécurité nationale qui serviraient de réserve régionale de sécurité alimentaire liée à un système de filet de sécurité géré par les Etats membres. L'initiative de réserve de sécurité alimentaire impliquerait aussi une sous-traitance accrue, auprès d'exploitants d'entrepôts privés, de la gestion des stocks publics et de l'amélioration des statistiques concernant les niveaux d'inventaire dans l'ensemble de la zone (voir la discussion sur la volatilité des prix dans le Chapitre 12).
- » *Systèmes d'information améliorés* sur la sécurité alimentaire qui contribueront à éclairer la conception et la gestion du programme de réduction de l'insécurité alimentaire dans les zones urbaines et rurales.

### 11.5.2 Impacts sur le niveau des dépenses publiques dans l'agriculture

Dans le cadre de la Déclaration de Maputo de 2003, les gouvernements africains se sont engagés à affecter au minimum 10 % des budgets de l'état au développement agricole. Ces investissements devaient faire partie d'une initiative visant à atteindre un taux moyen de croissance annuel soutenu de 6 % dans le secteur agricole africain afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté des OMD. Les taux de croissance individuels exigés par pays varient en fonction de l'étendue et du degré de pénétration de la pauvreté.

Les données sur les niveaux de dépenses publiques dans l'agriculture ces dernières années sont accessibles auprès du ReSAKSS et dans les exa-

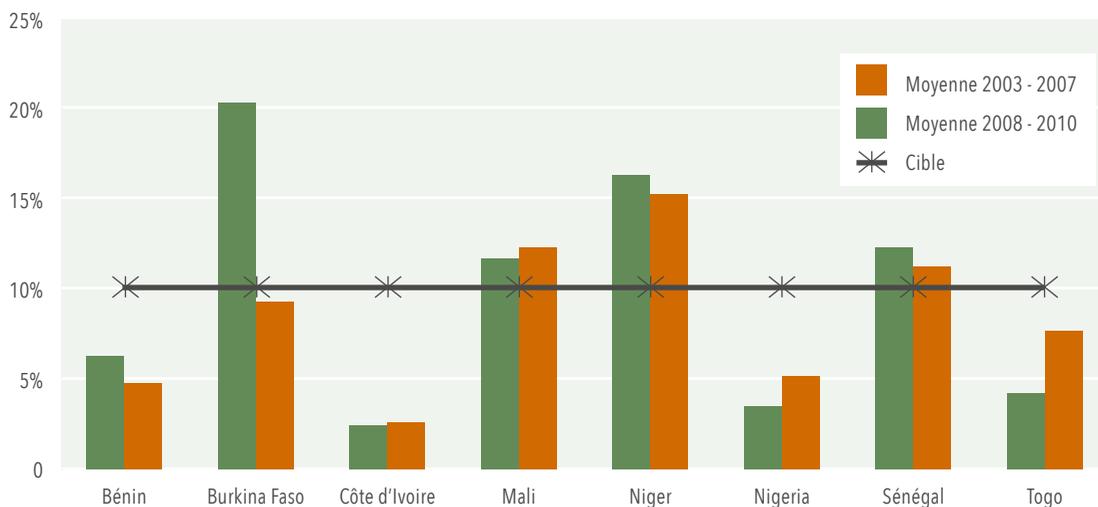
mens des dépenses publiques menés en 2013 pour le Ghana, le Mali et le Burkina Faso. Ces derniers contiennent également des données (examinées dans la Section suivante) sur la qualité de ces dépenses. Pour évaluer le niveau des dépenses dans l'agriculture, ce qui est qualifié de dépenses agricoles doit tout d'abord être défini. Le compte-rendu du PDDAA sur les dépenses budgétaires consacrées à l'agriculture reprend la Classification de l'ONU sur les fonctions gouvernementales (COFOG) qui couvre les dépenses des ministères de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et de la foresterie, mais non celles qui contribuent au développement rural de manière plus large comme l'enseignement, la santé et les routes en zones rurales lorsqu'elles sont financées par d'autres ministères (Komorowska et al., 2012). Ainsi, la cible de 10 % du PDDAA peut ne pas être un indicateur

entièrement fiable de l'engagement des gouvernements nationaux envers le développement de l'Agriculture. Par contre, le projet de Suivi des politiques alimentaires et agricoles en Afrique (SPAAA) de la FAO fait état des dépenses conformes à la méthode COFOG (que le SPAAA désigne comme « dépenses spécifique à l'agriculture ») et des dépenses supplémentaires consacrées à l'enseignement rural, la santé et les infrastructures rurales, notamment les routes, l'énergie et l'eau potable, qu'il qualifie de « dépenses d'appui à l'agriculture ». La conjugaison des dépenses spécifiques à l'agriculture et des dépenses d'appui à l'agriculture figure parfois dans la documentation spécialisée sous la rubrique dépenses COFOG+. En adoptant cette définition plus large, le Burkina Faso, par exemple, a consacré 14 % de ses dépenses budgétaires au développement rural en 2010, contrairement à un peu moins de 10 % à l'agriculture, selon la définition de la COFOG (MAFAP, 2013). Bien qu'en théorie le PDDAA ait officiellement adopté l'approche de la COFOG, dans la pratique de nombreux pays de la CEDEAO incluent des dépenses à l'appui de l'agriculture dans leurs comptes rendus de PDDAA et en 2013 le chef du NEPAD a publiquement approuvé le passage de l'approche du PDDAA à celle de la COFOG+ pour évaluer les performances des pays par rapport à la cible de Maputo.

En recourant aux définitions de la COFOG, en 2010, trois des huit pays de la CEDEAO pour lesquels des données complètes existent (Mali, Niger et Sénégal) avaient alloué au moins 10 % de leur budget de l'état à l'agriculture pendant la période 2008-2010 ; le Burkina Faso était arrivé juste en dessous de la cible de 10 % après l'avoir atteinte de 2003 à 2007 (Figure 11.2). Cependant pour le Burkina Faso, le Niger et le Sénégal (trois des quatre pays dont les performances sont les plus élevées par rapport aux cibles de Maputo notées dans la Figure 11.2), la part du budget consacrée à l'agriculture est en fait tombée entre ces deux périodes. Si l'on considère une période plus longue allant de 2003 à 2009 pour un plus vaste ensemble de pays (Tableau d'annexe A11.4, page 343), on constate aussi une part plus importante du budget consacrée à l'agriculture pour les puissances économiques du Nigeria et du Ghana, mais un recul en Côte d'Ivoire. En effet, une étude de 2013 sur les dépenses publiques au Ghana (World Bank, 2013a) indique qu'en 2010 et 2011, le Ghana a respecté les 10 % recommandés bien que ce chiffre semble inclure au moins certaines dépenses COFOG+.

Donc, la plus grande attention rhétorique portée à l'Agriculture après 2000, période du PDDAA comprise, s'est traduite par une progression de la part relative du budget allouée à l'agriculture dans

Figure 11.2 Part du budget de l'état affectée à l'agriculture (%)



Source: Taondyandé, et al., 2013

certains pays clés. Ce modèle, toutefois, n'est pas régulier ; seuls quelques pays de la CEDEAO ont atteint la cible de Maputo de 10 % et plusieurs autres ont diminué leur part de budget à l'agriculture pendant la période 2003-2009 (Bénin et al., 2010 ; Tableau d'annexe A11.4, page 343)

### 11.5.3 La qualité des dépenses publiques

Ce qui est au moins aussi important que la part du budget allouée à l'agriculture par les pays de la CEDEAO est la qualité de ces dépenses, à savoir, l'affectation du budget agricole et les dépenses réelles parmi ces diverses activités. L'examen global des évidences réalisé par la FAO sur les retours sur investissements publics dans l'agriculture montrent que les investissements dans ce qui est caractérisé comme des « biens publics » tels que la recherche-développement agricole et les infrastructures rurales ont un bien plus grand impact sur la croissance agricole et sur la réduction de la pauvreté que ne l'ont les investissements dans les biens privés tels que les subventions d'intrants et des moyens de production (FAO, 2012a).

L'analyse ci-dessus des dépenses prévues par le PNIA (Tableau 11.5, à la page 316) fait état de considérables variations d'un pays à l'autre dans les grandes catégories de dépenses prévues, mais fait ressortir la forte priorité accordée à divers types d'infrastructure, notamment pour la maîtrise de l'eau. Toutefois, certains pays semblent rediriger leurs dépenses réelles, notamment dans le contexte de prix élevés depuis 2008, vers les subventions au niveau de l'exploitation, pour tenter peut-être de compenser des politiques commerciales qui ont été plutôt favorables aux consommateurs pour leur garantir un accès à des denrées moins chères (MAFAP, 2013). Par exemple, les études des dépenses publiques du SPAAA pour le Mali et le Burkina Faso indiquent que, bien que ces pays aient quasiment atteint ou dépassé la cible budgétaire du PDDAA de 10 % pendant toute la durée des années 2000, en 2009 (la dernière année pour laquelle des données comparables sont disponibles), ces pays ont seulement alloué entre 4 % (Mali) et 5 % (Burkina Faso) de leurs dépenses agricoles à la recherche et moins de 2 % à la vulgarisation. Les versements aux producteurs (essentiellement

des subventions en capitaux et des subventions des intrants saisonniers) ont absorbé la plus grosse partie des postes budgétaires agricoles (33 % au Mali et 27 % au Burkina Faso). (Yameogo et al., 2012 ; Komorowska, et al., 2012). Au Ghana, les subventions des engrais représentaient 16,8 % du budget total du ministère de l'alimentation et de l'agriculture en 2010, soit plus des trois-quarts du budget d'investissement de ce ministère pour l'année (World Bank, 2013a). Bien que les dépenses d'équipement dans les exploitations (comme au Burkina Faso et au Mali) contribuent assurément à la croissance, on peut se demander si l'affectation relative de ressources dans des subventions aux agriculteurs et non dans la recherche et la vulgarisation est susceptible de produire des taux de croissance agricole soutenus à long terme et d'engendrer la transformation structurelle du système agroalimentaire préconisée par les PNIA.

Les dépenses prévues au Sénégal, telles qu'elles figurent au budget du PNIA, illustrent le même point, car moins de 6 % du budget est alloué au renforcement de la commercialisation et de la transformation, comparé à presque 60 % pour le renforcement de la production dans l'exploitation, surtout à travers des subventions des intrants (voir Annexe 11.1, à la page 337). En général, les PNIA restent muets sur une quelconque stratégie d'élimination à long terme de ces subventions ; une telle stratégie permettrait de changer de cap et de soutenir un plus grand nombre d'éléments post-récolte du système alimentaire car celui-ci devra rapidement évoluer pour réagir aux attentes alimentaires de la région. Le PRIA préconise d'aller vers une approche plus ciblée de subvention des intrants basée sur les justificatifs de crédit et pourtant, de tels programmes ont souvent eu des difficultés dans d'autres régions du monde (voir Section thématique C, à la page 349).

Pratiquement tous les PNIA ainsi que le PRIA déterminent que les problèmes d'accès au financement représentent une grave contrainte pour les agriculteurs, les négociants et les fournisseurs d'intrants. Bien que certains plans proposent des dépenses pour des garanties de prêt et autres mesures de réduction des risques de tels prêts, plusieurs plans (par exemple ceux de la Côte d'Ivoire et de la Sierra Leone) donnent la priorité aux taux

d'intérêt subventionnés. L'expérience globale et régionale a démontré le peu d'efficacité des taux d'intérêt subventionnés en termes de ciblage, de pérennité et d'efficacité. Les crédits subventionnés tendent à être surtout saisis par les exploitants plus aisés (et ceux qui ne sont pas exploitants agricoles) et les taux de remboursement sont généralement faibles. Des décisions de prêt motivées par des raisons politiques et de fréquents programmes d'effacement de la dette ont engendré une culture de non remboursement dans les zones rurales qui accroît la réticence des institutions financières à prêter au secteur agricole. Les crédits subventionnés peuvent aussi nuire à la mobilisation de l'épargne rurale et encourager la substitution du travail dans l'agriculture et l'agro-industrie par le capital (Adams et al., 1984 ; FAO et GTZ, 1998 ; Nagarajan et Meyer, 2005).

Les garanties de prêt ont aussi un passé douteux qui est surtout dû à une conception et une mise en œuvre médiocres (Meyer, 2011). Néanmoins, le PRIA propose quelques améliorations de ces outils par rapport à leur utilisation passée dans la région (par exemple en limitant le nombre de garanties de prêt pour réduire les incitations à ne pas rembourser). Surmonter les difficultés financières des chaînes de valeur agricoles exige une approche cohérente et coordonnée avec de plus vastes politiques et programmes de développement du secteur financier et de leurs parties prenantes essentielles respectives.

#### 11.5.4 Impacts sur les mesures incitatives pour la production

Le Tableau 11.1 montre qu'au début de la période de « redécouverte de l'Agriculture » (2000-2004), les incitations par les prix auxquelles étaient confrontés les agriculteurs du Ghana, du Nigeria et du Sénégal restaient dans l'ensemble proches de la position de neutralité des échanges commerciaux qu'ils avaient adoptée en 1995-1999, mais que les agriculteurs étaient toujours fortement taxés en Côte d'Ivoire, surtout sur les cultures d'exportation. Dans les trois autres pays, les cultures d'exportation étaient aussi taxées et les produits agricoles concurrents des importations recevaient des subventions nettes dans tous les pays, sauf au Nigeria, où ils

sont passés d'une période antérieure de subvention à une période de taxation modeste en 2000-2004. Pour les quatre pays producteurs de coton figurant sur le Tableau 11.2, les changements ont été bien plus spectaculaires avec des taux de taxation nets, comme indiqués par le TNS, en chute libre (et dans deux cas se transformant en subventions légères) pendant la période 2000-2005.

Les données de 2005 à 2010 sur les incitations par les prix offertes aux producteurs sont accessibles via le projet SPAAA de la FAO pour quatre pays ouest-africains—le Nigeria, le Ghana, le Burkina Faso et le Mali. Au moment de la rédaction de la présente étude AGWA, le SPAAA avait terminé les calculs des incitations agricoles en employant des taux de protection nominale (TPN) qui mesurent le taux de taxation ou de subvention implicite en se basant sur les différences entre le prix à la production pour le marché intérieur et le prix de référence (en général le prix mondial). Les TPN, toutefois, ne tiennent pas compte des taxes et subventions se rapportant aux intrants, à la différence des mesures du taux nominal de soutien (TNS) figurant dans les Tableaux 11.1 et 11.2.<sup>146</sup> Le « TPN observé au niveau de l'exploitation » présenté au Tableau 11.6 ne tient pas compte non plus des effets d'une quelconque surévaluation des taux de change qui, dans le cas des pays de la zone franc CFA, aurait pu atteindre jusqu'à 20 % pour la période étudiée (MAFAP, 2013). Donc, les chiffres du Tableau 11.6 ne sont pas strictement comparables aux chiffres du TNS des Tableaux 11.1 et 11.2 mais ils illustrent les tendances de taxation des producteurs--taxation implicite et explicite induite par les politiques et fondée sur les prix à la production de certaines denrées de base dans les quatre pays.

Le Tableau 11.6 révèle une tendance globale à la taxation nette des producteurs, sur la base de distorsions des prix à la production induites par les politiques, pour la plupart des denrées et dans la plupart des pays. Qui plus est, il n'existe pas de grande tendance à la baisse de la taxation au fil du temps dans tous ces pays, comme cela a été le cas de la mi-1980 au début des années

<sup>146</sup> Le MAFAP prévoit de calculer les TNS dans ces pays à un stade ultérieur de ses analyses.

2000. Au Burkina Faso, par exemple, la taxation nette pour six denrées de base a baissé entre 2005 et 2010, a augmenté pour trois d'entre eux et est restée la même pour un, tandis qu'au Mali elle a augmenté pour six et baissé pour seulement deux. Des tendances similaires ont été constatées au Ghana et au Nigeria. Si l'on regarde l'ensemble des

denrées de base, le coton a été fortement protégé au Mali et au Burkina Faso lors de cette période, illustration de l'évolution notée dans les tableaux précédents, d'une situation de forte taxation à celle d'octroi de subventions. Dans ces deux pays, les entreprises cotonnières dominées par l'état ont relevé les prix à la production pour le marché

**Tableau 11.6** Taux de protection nominale observé au niveau de l'exploitation, 2005-10

| Pays                | Commodity                     | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | Moyenne 2005-10 |
|---------------------|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| <b>Burkina Faso</b> | Gomme arabique                | -35.7 | -33.7 | -29.2 | -23.5 | -25.7 | -23.5 | -28.5           |
|                     | Bovins                        | -41.0 | -49.0 | -37.1 | -31.2 | -28.2 | -30.1 | -36.1           |
|                     | Coton (coton-graine)          | 0.6   | 6.5   | 41.1  | 45.8  | 61.3  | 65.5  | 36.8            |
|                     | Arachides (en coque)          | 19.5  | 13.2  | -16.1 | -47.5 | 33.4  | -5.3  | -0.5            |
|                     | Maïs (tous)                   | -16.4 | -34.6 | -15.8 | -15.8 | -13.9 | -23.0 | -19.9           |
|                     | Oignons (échalotes comprises) | -78.9 | -41.0 | -8.1  | -47.3 | -47.4 | -65.2 | -48.0           |
|                     | Huile de palme                | 19.1  | 20.6  | 32.1  | 57.0  | 22.5  | 34.9  | 31.0            |
|                     | Riz (paddy)                   | 30.6  | 14.9  | 38.3  | 34.0  | 15.5  | 29.0  | 27.1            |
|                     | Sésame                        | 31.6  | 25.9  | -15.8 | -32.1 | -15.1 | -9.1  | -2.4            |
| Sorgho              | 0.1                           | 39.6  | 36.2  | 3.0   | -16.5 | 16.0  | 13.0  |                 |
| <b>Ghana</b>        | Manioc (frais)                | -56.0 | -38.9 | -54.8 | -46.3 | -9.0  | -39.9 | -40.8           |
|                     | Fèves de cacao                | -0.1  | -0.2  | -0.1  | -0.1  | -0.1  | -0.1  | -0.1            |
|                     | Arachides (en coque)          | -21.1 | -12.4 | -53.4 | -50.3 | -12.8 | 1.5   | -24.8           |
|                     | Maïs                          | -10.5 | -30.6 | -54.6 | -22.9 | 10.5  | -57.0 | -27.5           |
|                     | Huile de palme                | -15.3 | -10.2 | -22.6 | -15.5 | -20.8 | -18.3 | -17.1           |
|                     | Riz (paddy)                   | 49.7  | 82.9  | 85.1  | 81.1  | 3.3   | -10.2 | 48.6            |
|                     | Sorgho                        | -21.0 | -43.4 | -32.7 | -7.6  | -3.4  | -31.9 | -23.3           |
|                     | Igname                        | -53.1 | -62.1 | -56.4 | -52.7 | -48.7 | -29.6 | -50.4           |
| <b>Mali</b>         | Bovins                        | 10.2  | 0.1   | -21.9 | -12.6 | -19.1 | -20.3 | -10.6           |
|                     | Coton (coton-graine)          | 68.5  | 23.3  | 63.8  | 54.1  | 212.9 | 31.7  | 75.7            |
|                     | Lait de vache                 | 0.8   | -6.6  | -13.8 | -23.0 | 11.5  | -11.2 | -7.1            |
|                     | Arachides (en coque)          | 31.3  | 6.1   | -0.5  | -20.9 | -17.2 | -32.0 | -5.5            |
|                     | Maïs (tous)                   | -8.1  | 35.1  | -24.9 | 8.3   | -20.3 | -27.8 | -6.3            |
|                     | Mil                           | 23.9  | -34.7 | -53.8 | -31.0 | -61.6 | -11.1 | -28.1           |
|                     | Riz (paddy)                   | 3.0   | -4.5  | -3.8  | -17.1 | -12.3 | -32.4 | -11.2           |
|                     | Sorgho                        | -37.9 | -41.7 | -2.2  | -26.5 | -57.8 | -13.0 | -29.9           |
| <b>Nigeria</b>      | Manioc (frais)                |       | -0.4  | -0.2  | 1.0   | 0.7   | 1.8   | 0.6             |
|                     | Fèves de cacao                | -28.3 | -14.6 | -15.8 | -27.1 | -63.5 |       | -29.8           |
|                     | Maïs (tous)                   |       |       | -6.8  | -9.3  | -8.9  | -22.0 | -11.7           |
|                     | Huile de palme                | -68.7 | -64.6 | -60.9 | -24.2 | -31.9 | -40.6 | -48.5           |
|                     | Riz (paddy)                   |       | 30.1  | -44.9 | -74.4 | -75.1 | -68.1 | -46.5           |
|                     | Sorgho                        | -49.3 | -58.8 | -47.3 | -45.2 | -65.1 | -66.1 | -55.3           |
|                     | Sorgho                        | -49.3 | -58.8 | -47.3 | -45.2 | -65.1 | -66.1 | -55.3           |

Source: Base de données SPAAA.

intérieur au-dessus des prix mondiaux équivalents, les prix mondiaux ayant chuté pendant le milieu des années 2000. Au Burkina Faso, le riz a aussi été protégé, ainsi que l'huile de palme (en tant que produit de substitution aux importations). Par contre, la plupart des exportations (la gomme arabique, le bétail et les oignons) au Burkina Faso ont été fortement taxées par les politiques existantes. Au Mali, toutes les cultures céréalières ont été implicitement taxées, résultat, selon le SPAAA, des interdictions d'exporter imposées à plusieurs reprises par ce pays pendant la période pour stabiliser les prix à la consommation sur le marché intérieur. Au Ghana, le riz (substitut des importations) a été fortement subventionné tandis que le cacao (le plus gros produit d'exportation parmi les produits cités) était confronté à une politique commerciale neutre. Au Nigeria, parmi les denrées citées, seul le manioc était concerné par une politique commerciale neutre. Il semblerait que la taxation nette d'huile de palme ait décliné pendant la période au Nigeria mais que celle du cacao, un autre produit d'exportation important, se soit accrue. Le riz paddy a connu des niveaux de taxation accrus pendant la période, reflet peut être de la politique nigériane, évoquée au Chapitre 10, de promotion des importations de riz non usiné et riz décortiqué pour permettre aux rizeries du pays de tourner quasiment à pleine capacité.

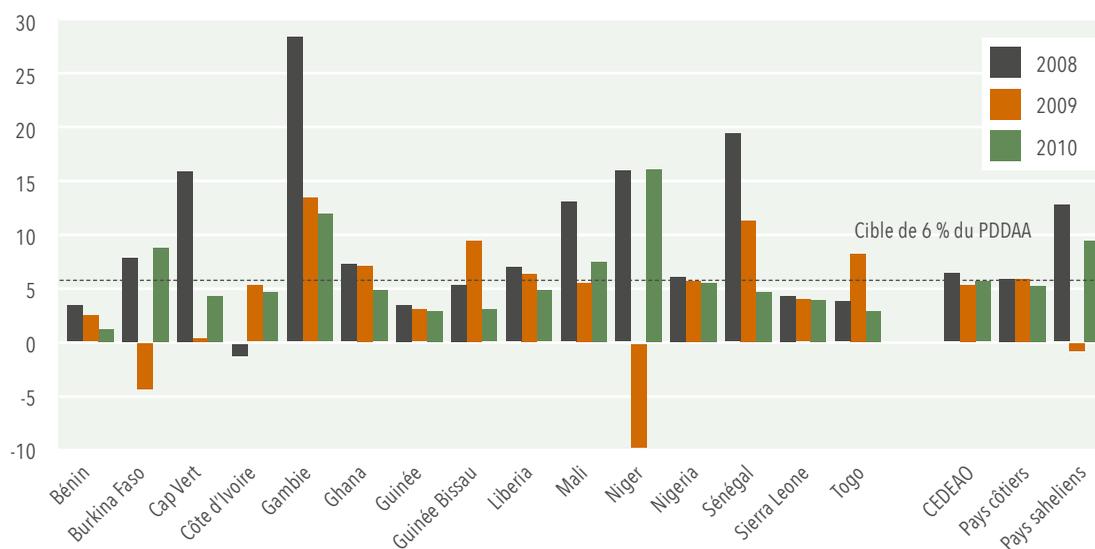
Si les données étaient accessibles et que l'on puisse prendre en compte l'augmentation des subventions d'intrants pendant la période (par exemple pour permettre le calcul des TNS au lieu des TPN), le niveau de taxation tel qu'il figure au Tableau 11.6 serait sans doute inférieur. Cependant, il n'est pas évident, d'après les données disponibles, que les incitations offertes aux exploitants se soient beaucoup améliorées lors de la période 2005-2010. Il n'est pas clair non plus que, contrairement à la période précédente, la tendance à protéger les substituts des importations et à taxer les importations soit uniforme. La taxation nette des producteurs des denrées de base du Tableau 11.6 est probablement le reflet d'une nécessité politique, les gouvernements devant stabiliser les prix pour le nombre croissant de pauvres des zones urbaines, particulièrement pendant la période de l'après 2008, lorsque les prix de l'alimentation et d'autres produits de

première nécessité comme l'énergie sont montés en flèche sur les marchés internationaux. Comme nous l'avons noté plus haut, il semblerait que les gouvernements aient tenté d'indemniser les producteurs pour l'adoption d'une politique commerciale qui favorise les consommateurs en instituant des programmes de subventions des intrants.

### 11.5.5 Impacts sur la production et sur les revenus par habitant

L'objectif ultime d'une augmentation des dépenses publiques et de meilleures politiques est d'augmenter la production et les revenus et de contribuer ainsi à accroître la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. La Figure 11.1 (page 301) indique que pendant la période 2000-2011, lorsque l'agriculture a repris une place de choix dans le programme de développement de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, les taux de croissance (en termes physiques) de plusieurs produits essentiels ont été positifs mais inférieurs à 6 % par an. Ces dernières années toutefois, la valeur de la production agricole dans la région a augmenté en raison d'un plus grand volume de production et de prix plus élevés. Bien que sept des quinze pays de la CEDEAO aient atteint en 2009 le taux de croissance agricole de 6 % ciblé par le PDDAA, seuls quatre ont pu maintenir ce taux en 2010 (Taondyandé, et al., 2013). Et pourtant, pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté du PDDAA, le taux de croissance agricole doit être supérieur à 6 % tous les ans, tandis que la plupart des pays ouest-africains se caractérisent par de fortes fluctuations du taux de croissance d'une année sur l'autre, en partie en raison des aléas climatiques (Figure 11.3).

Dans la région, la croissance du revenu par habitant s'est aussi beaucoup améliorée depuis 2000. Le Tableau 11.4 montre que le taux de croissance annuelle du PIB par habitant s'est amélioré pendant la période 2000-2010, comparativement à la période 1986-2000, dans treize des quinze pays de la CEDEAO, est resté inchangé dans deux et n'a chuté que dans un seul pays, la Guinée-Bissau. Une performance particulièrement forte a été enregistrée au Nigeria, au Ghana, au Cap Vert et en Sierra Leone, tandis que les performances les

**Figure 11.3** Taux de croissance agricole en 2008–2010 dans les pays de la CEDEAO (%)

Source: Taondyandé, et al., 2013.

plus faibles étaient celles du Liberia et de la Côte d'Ivoire, pays qui ont subi des guerres civiles. À l'instar de la croissance agricole, la croissance par habitant s'est aussi fortement accrue ces dernières années (Tableau 11.7). Et pourtant, ce n'est qu'au Ghana que le revenu a progressé suffisamment vite pour atteindre la cible des OMD d'ici 2015 (ibid.).

Bien que la performance se rapportant à la production agricole et au PIB moyen par habitant ait clairement progressé ces dernières années, les taux de croissance moyens ciblés par le PDDAA se démarquent très fortement des modèles historiques. La cible de croissance agricole durable de 6 % est particulièrement ambitieuse. Par exemple, les PNIA du Sénégal, du Mali et du Nigeria (voir Annexe du Chapitre 11, à la page 337 sqq.) appellent les pays à atteindre, quasi instantanément, des taux de croissance de certains produits agricoles ou chaînes de valeur qu'ils n'ont jamais connu auparavant, et ensuite de les maintenir sur la durée dans une région où la variation de production d'une année à l'autre est la norme. Bien que certains taux soient techniquement réalisables, les données antérieures ne donnent pas grand espoir que les structures institutionnelles et incitatives en place dans ces pays puissent conduire à de tels résultats.

Dans la plupart des cas, ces cibles de production semblent avoir été fixées par un calcul à rebours, à partir des contraintes imposées de l'extérieur pour le respect de l'objectif de réduction de la pauvreté de l'OMD 1. Les analystes utilisent le modèle d'équilibre général calculable (EGC) pour, dans un premier temps, calculer le taux de croissance éco-

**Tableau 11.7** Taux de croissance annuels moyens du PIB par habitant, 2008–11

| Pays          | Taux de croissance moyen (%) |
|---------------|------------------------------|
| Bénin         | 0.5                          |
| Burkina Faso  | 2.1                          |
| Cap-Vert      | 4.1                          |
| Côte d'Ivoire | -1.0                         |
| Gambie        | 0.8                          |
| Ghana         | 6.2                          |
| Guinée        | 0.4                          |
| Guinée-Bissau | 2.6                          |
| Liberia       | 6.5                          |
| Mali          | 1.4                          |
| Niger         | 0.9                          |
| Nigeria       | 4.4                          |
| Sénégal       | 0.4                          |
| Sierra Leone  | 2.6                          |
| Togo          | 1.5                          |

Source: Banque mondiale, Indicateurs de développement Afrique, 2013

nomique global nécessaire pour atteindre l'OMD 1 d'ici 2015 et dans certains cas, lorsque cela semblait impossible, d'ici à 2020. Une fois déterminé le taux de croissance économique nécessaire, les analystes ont ensuite calculé le taux de croissance agricole requis pour atteindre le taux de croissance économique global ciblé. Les modèles EGC ont ensuite servi à déterminer les taux de croissance exigés des chaînes de valeur ciblées pour atteindre le taux de croissance agricole global. Cette approche de « calcul à rebours » est contraire à celle qui consiste à partir de l'état actuel des chaînes de valeur existantes, puis à estimer, en s'appuyant sur l'inventaire des technologies disponibles et des éventuelles innovations institutionnelles, ce que serait un taux de croissance futur réaliste et finalement, à calculer les répercussions de ce taux de croissance sur la croissance du secteur agricole et de l'économie toute entière, ainsi que sur la réalisation de l'OMD 1.<sup>147</sup> Comme nous le développerons ci-après, fixer ces cibles de production très ambitieuses a eu de fortes incidences sur la structure des dépenses publiques dans l'agriculture. Fixer des cibles ambitieuses peut faire partie d'une stratégie de mobilisation d'efforts supplémentaires de stimulation de la production, mais procéder ainsi est dangereux et peut créer des attentes irréalistes parmi les gouvernements africains, les donateurs et le grand public. Lorsqu'elles ne sont pas satisfaites, les attentes peuvent à leur tour faire douter d'un programme de développement mû par l'agriculture et engendrer encore un autre train de mesures contraires.

### 11.6 Les politiques et investissements du PDDAA répondent-ils aux attentes et aux enjeux structurels de l'Agriculture ouest-africaine ?

Cette section analyse en quoi le programme du PDDAA relève les grands défis posés par l'évolution de la demande des consommateurs et quels sont les changements structurels qui s'imposent pour qu'une offre plus forte vienne satisfaire cette demande en évolution.

<sup>147</sup> Comme noté dans l'Annexe 11.1, les hausses de production demandées par le PNIA au Ghana sont plus modestes que celles des PNIA du Sénégal, du Mali et du Nigeria. Peut-être parce que le Ghana est déjà bien parti pour atteindre l'OMD 1 d'ici à 2015 et n'a donc pas besoin de fixer des objectifs irréalistes dans son PNIA pour tenter d'atteindre cette cible.

#### 11.6.1 Réponse à l'évolution de la demande des consommateurs

Du côté de la demande, les politiques et programmes sont-ils en phase avec :

- » Le changement de la gamme de denrées de base exigées dans la région ?
- » La demande des consommateurs (à la fois dans la région et sur le marché de l'exportation) pour une meilleure qualité et des produits plus sûrs ?
- » La demande des entreprises agroalimentaires et des exportateurs pour des volumes fiables à qualité constante ?
- » La nécessité de s'occuper du nombre croissant de consommateurs à faibles revenus dont la sécurité alimentaire est menacée par la volatilité des prix ?

*Gamme de denrées de base.* La priorité accordée aux produits de base par les premiers programmes mobilisateurs du Programme régional de l'ECOWAP (riz, maïs, manioc et bétail, viande et produits associés et poisson) reflète bien les grandes priorités de nombreux programmes nationaux ainsi que l'évolution de la consommation et de la configuration des échanges abordée dans les Partie I et II du présent rapport. Il serait possible d'avancer que le programme régional ignore les autres denrées comme les fruits et les légumes, pour lesquels la demande est susceptible de progresser rapidement et des possibilités de commerce régional existent, mais se concentrer sur un petit nombre de denrées pendant la première phase du programme est logique du point de vue de leur mise en œuvre. À l'échelle régionale, l'orientation est clairement à la substitution des importations, conformément aux préoccupations régionales de réduction de la dépendance vis à vis des importations, mais cette concentration unique sur les produits de substitution aux importations pose la question de savoir si la taxation implicite, constatée dans le passé, des cultures d'exportation afin de subventionner les produits agricole de substitution aux importations, se poursuivra ou même s'accéléra. Toutefois, certains

programmes d'investissements nationaux comme ceux du Nigeria et du Ghana mettent parfois l'accent sur les cultures d'exportation lorsque les pays ont un avantage comparatif apparent et la demande de produits d'exportation reste forte.

*Qualité et sécurité sanitaire des aliments.* Tandis que la concentration sur les denrées de base répond bien à l'évolution de la demande des consommateurs, il n'est pas aussi évident que les programmes mettent suffisamment l'accent sur l'évolution de la demande en qualité qui voit le jour dans la sous-région, notamment les niveaux supérieurs de sécurité sanitaire et de qualité des produits. Assurer la sécurité sanitaire, par exemple, deviendra un défi de plus en plus important car les consommateurs urbains compteront de plus en plus sur de tierce personnes pour cultiver et préparer leurs aliments et consommeront plus de produits périssables comme les légumes et les produits laitiers au fur et à mesure de l'augmentation de leurs revenus. Les entretiens avec les groupes de discussion examinés au Chapitre 7 révèlent que les consommateurs urbains du Ghana et du Nigeria s'inquiètent de plus en plus de la sécurité sanitaire des aliments et de l'absence d'étiquetage fiable et d'information concernant les effets sur la santé des aliments qu'ils consomment. La sécurité sanitaire et la qualité des aliments sont importantes du point de vue de la santé publique et du développement des marchés agricoles. Pourtant, bien que la plupart des PNIA fassent référence en passant à la sécurité sanitaire des aliments, les actions s'y rapportant reçoivent peu de ressources des budgets agricoles. Quelques PNIA, comme celui du Ghana, ont mis sur pied des mécanismes de coordination interministérielle chargés de ces problèmes, mais un grand nombre d'entre eux n'expliquent pas comment le lien avec les ministères de la santé sera établi pour assurer la sécurité sanitaire des aliments. De même, la plupart des PNIA n'affectent qu'une petite partie de leurs investissements au renforcement des capacités des entreprises agroalimentaires de petite et moyenne taille à respecter les normes publiques et privées (par exemple grâce à un meilleur conditionnement, l'assurance qualité et le développement de débouchés ou encore discuter de la façon dont les PNIA se coordonneront avec d'autres programmes qui visent à le faire).

*Garantir les qualités et les quantités requises – le rôle de la vente en gros.* Un élément important pour rendre la qualité plus constante, à la fois pour les consommateurs et les entreprises agroalimentaires, sera de renforcer le système agroalimentaire de vente en gros, car le regroupement des matières premières et leur répartition en lots de qualité homogène est l'une des fonctions essentielles des grossistes. La modernisation de la vente en gros a joué un rôle clé dans la transformation des chaînes alimentaires en Asie ces dix dernières années (Reardon, et al., 2012). En Afrique de l'Ouest, l'urbanisation rapide et la hausse des revenus exercent d'extraordinaires pressions sur les chaînes alimentaires pour qu'elles produisent les aliments dans les quantités et les qualités attendues par les villes en expansion. Les entreprises agroalimentaires, les commerces de détail modernes et les prestataires de service alimentaires exigent pour alimenter leurs activités une offre constante et fiable de denrées. Tandis que le programme global du PDDAA contient un volet (« Pilier 2 ») consacré au développement du marché, dans la pratique, le plan régional du PDDAA et de nombreux autres plans nationaux mettent surtout l'accent sur le développement du marché en donnant la priorité aux relations entre premier exploitant et le premier maillon de la chaîne de valeur et sur le rôle des coopératives dans la commercialisation des produits agricoles. Mais à l'échelle régionale, le programme proposé de développement d'entrepôts homologués dans la région pourrait contribuer à renforcer la fonction de la vente en gros et le contrôle de qualité de certaines denrées. Dans de nombreux PNIA, il faudrait accorder une plus grande attention aux partenariats public-privé pour accroître les investissements publics et privés dans des infrastructures de vente en gros et des pratiques commerciales innovantes (comme le recommande le METASIP du Ghana), et contribuer ainsi à résoudre le problème de congestion des systèmes urbains de commercialisation des aliments qui est susceptible de s'aggraver dans les dix années à venir.

*Filets de sécurité.* Plusieurs PNIA et le PRIA comprennent des volets de prévention et de gestion des crises alimentaires et/ou le développement de filets de sécurité améliorés. Leur inclusion dans ces plans signifie la reconnaissance du fait que dans un environnement dans lequel les consommateurs dé-

pensent en moyenne 38 % à 61 % de leurs revenus en nourriture, une stratégie de croissance Agricole ne peut exister indépendamment du développement de filets de sécurité durables. En l'absence de tels filets de sécurité, les gouvernements, en période de hausse des prix, seront poussés par les consommateurs à adopter des actions allant à l'encontre de la croissance Agricole (imposition d'interdictions d'exporter et de contrôle des prix, subventions des importations, etc.). Le PRIA, notamment, comprend un volet d'apprentissage des diverses approches de filet de sécurité et de gestion de crise employées ou planifiées dans la région et ailleurs, l'objectif étant d'élaborer des approches plus largement applicables en Afrique de l'Ouest.

### 11.6.2 Difficultés structurelles de l'offre

Les chapitres précédents ont mis en lumière le fait que les politiques doivent (1) tirer parti des économies d'échelle régionales pour faire baisser les coûts des intrants pour les producteurs et les transformateurs agricoles et élaborer des systèmes plus efficaces de recherche et de vulgarisation, (2) appuyer l'action collective de l'ensemble des acteurs des chaînes de valeur pour un regroupement plus rentable des matières premières et une amélioration de la coordination verticale, (3) s'intéresser de près aux contraintes du système agroalimentaire en dehors de l'exploitation agricole aussi bien qu'au sein l'exploitation et (4) trouver un juste équilibre entre des solutions aux contraintes à court terme qui empêchent l'expansion de la production et des solutions aux contraintes structurelles sur la durée. Pour résoudre les contraintes structurelles à plus long terme, il faudrait surtout clairement créer des mécanismes d'articulation avec les politiques et programmes d'autres secteurs qui affectent le développement de l'agriculture mais ne relèvent pas des missions des ministères de l'agriculture (par exemple, ceux qui tombent dans la catégorie des dépenses COFOG+). La présente section évalue brièvement l'efficacité avec laquelle les processus ECOWAP/PDDAA répondent à ces besoins.

*Capter les économies régionales.* Les programmes régionaux et certains programmes nationaux ont bien relevé certaines problématiques essentielles au développement de marchés régionaux plus fiables et de systèmes mieux coordonnés d'approvisionnement des entreprises agroalimentaires et commerces de détail. Ils comprennent des programmes visant à promouvoir l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des normes et standards nationaux s'appliquant dans ces pays aux produits et intrants clés et des procédures harmonisées d'enregistrement des produits. L'emploi du cofinancement par le PRIA comme outil poussant les Etats-membres à coordonner leurs actions nationales dans certains domaines (par exemple, le développement des chaînes d'approvisionnement d'intrants et subventions des engrais) est une tentative de promotion de l'harmonisation plus efficace que ne l'ont été les appels à la solidarité régionale. Comme on le verra ci-dessous, la principale contrainte dans ce cas n'est pas la conception du programme mais la mise en œuvre des initiatives régionales à l'échelle nationale.

*Soutien de l'action collective.* La PAU et les programmes ECOWAP/PDDAA offrent tous un appui au renforcement des groupes de producteurs et des organisations interprofessionnelles. Les organisations de producteurs pourraient éventuellement renforcer le regroupement et le contrôle de qualité lors de la commercialisation initiale, tandis que les organisations interprofessionnelles offrent la possibilité d'améliorer la coordination verticale en procurant une plateforme à toutes les parties prenantes de la chaîne de valeur pour diagnostiquer ensemble les problèmes affectant tout le système et découvrir des solutions techniques et institutionnelles (Adekunle et al., 2012 ; Shepherd, et al., 2009 ; Staatz and Ricks, 2010). À ce jour, le Sénégal est le pays de la région qui a l'expérience la plus vaste des organisations interprofessionnelles et cette expérience est mitigée (Duteurtre et Dièye, 2008). Qu'ils réussissent à améliorer la coordination verticale dépend de nombreux paramètres, notamment de leurs relations avec les pouvoirs publics, de la vision et de la qualité de leur leadership et des encouragements qu'ils reçoivent à améliorer la coordination de l'ensemble du système, au lieu de défendre les intérêts syndicaux à court terme de leurs membres.

*Concilier les investissements spécifiques avec les objectifs généraux.* Lorsqu'ils conçoivent leurs stratégies d'investissements agricoles, les gouvernements ouest-africains doivent surmonter un défi : ils doivent trouver un juste équilibre entre investir largement dans les biens publics (infrastructures de transport, recherche et vulgarisation, infrastructures de marché, systèmes d'information, etc.) et tenter de cibler des chaînes de valeur spécifiques considérées comme stratégiques pour le pays ou la région. L'analyse des PNIA (Tableau 11.5) montre que divers pays ont pris des décisions différentes à ce sujet. Une même question d'équilibre se pose au niveau des politiques, entre un choix de vastes réformes permettant d'améliorer le climat des affaires, la sécurité foncière, l'accès aux services financiers et leur qualité, etc., et celui de politiques commerciales ou fiscales précises visant des industries ou chaînes de valeur spécifiques. Bien que nombre de grands objectifs dépassent la portée des PRIA et des PNIA, certains d'entre eux (comme les investissements dans l'amélioration des systèmes de vulgarisation agricole, la formation professionnelle dans des domaines transversaux tels que la réparation des machines agricoles et de meilleurs systèmes d'information des marchés) se retrouvent dans toutes les chaînes de valeur. Le SPAAA a noté dans des études à travers l'Afrique une tendance ces dernières années à détourner les investissements publics de telles activités transversales pour les réorienter vers l'appui direct aux producteurs de chaînes de valeur spécifiques (MAFAP, 2013). Bien que la priorité accordée à certaines chaînes de valeur puisse produire pour celles-ci des résultats plus rapides et plus visibles, une priorité trop appuyée peut soulever des problèmes d'équité et mener à sous-investir dans les éléments nécessaires à la résolution des contraintes transversales susceptibles de débloquent des initiatives locales et privées dans d'autres chaînes de valeur non ciblées.

*Coordination intersectorielle.* Le PRIA et certains PNIA reconnaissent que le développement agricole dépasse le domaine des ministères de l'agriculture et exige donc une coordination des politiques et des investissements entre les secteurs. Par exemple, le programme régional de la CEDEAO crée une structure au sein de la

Commission de la CEDEAO (le Comité inter-départemental pour l'alimentation et l'agriculture) et la charge des questions intersectorielles. Le programme crée aussi, par le biais du Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation, une plateforme ouverte aux commentaires d'un large éventail de parties prenantes sur la mise en œuvre et l'évaluation de programme. De même, certains programmes nationaux (au Sénégal et au Ghana, par exemple) créent des structures similaires à la Primature ou dans des unités de coordination spécialisées (comme les unités de développement de l'agrobusiness) au sein des ministères. Un récent examen à mi-mandat du METASIP du Ghana laisse entendre que de telles unités de coordination interministérielles ont souvent du mal à fonctionner sans heurt (KPMG et University of Ghana-Legon, 2013). Comme nous le verrons au Chapitre 13, une telle coordination sera déterminante pour le futur développement des systèmes agroalimentaires de l'Afrique de l'Ouest.

### *11.7 Politiques ignorées ou sous-estimées et absence de liens avec d'autres politiques*

Plusieurs secteurs d'activité importants pour le développement de l'Agriculture reçoivent une attention insuffisante dans les PNIA et le PRIA. Dans certains cas, d'autres initiatives gouvernementales (telles qu'énoncées dans les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté) pourraient résoudre ces problèmes, mais les documents de politique agricole ne mentionnent pas clairement l'articulation entre les Plans d'investissement agricole (qui ont un horizon à court et à moyen termes) et certains de ces programmes à moyen et à long termes. Parmi les plus importants de ces secteurs d'activité sous-estimés ou ignorés, l'on peut citer :

- » Le développement du capital humain, tant au niveau professionnel que scientifique. La modernisation de l'agriculture en Afrique de l'Ouest exigera des investissements très importants dans le capital humain à tous les niveaux, de l'alphabétisation rurale au développement de la capacité scientifique de haut niveau dans les centres de recherche nationaux et régionaux en passant par la formation professionnelle à

l'utilisation et à l'entretien du matériel agricole moderne, . Bien que le renforcement des capacités soit présenté avec force comme une question transversale dans le PDDAA et que la plupart des PNIA contiennent des composantes spécifiques sur le renforcement des capacités, il s'agit principalement, dans ces programmes, de renforcer les compétences des agriculteurs, de leurs organisations et des organisations interprofessionnelles. S'il est indéniable que ces actions sont importantes, les programmes nationaux accordent relativement peu d'attention à la nécessité d'étendre les systèmes afin de former la grande masse des techniciens agricoles et agroalimentaires qui seront nécessaires dans les années à venir. Au niveau universitaire, les facultés d'agriculture africaines mettent surtout l'accent sur les questions de productivité à la ferme, et s'intéressent relativement peu à la science alimentaire, à la nutrition et au conditionnement. Les plans nationaux du PDDAA accordent également peu d'attention à la nécessité de remplacer le grand nombre de scientifiques agricoles et de décideurs expérimentés qui sont proches de la retraite. Le « retrait de l'agriculture » des gouvernements africains et des bailleurs de fonds de la fin des années 1980 au début des années 2000 s'est traduit par une génération manquante de scientifiques et de décideurs bien formés, de sorte que lorsque ceux qui sont aujourd'hui proches de la retraite partiront, il y aura peu de collègues très expérimentés prêts à les remplacer. Le PRIA aborde cette question en termes du renforcement des capacités scientifiques à faire face au changement climatique (en préconisant la formation universitaire de 300 scientifiques et analystes de politiques agricoles sur cinq ans afin de renforcer un programme de recherche régional coordonné sur l'adaptation au changement climatique) et reconnaît aussi les besoins énormes du DAERE de la CEDEAO ainsi que des nouvelles agences d'exécution de l'ECOWAP chargées du renforcement des capacités.

» *La propriété foncière et à et les droits d'utilisation de l'eau.* Bien que quasiment tous les PNIA reconnaissent l'importance capitale de

la sécurisation de la propriété foncière et des droits d'utilisation de l'eau pour le développement agricole (voir section thématique D), peu d'entre eux ont prévu des activités pour résoudre ces questions. Dans certains cas (par exemple, dans le PNIA du Nigeria), des ressources sont affectées aux relevés cadastraux. Des déclarations de politique nationale plus générales, telles que les lois d'orientation agricole dans les pays francophones, comportent généralement des sections relatives à la nécessité de réformer la propriété foncière. Le succès des PNIA dépendra beaucoup de l'effectivité de ces réformes. Sans un régime foncier sûr, la motivation des particuliers à investir dans l'amélioration des terres souhaitée par les PNIA sera gravement amoindrie. Les zones où les investissements du PNIA améliorent la maîtrise de l'eau pourraient aussi susciter la controverse quant à savoir qui a accès aux ressources améliorées. En outre, l'absence d'un cadastre clair prive les autorités locales d'une source de financement potentielle (à travers des taxes foncières) qui pourraient aider à financer bon nombre des améliorations d'infrastructures et des services d'appui nécessaires pour stimuler la croissance agricole.

» *Les liens avec les politiques d'industrialisation.* La CEDEAO dispose d'une Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA) qui énonce clairement les difficultés de l'industrie agroalimentaire dans la région et propose des solutions aux questions relatives à l'élaboration de normes de qualité et à l'amélioration des infrastructures énergétiques, qui sont essentielles au secteur agro-industriel de la région (ECOWAS, 2010). Alors que la PICA proclame qu'elle a été conçue en cohérence avec l'ECOWAP, le plan d'investissement régional de l'ECOWAP, quant à lui, ne mentionne pas la PICA, et les mesures proposées par l'ECOWAP/PDDAA pour promouvoir l'industrie agroalimentaire ne semblent liées en aucune façon à la PICA (Lambert, 2012). C'est un domaine qui requiert davantage de coordination intersectorielle (par exemple au niveau régional, à travers le Comité interdépartemental sur l'alimentation et l'agriculture). De

la même façon, les PNIA ne mentionnent en général jamais les politiques industrielles nationales ou d'autres cadres de politique pertinents tels que le développement du secteur privé et la promotion des investissements.

» *Une électrification fiable.* Beaucoup des PNIA soulignent l'importance des investissements dans les infrastructures, mais mettent essentiellement l'accent sur l'irrigation et les routes rurales. Cependant, une énergie électrique fiable et à prix raisonnable est primordiale pour le développement de l'agro-industrie, la production locale de matériel agricole et de services de réparation compétitive, ainsi que pour le succès de la production locale de biens de consommation susceptibles de créer par effet d'entraînement des opportunités d'emploi en raison de la hausse des revenus agricoles. À l'heure actuelle, l'instabilité et le coût élevé de l'électricité constituent un obstacle majeur à ces activités en Afrique de l'Ouest. Par exemple, la PICAQ indique qu'aux prix actuels de l'électricité, seuls le Nigeria et le Ghana auraient une chance d'être compétitifs dans l'industrie textile dans la région (ECOWAS, 2010). Au moment où des initiatives nationales et régionales s'attèlent à améliorer la fiabilité du réseau électrique dans la région, les documents de politique agricole doivent souligner l'importance d'accentuer fortement ces efforts afin de faire prospérer l'Agriculture dans la région.

### 11.8 Mise en œuvre des politiques

Malgré les lacunes et les incohérences stratégiques des programmes de la PAU et de l'ECOWAP/PDDAA aux niveaux national et régional, la plus grande menace à leur succès réside peut-être dans les éventuels problèmes de mise en œuvre. Les entraves au succès de la mise en œuvre sont de plusieurs ordres :

» *Participation et adhésion des acteurs.* Le succès de la mise en œuvre des nouveaux plans et politiques dépendra fortement de ce que les intervenants (par exemple, les organisations d'agriculteurs, les autres acteurs du secteur privé et

les partenaires au développement) soient ou non convaincus de la prise en compte de leurs principales préoccupations. Tel qu'indiqué plus haut, le degré d'implication des organisations de producteurs dans l'élaboration des plans du PDDAA était très variable d'un pays à l'autre. Le ROPPA (2012b) soutient que, d'une façon générale, les organisations de producteurs ont eu plus d'influence au niveau régional qu'au niveau national. Cela indique peut-être que les décideurs nationaux, fortement conscients des troubles que pourraient susciter des prix des denrées alimentaires élevés, ont implicitement donné plus de poids aux préoccupations des consommateurs que cela n'a été fait au niveau régional. Dans certains pays, la participation du secteur privé dans l'élaboration des plans était très limitée. En ce qui concerne les bailleurs de fonds, ils étaient généralement des participants actifs dans la plupart des processus, mais leur adhésion à un processus englobant véritablement l'ensemble du secteur demeure discutable. Dans la pratique, il apparaît que les bailleurs de fonds sélectionnent les aspects de chaque plan qu'ils peuvent appuyer, aspects qui sont conformes aux priorités de leurs propres programmes d'assistance et, souvent, à leurs propres obligations redditionnelles, même si le but du PDDAA est d'évoluer vers un système de compte-rendu et de suivi et évaluation commun.

» *Adhésion des parties non-signataires des pactes.* Les signataires des pactes du PDDAA ne sont pas les seuls acteurs du développement rural de ces pays. D'autres bailleurs de fonds non signataires (par exemple la Chine, le Brésil et l'Inde), des compagnies étrangères et des fonds d'investissements souverains sont tous en train de devenir des acteurs importants. Ils interagissent avec les gouvernements nationaux, ce qui donne plus de choix à ces derniers et élargit leur espace en matière de politiques. Néanmoins, l'on ignore dans quelle mesure la collaboration avec ces nouveaux acteurs sera conforme aux plans du PDDAA.

» *Limites du capital humain et institutionnel.* Les programmes proposés dans les PNIA et le PRIA sont très ambitieux par rapport aux ca-

capacités managériales des agences chargées de les mettre en œuvre. Dans certains cas, notamment au Sénégal, les nouvelles activités font passer le budget agricole du simple au double. Le problème se pose avec au moins autant d'acuité au niveau du programme régional, où les ressources humaines sont très limitées au sein du Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau (DAERE) de la CEDEAO, qui est chargé de gérer le programme, tout comme à la Cellule de suivi de la CEDEAO, qui est chargée de superviser les efforts de suivi et d'évaluation (African Union et al., 2010b). En outre, plusieurs nouvelles institutions, y compris le Fonds et l'agence technique régionale sont en sous-effectif. S'il est vrai que le PRIA souligne la nécessité de renforcer les capacités au sein de la CEDEAO, en particulier à la DAERE, ces besoins ne doivent pas être sous-estimés. Compte tenu des capacités limitées, le programme régional devra en grande partie être mis en œuvre par le biais de sous-traitants (agences et particuliers), mais il faudra renforcer les capacités internes de la CEDEAO et des nouvelles agences à gérer ces contrats de sous-traitance. De plus, les liens opérationnels et les structures incitatives entre le DAERE et les diverses organisations à travers lesquelles le PRIA sera mis en œuvre doivent être clairement définis. Les limites en termes de ressources humaines, aux niveaux régional et national, font qu'il est impératif de résister aux pressions inévitables exercées afin d'élargir rapidement les programmes dans les années à venir pour couvrir davantage de chaînes de valeur et de questions épineuses.

» *Continuité des politiques.* Des exemples de succès dans le développement de l'agriculture, tels que le Brésil et la Thaïlande, montrent que les processus de transformation agricole exigent des horizons à long terme, souvent des décennies, et doivent s'appuyer sur des politiques cohérentes et un environnement institutionnel propice (World Bank, 2009a). De plus, ces politiques ont généralement mis l'accent sur les aspects fondamentaux du développement agricole ayant trait aux biens publics : infrastructures, capital humain, génération et

diffusion de technologies et état de droit. Toutefois, tel qu'indiqué plus haut, les efforts de développement agricole passés en Afrique de l'Ouest ont souvent été caractérisés par une planification à court terme avec des objectifs trop ambitieux, souvent axés sur les subventions afin de surmonter le sous-investissement dans ces aspects fondamentaux. Certains des plans d'investissement actuels du PDDAA comprennent des éléments similaires et cette orientation à court terme a été renforcée par la nécessité de séduire les électeurs en vue du prochain scrutin et par les délais de décaissement et les procédures de compte-rendu des bailleurs de fonds. Les objectifs de production ambitieux de tels programmes d'urgence sont rarement atteints, ce qui suscite inévitablement de la déception et des inversions de politiques. Ces inversions sapent à leur tour la confiance du secteur privé vis-à-vis les déclarations de politique du gouvernement. Ainsi, le secteur privé est logiquement réticent à faire les investissements à long terme nécessaires pour accroître la productivité du système alimentaire. Pour sa part, le gouvernement considère souvent cette réticence comme l'incapacité ou l'absence de volonté du secteur privé à jouer son rôle, ce qui donne lieu à une nouvelle série de changements de politiques et crée un cercle vicieux d'instabilité des politiques (voir Section thématique C). L'instauration d'un minimum de continuité dans les politiques, axée sur les aspects clés, constitue la première étape dans la conversion de ces blocages public-privé en partenariats public-privé.

» *Alignement des mesures incitatives en faveur des différents acteurs afin de mieux coordonner les efforts.* La mise en œuvre efficace du PNIA et des composantes régionales de l'ECOWAP nécessitera l'alignement des mesures incitatives en faveur des participants à différents niveaux de sorte qu'ils trouvent un intérêt à contribuer au succès des programmes. Ces différents niveaux comprennent des différences entre les Etats-membres ; les autorités nationales, provinciales et locales au sein d'un même Etat-membre ; le gouvernement, les acteurs privés et les organisations de producteurs ;

et le gouvernement et ses employés chargés de la mise en œuvre des programmes. Il existe de nombreux exemples d'incohérences entre ces mesures incitatives, comme le démontre la persistance du harcèlement généralisé et des barrières non tarifaires auxquelles sont confrontés ceux qui pratiquent le commerce agricole régional, malgré près de 30 ans d'efforts d'organisations régionales telles que le CILSS et l'UEMOA pour fluidifier le commerce régional. L'on constate une autre incohérence potentielle des mesures incitatives entre le Nigeria et le reste de la Communauté à propos de l'approche régionale. Tel qu'indiqué à l'Annexe 11.1, le nouveau PNIA du Nigeria, le Programme de transformation agricole, ne mentionne explicitement ni le PDDAA ni l'intégration régionale, ce qui soulève la question du niveau d'engagement du Nigeria vis-à-vis d'une approche régionale du développement agricole. Le cofinancement régional d'activités nationales (telles que les subventions ciblées d'intrants) uniquement si elles remplissent les normes régionales constitue une tentative souhaitable d'aller au-delà de la pression morale pour essayer d'assurer une cohérence entre les intérêts de chaque Etat-membre et ceux de la Communauté. Un cofinancement similaire entre différents niveaux de gouvernement (national, provincial et local) au sein des pays devrait être envisagé.

» *Financement et appropriation.* Bien que le PDDAA soit présenté comme une initiative dirigée par les Africains et aux mains des Africains, les plans d'investissement proposés pour l'Afrique de l'Ouest accusent tous de grands déficits de financement que les pays et la CEDEAO demandent aux donateurs extérieurs de combler. Il faut alors se demander si les programmes proposés ont une chance d'être mis en œuvre à l'échelle où ils ont été planifiés et si cela est réaliste. Même financé, lorsque de 60 à 90 % d'un programme est financé par des non-Africains, il est raisonnable de se demander qui est le véritablement maître de ce programme. Le ROPPA s'est plaint de fait que le calendrier du PDDAA soit progressivement passé sous le contrôle d'étrangers (voir la section thématique

B à la page 345 consacrée à l'implication des intervenants dans le PDDAA), mais cela peut être une conséquence inévitable du fait de proposer des programmes trop ambitieux qui dépendent fortement de financements extérieurs.

» *Amélioration de la gouvernance et du climat général des affaires.* Tous les PNIA et les PRIA reconnaissent que la bonne gouvernance et la réduction des coûts de transaction sont essentiels au succès des programmes. Il est important que cette affirmation ne demeure pas un vœu pieux. Même si plusieurs Etats de la CEDEAO ont adopté d'importantes réformes pour améliorer leurs climat des affaires, tous les pays de la zone, à l'exception du Ghana et du Cap-Vert, se classent encore dans le dernier tiers de tous les pays du monde en termes de facilité de faire des affaires (World Bank, 2012b). Tant que cette situation persiste, on voit mal comment l'Afrique de l'Ouest peut devenir compétitive à l'échelle mondiale pour autre chose que pour quelques produits tropicaux pour lesquels la région possède un fort avantage géographique.

### *11.9 Synthèse des principales conclusions*

Après une longue période de négligence de l'agriculture pendant les années 1980 et 1990, les politiques de la région sont devenues plus favorables à la croissance agricole depuis les années 2000. Les efforts de la PAU et de l'ECOWAP/PDDAA pour sortir les pays et la sous-région des approches axées sur les projets et les orienter vers une approche plus sectorielle du développement agricole soulèvent l'espoir d'un processus plus cohérent, plus rationnel et plus porté par le niveau local. Dans la plupart des pays et au niveau régional, le degré d'implication des acteurs, en particulier des groupes d'agriculteurs, dans le débat sur les politiques et dans leur conception a été plus important ces dernières années que dans de nombreux exercices de planification précédents. Cela a créé un débat plus ouvert et démocratique sur les objectifs et les stratégies de développement que lorsque les stratégies de développement étaient élaborées en grande partie au sein des départements ministériels.

L'approche qui consiste à relier les stratégies nationales de façon cohérente aux stratégies régionales, initialement élaborées par le biais de la PAU de l'UEMOA, puis étendues dans le cadre de l'ECOWAP/PDDAA, a été mise en place de façon réfléchie, avec des directives claires sur les activités les plus adaptées au niveau national ou au niveau régional. De plus, les plans d'investissement nationaux et régional qui en sont ressortis mettaient généralement l'accent sur les denrées alimentaires (tels que le riz, le manioc et les produits d'origine animale) dont la demande augmente rapidement. Aux termes du PDDAA, l'élaboration des Plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) pour tous les Etats membres de la CEDEAO, menée à l'aide d'un ensemble de méthodes similaires et avec un appui fourni dans le cadre d'ateliers communs pour les équipes de conception nationales, a créé un processus d'apprentissage mutuel et d'examen par les pairs entre les équipes nationales. Cette approche a probablement amélioré la conception des programmes nationaux et permettra, si le réseau est maintenu, un apprentissage mutuel au fil de la mise en œuvre du programme. Les programmes régionaux cherchent aussi à créer des mesures incitatives afin de décourager les Etats d'adopter des politiques telles que les restrictions commerciales comme moyen de contenir la volatilité des prix au niveau national, car de telles mesures ne font que renforcer l'instabilité au niveau régional.

Malgré les progrès accomplis, il demeure quelques incohérences et lacunes majeures dans les politiques. Les PNIA qui ont découlé du processus du PDDAA mettent généralement un fort accent sur le développement infrastructurel (particulièrement pour la maîtrise de l'eau), mais varient considérablement en ce qui concerne l'équilibre entre les dépenses directes destinées à appuyer la production à la ferme (par exemple, à travers des subventions pour les intrants) et les investissements dans d'autres segments du système agroalimentaire. Beaucoup fixent des objectifs de production très ambitieux qui, en plus d'être techniquement discutables, dépendent grandement de financements extérieurs, ce qui peut limiter l'appropriation des programmes au niveau local. Bien que ces plans mentionnent la nécessité de développer l'ensemble

de la chaîne de valeur, les investissements dans la commercialisation (en particulier la mise en place de systèmes améliorés de vente de denrées alimentaires en gros) et la transformation, la sécurité sanitaire des aliments, la recherche et le développement du capital humain, qui seront tous de plus en plus importants pour une transformation structurelle efficace du système alimentaire, sont plutôt peu mis en exergue dans certains de ces plans. De même, au niveau national comme au niveau régional, l'articulation est relativement faible entre les programmes nationaux d'investissement agricole et les programmes d'investissement industriel, qui comprennent généralement un volet consacré à l'agro-industrie, ainsi qu'avec les programmes visant à améliorer l'électrification rurale. Tandis que la plupart des programmes nationaux d'investissement reconnaissent aussi que procurer un régime foncier et des droits à l'utilisation de l'eau plus fiables stimule la croissance durable et équitable de l'Agriculture, dans la plupart des cas les liens entre programmes d'investissement et initiatives de renforcement du régime foncier et des droits à l'utilisation de l'eau ne sont pas clairement expliqués.

En fin de compte, les politiques agricoles ne sont efficaces que lorsqu'elles peuvent être mises en œuvre, et l'Afrique de l'Ouest éprouve d'énormes difficultés à renforcer les capacités et les incitations des particuliers et des institutions chargées de mettre ces politiques en œuvre. La cohérence des politiques sur la durée est également primordiale, car de fréquents changements de politiques peuvent créer un cercle vicieux dans lequel les acteurs privés deviennent réticents à investir à cause de la peur de ce que les changements de politique n'entraient la rentabilité de leurs investissements. Cette réticence suscite souvent, en retour, un nouveau cycle de changements de politiques, car pour le gouvernement cette réticence signifie l'incapacité du secteur privé à jouer un rôle constructif. L'examen de la cohérence et de la mise en œuvre des politiques plaide pour des programmes de politiques et d'investissement simples et fortement ciblés, particulièrement au début du processus, lorsque les ressources humaines et institutionnelles sont relativement limitées.

## Annexe au Chapitre 11

### Analyse des plans nationaux d'investissement agricole (PNIA) et des affectations budgétaires des gouvernements au développement agricole

#### Analyse des PNIA du Sénégal, du Mali, du Nigeria et du Ghana

##### Sénégal

Le PNIA du Sénégal (République du Sénégal, 2010) couvre la période 2011-2015. Le plan prévoit pour les dix prochaines années de lancer le Sénégal sur une trajectoire qui débouchera sur une croissance agricole sans précédent pour le pays, conforme au document de politique générale du Sénégal, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP). Le programme s'est fixé des objectifs très ambitieux, notamment les suivants :

- » Accroître la part du secteur agricole dans le PIB de 16 % à 21,5 % en 2020, de façon à rendre l'économie plus agricole au cours de la prochaine décennie (une inversion de la tendance que les pays suivent généralement à mesure que leur économie croît).
- » Accroître le taux de croissance annuelle du PIB agricole de 5 % à 7,4 % en 2015.
- » Stimuler le taux d'autosuffisance du pays en céréales en le faisant passer de 53 % en 2010 à

186 % en 2020 (cela signifie que le Sénégal deviendrait un exportateur net de céréales). Cela résultat sera obtenu en doublant quasiment les rendements du mil, du sorgho et du maïs, en doublant (voire plus) ceux du riz (de 3,2 tonnes/ha à 6,7 tonnes/ha) et en triplant la production de riz sur cette période.

- » Réduire le taux de pauvreté du pays de 38 % en 2010 à 18 % en 2020 en augmentant les revenus de l'agriculture et en baissant les prix à la consommation des produits alimentaires.

Le programme couvre huit objectifs stratégiques, mais pour réaliser les fortes augmentations prévues dans la production au niveau de l'exploitation, plus de 59 % du budget est consacré à la composante visant à accroître la production et à améliorer la productivité au niveau de l'exploitation. Ce chiffre est à comparer aux 5 % dédiés à l'amélioration de l'accès au marché, au 1 % destiné à renforcer les capacités des divers intervenants tels que les groupes de producteurs et les organisations interprofessionnelles, ainsi qu'au 0,6 % affecté à l'amélioration de

Tableau d'annexe A11.1 Eléments de coût du plan d'investissement du PDDAA du Sénégal, 2011-2015

| Élément   | Coût (millions de FCFA) | Coût (millions de \$EU <sup>a</sup> ) | % du coût total |
|---|-------------------------|---------------------------------------|-----------------|
| 1 Réduction des risques climatiques par la maîtrise de l'eau                              | 267 935.9               | 535.9                                 | 19.9            |
| 2 Préservation et gestion durable des autres ressources naturelles                        | 148 899.0               | 297.8                                 | 11.1            |
| 3 Accroissement de la production et amélioration de la productivité                       | 799 446.1               | 1598.9                                | 59.4            |
| 4 Développement de la transformation agricole   | 8 210.0                 | 16.4                                  | 0.6             |
| 5 Amélioration de l'accès aux marchés de produits agricoles                               | 68 087.2                | 136.2                                 | 5.1             |
| 6 Renforcement de la recherche pour la création et le transfert de nouvelles technologies | 7 501.1                 | 15.0                                  | 0.6             |
| 7 Renforcement des capacités des acteurs  | 14 672.3                | 29.3                                  | 1.1             |
| 8 Bonne coordination et gestion sectorielle sûre  | 31 326.4                | 62.7                                  | 2.3             |
| <b>Total</b>  | <b>1 346 078.0</b>      | <b>2 692.2</b>                        | <b>100.0</b>    |

Source: République du Sénégal, 2010  
<sup>a</sup> Taux de change : 500 FCFA = 1 \$EU

la transformation de même qu'au financement de la recherche agricole (Tableau d'annexe A11.1). Sur les 59 % du budget consacré à la composante « production et productivité agricoles », près de la moitié (49 %) sert aux subventions des intrants et 69 % aux frais de fonctionnement plutôt qu'aux investissements. La majeure partie des investissements cible l'irrigation et la gestion de l'eau.

Le budget du programme met donc fortement l'accent sur l'accroissement à court terme de la production à la ferme à travers la stimulation des subventions des intrants plutôt que sur les questions à plus long terme de transformation structurelle du système alimentaire, comme le montre le niveau de ressources relativement faible alloué à l'amélioration de la commercialisation, à la transformation et aux mesures nécessaires pour assurer aux transformateurs et aux détaillants un produit de qualité et de quantité constantes grâce à des normes et standards améliorés et à un système de vente en gros renforcé. Le programme ne dégage explicitement aucune ressource pour résoudre la question sensible du régime foncier (voir section thématique D à la page 355), même s'il reconnaît que sa persistance en menace gravement le succès.

Le document de programme soulève lui-même la question de savoir si une forte dépendance vis-à-vis des subventions constitue une approche pérenne (p. 10) :

*De fait, l'efficacité de la subvention fait l'objet de beaucoup de débats, qui portent notamment sur l'importance de la capture par les intermédiaires d'une bonne partie des ressources et sur la durabilité du système par les finances publiques.*

Le programme proposé, d'un montant de 2,7 milliards de \$EU sur cinq ans, est coûteux et les fonds nationaux et des donateurs disponibles en 2010 ne pouvaient en couvrir qu'environ la moitié. Ainsi, le programme a souffert d'un déficit de financement d'environ 1,3 milliard \$EU. En termes de sous-secteurs, le programme a affecté 69 % de ses ressources aux cultures, 11 % à l'élevage, 11 % aux programmes environnementaux, 5 % à la pêche, 3 % aux infrastructures rurales et 1 % à la transformation. Reconnaisant qu'un développement agricole véri-

table implique beaucoup plus que l'intervention du ministère de l'agriculture, le programme a créé un comité de pilotage dirigé par la Primature et comprenant des représentants des ministères de l'Agriculture, de l'économie et des Finances ; des affaires de la CEDEAO ; des infrastructures ; des autorités locales ; de la recherche ; de la transformation et du commerce agricole, ainsi que des représentants des organisations d'agriculteurs, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement. Le document de programme reconnaît que la capacité du gouvernement à gérer un tel programme sera mise à mal au vu des ressources humaines et institutionnelles actuelles. Néanmoins, sur les 2 % du budget alloué à la gestion du programme, il n'y a aucune rubrique explicite pour l'expansion du nombre d'analystes et de gestionnaires de programme.

## Mali

En 2010, le Mali a élaboré un Plan national d'investissement prioritaire dans le secteur agricole (PNIP-SA) (République du Mali, Cellule nationale CEDEAO, 2010). Le PNIP-SA ne représente qu'une partie du plan d'investissement élaboré par le pays pour le développement agricole au cours de la période 2011-2015. Cette partie a été présentée à la CEDEAO et aux partenaires au développement alors que le pays poursuivait l'élaboration de son programme décennal intégral, le Plan national d'investissement dans le secteur agricole (PNISA).<sup>148</sup> Le PNIP-SA est un projet partiel, car même pour la période 2011-2015, il ne couvre pas les efforts substantiels de développement du riz irrigué à l'Office du Niger, entrepris dans le cadre de l'Initiative Riz lancée par le pays et que le gouvernement comptait poursuivre, même si la CEDEAO et des partenaires au développement devait s'y opposer. En ce sens, le PNIP-SA est un document transitoire, au moment où le pays se dirige progressivement vers une approche de planification sectorielle qui doit être incarnée par le PNISA et guidée par des objectifs de politique plus larges inscrits dans la Loi d'orientation agricole (LOA) du Mali.

<sup>148</sup> En 2013, le PNISA n'avait pas encore été achevé. Jusqu'en septembre de cette année, lorsque le pays a retrouvé un gouvernement élu, les discussions avançaient lentement à cause de la grave crise politique et sécuritaire que le pays a connue en 2012 et 2013.

Le PNIP-SA met l'accent sur le renforcement du développement des chaînes de valeur maïs, mil, sorgho, riz en dehors de la zone de l'Office du Niger, élevage/viande et pêche. Le document souligne la nécessité d'accroître la productivité à toutes les étapes de la chaîne de valeur, pas seulement au niveau de la ferme, et relève que les préoccupations du plan pour l'équité entre les sexes ont justifié l'accent mis sur les activités de commercialisation qui sont dominées par les femmes. Le PNIP-SA comprend également une composante axée sur les activités transversales de sécurité alimentaire, à savoir l'éducation nutritionnelle, une contribution au fonds national de développement agricole qui vise essentiellement à améliorer l'accès des agriculteurs au crédit et l'agrandissement du stock national de sécurité alimentaire.

Comme le plan d'investissement du Sénégal, le PNIP-SA malien prévoyait des augmentations de production très ambitieuses, notamment le doublement des rendements de maïs sur cinq ans (de 2 tonnes/ha à 4 tonnes/ha), le doublement des rendements de sorgho (de 1 tonne/ha à 2 tonnes/ha) et une augmentation de 30 % des rendements de mil. Toutefois, en ce qui concerne le riz, toutes les augmentations prévues devaient être obtenues grâce à la mise en exploitation de nouveaux espaces dans des petits périmètres irrigués villageois et des terres marécageuses irriguées (bas-fonds et mares). La croissance prévue de la production animale était au moins aussi ambitieuse, avec une hausse attendue du taux de croissance de l'offre en viande de 3,5 % par an en 2010 à 9 % d'ici à 2015 et une hausse de 348 % de la production de la pisciculture en eau douce/aquaculture sur les

cinq ans. Bien que le plan appelle à poursuivre les subventions des engrais, le budget du PNIP-SA, davantage que le programme sénégalais, est axé sur des aspects structurels tels que l'investissement (en particulier l'amélioration des terres) et sur le renforcement des capacités plutôt que sur les dépenses de fonctionnement (Tableau d'annexe A11.2). Le composante riz exigeait aussi un relevé cadastral dans les zones couvertes par cette denrée ainsi que le parrainage de discussions entre les différents intervenants afin d'aborder les questions de propriété foncière, avec pour objectif d'essayer de sécuriser davantage le régime foncier. Les autres composante n'avaient pas d'activités concernant explicitement le régime foncier, sachant qu'une nouvelle loi y relative était en cours de rédaction au même moment, conformément aux réformes préconisées par la LOA.

En partie parce qu'il n'incluait pas les projets d'irrigation à grande échelle entrepris par le gouvernement, le budget du PNIP-SA ne représentait qu'environ un quart du PNIA du Sénégal (717 millions \$EU sur cinq ans contre 2 692 millions \$EU). Cependant, comme le programme du Sénégal, celui du Mali dépend fortement des financements extérieurs. Le plan prévoit que seul 20 % du budget serait couvert par le gouvernement malien ; les « bénéficiaires » (les agriculteurs et les autres acteurs de la chaîne de valeur) en couvriraient 15 % et les 65 % restants devraient être couverts par les partenaires au développement. Cette forte dépendance vis-à-vis des financements extérieurs soulève la question de savoir à qui « appartient » vraiment le programme.

*Tableau d'annexe A11.2 Répartition des coûts du PNIP-SA du PDDAA du Mali, 2011-2015*

| Eléments                    | Coût<br>(millions de FCFA) | Coût<br>(millions de \$EU) <sup>a</sup> | % du total  |
|-----------------------------|----------------------------|---|-------------|
| Renforcement de capacités   | 42 840                     | 85.7                                    | 12%         |
| Investissements             | 198 204                    | 396.4                                   | 55%         |
| Production et compétitivité | 99 164                     | 198.3                                   | 28%         |
| Recherche et formation      | 11 139                     | 22.3                                    | 3%          |
| Sécurité alimentaire        | 7 500                      | 15.0                                    | 2%          |
| <b>Total</b>                | <b>358 846</b>             | <b>717.7</b>                            | <b>100%</b> |

Source: République du Mali, Cellule nationale CEDEAO, 2010

<sup>a</sup> Taux de change : 500 FCFA = 1 \$EU.

La stratégie de mise en œuvre du PNIP-SA exige une approche décentralisée, avec une forte implication des autorités locales, des producteurs et des associations interprofessionnelles, conformément à la politique de décentralisation globale du Mali et à l'approche de la politique agricole énoncée dans la LOA. Néanmoins, le document du PNIP-SA note que le succès du programme pourrait être menacé par le fait que les intervenants pourraient ne pas se l'approprier le considérant simplement comme une initiative de plus du gouvernement central ainsi que par les lourdeurs administratives qui en ralentiraient l'exécution. En réalité, des facteurs macro-politiques d'une autre portée sont entrés en jeu en 2012 et ont bloqué la mise en œuvre du programme, à savoir le coup d'Etat de mars 2012 et l'occupation des deux tiers nord du pays par des rebelles djihadistes. Avec le rétablissement d'un gouvernement élu en septembre 2013, la mise en œuvre du PNIP-SA va probablement se poursuivre.

### Nigeria

Par le passé, les politiques agricoles du Nigeria ont souvent été erratiques, incohérentes et caractérisées par l'incertitude quant à leur évolution future, ce qui a pu décourager l'investissement et réduire les incitations à la production. Toutefois, des années 1990 à 2005, les politiques ont évolué vers la baisse des taxes à l'exportation des produits agricoles et la réduction de l'aide pour les produits de substitution aux importations dans ce secteur (comme le montre le Tableau 11.1, à la page 298). Depuis 2005, la croissance agricole s'est accélérée, avec une croissance moyenne du secteur supérieure à 7% de 2006 à 2008, et est devenue la principale source de croissance globale de l'économie nigériane (Walkenhorst, 2009 ; Federal Government of Nigeria, 2010).

En 2010, le Nigeria a élaboré son PNIA, inspiré par le plan et le budget stratégiques triennaux continus du gouvernement pour ce secteur (la Stratégie sectorielle à moyen terme et le cadre budgétaire à moyen terme). Il était également considéré conforme au précédent plan du gouvernement en cinq points pour l'agriculture et le programme du gouvernement fédéral en sept points pour la relance économique. Ce dernier cible les secteurs majeurs devant permettre au Nigeria de devenir l'une des 20

plus grandes économies du monde d'ici à 2020, à savoir l'électricité et l'énergie, la sécurité alimentaire et l'agriculture, la création de richesse et l'emploi, le transport de masse, la réforme foncière, la sécurité et l'éducation qualitative et fonctionnelle.

Le PNIA a adopté une approche « chaîne de valeur » au développement de l'Agriculture, avec des investissements ciblant non seulement la production au niveau de l'exploitation, mais aussi la commercialisation, l'amélioration des normes et standards des intrants et l'amélioration de l'étiquetage et du conditionnement des produits transformés. Le plan appuie l'agriculture familiale, mais prévoit un rôle pour l'agriculture commerciale à grande échelle dans la stratégie de croissance du pays. Comme les PNIA du Mali et du Sénégal, les plans d'investissement nigériens anticipent de très rapides hausses de production, y compris un doublement de la productivité des cultures entre 2011 et 2015, soit plus du doublement des rendements de lait par vache (de 2 000 kg/an à 5 000 kg/an) et plus du quadruplement de la production halieutique. Ces résultats seraient obtenus grâce à l'adoption de variétés améliorées de semences et de stock reproducteur par 50 % des agriculteurs d'ici à 2015 et par 75 % d'entre eux d'ici à 2020, à une hausse de 30 % de l'utilisation des engrais dans l'ensemble du pays et de 50 % de l'utilisation de la traction animale et de petites machines agricoles. Par conséquent, le plan prévoit que le nombre de ménages souffrant d'insécurité alimentaire baisserait de moitié en cinq ans et que la valeur des importations de denrées alimentaires chuterait de 50 % d'ici à 2015 et de 90 % d'ici à 2020. Comme les plans du Mali et du Sénégal, le PNIA du Nigeria exigerait un afflux massif de fonds supplémentaires, car le déficit de financement pour ce plan quinquennal a été estimé à 1,567 milliards \$EU.

En septembre 2011, soit un an seulement après l'achèvement de son PNIA, le ministère fédéral de l'agriculture et du développement rural du gouvernement nouvellement élu a publié son Programme de la Transformation Agricole dans le cadre du programme plus général du Président Goodluck Jonathan pour la transformation de l'économie du Nigeria (Federal Government of Nigeria, 2011 ; Federal Ministry of Agricultu-

re and Rural Development of Nigeria, 2011). Le programme de transformation économique du Président est axé sur quatre domaines thématiques : la gouvernance, le développement du capital humain, les infrastructures et le secteur réel.<sup>149</sup> L'agriculture et l'industrie (y compris l'agro-industrie) font partie du secteur réel, mais leur développement dépendra aussi fortement des progrès accomplis dans les trois autres domaines thématiques.

Le programme de transformation agricole comprend une vision et des principes destinés à guider la politique de développement agricole du Nigeria, ainsi que les enseignements tirés d'expériences réussies par d'autres pays (particulièrement en Asie). Le programme met l'accent sur les chaînes de valeur du riz, du manioc, du sorgho, du cacao, du coton, du maïs, du lait, des bovins, du cuir, de la volaille, du palmier à huile et de la pêche, ainsi que sur la redynamisation de la vulgarisation agricole en vue de stimuler la croissance de la productivité dans l'exploitation. Certaines approches (par exemple, l'accent mis sur les partenariats public-privé et la cessation de l'implication directe du gouvernement dans la distribution des engrais) sont semblables à celles énoncées dans le PNIA précédent. Toutefois, il existe de nouvelles initiatives, telles que la création de sociétés de commercialisation. Celles-ci doivent appartenir à des acteurs privés, mais prévoir un appui de l'état dans certaines fonctions de coordination qu'exerçaient les défunts offices de commercialisation.

Comme dans le précédent PNIA, le Programme de transformation agricole fixe des objectifs très ambitieux, tels que l'accroissement du rendement moyen du manioc de 10 tonnes/ha à 25 tonnes/ha sur cinq ans. À la lecture du document, le lien entre le programme de transformation et le processus national du PDDAA n'apparaît pas clairement mais à partir de 2013, le Nigeria présentait le Programme comme le moteur du processus du PDDA dans le pays. Le Programme de transformation agricole est conforme à l'objectif du PDDAA de passer à une approche sectorielle lorsqu'il déclare qu'« elle est révolue, l'époque où l'on traitait l'agricul-

ture comme un projet de développement ». Il est également conforme à la vision du PDDAA qui consiste à considérer l'agriculture comme un facteur important de large croissance économique. Pourtant, pas une fois dans le document du Programme de transformation agricole de 89 pages ni dans le Programme général de transformation économique de 208 pages le PDDAA et l'ECOWAP ne sont cités ; la CEDEAO elle-même n'est que peu mentionnée, principalement en rapport avec le Tarif extérieur commun.

L'importance relativement limitée qu'accorde le Programme de transformation agricole aux questions régionales suggère que pour le moment la stratégie du Nigeria consiste à se concentrer sur la réforme interne de son secteur agricole, en accordant peu d'attention à la manière dont le processus s'intègre dans l'approche élargie de l'ECOWAP. En effet, compte tenu du poids de l'économie du Nigeria dans la région, il se peut qu'il faille ajuster l'ECOWAP pour tenir compte du Programme de transformation agricole du Nigeria plutôt que l'inverse.

## Ghana

Le PNIA du Ghana s'est construit autour d'un processus que le pays avait déjà lancé en 2008 afin de planifier la mise en œuvre de la Politique révisée de développement des secteurs alimentaire et agricole (FASDEP II) du Ghana. Cette politique est guidée par la vision d'une « agriculture modernisée aboutissant à une économie structurellement transformée et se traduisant en termes de sécurité alimentaire, d'opportunités d'emploi et de réduction de la pauvreté » (Government of Ghana, 2010). Le mécanisme de mise en œuvre des cinq premières années (2011-2015) de la FASDEP II est le Plan d'investissement à moyen terme dans le secteur agricole (METASIP), que le Ghana a intégré dans le processus du PDDAA et qui est devenu le PNIA du pays.

Le METASIP s'articule autour de six programmes (Tableau d'annexe A11.3), qui correspondent aux six objectifs de la FASDEP II, à savoir :

» Sécurité alimentaire et préparation aux urgences

<sup>149</sup> Le secteur réel réfère aux composantes de l'économie qui produisent des biens physiques plutôt que des services.

Tableau d'annexe A11.3 Budget du PNIA du Ghana (METASIP), 2011-2015

| Programme/Composante  |  | Total (millions de \$EU) | % du total    |
|---|--|--------------------------|---------------|
| <b>Programme 1 : Sécurité alimentaire et préparation aux urgences</b>                       |  |                          |               |
| 1.1   | Amélioration de la productivité  | 94.3                     | 8.9%          |
| 1.2   | Amélioration de la nutrition   | 7.7                      | 0.7%          |
| 1.3   | Diversification des moyens de subsistance pour les pauvres   | 15.2                     | 1.4%          |
| 1.4   | Stockage et distribution des denrées alimentaires  | 1.0                      | 0.1%          |
| 1.5   | Systèmes d'alerte précoce et préparation aux urgences  | 6.0                      | 0.6%          |
| 1.6   | Irrigation et gestion de l'eau   | 198.3                    | 18.7%         |
| 1.7   | Services de mécanisation   | 69.3                     | 6.5%          |
| <b>Total du Programme 1</b>   |  | <b>391.8</b>             | <b>36.9%</b>  |
| <b>Programme 2 : Croissance accrue des revenus</b>  |  |                          |               |
| 2.1   | Promotion de la production végétale, animale et halieutique à des fins commerciales                                | 128.2                    | 12.1%         |
| 2.2   | Création de nouveaux produits  | 7.1                      | 0.7%          |
| 2.3   | Création d'une chaîne de valeur pilote   | 140.2                    | 13.2%         |
| 2.4   | Intensification des concepts d'organisations paysannes et de petits planteurs                                      | 3.0                      | 0.3%          |
| 2.5   | Développement des infrastructures rurales  | 311.9                    | 29.4%         |
| 2.6   | Agriculture urbaine et péri-urbaine  | 1.0                      | 0.1%          |
| <b>Total du Programme 2</b>   |  | <b>591.4</b>             | <b>55.7%</b>  |
| <b>Programme 3 : Compétitivité accrue et meilleure intégration</b>                          |  |                          |               |
| 3.1   | Commercialisation des produits agricoles ghanéens aux niveaux national et international                            | 16.3                     | 1.5%          |
| <b>Total du Programme 3</b>   |  | <b>16.3</b>              | <b>1.5%</b>   |
| <b>Programme 4 : Gestion durable des terres et de l'environnement</b>                       |  |                          |               |
| 4.1   | Sensibilisation et utilisation des technologies GDT par les agriculteurs et les agricultrices                      | 19.3                     | 1.8%          |
| <b>Total du Programme 4</b>   |  | <b>19.3</b>              | <b>1.8%</b>   |
| <b>Programme 5 : Sciences et technologies pour le développement alimentaire et agricole</b> |  |                          |               |
| 5.1   | Adoption des technologies sur l'ensemble de la chaîne de valeur et application des biotechnologies à l'agriculture | 1,5                      | 0.1%          |
| 5.2   | Financement de la recherche agricole et gestion des informations sur la recherche agricole                         | 34.6                     | 3.3%          |
| <b>Total du Programme 5</b>   |  | <b>36.1</b>              | <b>3.4%</b>   |
| <b>Programme 6 : Coordination institutionnelle</b>  |  |                          |               |
| 6.1   | Renforcement institutionnel pour la coordination intra-ministérielle   | 2.5                      | 0.2%          |
| 6.2   | Coordination interministérielle  | 0.8                      | 0.1%          |
| 6.3   | Partenariat avec le secteur privé et les organisations de la société civile  | 2.1                      | 0.2%          |
| 6.4   | Coordination avec les partenaires au développement   | 1.2                      | 0.1%          |
| <b>Total du Programme 6</b>   |  | <b>6.6</b>               | <b>0.6%</b>   |
| <b>Total du METASIP</b>   |  | <b>1061.5</b>            | <b>100.0%</b> |

Source: Government of Ghana, 2010.

Chiffres convertis du GHC en \$EU par les auteurs sur la base du taux de change moyen de 2010, soit 1 GHC = 0,6927 \$EU

- » Croissance accrue des revenus
- » Compétitivité accrue et meilleure intégration aux marchés nationaux et internationaux
- » Gestion durable des terres et de l'environnement
- » Application des sciences et des technologies au développement alimentaire et agricole
- » Amélioration de la coordination institutionnelle

Le PNIA, conformément à la déclaration de vision pour l'agriculture ghanéenne, est guidé par une conception forte du rôle que la croissance agricole peut jouer pour accélérer la transformation structurelle de l'économie. Ainsi, le programme met fortement l'accent sur le changement technologique pour stimuler les gains de productivité de l'ensemble du système agroalimentaire (comme le montrent les investissements prévus par le METASIP dans les sciences et les technologies), l'importance du renforcement de l'agro-industrie et des activités à valeur ajoutée, ainsi que l'idée selon laquelle tous les pauvres exerçant actuellement dans

l'agriculture ne sortiront pas de la pauvreté grâce à cette activité. Pour faire face à ce dernier problème, la composante « sécurité alimentaire et préparation aux urgences » comprend une sous-composante qui vise à diversifier les sources de revenus des pauvres des zones rurales, y compris le développement d'activités rurales non agricoles.

Le PNIA du Ghana met également un accent plus fort que ceux du Mali, du Sénégal et du Nigeria sur la coordination intersectorielle et interministérielle, conscient que cette coordination (par exemple, entre les investissements dans la production agricole et ceux dans la construction des routes) était insuffisante par le passé. Le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture dirigera la mise en œuvre du METASIP, en coordination avec d'autres ministères, départements et agences ainsi qu'avec divers groupes d'acteurs, mais la Cellule de coordination et de suivi des politiques de la Présidence de la république et la Commission de planification du développement national joueront un rôle de supervision essentiel. Le METASIP prévoit également des fonds pour la coordination avec les groupes d'intervenants et les bailleurs de fonds.

*Tableau d'annexe A11.4 Part des dépenses publiques totales affectées à l'agriculture, 1990-2009 (%)*

| Pays          | Part moyenne annuelle (1990-1995) | Variation moyenne annuelle (%) (1990-1995) | Part moyenne annuelle (1995-2003) | Variation moyenne annuelle (%) (1995-2003) | Part (2003) | Moyenne annuelle (2003-2009) | Variation moyenne annuelle (%) (2003-2009) |
|---------------|-----------------------------------|--|-----------------------------------|--|-------------|------------------------------|--|
| Bénin         |                                   |  | 7.0                               | -7.2                                       | 5.4         | 6.0                          | -0.6                                       |
| Burkina Faso  | 28.1                              | 1.0  | 27.4                              | -4.7                                       | 25.6        | 19.2                         | -12.3                                      |
| Cap-Vert      |                                   |  |                                   |  |             |                              |  |
| Côte d'Ivoire | 3.7                               | 7.6  | 3.1                               | -4.9                                       | 2.6         | 2.4                          | -7.3                                       |
| Ghana         | 8.5                               | 1.8  | 8.6                               | -5.8                                       | 7.2         | 8.7                          | 5.2  |
| Guinée        |                                   |  |                                   |  | 21.4        | 13.7                         | -8.6                                       |
| Guinée-Bissau |                                   |  |                                   |  | 1.8         | 1.4                          | -9.5                                       |
| Liberia       |                                   |  |                                   |  |             | 5.1                          |  |
| Mali          |                                   |  | 16.0                              | -13.9                                      | 10.0        | 11.8                         | 2.7  |
| Niger         |                                   |  |                                   |  | 17.5        | 15.5                         | -6.0                                       |
| Nigeria       | 2.6                               | 11.4                                       | 3.3                               | -4.8                                       | 2.8         | 3.6                          | 17.7                                       |
| Sénégal       | 5.4                               | -0.9                                       | 6.4                               | 2.9  | 8.5         | 12.1                         | 17.1                                       |
| Sierra Leone  |                                   |  |                                   |  | 2.8         | 2.8                          | -4.4                                       |
| Gambie        |                                   |  |                                   |  |             | 5.0                          |  |
| Togo          | 4.3                               | 3.5  | 3.8                               | -6.2                                       | 2.5         | 4.7                          | 29.7                                       |

Source: Bénin, et al., 2010

En ce qui concerne les hausses de production (sous-programme 1.1 et programme 2), le METASIP se concentre à la fois sur les produits de base et sur quelques produits d'exportation, notamment les cultures pérennes et les produits horticoles. Les mesures destinées à stimuler la production animale portent sur la pêche, l'aquaculture et l'élevage d'animaux à cycle court de reproduction tels que la volaille et les petits ruminants, afin de relancer rapidement la production et d'éviter, autant que possible que les producteurs à faible revenus ne soient exclus des programmes. Les hausses de production prévues sur cinq ans sont plus modestes que celles des PNIA du Sénégal, du Mali et du Nigeria (en général de l'ordre de 20 à 30 %) et s'appuient essentiellement sur des hausses de productivité, y compris une utilisation accrue des biotechnologies dans l'agriculture. Beaucoup des programmes de production sont axés sur les chaînes de valeur et mettent l'accent sur l'amélioration de la qualité, la valorisation et la réduction des pertes après récolte.

Bien que le plan recommande d'impliquer les universités du pays dans la composante « recherche » du programme 5 (via des subventions concurrentielles), aucun financement n'est prévu pour l'enseignement agricole au niveau universitaire et seul un financement minimal est consacré à la formation professionnelle aux compétences nécessaires pour le développement de l'industrie agroalimentaire.

Ces besoins seront peut-être couverts, en coordination avec d'autres ministères et le secteur privé, par des mécanismes décrits plus haut, mais cela n'est pas précisé dans le plan.

La promotion de bon nombre d'activités agroindustrielles inscrites dans le METASIP est censée se faire dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Le gouvernement prévoit de financer dans un premier temps certaines infrastructures nécessaires, puis de récupérer ces fonds (qui représentent environ 9 % du budget total du METASIP) grâce aux frais d'utilisation que paiera le secteur privé. Ainsi, la viabilité financière du programme dépendra de l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre de ces PPP.

Comme les autres PNIA, le METASIP exige une forte augmentation des financements actuels du gouvernement dans l'alimentation et l'agriculture. Le coût total sur cinq ans, dont le plan reconnaît qu'il n'inclut pas les salaires des fonctionnaires chargés de sa mise en œuvre, est d'un peu plus de 1 milliard de \$EU, dont les deux tiers ne sont pas disponibles et devront très probablement provenir de donateurs étrangers. Ainsi, bien que le METASIP du Ghana semble bien conçu pour faire face aux difficultés du secteur Agricole du pays, son efficacité, comme celle des autres PNIA, dépendra énormément de la façon dont il sera mis en œuvre et notamment de sa stratégie de financement.



# Section thématique B

## Participation des intervenants dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques

### L'expérience du ROPPA et des organisations nationales de producteurs<sup>150</sup>

Le Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (ROPPA) est la plus grande fédération d'organisations d'agriculteurs d'Afrique de l'Ouest. Il a été fondé en 2000 et regroupe plus de 100 organisations issues de 12 pays de la CEDEAO, francophones pour la plupart.<sup>151</sup> Le réseau est ouvert à tous les pays de la CEDEAO. Le ROPPA et ses organisations membres ont tôt fait de reconnaître que leurs intérêts vitaux étaient en jeu à l'heure où s'amorçait une reconfiguration des politiques nationales et régionales sous l'impulsion de la PAU et de l'ECOWAP au début des années 2000 et, plus tard, avec les négociations des Accords de partenariat économique avec l'Union européenne. L'expérience de ces organisations, à savoir leur influence sur les politiques agricoles nationales et régionales, permet de mieux comprendre le rôle et les contraintes de divers groupes d'intérêts qui contribuent à forger les politiques de la région.

Le ROPPA, qui se considère comme le défenseur de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest, se concentre surtout sur les plus petites exploitations agricoles familiales qui constituent la grande majorité des producteurs agricoles dans la région. Il estime qu'avec un soutien accru, les organisations de producteurs qu'il représente peuvent jouer un rôle essentiel, celui d'offrir des prestations de services de soutien technique et financier aux exploitations agricoles familiales.

### La vision du ROPPA

La doctrine du ROPPA est inextricablement liée aux débats internationaux survenus dans la seconde moitié des années 1990, suite à l'introduction de l'agriculture dans les négociations de l'OMC. Cette doctrine :

- » défend l'importance de l'agriculture familiale ;
- » s'oppose à la libéralisation des échanges agricoles en raison des multiples fonctions de l'agriculture (« l'agriculture n'est pas une marchandise ») et
- » préconise la souveraineté des Etats et Communautés économiques régionales dans le domaine de l'agriculture et des politiques alimentaires.

Le ROPPA déclare que l'agriculture familiale de l'Afrique de l'Ouest est menacée pour les raisons suivantes :

- » *Sous-investissement structurel dans les exploitations agricoles familiales* par les gouvernements ouest-africains ainsi que par leurs partenaires techniques et financiers. Le ROPPA affirme que de nombreux décideurs africains font l'équation entre agriculture moderne et opérations mécanisées à grande échelle et qu'ils font preuve d'un manque de confiance dans la capacité des petites et moyennes exploitations agricoles familiales de nourrir la région.
- » *Importations de produits agricoles à faible coût*, encouragées par les politiques agricoles et les grandes orientations du commerce extérieur qui, selon le ROPPA, ont entravé le développement des secteurs locaux de l'alimentation.

<sup>150</sup> Cette section thématique s'inspire fortement de ROPPA, 2012b

<sup>151</sup> Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo

- » *Forte concurrence pour l'acquisition de terres agricoles*, alimentée par la demande de biocarburants et se manifestant par de vastes transferts de terres à des entités nationales et étrangères qui ne pratiquaient pas l'agriculture auparavant. Le ROPPA avance que les agriculteurs des exploitations agricoles familiales ouest-africaines sont confrontés depuis des années à une concurrence déloyale des produits d'importation bon marché et devront désormais se battre encore plus pour conserver leurs propres terres.
- » *Le changement climatique*, qui fragilise encore plus le secteur agricole en raison de la dégradation des ressources naturelles, ce qui sape la productivité.
- » *Le manque d'harmonisation entre les politiques agricoles de l'Europe et de l'Afrique de l'Ouest*, notamment lorsqu'elles affectent les Accords de partenariat économique (APE) négociés avec l'Union européenne, qui prévoient des échanges exempts de droits de douane pour une gamme de produits et services entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest. Selon le ROPPA, de tels accords risquent d'inonder l'Afrique de l'Ouest de produits agricoles européens subventionnés et donc d'affaiblir la production locale et de porter atteinte à la sécurité alimentaire de la région.<sup>152</sup>

Tenant compte de ces enjeux, le ROPPA et les organisations qu'il représente ont affirmé avec force que les politiques agricoles de la région doivent reposer sur cinq principes essentiels :

1. La reconnaissance de *l'exploitation agricole familiale* en tant qu'entité légale et pilier des stratégies de développement agricole, par opposition à une stratégie ciblant ce que le ROPPA qualifie d'« agriculture capitaliste ».
2. La reconnaissance du concept de *souveraineté alimentaire* comme objectif clé de la politique alimentaire. Le ROPPA définit ainsi la souveraineté alimentaire : « le droit pour tout pays ou ensemble de pays à définir sa politique agricole

dans l'intérêt de ses populations, à développer et protéger ses productions et ses marchés afin que ceux-ci puissent satisfaire les besoins d'une alimentation saine, suffisante et culturellement acceptable et qu'ils soient également le socle pour une rémunération juste du labeur des exploitations familiales agricoles. » Sur le plan politique, la notion de souveraineté alimentaire implique une forte préférence pour les produits locaux et non importés, et un certain degré d'autonomie des décideurs en vue d'instaurer des politiques alimentaires indépendamment des restrictions imposées par des accords internationaux comme dans le cas de l'OMC.

3. *Donner la priorité au marché régional ouest-africain* (notamment la création d'un marché agricole commun au sein de l'Afrique de l'Ouest) et à la protection des frontières du marché régional contre les importations extrarégionales.
4. Offrir un *système garantissant les droits fonciers et des systèmes de production durables*.
5. Veiller à un *financement suffisant des exploitations agricoles familiales*.

### L'expérience du ROPPA avec les initiatives politiques régionales et nationales

Depuis le lancement des initiatives politiques régionales (PAU et ECOWAP), le ROPPA et ses organisations affiliées participent très activement aux consultations nationales et régionales. À titre d'exemple, le ROPPA siège au comité directeur de l'ECOWAP. Les organisations nationales de producteurs (OP) ont participé à des degrés divers à la formulation et au débat sur les programmes nationaux du PDDAA. Ce degré de participation est généralement allé au-delà des discussions traditionnelles entre responsables gouvernementaux et organisations de producteurs sur les politiques et programmes proposés, pour entamer un débat démocratique plus large sur les objectifs politiques et les moyens de les atteindre. Le ROPPA et ses organisations de producteurs affiliées ont spécifiquement réussi à faire inclure la notion de souveraineté alimentaire dans les objectifs de la PAU et de l'ECOWAP, ainsi que dans la

<sup>152</sup> L'argument du ROPPA est le suivant : même en l'absence de subventions explicites à l'exportation dans l'UE, diverses autres aides financières aux exploitants de l'UE font baisser la moyenne de leurs coûts de production, ce qui leur permet essentiellement de vendre à des prix subventionnés.

législation nationale définissant la vision d'ensemble et les objectifs de la politique de développement agricole d'un certain nombre de pays, tels que la Loi d'orientation agricole au Mali et la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale au Sénégal. Ces lois, ainsi que les programmes régionaux, ont aussi explicitement reconnu l'importance des exploitations agricoles familiales, bien qu'elles n'excluent pas l'inclusion éventuelle d'autres formes d'entreprises agricoles dans la structure de l'agriculture.

Au niveau régional, le ROPPA a aussi réussi à faire adopter la 5<sup>e</sup> bande tarifaire supérieure (finalement établie à 35 %) du Tarif douanier externe commun de la CEDEAO, visant surtout à protéger les produits agricoles « sensibles ». Il est aussi parvenu à défendre l'inclusion d'un objectif précis de l'ECOWAP consistant à offrir à l'agriculture de l'Afrique de l'Ouest des mécanismes de financement adaptés à la diversité des exploitations et des chaînes de valeur ainsi qu'à la multiplicité des investissements requis. L'organisation a aussi contribué à défendre avec succès l'inclusion de représentants des organisations de producteurs dans trois des principales structures établies pour la mise en œuvre de l'ECOWAP : la Commission consultative régionale sur l'alimentation et l'agriculture, le Fonds régional pour l'alimentation et l'agriculture, et les instruments proposés pour le suivi et l'évaluation. Le ROPPA attribue son influence considérable sur les politiques régionales à ses propres compétences organisationnelles, à sa préparation et à la mobilisation à la base, mais aussi à ses liens très étroits avec les organisations de producteurs et les ONG en Europe et en Amérique qui l'ont aidé à trouver des appuis parmi les partenaires de développement de la CEDEAO et de l'UEMOA en vue de défendre ses points de vue.

Toutefois, par le passé, le ROPPA a davantage réussi à influencer la conception de politiques agricoles régionales (PAU et ECOWAP) que des politiques commerciales plus générales (telles que le TEC de l'UEMOA et les APE en cours de négociation avec l'UE), qui ne concernent pas que le secteur agricole. L'impact de ces dernières touche une gamme plus large d'intérêts et suscitent par conséquent une plus grande lutte d'influence dans le processus d'élaboration des politiques. En

outre, le ROPPA est convaincu que les organisations de producteurs ont eu plus d'influence sur la formulation des politiques agricoles au niveau régional qu'au niveau national (à l'exemple des plans PDDAA nationaux). Le ROPPA attribue son plus faible succès au niveau national à la réticence de nombreux politiciens et bureaucrates à voir émerger des bases de pouvoir indépendantes qui pourraient, par elles-mêmes ou par le biais d'alliances avec d'autres organisations de la société civile, servir de contrepoids sur la scène politique nationale au pouvoir en place. Une deuxième hypothèse complémentaire est la suivante : au niveau national, les responsables politiques sont en prise plus directe avec les troubles urbains que pourraient causer des prix des denrées alimentaires élevés et par conséquent moins réceptifs que leurs homologues régionaux aux appels du ROPPA à mieux protéger l'agriculture.

Le ROPPA a aussi constaté que même lorsqu'il est fortement impliqué dans la conception des politiques régionales, la mise en œuvre de ces dernières pose souvent problème. Citons quelques exemples :

- » Pour ce qui est de la PAU : (i) la décision prise par l'UEMOA de lancer le programme sans tenir la réunion prévue de la commission de mise en œuvre de la PAU et dans laquelle les Organisations de producteurs devaient être représentées ; (ii) l'établissement d'un fonds régional pour l'agriculture ainsi que les procédures administratives pour sa gestion, sans avis ni consultation avec les OP ou le ROPPA ; et (iii) l'utilisation du fonds en 2008 (avec l'accord des États-membres) pour gérer la crise engendrée par l'envol des prix alimentaires et aider les personnes déplacées et non pour son objectif original qui consistait à financer certains programmes précis bénéficiant aux agriculteurs ouest-africains.
- » La lenteur d'application de nombreuses dispositions de l'ECOWAP, qui d'après le ROPPA, devraient bénéficier à ses membres.
- » Plus récemment, le sentiment que le calendrier et la planification dans le temps des procédures

de l'ECOWAP/PDDAA et du PAU ont été détournés par des intérêts au sein du G8 et du G20 qui ont insisté sur une approche du développement agricole en Afrique favorable aux partenariats public-privé avec de grosses entreprises agroalimentaires internationales. Cette approche, symbolisée par l'initiative Grow Africa du Forum économique mondial de Davos en mai 2012 et la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition promue par les Etats-Unis, qui l'accompagne, prévoit des investissements étrangers supplémentaires du secteur privé dans le secteur agricole africain et cible ambitieusement la progression de tels investissements. De l'avis du ROPPA, de telles initiatives font l'apologie de l'agriculture capitaliste, loin de la vision de l'exploitation agricole familiale qu'il envisage. De plus, dans le contexte actuel où des règles ambiguës et peu sûres régissent la propriété foncière et les droits d'utilisation de l'eau dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, le ROPPA estime que ces initiatives permettront aux entrepreneurs privés et aux entreprises multinationales de « s'accaparer » de vastes superficies de terres agricoles aux dépens des exploitations agricoles familiales. Fait également important, le ROPPA consi-

dère ces nouvelles initiatives comme un retour du programme de développement agricole de l'Afrique de l'Ouest aux mains des pays riches, ce qui sape ses efforts et ceux de ses alliés qui tentent de mettre sur pied des programmes dirigés par l'Afrique de l'Ouest elle-même. Lorsqu'il a écrit au président de la Commission de l'Union africaine le 12 mai 2012, le président du ROPPA a résumé ainsi les préoccupations de son organisation :

*« Nous voudrions tout simplement rappeler que la sécurité et la souveraineté alimentaire seront la base de notre développement général, comme tous les gouvernants africains ne cessent de le rappeler. Il s'agit d'un enjeu stratégique. C'est pourquoi nous devons bâtir notre politique alimentaire sur nos propres ressources comme c'est le cas dans l'ensemble des régions du globe. Le G8 et le G20 ne sauraient constituer des lieux indiqués pour de telles décisions. »<sup>153</sup>*

<sup>153</sup> Pour lire le texte intégral de la lettre, voir ROPPA, 2012b.



# Section thématique C

## Amélioration de l'accès aux engrais, aux semences améliorées, aux pesticides et aux intrants vétérinaires

Il est essentiel de faciliter l'accès des agriculteurs à des intrants tels que les engrais chimiques, les semences améliorées, les pesticides et les produits vétérinaires pour stimuler la productivité agricole en Afrique de l'Ouest et inverser la tendance d'épuisement des sols et de dégradation des ressources naturelles. La croissance de la productivité, qui réduit les coûts unitaires de production, est également un facteur essentiel en vue d'améliorer l'accès aux denrées alimentaires de la masse des consommateurs qui consacrent une grande part de leurs revenus à l'alimentation (voir Chapitre 6). Toutefois, l'accès à ces intrants est entravé par des problèmes structurels des marchés d'intrants agricoles en Afrique de l'Ouest.

### Problèmes structurels sur les marchés d'intrants et leurs conséquences en Afrique de l'Ouest

Ces intrants partagent plusieurs caractéristiques qui rendent peu probable la constitution spontanée de marchés compétitifs fournissant de manière fiable des engrais de grande qualité, des semences améliorées et des intrants vétérinaires aux producteurs agricoles en l'absence d'un appui des pouvoirs publics :

- » La demande de ces intrants dépend du prix attendu de la production, qui est souvent incertain, instable et qui peut être faible du fait de mauvaises infrastructures de commercialisation et des effets des politiques gouvernementales.
- » La qualité de ces intrants ne peut être déterminée par une simple inspection visuelle. Elle se révèle uniquement après usage et, même dans ce cas, il est souvent difficile de juger de leur efficacité à cause des effets de nombreux autres facteurs intermédiaires (par exemple, la disponibilité de l'eau et les organismes nuisibles) qui affectent les performances des intrants. Cette incertitude sur la qualité encourage les fournisseurs peu scrupuleux à frelater les produits, par exemple en ajoutant du sable aux engrais. En l'absence de mécanismes efficaces de contrôle de la qualité, à l'instar de normes et standards effectifs et de garanties fiables de la part des fournisseurs, de tels comportements pourraient créer une situation dans laquelle les entrants de mauvaise qualité dament le pion aux produits de qualité en raison des prix bas des produits de mauvaise qualité et de la difficulté pour les agriculteurs de distinguer les deux à l'avance.
- » Pour être bien utilisés, ces produits exigent un complément d'informations techniques. Il s'agit, par exemple, des instructions sur les périodes et les taux d'application des engrais et des pesticides, ainsi que du choix de la meilleure combinaison de nutriments pour fertiliser les cultures et les sols d'un agriculteur donné. Ne pas fournir ces conseils techniques peut gravement nuire à l'efficacité de ces intrants. En ce qui concerne les pesticides et les produits vétérinaires, cela peut même présenter un important risque sanitaire pour les producteurs, leurs familles, leurs animaux et les consommateurs. Le fort taux d'analphabétisme dans les zones rurales de nombreux pays de la CEDEAO tire vers le haut le coût de l'offre de ces conseils techniques, car elle devra davantage s'appuyer sur la communication orale que sur des supports écrits.
- » La rentabilité économique de l'utilisation de ces intrants, notamment les engrais et les semences, est incertaine en milieu non irrigué, où la pluviométrie est imprévisible. En l'absence d'outils de gestion des risques tels que l'assurance-intempéries, les paysans réfractaires au risque

auront tendance à sous-utiliser ces intrants et pourraient en différer l'achat jusqu'à ce qu'ils soient sûrs que la saison des pluies est bien installée. Ce retard dans leurs achats déplace la totalité du risque lié à la tenue des stocks vers les fournisseurs d'intrants. Ce risque les incite à réduire leurs stocks, ce qui peut créer des pénuries si les conditions de production se révèlent bonnes.<sup>154</sup>

» Les dépenses nécessaires pour ces intrants peuvent être considérables au regard des revenus nets des agriculteurs et la rentabilité ne s'obtient en général qu'après plusieurs mois, une fois récoltes effectuées ou l'animal vendu. Ainsi, même si l'utilisation des intrants est rentable, en l'absence d'un marché du crédit fonctionnel les contraintes de trésorerie empêchent fréquemment les agriculteurs d'en acheter. Par le passé, les systèmes de commercialisation à circuit unique pour les cultures de rente telles que le coton donnaient accès aux intrants. Ceux-ci étaient fournis au moment du semis par une agence de commercialisation monopsonistique et le crédit recouvré à la récolte en en déduisant le montant de la somme finale à verser pour les cultures. Suite aux programmes de réforme du marché, beaucoup de ces systèmes à circuit unique ont été libéralisés, ce qui a rendu ces mécanismes de recouvrement de crédit moins applicables et, par conséquent, réduit l'accès des paysans à ces intrants. Ainsi, la création de marchés d'intrants fonctionnels doit se faire de concert avec le renforcement des systèmes financiers ruraux améliorés.

» Les engrais sont sujets à d'importantes économies d'échelle, tant pour leur fabrication que pour leur achat. Par exemple, le volume minimal d'efficacité pour une usine de production d'urée est d'environ 500 000 tonnes par an et l'importation par voie maritime de volumes inférieurs à 25 000 tonnes de produits (environ 10 000 tonnes de nutriments) peut faire grimper les prix d'environ 30 % (Morris et al.,

2007a ; Gregory et Bumb, 2006). Pourtant, seul le Nigeria a un niveau de consommation d'urée qui se rapprocherait des économies d'échelle réalisables dans la fabrication et quatre des dix pays de la CEDEAO pour lesquels des données FAOSTAT sont disponibles ont des niveaux de consommation inférieurs au volume minimal d'efficacité à l'importation.<sup>155</sup> Compte tenu des économies d'échelle et de l'intensité de capital qu'implique la fabrication des engrais, les barrières à l'entrée dans les secteurs de la fabrication et de l'importation d'engrais sont considérables. Ces barrières, dans le cas de marchés nationaux de petite taille, conduisent souvent à des oligopoles ou à des monopoles dans la fabrication et l'importation, ce qui tire davantage les prix vers le haut.

» Les engrais sont volumineux, ce qui ajoute une importante composante de coût de transport au prix que les agriculteurs paient pour les engrais, surtout lorsque les routes sont mauvaises. En Afrique de l'Ouest, ces coûts de transport sont accentués par des frais de port élevés (presque tous les engrais utilisés dans la région sont importés) et le manque de concurrence dans la fixation des frais de camionnage dans de nombreux pays (Bumb et al., 2011). Ces coûts de transport élevés génèrent aussi des prix à la production faible pour les produits agricoles, ce qui décourage encore plus l'utilisation des engrais et d'autres intrants améliorés.

» La fragmentation de la région en un grand nombre de petits marchés nationaux, dont chacun a sa propre réglementation et ses propres spécifications de produits, constitue une énorme contrainte structurelle. Par exemple, bien que les conditions de production du coton soient similaires au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali et au Togo, les sociétés nationales de coton de chacun de ces pays édictent leurs propres formules pour l'engrais NPK. Réduire cette différenciation artificielle des produits permettrait d'effectuer des achats groupés

<sup>154</sup> Ce qu'implique ce phénomène, entre autres, c'est que les outils de gestion des risques tels que l'assurance-intempéries doivent cibler aussi bien les fournisseurs d'intrants que les agriculteurs.

<sup>155</sup> Il est probable que plusieurs des cinq pays pour lesquels les données ne sont pas disponibles (Bénin, Cap Vert, Guinée-Bissau, Liberia et Sierra Leone) se situent également en dessous du niveau minimal d'efficacité à l'importation.

en grande quantité pour ces pays et pourrait permettre d'économiser jusqu'à 40 \$EU/tonne, soit environ 8 % du prix à l'exploitation des engrais au Mali (Bumb, et al., 2011). De la même façon, la différence de normes d'accès à la profession de négociant en intrants agricoles entre les pays décourage la création de réseaux régionaux efficaces de ces négociants.

- » Les très longues procédures de certification (particulièrement importante pour les semences améliorées, les pesticides et les intrants vétérinaires) augmentent les coûts, surtout quand chaque pays possède ses propres normes. La diversité des normes nationales de produits découragent l'investissement privé dans la fourniture de ces intrants, car les fournisseurs qui s'installent sur le marché doivent essayer d'amortir les coûts liés à chaque processus de certification national sur un très petit volume de marché et peuvent subir des restrictions juridiques à l'exportation de produits vers les pays voisins. Ces obstacles limitent encore plus la concurrence, favorisant ainsi l'émergence d'oligopoles ou de monopoles, qui peuvent pousser davantage à la hausse les prix aux producteurs.
- » Un problème particulièrement épineux concerne les organismes génétiquement modifiés (OGM), qui sont autorisés dans quelques pays (par ex., le Burkina Faso a approuvé le coton BT) et pas dans d'autres. Les différences de règles nationales sur les OGM empêcheront l'émergence d'un marché régional de ces semences dans un avenir proche. Néanmoins, il est probable qu'un commerce transfrontalier informel se développera, qui rendrait plus difficile toute réglementation cohérente de ces semences.

Ces problèmes structurels des marchés d'intrants en Afrique de l'Ouest ont pour effet la très faible utilisation d'intrants améliorés. Tel qu'expliqué en détail au chapitre 3, l'utilisation moyenne d'engrais dans la zone CEDEAO se situe parmi les plus faibles au monde, à moins de 7 kg/ha de terre arable, et très en dessous des niveaux enregistrés en Afrique de l'Est et australe (38). Le secteur privé a été très lent à combler le vide créé par le retrait de l'état du marché de la fourniture d'intrants, pour

des raisons structurelles dont bon nombre ont été explicitées plus haut.

### Réponse politique : subventions aux intrants

Depuis les années 1990, les Etats ouest-africains et leurs partenaires au développement, dont les ONG, ont adopté plusieurs mesures destinées à renforcer l'accès des agriculteurs aux intrants améliorés. En juin 2006, les ministres de l'Agriculture de l'Union africaine, réunis à Abuja pour le Sommet sur les engrais en Afrique, ont publié la Déclaration d'Abuja sur les engrais en faveur de la révolution verte africaine (African Union, 2006). Ladite Déclaration fixait l'objectif très ambitieux de porter l'utilisation d'engrais en Afrique subsaharienne de 8 kg/ha en moyenne à 50 kg/ha avant 2015. Dans ses dispositions, la Déclaration appelait les Etats-membres de l'Union africaine à :

- » prendre des mesures pour réduire le coût des engrais, comme l'harmonisation des réglementations pour permettre sa circulation hors douanes et hors taxes entre les régions ;
- » immédiatement mettre en place des programmes de subventions aux engrais au moyen de bons, notamment au profit des agriculteurs pauvres ;
- » promouvoir le développement des capacités de production locale d'engrais ;
- » accélérer l'investissement dans les infrastructures commerciales, le transport, les programmes de renforcement des organisations de producteurs en vue d'améliorer la commercialisation de la production et d'inciter les producteurs à utiliser les engrais.

La Déclaration a également appelé la Banque africaine de développement (BAD) à mettre en place un Mécanisme africain de financement du développement des engrais pour assurer le financement des mesures adoptées par le Sommet. La BAD a créé ce fonds en 2007. Outre les activités ci-dessus, le fonds est destiné à financer l'appui technique pour aider les Etats membres à améliorer leurs politiques en matière d'engrais et leurs

mécanismes d'achat et de distribution, mais aussi à fournir des garanties de crédit aux importateurs et aux distributeurs d'engrais.<sup>156</sup>

En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, l'UEMOA, les Etats-membres et leurs partenaires de développement ont pris plusieurs mesures ces dernières années pour améliorer l'accès des agriculteurs aux intrants. Ces mesures vont des subventions à l'appui au secteur privé pour le développement de systèmes de production et de commercialisation d'intrants.<sup>157</sup>

Malheureusement, les interventions (notamment les programmes de subvention antérieurs à la mise en place des systèmes de coupons) étaient souvent imprévisibles et désordonnées, donnant lieu à l'incertitude et, souvent, à des pertes financières pour les négociants du secteur privé, ayant investi dans des stocks d'intrants pour se retrouver ensuite en concurrence avec des programmes de distribution d'intrants subventionnés. Pour cette raison, le secteur privé hésitait à investir dans la distribution d'intrants. Cette réticence, souvent interprétée par les décideurs comme la preuve de l'incapacité du secteur privé à fournir des intrants avec efficacité, a justifié la poursuite de l'intervention publique. Ainsi est née une dynamique négative dans laquelle la fourniture d'intrants, souvent à prix subventionnés, incombaît de plus en plus au secteur public, imposant une charge budgétaire croissante à l'état.

Wanzala-Mlobela, et al. (2011) et Druilhe et Barreiro-Hurlé (2012) livrent des analyses détaillées des expériences de subvention aux engrais en Afrique, dont cinq pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Ghana, Mali, Nigeria et Sénégal). Même si le Nigeria a réactivé son programme national de subvention aux engrais en 1999, la majorité des pays ouest-africains ne l'ont fait qu'en 2008 à la suite de la hausse vertigineuse des cours mondiaux des denrées alimentaires, en le doublant souvent d'une subvention aux semences. Dans l'ensemble,

les résultats sont mitigés. Les programmes étaient marqués par les principales faiblesses suivantes :

*Absence de ciblage.* Contrairement aux programmes de plusieurs pays d'Afrique australe et de l'Est, les programmes de subvention ouest-africains se caractérisent généralement par l'absence de ciblage (ouverts à tout agriculteur, quelle que soit la variété cultivée) et font souvent intervenir l'état plutôt que le secteur privé pour l'achat d'intrants. Evoquant la décision du Nigeria d'abandonner son programme public non ciblé de subvention aux engrais en 2011 au profit d'un système de coupons impliquant les distributeurs privés, le ministre fédéral de l'Agriculture a indiqué que l'ancien programme était miné par la corruption au point que seuls 11 % de l'engrais subventionné parvenait aux « vrais agriculteurs », le reste finissant entre les mains d'« agriculteurs politiques » (Sharpedge-news.com, 2011).

L'absence de ciblage de l'engrais subventionné s'est traduit parfois par le remplacement des ventes commerciales par les produits subventionnés. Par exemple, selon les estimations d'une étude de l'IFPRI, chaque tonne d'engrais subventionné distribuée au Nigeria au cours de la période 2003-2010 a remplacé entre 0,19 et 0,35 tonne de vente d'engrais commercial (Takehima et al., 2012). Ce remplacement a eu deux effets. D'abord, il a découragé le secteur privé à investir dans la distribution d'engrais. Ensuite, il signifie que les petits agriculteurs, qui utilisaient très peu l'engrais subventionné et dont l'accroissement progressif de la production devait être plus important que celui des grands agriculteurs qui en utilisaient déjà d'importantes quantités, recevaient moins d'engrais subventionné. L'absence de ciblage a eu, de ce fait, des effets néfastes à fois sur l'efficacité et sur l'équité. Le ROPPA a également exprimé sa préoccupation quant aux subventions non ciblées des intrants, lancées par beaucoup de pays ouest-africains à partir de 2008, qui ont essentiellement profité aux grands producteurs (ROPPA, 2012b).

*Implication du gouvernement dans les achats.* Les autres problèmes majeurs comprennent la complexité et la non-transparence des procédures d'appels d'offres publiques, le manque de viabilité

<sup>156</sup> Voir <http://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/african-fertilizer-financing-mechanism/abuja-declaration/>

<sup>157</sup> Entre autres exemples, les projets Marché régional des intrants (MIR) et MIR Plus, conjointement mis en œuvre par le Centre international de développement des engrais (IFDC) et la CEDEAO, dont le but est créer des réseaux de distributeurs privés d'intrants agricoles ([http://www.ifdc.org/Projects/Current/MIR\\_Plus](http://www.ifdc.org/Projects/Current/MIR_Plus)) et la West Africa Seed Alliance ([http://idea.usaid.gov/sites/default/files/West\\_Africa\\_Seed\\_Alliance.pdf](http://idea.usaid.gov/sites/default/files/West_Africa_Seed_Alliance.pdf)), financée par l'USAID, qui promeut le développement d'une industrie commerciale des semences.

financière et la recherche fréquente de rente. Les systèmes d'appels d'offres publiques pour les importations d'engrais ont été parfois viciés par le manque de concurrence et de corruption, menant ainsi à des prix plus élevés. De plus, les retards de paiement des importateurs et des distributeurs ont eu pour conséquences la livraison tardive d'engrais aux agriculteurs et la réduction de son efficacité (Wanzala-Mlobela, et al., 2011). Dans les pays où les privés négocient directement avec les exportateurs, les prix ont été généralement plus bas, en

particulier lorsque les sociétés arrivent à négocier des réductions sur le volume et que le secteur de l'importation/vente en gros de l'engrais est compétitif. Le Kenya, qui a su libéraliser et étendre le marché de l'engrais, s'est illustré par une forte baisse du coût du produit (World Bank, 2013b).

*Négligence de la qualité de l'engrais.* En privilégiant très fortement la baisse des prix de vente des engrais aux producteurs, les programmes en ont parfois négligé la qualité de l'engrais et suscité, de

### *Encadré C.1 Recommandations pour renforcer l'efficacité des programmes de subvention aux engrais en Afrique*

1. Les gouvernements doivent se retirer de l'importation et de la distribution d'engrais et associer le secteur privé au programme de subvention afin de mettre en place un système d'importation et de distribution unique au lieu de deux circuits parallèles concurrents.
2. Remplacer le système d'appel d'offres actuel par des contrats de performance pluriannuels avec le secteur privé afin de garantir le respect des délais d'importation et de distribution de l'engrais.
3. Lever les restrictions à la participation du secteur privé aux programmes de subvention afin de stimuler la concurrence et de limiter les coûts de distribution du produit aux agriculteurs.
4. Inclure, dans les programmes de subvention, un mécanisme de ciblage (coupons d'intrants) afin d'atténuer le remplacement des ventes commerciales par des produits subventionnés et d'orienter les ressources publiques limitées vers les agriculteurs qui n'ont jamais utilisé d'engrais auparavant.
5. Adopter des mesures aptes à éliminer les goulets d'étranglement nés des lenteurs du règlement par l'état de la partie subventionnée du prix.
6. Introduire un facteur de pérennisation des programmes par le retrait progressif des subventions aux bénéficiaires actuels, la promotion de l'épargne, la levée des barrières à l'accès au crédit et l'appui aux distributeurs d'intrants à travers la formation, l'agrément et un meilleur accès au financement.
7. Incorporer des investissements complémentaires au programme de subvention afin de favoriser l'accès à d'autres intrants permettant d'améliorer les rendements et à des services consultatifs pour optimiser l'efficacité et la rentabilité de l'utilisation d'engrais.
8. Résoudre les problèmes structurels qui font flamber le coût de l'engrais et baisser la rentabilité de son utilisation (par exemple, en finançant la recherche de cultivars plus réactifs à l'engrais).

Source: Adapté de Wanzala-Mlobela et al., 2011.

ce fait, le mécontentement des agriculteurs quant à la qualité de l'intrant subventionné.

S'appuyant sur leur étude des programmes de subvention aux engrais en Afrique, Wanzala-Mlobela et al. ont proposé un ensemble de bonnes pratiques susceptibles de pallier ces problèmes (Encadré C.1). Ces bonnes pratiques préconisent l'abandon du type de subventions non ciblées très répandu parmi certains des Etats-membres de la CEDEAO et l'adoption de systèmes de coupons ciblés. En général, les subventions doivent être « intelligentes », c'est-à-dire ciblées, plafonnées et limitées dans le temps, pour créer et non pas fausser les marchés. Mais, même les systèmes de coupons exigent une conception et une mise en œuvre prudentes pour être efficaces. Le système a connu maintes difficultés, comme la distribution tardive de l'engrais, le remboursement des coupons par les agents de distribution, les coupons contrefaits, l'échange de coupons contre de l'argent par certains bénéficiaires et l'inflation des prix (lorsque la demande est supérieure à l'offre).

Les bonnes pratiques présentées dans l'Encadré C.1 concernent les programmes nationaux de subventions aux engrais. Au niveau régional, il est également important d'harmoniser les taux de subvention afin d'éviter les flux d'intrants fortement subventionnés vers des pays voisins à taux plus faibles.

### Réponse politique : création d'un marché régional des intrants agricoles

Si elles aident à régler le problème immédiat du coût élevé des intrants, les subventions ne remédient pas aux causes structurelles profondes de la cherté des intrants en Afrique de l'Ouest, notamment la fragmentation de la région en petits marchés nationaux.

Des organisations régionales, comme le CILSS, l'UEMOA et la CEDEAO, ont toutes reconnu les avantages potentiels de la création d'un marché régional des intrants performant et pris des mesures

pour le promouvoir. Par exemple, le CILSS a mis en place, depuis les années 1990, un système de normes régionales communes pour l'homologation des pesticides dans les Etats-membres. La CEDEAO a étendu ce système à l'ensemble de ses membres en 2008. De même, la Commission de l'Agriculture de la CEDEAO, s'inspirant du travail antérieur de l'UEMOA, a édicté en 2008 les règles régissant l'enregistrement, la certification et la commercialisation des semences et de matériel végétal au sein de la Communauté. L'approbation de ces règles communautaires par le Conseil des ministres de la CEDEAO et leur publication dans le journal officiel de la Communauté en 2008 devaient être suivies de l'harmonisation des législations nationales. Mais, en 2012, plusieurs Etats-membres ne l'ont pas encore fait et, même dans les pays où la législation était modifiée, les agences nationales chargées d'appliquer les règles n'avaient pas les ressources nécessaires (CORAF/WECARD, 2012). C'est dire qu'il s'agit moins d'un problème de conception de la réglementation harmonisée au niveau régional pour créer un marché régional des intrants que d'un problème de mise en œuvre au niveau national. Pour être efficace et réalisable, toute initiative visant à créer un marché régional des intrants doit s'accompagner d'un financement et d'une structure d'incitation aux niveaux national et local.<sup>158</sup>

L'accès aux intrants améliorés est indispensable à la poursuite de la transformation agricole de l'Afrique de l'Ouest. En effet, la réalisation des objectifs de production très ambitieux des PDDAA nationaux et des OMD (voir Chapitre 11) ne se fera pas sans un accès accru à ces intrants. Toutefois, d'énormes problèmes structurels pèsent sur le marché des intrants. La politique nationale initiale de subventions doit être améliorée, et des mesures politiques supplémentaires prises afin de créer des marchés régionaux opérationnels favorisant l'accès à ces intrants.

<sup>158</sup> Le maintien des marchés nationaux non intégrés crée des rentes dues aux différences de prix transfrontalières supérieures aux frais de transport. Cette situation encourage ceux qui peuvent s'approprier ces rentes (tels que les agents en poste aux frontières) à résister à la mise en œuvre des mesures visant à créer un marché plus intégré.



# Section thématique D

## Politiques relatives au régime foncier et aux droits d'usage de l'eau

La hausse des cours mondiaux des denrées alimentaires depuis 2008, la demande croissante en biocarburants et l'intérêt grandissant des gouvernements africains pour un investissement privé accru dans l'agriculture ont suscité chez les privés nationaux et les firmes étrangères beaucoup d'intérêt pour l'acquisition de terres et de droits d'usage de l'eau dans la région. Les préoccupations concernant les acquisitions de terres, que leurs critiques qualifient d'« accaparement des terres », se sont fortement politisées et ont attiré l'attention sur l'importance critique des politiques régissant le régime foncier et les droits d'usage de l'eau en Afrique de l'Ouest. Toutefois, la précarité du régime foncier est un problème qui va au-delà des préoccupations actuelles au sujet de ces acquisitions à grande échelle, car elle crée des entraves fondamentales au développement de l'agriculture dans la région. En effet, l'ECOWAP cite la précarité du régime foncier comme entrave aux investissements et à la productivité de l'agriculture ouest-africaine, mais aussi comme cause potentielle de conflit (par exemple, entre éleveurs et agriculteurs). La terre et l'eau étant des intrants hautement complémentaires, en particulier pour les systèmes irrigués, il est difficile de les aborder séparément. La question de la terre et de l'eau comporte également d'importantes dimensions de genre. En effet, dans beaucoup de régimes fonciers coutumiers de la région, le droit de posséder, d'exploiter, d'hériter la terre ou de la conserver après des investissements qui en accroissent la valeur en termes de production (par exemple, aménagements pour l'irrigation) est souvent plus faible pour les femmes.

Outre la prévention ou la réduction des conflits entre utilisateurs des ressources, des droits plus sûrs et cessibles à l'eau et à la terre encouragent l'investissement public et privé dans l'aménagement de la terre et en améliorent la rentabilité. Avec un régime

foncier sûr, la terre peut servir de garantie pour les prêts et, ainsi, améliorer l'accès des agriculteurs au capital, tandis qu'un cadastre fiable permet aux autorités nationales et/ou locales de tirer de l'impôt sur le foncier une source de financement efficace des services publics essentiels. De même, les droits cessibles à l'eau et à la terre facilitent l'accès à ces ressources pour ceux qui savent les exploiter de façon efficace et permettent à ceux qui ne peuvent pas pleinement exploiter la terre (par exemple, faute de main-d'œuvre familial ou de connaissances) d'en tirer un revenu qui leur permettra de s'adonner à des activités génératrices de revenus non agricoles (Deininget et Jin, 2006 ; Mathieu et al., 2003). En Afrique de l'Ouest, de nombreuses recherches ont relevé, en maints endroits, l'apparition de pratiques de location ou de vente foncière dans le cadre des systèmes fonciers locaux, des pratiques jadis considérées incompatibles avec le régime coutumier (Delville et al., 2001). La recherche a également montré que des systèmes locaux qui font respecter efficacement les droits fonciers peuvent offrir une sécurité adéquate du régime foncier et encourager l'investissement destiné à améliorer la productivité de la terre (Sjaastad et Bromley, 1997). Dans les zones où la valeur de la terre est élevée, les transactions foncières monétisées se multiplient. Cela inclut la monétisation des formes coutumières de dévolution foncière et l'apparition de nouveaux types de transactions comme la vente. Ces changements des systèmes fonciers coutumiers semblent confirmer les principes de base de ce que l'on appelle la « théorie évolutionniste des droits fonciers », dans laquelle la croissance démographique et l'intensification agricole tendent à pousser vers une individualisation et une commercialisation croissantes des droits fonciers (Cotula, 2007 ; Boserup, 1993).<sup>159</sup>

<sup>159</sup> L'élection de juridiction est une pratique consistant à faire appel à plusieurs systèmes pour résoudre un litige foncier.

La mise en place d'un système qui réponde aux besoins des éleveurs, dont l'activité dépend des ressources communes et de la mobilité, constitue un défi majeur pour les régimes fonciers d'Afrique de l'Ouest. Les systèmes de subsistance pastoraux ont évolué pour s'adapter aux aléas climatiques des zones arides. Basés sur la flexibilité de l'exploitation et de la gestion des terres, ils reposent sur la négociation de l'utilisation saisonnière de la terre avec les autres utilisateurs. Des conflits peuvent survenir, en particulier lorsque les agriculteurs empiètent sur les pâturages arides ou les zones humides du nord (comme le delta intérieur du Niger au Mali) qui sont essentiels au pastoralisme sahélien (Cotula, 2006). Au cours des dernières décennies, plusieurs gouvernements ouest-africains ont amorcé un changement prometteur visant à reconnaître et à protéger les droits des éleveurs à accéder aux ressources naturelles. Des lois « pastorales » ont été adoptées en Guinée (1995), en Mauritanie (2000), au Mali (2001), au Burkina Faso (2002) et au Niger (Cotula et al., 2004). La gestion transfrontalière des ressources communes, notamment la terre et les couloirs de transhumance, est un aspect important de l'ECOWAP, qui s'est doté d'un plan pour l'aménagement de couloirs de transhumance et de pâturages dans les zones transfrontalières. La CEDEAO a également adopté un programme pour la gestion durable des ressources pastorales et la gestion de la transhumance en Afrique de l'Ouest. Son plan d'action recommande le suivi des ressources pastorales et l'évaluation de leurs impacts environnementaux et socio-économiques au niveau régional.

La définition de règles claires et transparentes régissant les droits d'usage de la terre et de l'eau sera de plus en plus importante dans les années à venir, à mesure que la pression démographique, la cherté des produits agricoles et les migrations résultant du climat mais aussi les risques de conflit entre autochtones, nouveaux migrants, éleveurs et investisseurs étrangers accentuent la demande en terre arable. En Afrique de l'Ouest, l'enjeu est à la fois régional et national, puisque ces pressions risquent de provoquer d'importantes migrations transfrontalières. En effet, l'article 27 du traité de la CEDEAO offre à tout citoyen d'un Etat-membre la liberté de créer une entreprise indus-

trielle et commerciale dans n'importe quel autre Etat membre. Cependant, l'absence de clarté des régimes fonciers risque de décourager l'investissement intracommunautaire dans les entreprises agroalimentaires, pour lesquelles la terre constitue un complément à l'unité de transformation.

Les régimes fonciers ouest-africains se caractérisent par le pluralisme juridique (coexistence de systèmes de règles basées sur différents principes) reposant sur la superposition de règles inspirées des principes européens de la propriété, héritées de l'expérience coloniale, et de systèmes fonciers coutumiers et, dans certains cas, basés sur la *Charia*. C'est le cas du Sénégal où, selon les systèmes coutumiers, la terre appartient à la communauté, au lignage ou à la famille, mais jamais à un individu. Dans certaines communautés, les règles d'héritage islamique viennent se greffer à ces systèmes pour régir la dévolution des droits d'usage entre les générations. L'administration coloniale avait introduit la propriété privée et l'enregistrement foncier, mais à l'indépendance seulement 3 % des terres du Sénégal étaient officiellement enregistrées. En 1964, le régime foncier actuel, la Loi sur le domaine national (LDN), a transféré à la nation la propriété de l'ensemble des terres non enregistrées et leur administration à l'état. Par la suite, dans le cadre du processus de décentralisation, l'administration de la LDN a été déléguée aux conseils ruraux, sous la supervision de l'état. Les collectivités locales sont habilitées à attribuer la terre aux autochtones et à trancher les litiges fonciers en s'appuyant en partie sur la coutume locale. En principe, elles ne sont pas habilitées à attribuer la terre à des personnes externes à la collectivité (Faye et al., 2011).

Il est important de mettre en place des procédures et des mécanismes clairs de résolution des litiges fonciers afin d'éviter les différends prolongés, susceptibles d'entraîner des désinvestissements dans l'agriculture et, plus tard, la violence. L'enregistrement et l'octroi de titre ont été préconisés pour renforcer la sécurité du régime foncier pour les usagers et, de ce fait, promouvoir un investissement accru dans l'agriculture (Winter et Quan, 1999). Cependant, l'enregistrement implique souvent des procédures administratives compliquées, difficiles à respecter pour beaucoup de ruraux, qui

exposent les occupants actuels à un risque accru de dépossession au profit de personnes plus informées et instruites (souvent des citadins) qui savent utiliser le système pour obtenir un titre légal. Au vu de l'échec des premières tentatives de remplacement des systèmes fonciers coutumiers par des systèmes modernes et compte tenu de la dynamique des systèmes fonciers locaux, il est désormais largement admis que les politiques et lois foncières doivent s'inspirer des concepts et pratiques locaux. Cela implique, entre autres, la reconnaissance légale des droits fonciers locaux.

En soi, le pluralisme juridique des droits fonciers n'est pas nécessairement un problème. Plus que la coexistence de différents systèmes fonciers, ce sont le manque de transparence de l'administration des règles, l'éclatement du système d'autorité et la pluralité non réglementée des organes d'arbitrage qui sont à l'origine de comportements opportunistes, de l'« élection de juridiction » et de la faible capacité à résoudre les conflits. Au Sénégal, par exemple, des investisseurs ont obtenu de la terre en usant tout à la fois de demandes auprès des collectivités locales, de négociations directes avec les villages concernés, d'appel au gouvernement central (qui fait pression ensuite sur les collectivités) et de contrats de location avec les détenteurs de titres. Soixante-et-un pour cent des grandes acquisitions foncières identifiées en 2010 par Faye et al. appartiennent à des nationaux (membres, pour l'essentiel, de l'élite politique et religieuse), le reste des acquisitions allant à des entités étrangères associées à un partenaire sénégalais. L'état a activement encouragé ces acquisitions dans le cadre

de ses programmes de stimulation de la production agricole, tels que la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) et le programme de biocarburants (Faye, et al., 2011).

Plusieurs pays ouest-africains ont entrepris la réforme de leur législation foncière, afin de soutenir les prétentions foncières coutumières et de simplifier les procédures d'enregistrement. Mais, comme dans beaucoup de domaines, le fossé entre la politique déclarée et sa mise en œuvre reste grand, comme en témoignent les exemples du Sénégal susmentionnés. De plus, même si les régimes fonciers sont clarifiés et les mutations foncières légalement autorisées, des problèmes subsisteront si, dans l'ensemble, l'exécution des contrats reste faible. Par exemple, si la loi autorise un agriculteur à céder sa terre à un investisseur étranger moyennant certaines contreparties, telles qu'une promesse d'emploi, sans lui donner les moyens de faire respecter l'accord, la clarification des régimes fonciers aura simplement facilité sa spoliation si l'investisseur venait à ne pas tenir sa promesse.

Un rôle potentiel de la CEDEAO consiste à promouvoir la clarification des droits fonciers en élaborant des normes régionales pour les droits cessibles des droits fonciers, basées en partie sur *les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (FAO, 2012c). Des orientations similaires pour sécuriser les droits d'usage de l'eau, malheureusement absentes des *Directives volontaires*, sont nécessaires.





# Chapitre 12

## Politique commerciale

L'intégration économique régionale est le principal objectif de la CEDEAO, comme l'indique le traité fondateur de 1975. Pour la réaliser, il faut lever les obstacles aux échanges entre Etats-membres et mettre en place un ensemble de politiques et d'instruments communs pour gérer ces échanges intracommunautaires, mais aussi entre la Communauté et le reste du monde. L'ECOWAP vise cette intégration dans le domaine de l'Agriculture et se fixe le but explicite de réduire la dépendance de la région des importations de produits alimentaires et de promouvoir sa souveraineté alimentaire. Malgré les avancées significatives en matière d'intégration régionale depuis 1975, la mise en œuvre effective des politiques commerciales agricoles reste un défi majeur. Le présent chapitre évalue l'expérience ouest-africaine, inaugurée par l'UEMOA puis étendue à la CEDEAO, en matière d'élaboration et d'application de politiques commerciales régionales, mais aussi de lutte contre la volatilité des prix. Pour ce faire, le chapitre examine comment la politique commerciale peut aider le système agroalimentaire à relever ses défis liés à la transformation structurelle en cours dans les économies ouest-africaines, décrites dans le Chapitre 2.

Pour analyser ces questions, le chapitre décrit d'abord l'objectif de la CEDEAO de créer une union douanière ouest-africaine qui comprenne deux éléments : création d'une zone de libre-échange régionale et mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) pour les échanges avec les pays extracommunautaires. Ensuite, il examine le programme d'intégration commerciale agricole de la CEDEAO, mais aussi comment celui-ci est façonné par les relations de la Communauté avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Union européenne. Ensuite, le chapitre fait le bilan de la mise en œuvre des différents éléments du programme et analyse les contraintes qui s'opposent encore à sa pleine effectivité. Il examine aussi le degré de cohérence entre la politique commerciale et les autres politiques régionales comme l'ECOWAP, d'une part, et les autres politiques commerciales régionales et nationales, d'autre part.

Une question majeure qu'aucun programme commercial ne saurait éluder est de savoir comment lutter contre la volatilité des prix qui caractérise de nombreux marchés régionaux et internationaux. Le chapitre aborde, au-delà des mesures de sauvegarde destinées à accompagner le TEC, les dispositions que la CEDEAO peut prendre pour aider à réduire

et gérer les effets de cette volatilité. La discussion examine aussi les autres mesures qui ne font pas encore partie du programme commercial officiel de la CEDEAO, mais qu'il faut prendre en charge pour parvenir à une intégration régionale pleinement efficace. Enfin, le chapitre tire quelques conclusions globales et pose une série de questions générales sur l'avenir de la politique commerciale agricole en Afrique de l'Ouest.<sup>160</sup>

### *12.1 L'objectif politique : créer un marché ouest-africain unifié*

Aussi bien le Traité de la CEDEAO que l'ECOWAP reflètent un large consensus des décideurs sur l'importance de renforcer l'intégration et les échanges régionaux afin de tirer profit des complémentarités émanant des différentes conditions agro-écologiques et habitudes de consommation en Afrique de l'Ouest. Une intégration régionale plus forte permet aussi aux pays de surmonter les inconvénients des petits marchés fragmentés et d'exploiter les avantages comparatifs et les économies d'échelle. Elle facilite la gestion des ressources naturelles com-

<sup>160</sup> Voir Maur et Shepherd (à paraître) pour une discussion plus détaillée concernant les politiques d'intégration commerciale de la CEDEAO.

munes, comme les fleuves, les nappes aquifères et les pâturages, à partir des modèles traditionnels de transhumance et de commerce. De même, elle est déterminante pour la gestion des maladies humaines et animales transfrontalières et la promotion des retombées technologiques entre pays. Enfin, l'intégration régionale, dans le cadre d'organisations comme l'UEMOA et la CEDEAO, confère aux Etats-membres, dont la majorité se classe parmi les plus pauvres du monde, un pouvoir accru lors des négociations commerciales internationales.

La création d'une union douanière fait partie des objectifs du traité fondateur de la CEDEAO. Sa réalisation comporte deux volets : abolir les droits de douane et les barrières non tarifaires aux échanges entre pays de la CEDEAO en vue de créer une zone de libre-échange ; et adopter un tarif extérieur commun (TEC) pour les échanges extracommunautaires. S'inspirant de l'exemple de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la CEDEAO prévoit de transformer son union douanière en union économique et monétaire à part entière (FAO, 2008).

Du fait que la politique commerciale régionale affecte le prix des produits importés et locaux, sa conception exige de concilier les intérêts des différents groupes de la région. Entre autres, les politiques commerciales doivent trouver un juste équilibre entre les considérations clés suivantes :

- » Les intérêts des Etats-membres de la CEDEAO varient selon leur situation commerciale nette, leurs avantages comparatifs dans la production de divers biens et l'importance relative de certains produits alimentaires de base pour leur population. Les pays diffèrent aussi selon la place de l'industrie agroalimentaire dans leur économie et, partant, selon leur intérêt à assurer l'accès aux intrants clés, dont certains sont importés. Par exemple, ces intérêts ont fortement influencé les politiques commerciales du Nigeria.
- » Les décideurs de chaque pays sont confrontés au « dilemme des prix alimentaires », à savoir, les prix des produits alimentaires sont à la fois une incitation pour la production locale et un

déterminant majeur du revenu réel des pauvres. La politique commerciale, par son impact sur la politique alimentaire nationale, suppose ainsi un équilibre entre les intérêts des couches sociales pauvres et vulnérables (acheteurs nets de produits alimentaires) et ceux des vendeurs nets.

- » Au sein d'une chaîne de valeur, les produits de chaque segment constituent des intrants et, de ce fait, des coûts pour le segment suivant. La protection d'un segment pour stimuler la production locale augmente le coût du segment suivant. Par exemple, la décision de protéger une jeune industrie locale de production d'engrais peut soutenir la croissance de celle-ci au plan local, mais elle privera les agriculteurs d'engrais importé bon marché, ralentissant du coup l'amélioration de leur productivité. La même observation est valable pour les agro-industries de transformation de matières premières locales et importées, telles que le sucre.

La nécessité de concilier ces intérêts divergents a, en partie, ralenti la mise en œuvre du programme commercial de la CEDEAO. Pour trouver un consensus sur le commerce, il faut concilier les différentes positions et politiques historiques des Etats-membres avec leur degré d'ouverture au commerce international. La diversité des droits consolidés des céréales que les Etats ouest-africains ont acceptés au moment d'adhérer à l'OMC (Figure 12.1 [a]) reflète ce degré d'ouverture.<sup>161</sup> À un extrême, se trouvent les pays à droit consolidé très bas, comme la Côte d'Ivoire (15 %), le Sénégal (25 %), la Guinée, la Guinée Bissau et la Sierra Leone (40 %). À l'autre, les pays à droit consolidé élevé, tels que le Togo (80 %), le Ghana et le Burkina Faso (100 %), la Gambie (110 %) et le Nigeria (150 %, étendu à toutes les denrées de base). Ces droits consolidés ne correspondent pas aux tarifs NPF réels appliqués par les pays de la région, dont la majorité se situe dans la fourchette

<sup>161</sup> À l'exception du Liberia et du Cap-Vert, tous les pays de la Communauté sont membres de l'OMC depuis sa création en 1995. Le Cap-Vert a adhéré en 2008, et le processus d'adhésion du Liberia est en cours depuis décembre 2007. Un droit consolidé est le tarif maximum qu'un membre de l'OMC s'engage à ne pas dépasser pour des produits importés d'un autre pays membre. Chaque pays négocie ses taux tarifaires consolidés avec les autres membres de l'OMC dans le cadre de son processus d'adhésion. Dans la pratique, les membres de l'OMC appliquent généralement leurs taux tarifaires les plus bas tout en se réservant le droit de relever leurs taux appliqués à hauteur de leurs taux consolidés. Les taux tarifaires consolidés et appliqués doivent, tous deux, respecter le principe général de la « nation la plus favorisée » (NPF) de l'OMC, qui interdit toute discrimination entre partenaires commerciaux.

5-10 %, et peuvent atteindre 20 % pour quelques pays et produits (Figure 12.1 [b]). Toutefois, cette diversité des engagements initiaux en matière de

droit consolidé illustre les différences entre pays ouest-africains concernant leur ouverture au commerce et leurs perceptions de la capacité de leurs

Figure 12.1 Droits consolidés et tarifs appliqués des céréales en Afrique de l'Ouest



Source: Konandreas, 2012a

secteurs agricoles respectifs à répondre aux besoins alimentaires internes. Ces différences se sont exprimées de façon explicite lors du processus qui a abouti à l'accord sur le tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, présenté ci-dessus.

## 12.2 Le programme d'intégration commerciale : progrès et défis restants

### 12.2.1 Le programme d'intégration agricole de la CEDEAO<sup>162</sup>

Même si l'intégration économique constitue un objectif central de la CEDEAO, la Communauté ne possède aucun document de politique commerciale officiellement approuvé, comparable à l'ECOWAP pour l'agriculture, qui présente la vision, l'objectif et les outils pour le développement commercial de la région. Les politiques commerciales globales de la CEDEAO découlent plutôt de divers textes réglementaires et plans qui régissent les différents aspects du commerce au sein de la Communauté et la manière dont celle-ci entend gérer ses échanges avec le reste du monde. Les plus importants de ces documents sont le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC), les Protocoles sur la libre circulation des personnes et des biens, les règlements relatifs à l'harmonisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au sein de la Communauté, l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC) et les mesures de sauvegarde pour les échanges commerciaux extracommunautaires, les initiatives d'harmonisation des normes de sécurité et de qualité des biens (normes sanitaires et phytosanitaires [SPS] et obstacles techniques au commerce [OTC]) et les projets de création d'une zone monétaire commune à l'ensemble de la CEDEAO. Par ailleurs, les relations liant la CEDEAO au reste du monde sont également régies par les accords multilatéraux et bilatéraux entre les Etats-membres et les autres nations. Au premier rang de ceux-ci, les accords de l'OMC et les relations avec l'Union européenne (UE) dans le cadre des accords UE/ACP, désormais expirés, et de leur successeur, les Accords de partenariat économique (APE). Pour l'agriculture,

ces protocoles commerciaux généraux sont complétés d'éléments spécifiques du Programme régional d'investissement agricole de l'ECOWAP.

*Schéma de libéralisation des échanges de la CE-DEAO.* Le SLEC trace le cadre de création d'une zone de libre-échange entre Etats-membres de la CEDEAO. Adopté en 1979, il n'autorisait le libre-échange, dans un premier temps, que pour les produits agricoles et l'artisanat traditionnel originaires de la Communauté avant d'être étendu, entre 1990 et 2000, à tous les produits industriels de la CEDEAO. Ainsi, au titre du SLEC, tous les biens originaires de la Communauté peuvent circuler librement au sein de la région.

*Protocoles sur la libre circulation des personnes et des biens.* De 1979 à 1990, la CEDEAO a adopté une série de protocoles qui (1) autorise les citoyens de chaque Etat-membre à séjourner sur le territoire d'un autre Etat-membre sans visa pendant 90 jours, (2) fixe les conditions dans lesquelles un citoyen d'un Etat-membre peut élire domicile et chercher un emploi dans un autre Etat-membre et (3) définit les conditions dans lesquelles un citoyen d'un Etat-membre peut créer une entreprise (et importer des biens et du matériel pour celle-ci) dans un autre Etat-membre.<sup>163</sup> Les protocoles visent à garantir la mobilité de la main d'œuvre et des capitaux au sein de la Communauté et à protéger les personnes qui effectuent ces mouvements—par exemple, en prohibant les expulsions massives de travailleurs par un Etat-membre, comme ce fut le cas pour des Ghanéens établis au Nigeria au début des années 1970.

*Harmonisation de la TVA.* Dans le cadre du processus d'intégration économique, les Etats-membres de la CEDEAO ont convenu d'harmoniser leurs taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicables aux mêmes biens dans tous les pays. Cette mesure vise à prévenir les flux de biens des pays à faible taux de TVA vers les pays à taux élevé de la zone libre de libre-échange, qui résultaient donc à des échanges sans rapport avec des avantages comparatifs ainsi que des problèmes d'évasion et de recouvrement fiscaux.

<sup>162</sup> Cette section s'inspire fortement des travaux d'Alpha, 2012.

<sup>163</sup> Pour en savoir plus, voir <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=publicat-1&lang=en>

*Harmonisation des SPS et des OTC.* La création d'une zone de libre-échange passe par l'harmonisation, ou tout au moins la reconnaissance mutuelle par les Etats-membres, des normes de sécurité alimentaire et de qualité des produits afin de faciliter la circulation de biens dans la région. Un défi majeur pour les pays d'Afrique de l'Ouest consiste à concilier le respect des normes internationales émanant des accords de l'OMC sur l'Application des mesures sanitaires et phytosanitaires et les Obstacles techniques au commerce (OTC), indispensable pour accéder aux marchés internationaux, et la mise en place de normes qui correspondent aux caractéristiques des produits prisés sur les marchés locaux et régionaux. À ce jour, l'Afrique de l'Ouest a essentiellement axé ses efforts sur l'harmonisation en vue de respecter les normes mondiales des marchés d'exportation. Dans le cadre de son effort d'intégration régionale, l'UEMOA a été la première à tenter de renforcer et d'harmoniser le respect des SPS et des OTC à travers le Programme Qualité de l'Afrique de l'Ouest (PQAO), initié en 2001 et mis en œuvre par l'ONUDI sur financement de l'UE. En 2007, le programme a été élargi à l'ensemble des pays de la CEDEAO et à la Mauritanie. Son objectif est de « créer un environnement qui favorise la conformité aux règles du commerce international et aux réglementations techniques, en particulier, le respect des accords de l'OMC sur les OTC et les SPS, par la mise en place et/ou le renforcement de l'infrastructure nationale et régionale de la qualité, qui offre des services de normalisation, d'évaluation de la conformité et d'agrément efficaces, conformes aux normes internationales »<sup>164</sup>

*Adoption du TEC.* En janvier 2006, les chefs d'Etat de la CEDEAO ont approuvé l'extension du tarif extérieur commun de l'UEMOA à tous les Etats-membres de la Communauté, avec quelques exceptions provisoires. Ce TEC est en vigueur dans les pays de l'UEMOA depuis 2000. Entre autres raisons, il a été adopté par l'ensemble de la CEDEAO parce qu'il constitue un préalable à la signature d'un accord de partenariat économique commun entre la Communauté et l'UE (voir ci-dessous). Le TEC de l'UEMOA classe les importations en quatre bandes tarifaires, avec des taux

tarifaires allant de 0 % pour la première à 20 % pour la quatrième. Son adoption a entraîné des baisses de taux tarifaire sur beaucoup d'articles importés aux pays de la CEDEAO non membres de l'UEMOA (par exemple, voir la chaîne de valeur de l'aviculture ghanéenne présentée au Chapitre 10). Il en est résulté un débat autour de la protection insuffisante de certains produits par le TEC de l'UEMOA. Plusieurs pays, dont le Nigeria, et parties prenantes, comme le ROPPA, ont appelé à la création d'une cinquième bande tarifaire, le Nigeria préconisant de la fixer à 50 %. En juin 2009, les chefs d'Etat de la CEDEAO en ont autorisé la création et fixé le taux à 35 %. Les négociations pour arrêter la liste des produits à inclure dans cette cinquième bande se sont poursuivies jusqu'en fin 2013. L'application du TEC restructuré est prévue en 2015. Entre-temps, la structure générale du TEC originel à quatre bandes reste en vigueur dans l'ensemble de la CEDEAO. Cependant, les pays imposent parfois certains articles à des taux différents de ceux fixés par le TEC de l'UEMOA. Par exemple, le Ghana taxe les importations de riz à 20 % alors que le TEC fixe le taux à 10 %.

*Mesures de sauvegarde.* Lors de l'adoption du TEC, les chefs d'Etat de la CEDEAO avaient aussi approuvé la création de deux mesures de sauvegarde. La première, Taxe dégressive de protection (TDP), vise à renforcer la protection de certaines industries (à un taux dégressif) à mesure que les pays s'adaptent aux taux tarifaires plus faibles du TEC. La seconde, Taxe de sauvegarde à l'importation (TSI), vise à contrecarrer des poussées des importations. Deux mesures supplémentaires ont été ajoutées par la suite à la liste des sauvegardes envisagées. Le Droit compensateur de la CEDEAO (DCC) vise à contrecarrer les avantages concurrentiels des produits importés résultant des subventions agricoles des pays exportateurs. À l'image de la TSI, la Taxe de sauvegarde inversée, encore à l'état de projet, devrait agir dans le sens inverse en cas de forte hausse des cours internationaux ou de forte baisse des importations de biens essentiels. Elle devrait faire office de mécanisme uniforme permettant de baisser les droits de douane sur les importations pour stabiliser les volumes d'échanges (CEDEAO, 2012). La Section 12.2.3, ci-dessous, décrit ses mesures de sauvegarde et leur mise en œuvre actuelle.

<sup>164</sup> <http://qualitywestafrica.org/prototype/about-waqp/>

*Projets d'union monétaire.* Les 15 pays de la CEDEAO ont huit monnaies différentes et cette diversité constitue une entrave au commerce régional. Au sein de la CEDEAO, les huit pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ont en commun le franc CFA qui jouit d'une parité fixe avec l'euro et est garanti par le Trésor français. Chacun des sept autres pays dispose de sa propre monnaie. L'une d'entre elles (escudo du Cap-Vert) est aussi arrimée à l'euro et jouit donc d'un taux de change fixe avec le franc CFA. La valeur du reste des six monnaies par rapport à l'euro et au dollar américain est déterminée par le biais de ventes aux enchères et de mesures administratives. La convertibilité réduite de certaines de ces monnaies limite les échanges commerciaux entre ces pays et d'autres pays au sein et en dehors de la région. En effet, les importateurs et les exportateurs doivent se procurer une devise convertible et à payer des frais de conversion et une assurance pour se protéger des risques de change. Afin de prendre en charge ces problèmes et de faciliter les paiements entre pays d'Afrique de l'Ouest, les six pays dont les monnaies ne sont pas liées à l'euro (Gambie, Ghana, Guinée, Liberia, Nigeria et Sierra Leone) ont créé la Zone monétaire ouest-africaine (ZMOA) en 2000. L'objectif de la ZMOA est de créer une monnaie commune, l'éco, entre ces Etats-membres d'ici 2015. Il s'agira de fusionner la ZMOA et l'UEMOA d'ici 2020 et d'obtenir une monnaie unifiée pour l'ensemble de la zone CEDEAO (Alpha, 2012). Toutefois, une monnaie unique ouest-africaine ne serait sans doute pas liée directement à l'euro, et un tel découplage des pays de l'UEMOA exigerait un ajustement macroéconomique substantiel de leur part.

*Relations avec l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).* Bien que tous les Etats membres de la CEDEAO, à l'exception du Liberia, soient membres de l'OMC, chaque pays a rejoint l'organisation et négocié ses conditions d'accession individuellement. En tant qu'organisation, la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC, ne disposant que d'un statut d'observateur ad hoc aux réunions du Comité du commerce et du développement et du Comité MSP. Pour devenir membre de l'OMC et avoir autorité de négocier pour le compte de ses Etats-membres (à l'instar de la Commission

européenne au nom des Etats-membres de l'UE), la CEDEAO devra devenir une union douanière pleine et entière. Pour obtenir le statut d'union douanière dans le cadre des règles de l'OMC, la CEDEAO devra adopter le « principe de libre pratique » qui suppose que les droits d'importation soient levés sur les biens uniquement à leur premier port d'entrée dans l'Union, après quoi, ils circuleraient comme s'ils provenaient de l'Union. Aujourd'hui, la CEDEAO fonctionne sous le « régime de transit » selon lequel des biens importés bénéficient d'une suspension temporaire de droits, de taxes et de politiques commerciales jusqu'à l'arrivée à la frontière du pays de destination où ils passeront la douane. Pour passer au principe de libre pratique, les pays de la CEDEAO devront élaborer un système par lequel les services des douanes aux ports d'entrée percevraient et transfèreraient les recettes douanières au pays importateur. Les négociations entre Etats-membres sur l'élaboration d'un tel mécanisme semblent être au point mort (Alpha, 2012). L'adoption du principe de libre pratique devrait aussi probablement réduire l'emploi dans les services des douanes des pays de l'intérieur et concentrerait les pots-de-vin aux ports d'entrée. Les pays côtiers pourraient aussi tarder à reverser aux pays de l'intérieur les recettes douanières perçues pour leur compte. Il est probable que tous ces facteurs expliquent une partie des réticences des pays membres envers le principe de libre pratique.

Comme nous allons le voir ci-dessous, le fait que les pays ouest-africains aient mené leurs négociations individuellement avec l'OMC, plutôt que comme un bloc, a rendu difficile les négociations postérieures relatives au TEC au sein de la CEDEAO. Le règlement de l'OMC a également imposé la révision des règles présidant à l'accès préférentiel des pays ouest-africains au marché de l'UE dans le cadre des accords ACP/UE menant au processus de négociation des Accords de partenariat économique (APE).

*Les accords commerciaux avec l'UE et les négociations des APE.* Les relations commerciales entre les Etats-membres de la CEDEAO et l'UE sont régies par plusieurs accords : l'accord Tout sauf les armes (TSA) de l'UE, son Schéma de préférences

tarifaires généralisées (SPG) et le SPG renforcé (SPG+), ainsi que les Accords de partenariat économique (APE). Tous ces mécanismes succèdent à des accords antérieurs dans lesquels ces pays bénéficiaient d'un accès préférentiel non réciproque aux marchés de l'UE dans le cadre des accords antérieurs UE/ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) qui ont été supprimés progressivement car non conformes aux règles de l'OMC.<sup>165</sup> La Commission de la CEDEAO a reçu mandat de ses Etats-membres pour négocier conjointement avec la Commission de l'UEMOA pour un APE à l'échelle de la communauté mais, jusqu'à ce qu'un accord final soit signé et ratifié par l'UE (voir Section 12.2.4). Entretemps, chaque Etat-membre de la CEDEAO gère individuellement ses relations commerciales avec l'UE.

### 12.2.2 Degré d'avancement dans la mise en œuvre : la zone de libre-échange

**SLEC et libre circulation.** En vérité, la CEDEAO est loin d'être une zone de libre-échange. Les commerçants se heurtent très souvent à une kyrielle de tarifs, taxes et de barrières non tarifaires. Et, comme l'attestera tout ressortissant de l'Afrique de l'Ouest en déplacement par transport public et désireux de traverser les frontières de la région, le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes fait l'objet de violations fréquentes. Il est toutefois utile de faire la distinction entre (1) les actions officielles des pouvoirs publics qui ne sont pas conformes aux engagements régionaux relatifs à la création d'une zone de libre-échange, (2) la recherche de rente par des individus opérant en dehors de la politique publique officielle et (3) les facteurs structurels qui entravent l'intégration régionale.<sup>166</sup>

<sup>165</sup> Les accords ACP/UE dans le cadre de la Convention de Lomé de 1976 accordait aux pays ACP un accès préférentiel non réciproque aux marchés de l'UE pour un vaste éventail de produits. Ces traités remontent aux accords commerciaux préférentiels octroyés à l'indépendance et qui permettaient aux pays nouvellement indépendants d'avoir accès au marché de l'ancienne puissance coloniale. Avec la création de l'UE, l'accès préférentiel a été élargi à l'ensemble du marché de l'UE. Cependant, ces privilèges n'étant pas ouverts à tous les pays en développement mais uniquement aux anciennes colonies, elles ont été jugées non conformes aux règles de l'OMC et ont dû être supprimées progressivement. Elles sont en cours de substitution par les APE, accords qui introduisent la réciprocité dans les relations commerciales entre les régions ACP telles que la CEDEAO et l'UE. La première date retenue pour boucler les APE était fixée à 2007 mais un accord « de principe » sur les termes d'un APE à l'échelle de la région ouest-africaine n'a été atteint qu'en Mars 2014.

<sup>166</sup> En Afrique de l'Ouest, l'on qualifie parfois les actes de recherche de rente (ex. : policiers soutenant des pots-de-vin aux camionneurs) de « pratiques anormales ». Malheureusement, de telles pratiques sont très souvent la norme et l'étendue de leur persistance laisse entendre une approbation au moins partielle des autorités.

Parmi les actions des pouvoirs publics qui entravent la mise en place d'une zone de libre-échange, l'on peut notamment citer l'imposition d'interdictions périodiques d'exporter des céréales par certains Etats-membres (par exemple le Mali, le Burkina Faso et le Nigeria) lors de périodes de fortes hausses des prix sur les marchés intérieurs et le prélèvement de taxes sur des produits d'origine CEDEAO comme s'ils provenaient hors de la communauté. Ce dernier aspect est lié aux nombreux conflits entre pays de la CEDEAO (et entre pays de l'UEMOA) relatifs aux règles d'origine, surtout lorsqu'elles s'appliquent aux produits conditionnés. Par exemple, la Côte d'Ivoire a déposé plainte auprès de la Commission de l'UEMOA contre la décision du Sénégal de taxer les importations d'huile de palme raffinée d'origine ivoirienne. De même, les exportateurs maliens de bétail se plaignent souvent que le Sénégal impose la TVA sur les bovins sur pied importés du Mali et qui, dans le cadre des règles de l'UEMOA et de la CEDEAO, devraient entrer au Sénégal sans payer la TVA. Les changements fréquents et imprévisibles des politiques commerciales du Nigeria sont aussi un exemple de décisions nationales non conformes avec les dispositions de la CEDEAO. Les tarifs douaniers et une liste de produits interdits d'importation, y compris depuis d'autres pays de la CEDEAO, font périodiquement l'objet de révision par le législateur, et le Ministère fédéral des Finances émet des règlements et directives affectant les échanges aux niveaux régional et international. Le gouvernement nigérian avance plusieurs raisons justifiant la liste des interdits d'importer, notamment la nécessité de protéger l'industrie nationale, les préoccupations des consommateurs quant à la sécurité sanitaire des aliments et à leur effet sur la santé, les questions de sécurité et la limitation des pratiques de dumping. Toutes les décisions sont cependant prises de manière unilatérale, sans consultation avec la Commission de la CEDEAO ou notification préalable de cette dernière.

La recherche de rente par des individus tels que les policiers, les douaniers et les gendarmes qui régulent le transport des biens et des personnes à l'intérieur de la région, ainsi que les importations et exportations, reste généralisée, renchérissant les

coûts du commerce et décourageant la circulation des biens et des personnes à l'intérieur de la CE-DEAO. Parfois, des pots-de-vin sont aussi obligatoires pour obtenir les certificats d'origine exigés pour la vente des biens hors taxes à l'intérieur de la CEDEAO. L'extorsion de pots-de-vin le long des barrages routiers au sein de la région constitue la forme la plus courante de recherche de rente. La Figure 12.2 illustre l'ampleur de ces obstacles au milieu de l'année 2010, y compris le temps perdu en moyenne le long de chaque corridor commercial et les montants versés en moyenne sous la forme de pots-de-vin tous les 100 km. Il convient en particulier de noter : (1) le nombre élevé de barrières le long du corridor côtier reliant Abidjan et Lagos et au nord de la Côte d'Ivoire (reflet de la division du pays à l'époque), (2) le niveau élevé de pots-de-vin extorqués le long de certains corridors au Burkina Faso, au Ghana, au Mali et au Sénégal et (3) le faible niveau de telles barrières au Togo, leader de la région dans la réduction de tels obstacles au commerce.

Des rapports plus récents indiquent une baisse au fil du temps de l'ampleur de ces obstacles, bien que ce taux semble s'être stabilisé en 2012 (Figure 12.3).<sup>167</sup> C'est le Mali qui semble être le champion invariable du nombre d'obstacles routiers tous les 100 km.<sup>168</sup> La baisse des obstacles dans la plupart des pays pourrait s'expliquer par l'augmentation des initiatives de certaines organisations telles que le West Africa Trade Hub (Centre pour le Commerce en Afrique de l'Ouest) de sensibiliser le public sur ce problème et fournir aux commerçants et camionneurs des informations sur leurs droits et obligations dans le cadre des accords commerciaux en vigueur dans la région.<sup>169</sup> Les résultats positifs du Togo dans la réduction du nombre de ces obstacles montrent que les pouvoirs publics peuvent bien prendre en charge ce problème. La persistance de ces obstacles

dans plusieurs pays laisse penser que les gouvernements rechignent à résoudre ce problème avec toute la rigueur requise, probablement parce que ces paiements illicites constituent une subvention extrabudgétaire en faveur des forces de l'ordre. Si le phénomène persiste, c'est sans doute aussi parce que de nombreux agents des douanes et commerçants ignorent les règles de la CEDEAO et de l'UEMOA relatives au commerce régional et que les commerçants ne sont pas au fait des mécanismes de plainte à leur disposition (à l'instar des chambres de commerce) ou les trouvent inefficaces (Alpha 2012).

*Facteurs structurels.* Deux facteurs structurels fondamentaux liés à la politique, à savoir la structure du marché des services de camionnage et l'absence d'harmonisation des mesures de conformité aux MSP et aux OTC, ont particulièrement entravé l'intégration régionale.

*La structure du marché des services de camionnage* en Afrique de l'Ouest se traduit par des prix élevés du transport qui freinent l'intégration régionale. Bien que les infrastructures routières dans certaines parties de l'Afrique de l'Ouest restent médiocres, surtout en milieu rural, une analyse de la Banque mondiale datant de 2009 a conclu que, bien que les prix au km facturés par les camionneurs en Afrique soient les plus élevés au monde, les coûts auxquels ces derniers s'exposent pour obtenir et faire tourner leurs véhicules n'étaient pas plus élevés que ceux pratiqués dans d'autres pays en développement comme la Chine. Mais ce sont plutôt des politiques résultant d'une absence de concurrence dans le secteur du transport routier qui sont les facteurs déterminants de ces prix élevés. Cette absence de concurrence était encore pire en Afrique centrale et de l'Ouest (Teravaninthorn et Raballand, 2009).

Parmi les principales raisons justifiant les coûts élevés du fret par camion en Afrique de l'Ouest, l'on peut notamment citer (ibid.) :

- » Les traités bilatéraux entre pays qui fixent des quotas pour l'affectation des expéditions entre pays et restreignent les expéditions dans des camions appartenant à des pays tiers. Comme exemples types, l'on citera les traités que le

167 La Figure 12.2 illustre les tendances au niveau du nombre d'arrêts tous les 100 km. Les tendances dans la moyenne des pots-de-vin versés tous les 100 km et la perte de temps enregistrée à ces points de contrôle tous les 100 km décrivent des situations similaires à la baisse (USAID et UEMOA, 2012). Malheureusement, des données similaires mises à jour ne sont pas disponibles en ce qui concerne les changements le long du corridor Abidjan-Lagos.

168 Le niveau d'obstacles routiers élevé au Mali précède la crise sécuritaire que le pays a connue en 2012. Le nombre d'obstacles ne semble pas avoir augmenté suite au coup d'état de mars 2012, ce qui laisse penser que le Mali fait face à un problème chronique plutôt que transitoire s'agissant de ces obstacles aux échanges.

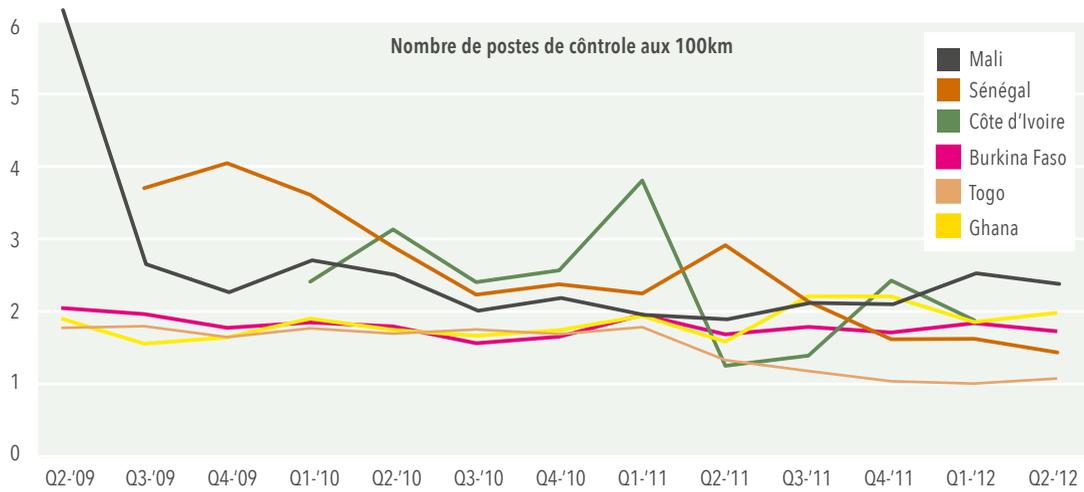
169 La diminution des obstacles au Sénégal qui a commencé au milieu de l'année 2011 faisait aussi suite à une conférence sur les frontières entre le Sénégal et le Mali, sous la co-présidence des Premiers Ministres des deux pays et qui portait essentiellement sur la réduction de tels obstacles aux échanges.

Figure 12.2 Obstacles routiers au commerce en Afrique de l'Ouest, avril-juin, 2010



Source: USAID et ALCO, 2010.

Figure 12.3 Changement au niveau du nombre de contrôles routiers tous les 100 km par pays, 2009-2012



Source: USAID et UEMOA, 2012

Burkina Faso a négociés avec les principaux pays à travers lesquels il importe l'essentiel de ses biens, à savoir le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Togo et le Bénin. Ces traités affectent deux-tiers du tonnage des importations transportées par camion au Burkina Faso aux camionneurs Burkinabé immatricu-

lés et un tiers aux camionneurs immatriculés dans le pays du port d'entrée. De tels systèmes de quotas limitent manifestement la concurrence (excluant par exemple les camionneurs de pays tiers, même s'ils sont membres de la CEDEAO) et suscitent peu de motivation pour mettre à niveau les flottes de camions.

- » Des mécanismes au niveau national par lesquels le partage du fret entre entreprises de camionnage différentes se fait à travers des agences de fret, généralement selon le principe du premier arrivé, premier servi (système de queue). Dans ce système, le camionneur doit être membre d'une association de camionnage affiliée à l'agence de fret. Conçu en partie pour protéger l'accès des petites entreprises de camionnage aux affaires, le système augmente les coûts en créant un intermédiaire supplémentaire en son sein (l'agence de fret), empêchant ainsi la conclusion de contrats directs entre camionneurs et clients désireux de faire transporter leurs biens. Dans la pratique, l'agence de fret fixe les tarifs des camions, restreignant la concurrence au niveau du prix. Le système crée également des motivations poussant les camionneurs à soudoyer les autorités de l'agence pour avoir un accès prioritaire au fret.
- » En l'absence d'une application stricte des limites de charge à l'essieu et de la prévalence des petites amendes suites à des infractions, les camionneurs sont exposés à la tentation de surcharger leur véhicule ce qui, bien que rentable d'un point de vue privé, est socialement coûteux et se traduit par une dégradation prématurée des routes.

Historiquement, ce sont les différences au niveau des normes de sécurité sanitaire des aliments (MSP) et de qualité des produits (OTC) qui ont entravé l'intégration dans la région. Le Programme Qualité de l'Afrique de l'Ouest, initialement mis en œuvre dans l'UEMOA et étendu par la suite à l'ensemble de la CEDEAO, a mis l'accent sur le renforcement des capacités nationales et régionales pour définir et appliquer des normes de santé et de qualité. Au niveau de l'UEMOA, le Conseil des organisations régionales pour la promotion de la normalisation, de la certification et de la qualité a adopté plus de 42 normes régionales (couvrant les produits tant agricoles qu'industriels) à promulguer au niveau national. L'expérience de l'UEMOA a montré que les Organismes nationaux de normalisation ont accordé beaucoup plus d'intérêt à l'élaboration de normes améliorées pour les marchés d'exportation, particulièrement pour l'UE, qu'aux

produits échangés aux niveaux local et régional tels que le gari (Alpha, 2012). De plus, malgré les progrès significatifs réalisés par l'UEMOA pour harmoniser les normes de santé et de qualité, l'OMC fait état de la non reconnaissance des certifications sanitaires et phytosanitaires (MSP) sur l'ensemble des pays de l'UEMOA, exigeant ainsi une réinspection des biens passant les frontières (World Trade Organization, 2012). L'absence de normes de qualité uniformes pour beaucoup de produits agricoles, acceptables pour les commerçants de toute la région, signifie que les échanges sont fondés non pas tant sur une description objective du produit que sur des relations personnelles entre commerçants et sur la base d'une inspection informelle de chaque lot de produits, tous réduisant l'ampleur des échanges et de la concurrence.

Les normes relatives aux organismes génétiquement modifiés (OGM) sont l'une des problématiques les plus épineuses sur laquelle la région n'a pas pu trouver de consensus. Les politiques nationales varient considérablement sur la question de l'autorisation ou l'interdiction des OGM. Toutefois, vu la nature poreuse des frontières en Afrique de l'Ouest, il est évident qu'une fois les OGM produits à grande échelle dans un pays donné, ils ne tarderont pas à se retrouver chez les voisins. Dans la mesure où le Nigeria et le Burkina Faso ont adopté la notion d'incorporation des OGM dans leurs stratégies nationales de développement agricole, l'introduction du commerce des produits OGM dans la région n'est pas trop éloignée (voir Section thématique C, à la page 349).

*Harmonisation de la TVA.* Théoriquement, le développement d'une zone de libre-échange requiert une harmonisation de toutes les formes de contributions indirectes, notamment la TVA, ainsi que les tarifs transfrontaliers, de sorte que le commerce au sein de la région est mû par des avantages comparatifs et pas simplement par des différences entre pays au niveau des taux de taxation des biens. L'harmonisation de la TVA est très avancée dans les pays de l'UEMOA ; il lui reste cependant encore du chemin à faire dans les pays de la CEDEAO non membres de l'UEMOA. En 1996, les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO approuvaient le Protocole de la Taxe

sur la Valeur ajoutée. Cependant, ce n'est qu'en juin 2012, c'est-à-dire 16 ans plus tard, que La Gambie, un des deux Etats-membres qui, à l'époque, n'avaient toujours pas la TVA, a approuvé le protocole et pris les mesures idoines pour son application effective au début de l'année 2013. La Guinée-Bissau (membre de l'UEMOA), le second pays à ne pas disposer de la TVA, était en même temps en train d'aligner sa taxe de vente générale sur la structure de la TVA des autres pays (The Voice, 2012 ; World Trade Organization, 2012).

### 12.2.3 Etat d'avancement dans la mise en œuvre : le Tarif extérieur commun (TEC) et les mesures de sauvegarde

*Le TEC.* Les négociations entre Etats-membres de la CEDEAO à propos des articles à inclure dans la cinquième bande du TEC qui devait couvrir des « biens spécifiques destinés au développement économique » ont duré quatre ans, de 2009 à septembre 2013, quand le Conseil des Ministres de la CEDEAO a adopté les derniers textes réglementaires régissant le tarif.<sup>170</sup> C'est une commission technique conjointe CEDEAO-UEMOA qui a procédé à la révision du TEC pour inclure une cinquième bande. Pour inclure un bien dans la cinquième bande, la commission a déterminé les cinq critères suivants : (1) le bien dispose d'un grand potentiel en matière de production locale ; (2) il est particulièrement vulnérable à la concurrence internationale ; (3) il est important pour la diversification de l'économie ouest-africaine ; (4) sa production favoriserait l'intégration économique de la région et (5) une protection plus élevée serait particulièrement utile à la promotion du secteur privé (CEDEAO et UEMOA, 2012b). La raison économique à la base de ces critères soulève quelques questions ; elle dépend en partie de la manière dont les critères seront considérés, à savoir individuellement ou simultanément. Par exemple, les critères (1) et (2) constituent, ensemble, une raison justifiant la protection des industries naissantes. Pris tout seul, le critère (2) pourrait être utilisé pour justifier la protection de n'importe quelle industrie non compétitive à l'échelle internationale.

Les taux tarifaires du riz, du sucre et de l'huile de palme ont fait l'objet de débats particulièrement intenses, reflet des points de vue divergents parmi les Etats-membres et les autres parties prenantes quant au moyen de concilier les intérêts des agriculteurs, des entreprises agroalimentaires et des consommateurs. La condition faisant partie du compromis politique stipulait que seuls les produits figurant auparavant dans la quatrième bande seraient considérés dans la cinquième. Cette condition bloquait l'entrée du riz (produit qui figurait dans la troisième bande du TEC de l'UEMOA) dans la cinquième bande comme l'avaient réclamé le Ghana et le Nigeria au départ. En décembre 2012, la commission technique conjointe CEDEAO-UEMOA a recommandé que le sucre brut continue de faire partie de la troisième bande (à 10 %) et que le sucre raffiné reste dans la quatrième bande (à 20 %). Mais, clin d'œil aux pays producteurs de sucre, elle a recommandé aussi que la CEDEAO intègre le sucre comme l'une de ses chaînes de valeur prioritaires dans l'ECOWAP et qu'un comité spécial de suivi soit mis sur pied pour évaluer l'impact du TEC sur le secteur du sucre. S'agissant de l'huile de palme, la commission a proposé de la placer dans la cinquième bande avec d'autres huiles végétales produites en grandes quantités dans la région (huiles de coco, de coton-graine et d'arachide), laissant les autres huiles végétales importées dans la quatrième bande (ECOWAS et UEMOA, 2012a).

Les Tableaux 12.1 à 12.4 résument les principaux éléments du TEC qui se sont dégagés des recommandations quasi-définitives de la commission conjointe CEDEAO-UEMOA en décembre 2012. Comme détaillé au Tableau 12.1, la cinquième bande (taxée à 35 %) couvre seulement un peu plus de 2 % de la totalité des lignes tarifaires incluses dans le TEC, avec 60 % des lignes tarifaires couvertes dans les troisième (taxée à 10 %) et quatrième bandes (taxée à 20 %) et 36 % dans la seconde bande (taxée à 5 %). A l'instar de la plupart des barèmes de tarifs, le TEC offre généralement une plus grande protection aux produits semi-transformés et transformés qu'aux matières premières, à l'exception de quelques produits sensibles comme les viandes. Pour exemple, les taux du TEC pour les huiles végétales non raffinées, le riz paddy, le sucre brut et le lait en

<sup>170</sup> Les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO ont officiellement autorisé le TEC le 25 octobre 2013, avec une date d'entrée en vigueur prévue le 1er janvier 2015 (CEDEAO, 2013a).

**Tableau 12.1** Bandes tarifaires du TEC de la CEDEAO

| Bande tarifaire | Définition des biens  | Niveau tarifaire | Nombre de lignes tarifaires | % lignes tarifaires totales |
|-----------------|---|------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1               | Biens sociaux essentiels  | 0%               | 85                          | 1.4%                        |
| 2               | Biens de première nécessité, matières premières et intrants spécifiques | 5%               | 2 146                       | 36.4%                       |
| 3               | Biens intermédiaires  | 10%              | 1 373                       | 23.3%                       |
| 4               | Biens de consommation finale  | 20%              | 2 165                       | 36.7%                       |
| 5               | Biens spécifiques destinés au développement économique                  | 35%              | 130                         | 2.2%                        |
| <b>Total</b>    |   |                  | <b>5 899</b>                | <b>100.0%</b>               |

Source: ECOWAS and UEMOA, 2012a

poudre sont inférieurs à ceux appliqués aux produits transformés qui en sont dérivés, offrant ainsi une protection aux entreprises de transformation ouest-africaines de ces intrants importés.

En créant le TEC révisé, la CEDEAO a été entravée par une condition des accords commerciaux internationaux (Article XXIV du GATT) stipulant que la mise en place d'une zone de libre-échange telle que la CEDEAO ne peut entraîner une augmentation de la protection tarifaire générale de la zone par rapport au reste du monde. Ainsi, même si les parties prenantes exerçaient de fortes pressions pour augmenter le nombre de produits inclus dans des bandes tarifaires plus élevées au cours du processus de négociation, le nombre d'articles proposés dans la 5e bande baissait progressivement, de même que le niveau général de protection. Dans la structure finale du TEC adopté en 2013, la moyenne tarifaire pondérée par les échanges de l'ensemble des tarifs pour toute la région reste pratiquement sans changement par rapport à la situation qui prévalait avant l'adoption de ce TEC. Toutefois, pour certains pays spécifiques tels que le Liberia et le Bénin, le TEC se traduira par des changements considérables dans les niveaux de protection pondérés par les échanges (Tableau 12.2). Dans 9 des 15 pays de la CEDEAO (y compris le Nigeria), le niveau de protection pondéré par les échanges devrait tomber sous le TEC, alors que dans les

6 pays restants (y compris le Ghana), il devrait augmenter.<sup>171</sup>

La 5e bande se concentre essentiellement autour des produits d'origine animale (particulièrement les viandes), quelques produits horticoles frais et transformés et pour lesquels la CEDEAO considère que l'Afrique de l'Ouest dispose d'un fort potentiel de développement, des produits transformés dérivés du cacao, les principales huiles végétales et leurs dérivés (essentiellement les savons) ainsi que les tissus (Tableau 12.3). La grande protection accordée aux produits carnés, y compris la volaille, ne concerne pas les produits laitiers. Alors que les yaourts prêts à manger relèvent de la 5e bande, le lait en poudre importé est taxé à 5 %. Cela laisse penser que, selon la CEDEAO, le potentiel de croissance de la production laitière dans la région est limité mais qu'elle souhaite protéger son industrie de transformation des produits laitiers, essentiellement à base de lait en poudre importé.

Le riz blanchi et le riz étuvé sont restés dans la 3e bande, taxée à 10 %, même si le riz conditionné n'est pas un bien intermédiaire comme les autres produits de cette bande. Son emplacement dans la

171 À noter que le «niveau pré-TEC» au Tableau 12.1 concerne les tarifs appliqués actuellement (similaires à ceux du TEC de l'UEMOA), et non les droits consolidés des pays spécifiques. Comme indiqué ci-dessous, pour certains pays, le TEC CEDEAO proposé avec la cinquième bande dépasse leurs taux tarifaires consolidés OMC, ce qui pose un problème potentiel pour l'application du TEC CEDEAO.

**Tableau 12.2** Modifications prévues de la protection des échanges avec l'adoption du TEC de la CEDEAO

| Taux de protection pondéré par les échanges |              |              |              |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Pays  | Pré-TEC (%)  | Post-TEC (%) | Modification |
| Bénin                                       | 15.7         | 18.05        | 2.35         |
| Burkina Faso                                | 11.55        | 10.62        | -0.93        |
| Cap-Vert                                    | 13.75        | 13.9         | 0.15         |
| Côte d'Ivoire                               | 7.3          | 7.44         | 0.14         |
| Gambie                                      | 14.91        | 14.59        | -0.32        |
| Ghana                                       | 9.89         | 10.96        | 1.07         |
| Guinée                                      | 12.59        | 10.63        | -1.95        |
| Guinée-Bissau                               | 13.94        | 13.81        | -0.13        |
| Liberia                                     | 4.8          | 12.97        | 8.17         |
| Mali  | 11.11        | 10.64        | -0.47        |
| Niger                                       | 13.01        | 11.25        | -1.76        |
| Nigeria                                     | 11.2         | 10.21        | -0.99        |
| Sénégal                                     | 9.38         | 9.12         | -0.26        |
| Sierra Leone                                | 12.66        | 10.57        | -2.09        |
| Togo  | 14.27        | 15.91        | 1.64         |
| <b>CEDEAO</b>                               | <b>11.74</b> | <b>12.05</b> | <b>0.31</b>  |

Source: CEDEAO, 2013b.

3e bande représente un compromis entre des pays comme le Sénégal et la Sierra Leone d'une part, qui sont particulièrement tributaires des importations de riz et donc étaient partisans d'un droit tarifaire peu élevé et, d'autre part, des pays tels que le Ghana et le Nigeria qui réclamaient un tarif élevé afin de protéger leur production intérieure. D'autres céréales non-transformées comme le maïs relèvent de la 1e bande (taxée à 5 %). Le riz paddy, qui pourrait être considéré comme intrant intermédiaire dans l'industrie de la minoterie et donc logiquement relevant de la 3e bande taxée à 10 % est en fait resté dans la 2e bande taxée à 5 %, peut-être une concession aux pays tels que le Nigeria qui voulaient substituer les importations de riz non usiné et de riz décortiqué à celles du riz blanchi afin de capter la valeur ajoutée que procure l'usinage au niveau du pays.

Tout glissement de son régime tarifaire actuel vers le TEC aura un impact sur le niveau global de la protection tarifaire d'un pays et, en conséquence, sur son volume d'échanges, sur le montant des recettes que le gouvernement en

tirera et sur le bien-être des producteurs et des consommateurs (en raison du changement des prix). L'ampleur de ces changements dépendra de la différence au niveau des droits tarifaires entre le TEC et les tarifs appliqués en ce moment par chaque pays, la composition des importations du pays et le degré de sensibilité des importations par rapport aux changements dans les droits tarifaires (comme indiquée par l'élasticité de la demande d'importation). D'après l'analyse des experts de la CEDEAO et de l'UEMOA (ECOWAS, 2013b), l'adoption du TEC n'affectera pas de manière drastique les recettes publiques de la région. Si les recettes douanières estimées baissent légèrement au Nigeria et en Guinée-Bissau, elles augmentent très modestement dans les autres pays. Les consommateurs sont avantagés dans les pays où les taux de protection pondérés par les échanges baissent, mais sont lésés là où ils augmentent. Cependant, le changement global au niveau du surplus du consommateur est minime, vu le faible changement général au niveau des droits tarifaires à l'échelle de la région.

**Tableau 12.3** Structure de la 5<sup>e</sup> bande du TEC CEDEAO

| Produits  | Nbre de lignes tarifaires dans la 5 <sup>e</sup> bande | % lignes tarifaires totales dans la 5 <sup>e</sup> bande |
|---|--|--|
| <b>Produits d'origine animale</b>                                 |  | 53.1%  |
| Viandes fraîches et produits carnés                               | 50   | 38.5%  |
| Produits carnés conditionnés                                      | 12   | 9.2%   |
| Yaourts   | 4  | 3.1%   |
| Œufs pour consommation humaine                                    | 3  | 2.3%   |
| <b>Produits d'origine végétale</b>                                |  | 6.9%   |
| Pommes de terre, oignons et échalotes                             | 3  | 2.3%   |
| Pommes de terre conditionnées                                     | 2  | 1.5%   |
| Tomates conditionnées et produits dérivés                         | 4  | 3.1%   |
| <b>Poudres de cacao et produits chocolatiers</b>                  | 9  | 6.9%   |
| <b>Huiles et savons</b>   |  | 13.1%  |
| Huiles de palme, de coton-graine, de coco et d'arachide raffinées | 6  | 4.6%   |
| Savons et produits de nettoyage                                   | 11   | 8.5%   |
| <b>Tissus</b>   | 17   | 13.1%  |
| <b>Autres <sup>a</sup></b>  | 9  | 6.9%   |
| <b>Total</b>  | <b>130</b>   | <b>100.0%</b>  |

Source: Tableau du TEC de la CEDEAO

<sup>a</sup> Eaux embouteillées, friandises non-chocolatées et produits de boulangerie

*Mesures de sauvegarde accompagnant le TEC.*<sup>172</sup> Le TEC de la CEDEAO vise à mettre en place un niveau de protection de référence pour la Communauté. Vu la volatilité des conditions du marché, particulièrement pour les produits agricoles, la CEDEAO a également proposé un ensemble de mesures de sauvegarde supplémentaires visant à prendre en charge les points ci-après : (1) problèmes de transition auxquels certaines industries dans un pays donné pourraient être confrontés suite à l'adoption du TEC, (2) afflux massifs d'importations et (3) objectif de l'ECOWAP de fournir une protection différenciée aux différentes chaînes de valeur. Les quatre mesures comprennent : Le TEC de la CEDEAO vise à mettre en place un niveau de protection de référence pour la Communauté. Vu la volatilité des conditions du marché, particulièrement pour les produits agricoles, la CEDEAO a également proposé un ensemble de mesures de sauvegarde supplémentaires visant à prendre en charge les points ci-après : (1) problèmes de transition auxquels certaines industries

dans un pays donné pourraient être confrontés suite à l'adoption du TEC, (2) afflux massifs d'importations et (3) objectif de l'ECOWAP de fournir une protection différenciée aux différentes chaînes de valeur.<sup>173</sup> Les quatre mesures comprennent :

» *La Taxe dégressive de protection (TDP).* L'objectif de la TDP est d'accorder aux pays faisant face à une réduction de leur niveau de protection pour certaines industries ou certains secteurs du temps supplémentaire pour adapter leurs économies au nouveau régime tarifaire. La TDP fournit une protection supplémentaire à ces industries ou secteurs (à un taux dégressif sur le temps). Au cours de cette période, ils pourront se restructurer et améliorer leur compétitivité. Chaque Etat-membre devra élaborer sa liste de produits pour lesquels il sollicite la protection TDP ; les demandes seront étudiées par le Comité de gestion du TEC de la CEDEAO et des recommandations seront faites à l'organe de décision

<sup>172</sup> Cette section s'inspire fortement des travaux d'Alpha, 2012; Bovier, 2014; ECOWAS, 2014a; ECOWAS, 2014b; and Financial Afrik, 2014.

<sup>173</sup> Au moment de la publication de l'étude AGWA, l'accord d'APE final n'avait pas encore été signé ou ratifié, en raison de certains problèmes techniques du document bien qu'un accord ait été atteint « en principe ».

approprié de la CEDEAO. La TDP devra être déterminée selon la plus petite des deux valeurs suivantes : (1) différence entre l'ancien droit tarifaire pour le bien en question et droit appliqué sous le TEC ou alors (2) 50 % ad valorem. La TDP sera réduite graduellement sur une période de 10 ans. Cette TDP offrira probablement une protection supérieure à la TDP de l'UEMOA dont le taux maximum était de 20 % ad valorem et qui était supprimée sur une période de 6 ans.

» *La Taxe de Sauvegarde à l'Importation (TSI)*. Il s'agit d'une surtaxe ponctuelle visant à protéger la production locale des grandes chutes des prix du marché mondial et des afflux massifs d'importations. Bien qu'elle soit recommandée par la CEDEAO, elle ne sera appliquée que sur une base individuelle, pays par pays. La taxe serait déclenchée sur des articles particuliers (dont la liste serait publiée chaque année par la CEDEAO) si (1) le prix CAF de l'importation baissait de plus de 10 % par rapport au prix moyen des trois dernières années ou si (2) les importations augmentaient de 20 % de plus que la moyenne des trois dernières années. Une fois déclenchée, la taxe serait égale soit à 100 % de la baisse du prix unitaire, soit à 50 % du taux de croissance des importations, le montant le plus élevé étant retenu. La taxe s'appliquerait à toutes les importations du produit en dehors de la Communauté, quelle que soit la source, pour une période ne dépassant pas une année, sauf si les conditions du déclenchement ont été satisfaites dans l'année qui a suivi. La TSI est ainsi perçue comme une mesure à court terme permettant de prendre en charge les afflux massifs ponctuels des importations. Dans sa conception, elle est similaire à la sauvegarde spéciale pour l'agriculture (SSG) de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC (Article 5) mais la TSI de la CEDEAO ainsi libellée semble s'appliquer à tous les produits, et pas uniquement aux produits agricoles. Une autre différence réside dans le fait que le droit d'utiliser la SSG de l'OMC était lié au processus de « tarification » et devait être désigné comme tel dans la planification des engagements des membres. Ainsi, tel que conçu aujourd'hui, la

TSI de la CEDEAO ne semble pas conforme aux exigences de l'OMC (ECOWAS et UEMOA, 2012b).<sup>174</sup>

» *Taxe de sauvegarde inversée (ISF)* Alors que la TSI devrait augmenter les niveaux tarifaires lorsque les prix mondiaux baissent de manière abrupte ou que les volumes des importations connaissent un afflux, l'ISF est conçue pour résoudre le problème contraire (à savoir une baisse perturbatrice au niveau des importations de produits essentiels si les prix mondiaux augmentent rapidement ou que les volumes des importations baissent de manière abrupte) en expliquant bien clairement les conditions dans lesquelles les droits de douane à l'importation peuvent être réduites (et de combien) pour maintenir les importations des biens essentiels à un niveau souhaitable. L'ISF est conçue pour éviter des réductions incohérentes et non coordonnées dans les droits de douane à l'importation sur l'ensemble des différents Etats-membres pendant les périodes de hausses de prix comme cela s'est produit en 2007-2008. L'UEMOA ne dispose d'aucun mécanisme de sauvegarde similaire. Sa légalité à l'OMC n'est pas remise en question car en effet, son objectif est de réduire la protection et stimuler les échanges et non le contraire. L'ISF n'a été proposée qu'en 2012 et à ce stade, aucun déclenchement spécifique n'a été spécifié (ECOWAS, 2012).

» *Le Droit compensateur de la CEDEAO (DCC)* est similaire à celui de l'OMC et a pour vocation de contrer la concurrence « déloyale ». Le DCC s'appliquera s'il est établi que les subventions des pays tiers sont à l'origine des préjudices ou risques de préjudice subis par les producteurs de la CEDEAO engagés dans l'agriculture, l'élevage, la pêche ou les industries de transformation forestière. C'est l'Estimation du soutien à la production (ESP), indicateur publié chaque année par l'OCDE, qui doit être

<sup>174</sup> Si elle est restreinte aux produits agricoles, la STI de la CEDEAO pourrait être compatible avec le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) proposé par le cycle de Doha de l'OMC. Toutefois, cela dépendrait des mécanismes spécifiques de déclenchement adoptés et de la couverture des produits en rapport avec ceux du MSS. Cependant, dans la mesure où le MSS n'est pas encore finalisé et adopté, la STI de la CEDEAO n'est pas actuellement conforme aux exigences de l'OMC.

12.2.4 Les APE<sup>176</sup>

le mécanisme déclencheur.<sup>175</sup> Un indicateur ESP moyen à l'échelle de l'OCDE supérieur à 10 % déclencherait le DCC qui varierait entre 10 % et 30 % en fonction de l'échelle de l'ESP et s'appliquerait à toutes les importations en provenance de pays non membres de la CEDEAO (ECOWAS et UEMOA, 2012b). Ces 10 % proposés sont très faibles, car les indicateurs ESP de l'OCDE se situent actuellement autour de 20 %. Cela signifie, en pratique, que le DCC serait déclenché d'entrée pour presque tous les produits agricoles non-CEDEAO.

Les modalités exactes de ces sauvegardes, notamment les mécanismes de déclenchement, étaient encore en cours de discussion en fin 2013. Au cours des négociations, les différentes parties prenantes ont manifesté leurs préoccupations quant à la capacité de ces sauvegardes à protéger les producteurs ouest-africains compte tenu de la volatilité des cours mondiaux des denrées alimentaires et du faible niveau perçu du TEC. Le ROPPA a par exemple proposé une période d'ajustement de plus de dix ans pour la TDP. Pour la TSI, il a préconisé le prolongement de la durée d'application pour la faire passer des six mois initialement proposés à un an, la réduction des seuils de déclenchement des 50 % initialement proposés à 10 % pour le volume et de 20 % à 15 % pour la valeur, la prise en compte de l'appréciation des devises dans la sauvegarde des prix et la fixation des seuils de déclenchement au niveau régional plutôt qu'au niveau national. Enfin, pour le DCC, il a recommandé que la CEDEAO mène ses propres études pour déterminer les niveaux des subventions accordées par les exportateurs en vue d'établir le niveau du DCC (Konandreas, 2012a). Comme l'état actuel des propositions le démontre, le ROPPA, même s'il n'a pas atteint tous ses objectifs, a réussi à rendre ces mesures plus protectrices de l'agriculture ouest-africaine (voir la Section thématique B à la page 345, pour un examen plus approfondi du ROPPA et de la politique agricole).

<sup>175</sup> L'ESP mesure la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, au niveau de l'exploitation, déduisant des mesures politiques. Elle s'exprime en proportion des recettes agricoles totales. Une ESP de 10 % indique que 10 % des recettes agricoles totales proviennent de ces transferts (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2150>).

Entre 2003 et 2014, la Commission de la CEDEAO et la Commission de l'UEMOA avaient mené des négociations conjointes avec l'Union européenne en faveur d'un APE régional pour l'Afrique de l'Ouest (pays de la CEDEAO plus la Mauritanie). Un accord final était conclu en octobre 2014. L'UE reste le principal partenaire commercial de l'Afrique de l'Ouest. Contrairement aux accords précédents ACP/UE grâce auxquels les pays ouest-africains bénéficiaient d'un accès en franchise de droits non réciproque au marché de l'UE, les propositions d'APE requièrent les pays ouest-africains d'ouvrir progressivement, sur un période de 20 ans, leurs marchés aux importations en franchise de droits de toute une gamme produits et services européens en échange de la continuation de l'accès en franchise de droits au marché de l'UE. Les négociations devaient initialement s'achever vers décembre 2007, mais ce processus évoluait lentement pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les pays que l'ONU qualifie de « pays les moins avancés » (PMA) disposent déjà d'un accès en franchise de droits non réciproque au marché de l'UE pour la quasi-totalité de leurs marchandises dans le cadre du régime tarifaire préférentiel sans réciprocité de l'initiative Tout sauf les armes (TSA) de l'UE. Tous les États-membres de la CEDEAO, à l'exception du Nigeria, du Ghana, de la Côte d'Ivoire et du Cap-Vert font partie des PMA. Les groupes de parties prenantes des PMA exerçaient donc peu de pressions politiques pour conclure l'APE régional.

Deuxièmement, pour conclure un APE, la CEDEAO devait avoir en place un TEC et un accord avec l'UE relatifs à une liste de « produits sensibles » qui ne seraient pas soumis à la franchise de droits avec l'UE, mais plutôt au TEC. En raison des négociations qu'elle menait presque tout au long de l'année 2013 sur la structure modifiée du TEC avec ses États-membres, notamment la cinquième bande, la Commission de la CEDEAO, n'était pas en mesure de faire une offre définitive à l'UE en ce qui concerne son TEC jusqu'à la fin de 2013.

<sup>176</sup> Cette section s'inspire fortement des travaux d'Alpha, 2012; Bovier, 2014; ECOWAS, 2014a; ECOWAS, 2014b; and Financial Afrik, 2014.

Plus fondamentalement, le principal point d'achoppement était de déterminer à quel point l'Afrique de l'Ouest ouvrirait son marché aux importations en franchise de droits de l'UE en échange de l'offre d'un accès en franchise de droits à 100 % des produits ouest-africains au marché de l'UE. Dans la pratique, ce débat se résumait à parvenir à un accord sur les produits que la CEDEAO classerait comme marchandises sensibles assujetties au TEC. À la différence du processus politique utilisé pour identifier les produits à inclure dans la cinquième bande du TEC, la CEDEAO a fait appel à une analyse statistique tout en menant une large consultation avec les parties prenantes pour parvenir à une liste de produits sensibles proposés à partir de la consolidation des listes élaborées par les Etats-membres (pour plus de détails, voir Alpha, 2012). La liste initiale semble indiquer que 65 % des produits de l'UE entreraient en Afrique de l'Ouest en franchise de droits. Lors des négociations qui ont suivi en 2009, la liste a été élargie pour couvrir 70 % de toutes les marchandises.<sup>177</sup> En revanche, l'UE a fait valoir qu'une ouverture d'au moins 80% serait nécessaire pour aboutir à un niveau d'échanges commerciaux totaux pondérés de libéralisation du marché de 90%, en accord avec les notions d'une zone de libre-échange incorporées dans l'article XXIV du GATT, qui est le fondement juridique international pour les zones de libre-échange tels que les APE.<sup>178</sup>

Dans les négociations ultérieures, les pays d'Afrique de l'Ouest ont progressivement élargi le degré d'ouverture du marché, qu'ils étaient prêts à accepter. Au début de 2014, l'UE a accepté l'offre de la CEDEAO d'une ouverture de 75% sur une période de 20 ans en échange d'un accès immédiat en franchise de droits de 100% des biens et services de l'Afrique de l'Ouest sur le marché de l'UE aussi longtemps qu'ils répondent aux normes de qualité de l'UE. L'UE s'est engagée à fournir 6,5 milliards d'euros entre 2015 et 2019, dans le cadre du Programme de dévelop-

pement adossé aux APE (PAPED), pour aider les entreprises ouest-africains à accroître leur capacité à répondre à ces normes.<sup>179</sup> Dans une concession à l'UE, les pays d'Afrique de l'Ouest ont convenu de prolonger le statut de nation la plus favorisée (NPF) à l'Union européenne, ce que CEDEAO avait auparavant résisté, car elle estimait que cela réduirait la capacité de la région à diversifier ses partenaires commerciaux.<sup>180</sup>

L'impact de cet accord sur l'agriculture ouest-africaine dépendra, entre autres : (a) de la façon dont les produits ouest-africains seront en mesure de répondre aux normes de qualité de l'UE ; (b) dans quelle mesure les produits agricoles de l'UE qui bénéficient de subventions à la production obtiendront un accès en franchise de droits au marché ouest africain ; et (c) de la structure des coûts de agroindustriels ouest africains par rapport à leurs homologues de l'UE.

En outre, deux questions illustrent les préoccupations des pays ouest-africains au sujet de l'impact de l'adoption de l'APE : comment l'exonération d'impôts des marchandises de l'UE affectera-t-elle les recettes publiques (étant donné que la plupart des gouvernements ouest-africains comptent essentiellement sur les recettes douanières) ? Les secteurs et industries clés ouest-africains seront-ils en mesure de faire concurrence aux importations européennes ? Les estimations de ces impacts varient sensiblement (Encadré 12.1).

Alors que les négociations UE-CEDEAO pour un APE à l'échelle ouest-africaine ont entraîné entre 2003 et 2014, l'accès en franchise de droits sans réciprocité aux marchés de l'UE accordé à chacun de ces pays en vertu de l'accord UE/ACP de Cotonou a pris fin en décembre 2007. Comme mentionné plus tôt, cette situation n'a posé problème que pour

177 Les pourcentages fournis dans cette phrase se réfèrent au nombre de lignes tarifaires (marchandises prises individuellement) et non au volume pondéré par les échanges des importations en provenance de l'UE.

178 Article XXIV stipule que les zones de libre-échange doivent, à quelques exceptions près, éliminer les «droits et autres réglementations commerciales restrictives ... pour la quasi-totalité des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs des produits originaires de ces territoires.» Il ne définit cependant pas explicitement le terme «quasi-totalité», de sorte que le désaccord entre l'UE et la CEDEAO sur l'ouverture de l'Afrique de l'Ouest aux importations de l'UE en franchise de droit implique, en partie, l'interprétation de ce terme.

179 Outre ses mesures spécifiques visant à aider les pays à s'adapter à l'APE (par exemple, les réformes fiscales et la compensation des pertes fiscales), le PAPED est essentiellement un programme d'aide au commerce. Ses cinq axes stratégiques sont: (1) la diversification et la croissance des capacités de production; (2) le développement du commerce intra-régional et la facilitation de l'accès aux marchés internationaux; (3) l'amélioration et le renforcement des infrastructures liées au commerce; (4) la mise en œuvre des ajustements nécessaires et l'intégration d'autres besoins liés au commerce; et (5) la mise en œuvre et le suivi-évaluation de l'APE. Le PAPED met l'accent sur trois principales chaînes de valeur: l'approvisionnement alimentaire; le coton et les textiles / vêtements; et le tourisme. Il couvre également des domaines tels que les mesures sanitaires et phytosanitaires, les normes, la facilitation du commerce, la production compétitive et les chaînes de valeur UE-Afrique de l'Ouest (Agritrade, 2010, 2011)

180 Un statut de NPF à l'UE oblige la CEDEAO à étendre à l'UE les mêmes préférences commerciales que la CEDEAO octroie à tout autre partenaire commercial.

### *Encadré 12.1 Etudes de l'impact d'un APE UE-CEDEAO sur l'agriculture et l'agro-industrie ouest-africaines*

De nombreuses études d'impact des APE ont été menées depuis le début des négociations de l'APE UE-CEDEAO. La plupart desdites études se concentrent sur l'impact fiscal, tandis que certaines d'entre elles analysent les impacts économiques potentiels, notamment sur le secteur agricole. Pour l'essentiel, ces dernières s'accordent sur le fait qu'il est très probable que les importations en Afrique de l'Ouest au départ de l'UE connaissent une hausse et que certains producteurs africains en pâtissent à cause de la suppression des droits de douane sur les importations de l'UE (Busse and Grossman, 2004; PwC, 2005). Les recommandations concernant les produits sensibles à l'exclusion de la libéralisation des échanges sont souvent similaires : le bétail, la viande, la farine de blé, les produits laitiers, les oignons, les pommes de terre et le riz figurent parmi les produits les plus fréquemment cités (Faivre-Dupaigre et al., 2004; Blein et al., 2004; PwC, 2005).

Une étude financée par l'UE (PwC, 2005) se concentre spécifiquement sur l'agro-industrie ouest-africaine. Achevée en 2004/05 avant que la CEDEAO ne présente son projet de liste des produits sensibles, l'étude montre que la baisse des tarifs douaniers sur les pommes de terre, les oignons, la volaille, les tomates préparées et les ballots de vêtements usagés pourraient sérieusement porter préjudice à la production nationale et au bien-être des producteurs, affaiblir l'industrie locale et décourager le développement des capacités de transformation. L'étude recommande donc de mettre ces produits sur la liste des produits sensibles et d'envisager de prendre d'autres mesures de protection (par exemple, augmenter le TEC ou imposer des restrictions

quantitatives) pour les volailles et les tomates préparées.

D'après une étude récente menée à l'aide d'un modèle d'Equilibre général calculable (EGC) (CRES, 2011), le commerce doit être libéralisé à 65 % au plus (l'offre initiale d'accès au marché de la CEDEAO) pour que la région puisse en ressentir les effets positifs généraux. Même si la région dans son ensemble en bénéficierait, de gros problèmes de répartition se posaient : selon l'étude, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Bénin et le Niger seraient avantagés par l'APE, au contraire du Nigeria et du Sénégal. Toutefois, la question des impacts des APE est controversée. Avant l'achèvement de l'offre d'accès au marché de la CEDEAO, d'autres études qui ont appliqué le même type de modèle EGC (Fontagné et al., 2008) étaient très optimistes au sujet des impacts de l'ouverture à 80 % du marché de la CEDEAO aux importations de l'UE. L'impact final dépend fortement de l'importance des recettes douanières dans les recettes publiques, des effets compensatoires potentiels et des réformes fiscales.

Diverses mesures de sauvegarde sont prévues dans la négociation d'un APE régional et sont incluses dans les APE intérimaires que le Ghana et la Côte d'Ivoire ont négociés avec l'UE (Alpha et al., 2011). Parmi celles-ci figure une « clause de sécurité alimentaire ». Elle stipule que si l'accord conduit à des problèmes de disponibilité ou d'accès aux aliments, puis provoque ou risque de provoquer de graves difficultés, le Ghana et la Côte d'Ivoire pourraient prendre des mesures appropriées (mais non précisées).

Source: Alpha, 2012

les quatre pays non-PMA de la CEDEAO, à savoir le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria, dans la mesure où les PMA ont continué à bénéficier d'un accès sans réciprocité dans le cadre

du programme Tout sauf les armes. Le Ghana et la Côte d'Ivoire ont donc négocié séparément des APE intérimaires avec l'UE. Ces deux pays ont en fait commencé à ouvrir leurs marchés aux importations

de l'UE de façon plus large que dans la proposition de la CEDEAO. Les deux APE intérimaires contiennent des clauses stipulant que les accords deviendront nuls si et quand un APE à l'échelle ouest-africaine entre en vigueur. Le Nigeria a résisté à la pression d'ouvrir son marché plus largement aux importations de l'UE. Son accès en franchise de droits sans restriction au marché de l'UE a donc expiré à la fin de 2007. Le pays bénéficiait toujours d'un accès en franchise de droits pour plusieurs de ses produits dans le marché de l'UE au titre du SPG de l'UE. Toutefois, il devait désormais faire face à des tarifs douaniers sur certains de ses produits transformés, tels que les produits à base de cacao semi-finis, qui étaient imposés à des taux compris entre 2,8 % et 6,1 % selon le produit (Traoré, 2009). Le Cap-Vert a bénéficié d'une période transitoire de trois ans d'accès en franchise de droits continue en raison de ses caractéristiques en tant que petit pays insulaire à économie vulnérable. En décembre 2011, le Cap-Vert s'est vu accorder un accès SGP amélioré au marché de l'UE en vertu du programme SPG+ de cette dernière, qui offre un accès en franchise de droits à 66 % de toutes les lignes tarifaires de l'UE.<sup>181</sup>

### 12.2.5 Contraintes potentielles à la mise en œuvre

La mise en œuvre du programme commercial de la CEDEAO pour l'agriculture se heurte à un certain nombre d'obstacles potentiels.

*Le TEC et l'OMC.* Comme mentionné précédemment, les Etats-membres de la CEDEAO ont présenté des droits consolidés très différents au cours de leur processus d'adhésion à l'OMC. En adoptant le TEC, huit Etats-membres qui ont négocié des droits consolidés relativement bas (Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger et Sénégal) ont enfreint les accords de l'OMC car le TEC (notamment la cinquième bande) dépasse leurs tarifs consolidés d'un montant considérable. En revanche, des pays tels que le Ghana et le Nigeria, qui ont négocié des droits consolidés élevés ne rencontrent aucun problème. Parce que la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC, elle ne

peut procéder à une négociation globale des droits consolidés avec l'OMC au nom de ses membres. Chaque Etat-membre en violation potentielle de son accord de l'OMC devra le faire séparément, bien que les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA aient reconnu la nécessité de créer une plate-forme pour appuyer leurs membres dans la préparation et la renégociation de leurs accords (ECOWAS et UEMOA, 2012a).<sup>182</sup>

*Mise en œuvre des mesures de sauvegarde.* Les mesures de sauvegarde proposées par la CEDEAO avec des mécanismes de déclenchement apparemment automatiques, basés dans certains cas (comme avec le DCC) sur des indicateurs calculés par des organisations internationales, pourraient réduire la portée des décisions arbitraires prises au niveau national d'invoquer les sauvegardes de manière ad hoc. Cette transparence pourrait permettre au secteur privé de cerner à quel moment auront lieu les actions du gouvernement pour intervenir dans le commerce. Pourtant, la mise en œuvre des mécanismes de sauvegarde sera exigeante en termes de prix et de volume des importations à surveiller et de prise de décision institutionnelle à accélérer si l'on veut des sauvegardes efficaces. L'expérience avec les sauvegardes de l'UEMOA a montré qu'elles étaient souvent lentes à réagir (ECOWAS Commission, 2012a). Qui plus est, le TEC devrait s'appliquer à la région mais les mesures de sauvegarde seront déclenchées par les conditions spécifiques de chaque pays, ce qui pourrait entraîner des niveaux de protection différents parmi les Etats-membres et inciterait donc à la contrebande.

*Appliquer le principe de libre pratique.* Comme mentionné précédemment, la création d'une union douanière complète nécessitera un système dans lequel les droits de douane ne sont perçus qu'au premier point d'entrée dans l'union. Pour atteindre cet objectif, il faudra aborder les questions brûlantes de la création d'une structure de partage des recettes douanières entre les pays et d'harmonisation des mesures incitatives des personnels douaniers nationaux pour accompagner une telle rupture d'avec les pratiques actuelles.

181 Le statut SPG+ est accordé aux pays en développement qui respectent les droits humains fondamentaux, les droits du travail et les conventions sur le développement durable. En février 2012, 16 pays ont rempli les critères pour bénéficier de ce statut. (<http://www.mkma.org/Notice%20Board/2012/NewGSPHighlights.pdf>)

182 Cette renégociation a un précédent. En 2008, le Gabon a dû renégocier ses droits consolidés pour les produits industriels lorsque le tarif extérieur commun de l'Union économique et monétaire de l'Afrique centrale est entré en vigueur (Diouf, 2012).

### 12.3 Renforcement de la cohérence des politiques

#### 12.3.1 Cohérence entre la politique commerciale de la CEDEAO et l'ECOWAP

Les objectifs de l'ECOWAP et du programme commercial de la CEDEAO sont globalement cohérents, et le processus de réaligement du TEC avec la création de la cinquième bande a renforcé cette cohérence. Le TEC de l'UEMOA a classé les marchandises en quatre bandes tarifaires générales, tandis que l'ECOWAP a prôné une protection différentielle des chaînes de valeur spécifiques en fonction de leurs besoins spécifiques. La création de la cinquième bande et la taxe dégressive de protection ont été toutes deux des tentatives s'inscrivant dans une logique de protection plus différentielle. La progressivité des droits dans le TEC est également conforme à l'objectif de l'ECOWAP qui consiste à promouvoir une plus grande transformation de produits agricoles dans la région.

Le fait que les programmes mobilisateurs de l'ECOWAP aient été élaborés avant la fin des négociations du TEC a permis d'en élargir la portée pour assurer la cohérence des politiques. Néanmoins, bien que certaines chaînes de valeur prioritaires identifiées dans le Programme mobilisateur n° 2 (principalement des produits à base de viande) aient été intégrées dans la cinquième bande, un grand nombre d'autres chaînes de valeur (telles que le riz, le manioc et le maïs) n'y figuraient pas. En partie, cette exclusion pourrait illustrer la faible participation du Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau de la CEDEAO dans les négociations du TEC en raison de problèmes de personnel, mais elle illustre surtout et plus probablement les préoccupations relatives aux risques humanitaires et politiques d'une hausse des prix des denrées alimentaires dans nombre de ces pays. La définition du TEC peut également avoir des répercussions futures sur la désignation des produits prioritaires pour l'ECOWAP, comme indiqué par la recommandation de la commission mixte du TEC CEDEAO-UEMOA pour que le sucre (dont le débat a été très controversé au cours des discussions sur

la cinquième bande) soit inclus comme denrée prioritaire pour l'ECOWAP.

#### 12.3.2 Cohérence entre les politiques commerciales régionales et nationales

Face à la diversité des économies et des orientations politiques que les Etats-membres ont toujours suivies, un autre obstacle plus important reste à surmonter, à savoir promouvoir la cohérence entre les orientations commerciales nationales et régionales au sein de la CEDEAO. Un rapide coup d'œil sur les orientations de quelques pays de la région illustre quelques-uns de ces défis.<sup>183</sup>

*Nigeria.* Le Nigeria est le géant économique de la région et il jouit d'un secteur agro-industriel plus développé que la plupart des autres pays de la région. Compte tenu de la taille du marché nigérian, la façon dont le pays alignera ses politiques commerciales sur celles de la CEDEAO sera décisive dans le succès des politiques commerciales régionales. Avant le milieu des années 1980, le Nigeria pratiquait une politique commerciale très protectionniste. Les produits agricoles, notamment les céréales et les huiles, étaient soumis à des droits de douane élevés (entre 50 % et 100 %), et le Nigeria imposait des restrictions quantitatives à l'importation sur des centaines de produits agricoles et interdisait l'exportation de pratiquement toutes les denrées alimentaires. Les changements fréquents dans les politiques commerciales du Nigeria ont posé d'énormes problèmes aux acteurs désireux de développer des échanges commerciaux avec le pays.

Le régime commercial du Nigeria a considérablement changé au cours des trois dernières décennies. Le gouvernement a modifié son régime commercial afin de baisser les tarifs douaniers pour un large éventail de biens et de remplacer un certain nombre d'interdictions d'importer par des tarifs douaniers. Le Nigeria a commencé à libéraliser son régime commercial lorsqu'il a mis en œuvre son programme d'ajustement structurel en 1986, et la politique commerciale actuelle cherche à obtenir une application plus systématique des

<sup>183</sup> Pour plus de détails, voir Alpha, 2012.

tarifs douaniers officiels. Aujourd'hui, le passage à l'intégration régionale modifie progressivement la politique commerciale du Nigeria sur les produits Agricoles. Le nombre d'importations interdites a considérablement diminué.

Néanmoins, le Nigeria conserve une liste de produits agricoles pour lesquels les importations et/ou les exportations sont interdites. La Commission de l'UEMOA a accusé cette interdiction d'importer de perturber le commerce régional, et les négociateurs commerciaux nigériens ont affirmé que le problème sera résolu une fois le TEC de la CEDEAO mis en œuvre (ECOWAS et UEMOA, 2012a). Néanmoins, une interdiction totale des importations de maïs est incluse comme « politique de soutien favorable » dans le Programme de transformation agricole de 2011 du Nigeria (Federal Ministry of Agriculture and Rural Development of Nigeria, 2011). En outre, en tant que pays disposant de la plus grande industrie agroalimentaire de l'Afrique de l'Ouest, le Nigeria a fait pression pour des tarifs douaniers bas sur les importations de produits agricoles bruts tels que le riz paddy et le sucre brut, dont les usines de transformation nigériennes ont besoin pour augmenter leurs faibles niveaux d'utilisation des capacités. Ces faibles niveaux de protection des importations extra-africaines contribuent à accroître la concurrence avec d'autres pays de la région qui pourraient produire ces biens.

*Ghana.* Le Ghana a adopté une politique d'orientation commerciale plutôt libérale depuis le début des années 1990. Cependant, la question du rôle et du niveau de protection tarifaire dans le maintien ou l'augmentation du niveau d'auto-suffisance alimentaire s'invite souvent dans les débats au Ghana. Le débat est particulièrement intense en ce qui concerne les produits tels que le riz, la volaille, le sucre et le concentré de tomate, où le pays a massivement investi dans la production et la transformation, mais fait face à une forte concurrence internationale. À titre d'exemple, le Ghana impose un droit d'importation de 20 % sur le riz, par opposition au taux de 10 % inclus dans le TEC de l'UEMOA et de la CEDEAO. Néanmoins, par rapport à la plupart des pays de la CEDEAO qui penchent beaucoup

pour la substitution aux importations de cultures vivrières au nom de la souveraineté alimentaire, le Ghana mène une politique plutôt équilibrée en matière de promotion des cultures vivrières et des cultures d'exportation. En tant que pays doté d'un secteur agroalimentaire développé, il a également fait pression pour la progressivité des tarifs afin de promouvoir la transformation au niveau national, notamment des produits à base de cacao. Pour les produits alimentaires locaux, le Ghana, en accord avec l'ECOWAP, a encouragé une protection sélective de produits stratégiques et des sauvegardes contre les poussées d'importation.

*Mali.* Le Mali a commencé à libéraliser son régime commercial en 1986, avec les réformes comprenant la suppression des quotas commerciaux et la réduction des droits de douane à l'importation, tout en libéralisant le commerce intérieur des céréales et en simplifiant les procédures d'exportation pour le bétail. L'intégration régionale est essentielle au Mali, dans la mesure où c'est un pays enclavé qui doit absolument avoir accès de manière fiable et sûre aux services portuaires de qualité des pays voisins. Le Mali dispose d'avantages comparatifs dans le coton, le bétail et les produits carnés, les huiles animales et végétales, ainsi que les cuirs et produits en cuir. En raison du potentiel d'irrigation du fleuve Niger, d'autres denrées telles que les céréales (le riz en particulier), le sucre et une variété de fruits et légumes sont prometteuses, notamment pour l'exportation vers le marché régional de l'Afrique de l'Ouest. L'ambition du pays, comme indiqué dans son PNIA, est de devenir une puissance agricole en Afrique de l'Ouest, exportant des denrées et des produits d'élevage dans la région. Pourtant, en tant que pays pauvre bordé par des voisins plus riches, le Mali est particulièrement confronté au dilemme des prix alimentaires. De nombreux décideurs politiques semblent craindre qu'un commerce régional non régulé soit au désavantage de la population à faible revenu du Mali, dans la mesure où ses voisins plus riches risquent de lui damer le pion pour les produits clés, ce qui entraînerait des pénuries alimentaires et une flambée des crises alimentaires nationales. Par conséquent, depuis 2005, le pays a imposé des interdictions d'exporter périodiques sur les

céréales pendant les périodes de hausse des cours régionaux et mondiaux, ce qui constitue une violation du Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO. Compte tenu de l'inclusion de la plupart des produits à base de viande dans la cinquième bande du TEC de la CEDEAO, qui servira à hausser leurs prix dans la région, un dilemme des prix alimentaires du même genre relatif aux exportations de bétail au départ du Mali risque également de survenir. L'une des raisons de l'intégration d'un programme mobilisateur dans l'ECOWAP visant à élaborer des approches alternatives aux filets de sécurité sociale consistait à répondre à ce type de dilemme des prix alimentaires dans les pays plus pauvres comme le Mali et le Burkina Faso (qui fait face à certaines des mêmes pressions que le Mali) afin de créer des alternatives à ces interdictions commerciales qui vont à l'encontre de l'intégration régionale.

*Sénégal.* La politique commerciale coloniale française au Sénégal a porté sur la promotion des exportations de l'arachide vers la France tout en aidant le pays à satisfaire ses besoins alimentaires de base par des importations de riz brisé bon marché de l'Indochine française. Une partie de cet héritage subsiste, car le pays reste fortement tributaire des importations de riz brisé en provenance d'Asie, même si les exportations d'arachide ont considérablement baissé. Comme indiqué au Chapitre 11, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale du Sénégal fixe la souveraineté alimentaire comme un objectif clé en plus de la promotion des cultures d'exportation. La Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA), lancée en 2008, était fortement tournée vers la politique de substitution des importations et s'est fixé des objectifs très ambitieux pour accroître l'autosuffisance nationale dans un large éventail de produits, notamment le riz, les produits horticoles et l'élevage. Etant donné que l'état a renoncé à son implication directe dans la commercialisation des produits agricoles au cours des années 1990 et au début des années 2000, il a favorisé la création d'organisations interprofessionnelles pour faciliter la réglementation des marchés, y compris l'imposition d'interdictions d'importer pendant certaines périodes de l'année (par exemple, pour les oignons) afin de protéger la production nationale (Du-

teurtre et Dieye, 2008). En outre, le Sénégal, l'un des pays les plus industrialisés de la CEDEAO, a cherché à protéger son secteur agroalimentaire en imposant des niveaux de protection plus élevés sur certains produits (par exemple, la farine de blé, le concentré de tomate, le lait concentré, les jus de fruits, le sucre et les cigarettes) que ceux préconisés dans le TEC de l'UEMOA. Il a également protégé son secteur avicole en interdisant toutes les importations sur la base de considérations sanitaires et phytosanitaires.<sup>184</sup>

En dépit de sa politique de plus en plus tournée vers la protection de son secteur agricole, vu la forte dépendance continue du pays vis-à-vis des importations de riz, le Sénégal s'était opposé au déplacement du riz dans la cinquième bande du TEC de la CEDEAO et a plaidé en faveur de la TSI, qui autorise la suspension des droits d'importation pendant les périodes de hausse des cours mondiaux.

Ce bref aperçu des orientations commerciales de quelques pays prouve un fait : même si tous les documents nationaux relatifs à la politique commerciale agricole de la CEDEAO reconnaissent le rôle crucial du commerce régional et appellent à une mise en œuvre efficace du libre-échange dans la région, les pratiques commerciales et les intérêts nationaux diffèrent en fonction des structures des différentes économies nationales, du pouvoir politique des groupes de parties prenantes nationales et de l'histoire des politiques commerciales et agricoles. Si l'ECOWAP prône la souveraineté alimentaire au niveau régional, bon nombre des politiques nationales semblent définir l'objectif au niveau national et érigent donc parfois des obstacles au commerce régional. Ce constat est devenu manifeste lors de la crise alimentaire de 2008, lorsque plusieurs pays de la région ont imposé des restrictions à l'exportation. Ainsi, les politiques commerciales de la CEDEAO seront probablement mises en œuvre par les États-membres lorsqu'elles répondent à leurs intérêts particuliers. Pour les décideurs politiques régionaux, le défi consistera à essayer de renforcer l'harmonie entre les intérêts régionaux

<sup>184</sup> L'interdiction, prétendument en place pour protéger le Sénégal de la grippe aviaire, s'étend même aux importations en provenance de pays qui n'ont jamais connu une épidémie de grippe aviaire.

et nationaux, notamment l'élaboration de mesures compensatoires pour les pays affectés par les décisions régionales.

#### *12.4 Prendre en charge la volatilité des prix*

L'un des éléments clés de la politique commerciale consiste à élaborer des outils pour prendre en charge la volatilité des prix, à savoir les tendances haussières et baissières considérables et inattendues des prix (voir Section thématique A à la page 131). Fondamentalement, l'élargissement du champ des échanges commerciaux permet de réduire l'instabilité vécue au niveau local, car les fluctuations de l'offre au niveau local peuvent être compensées par les importations et les exportations. Les mesures de sauvegarde décrites ci-dessus sont conçues pour mieux faire face à la volatilité des prix émanant des marchés internationaux. Des mesures similaires ont également été proposées dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. Les mesures visant à créer la zone de libre-échange de la CEDEAO, telles que l'harmonisation des normes de qualité et des processus connexes et l'élimination des interdictions commerciales au sein de la zone, vont toutes dans le sens de la réduction de la volatilité des prix en élargissant la portée du marché, ce qui permet de compenser les déséquilibres entre l'offre et la demande d'une zone par les flux commerciaux régionaux.

En plus de ces mesures, le PRIA de la CEDEAO propose plusieurs éléments destinés à atténuer la volatilité des prix dans la région et faire face à ses conséquences. Ces éléments sont notamment les suivants (ECOWAS Commission, 2012a ; ECOWAS Commission et al, 2012.)

*Promotion de l'expansion du stockage privé.* L'équipe auteur du programme mobilisateur de l'ECOWAP axé sur la régulation des marchés a rejeté l'idée de créer un stock tampon régional pour réduire la volatilité des prix, estimant que les volumes de produits nécessaires pour qu'une telle réserve influence les prix étaient au-delà de la capacité financière et de gestion du programme. Au contraire, l'accent est mis sur la promotion du stockage à l'échelle régionale, du crédit commer-

cial et du warrantage pour réduire la pression qui oblige les agriculteurs à vendre immédiatement après la récolte, ce qui aggrave les variations saisonnières des prix. Au chapitre des propositions spécifiques figure le financement d'installations de stockage, l'appui au stockage, le crédit-stockage et la commercialisation collective par les organisations de producteurs, ainsi que la promotion du warrantage (systèmes de récépissés d'entrepôt) à travers des contrats avec les exploitants d'entrepôts du secteur privé dans les zones de production transfrontalières afin de fournir des services de stockage élargis aux commerçants intéressés par le commerce régional.

*Actions visant à rendre le commerce régional plus fluide.* Il s'agit de prendre les mesures suivantes.

- » Collaborer avec le Comité interdépartemental pour l'agriculture et l'alimentation de la CEDEAO pour faire pression sur les gouvernements nationaux afin de promouvoir le libre-échange des produits agricoles dans la région en réduisant, entre autres, les obstacles illégaux au commerce.
- » Renforcer les systèmes d'information sur les marchés agricoles en renforçant les systèmes nationaux et en les reliant avec le système d'information proposé de la CEDEAO, ECOAGRIS. Cette action doit inclure un système de surveillance efficace du commerce au niveau régional afin de fournir non seulement des informations sur les marchés, mais aussi d'alerter les acteurs très tôt sur les problèmes imminents qui pourraient nécessiter des mesures spéciales telles que le déclenchement des mécanismes de sauvegarde.
- » Promouvoir les organisations interprofessionnelles des chaînes de valeur sous-régionales pour assurer des flux commerciaux régionaux ordonnés en favorisant l'uniformité des normes de qualité, en poussant les gouvernements à réprimer les activités illégales qui entravent les flux commerciaux et en s'attaquant aux barrières présentes le long des chaînes de valeur pour améliorer les performances commerciales.

En rendant le commerce régional plus fiable, de telles mesures permettraient aux investisseurs de tirer parti des économies d'échelle régionales dans la production agricole, le stockage, la transformation et la distribution, et de mieux gérer les risques, ce qui suscite davantage de motivation pour des investissements accrus. Cela permettrait non seulement d'augmenter la production alimentaire régionale globale, mais aussi d'aboutir à un panier de denrées alimentaires diversifié et élargi, véritable bouclier contre la volatilité des prix.<sup>185</sup>

*Promouvoir la création d'une bourse régionale de marchandises* pour les produits alimentaires en partenariat avec l'UEMOA. L'idée derrière cette proposition est que la création d'une bourse agricole régionale, similaire à la SAFEX en Afrique du Sud, offrirait un cadre transparent pour la formation des prix. Le cours de bourse pourrait alors servir d'élément d'information important que les acteurs de toute l'Afrique de l'Ouest pourraient utiliser dans la négociation des prix pour leurs opérations locales. L'espoir est que finalement la bourse pourrait fonctionner non-seulement comme un marché au comptant mais aussi proposer des contrats à terme, permettant aux agro-industriels et éventuellement aux organisations de producteurs de disposer d'un outil supplémentaire pour gérer les risques liés au prix. De par sa nature, le développement d'une telle bourse est une initiative à moyen et long terme. Pour que les cours de bourse permettent aux acteurs de la région d'établir leurs propres prix, les coûts de transport entre le lieu de la bourse et les autres points de la région doivent être assez stables et prévisibles, d'où la nécessité d'avoir des flux commerciaux fluides (pas de barrages routiers inattendus par exemple). Le bon fonctionnement d'un marché à terme suppose également la présence de marchés au comptant performants pour la denrée en question. Ainsi, la poursuite du programme de zone de libre-échange de la CEDEAO semble être une condition préalable à la réussite de la bourse.

Création d'une *Réserve régionale de sécurité alimentaire* visant à fournir une aide alimentaire ciblée aux segments vulnérables de la population

dans le cadre de modèles de distribution directe ou, de temps en temps, à augmenter les stocks alimentaires nationaux pendant les périodes de pénurie alimentaire nationale due aux déficits de production ou aux difficultés d'importation. L'objectif principal d'une telle réserve n'est pas d'essayer de réduire la volatilité des prix à travers des opérations de stock-tampon, mais plutôt d'atténuer les conséquences de cette volatilité sur les populations particulièrement vulnérables. La constitution de ces réserves régionales passe par l'affectation d'une part donnée de la réserve nationale de chaque pays membre à la réserve alimentaire régionale (voir Section thématique A à la page 131).

Le plan de l'ECOWAP demande la constitution d'un stock physique représentant un tiers de la réserve et d'un stock financier représentant deux tiers de la réserve, d'une mutualisation d'au moins 5 % des réserves alimentaires nationales à travers le réseau RESOGEST<sup>186</sup> d'agences de gestion des réserves alimentaires nationales de plusieurs pays sahéliens et ouest-africains,<sup>187</sup> ainsi que d'un soutien aux Etats-membres pour mettre en place ou renforcer les politiques relatives aux stocks nationaux de sécurité alimentaire. Le système devrait également comprendre une initiative du G20 pour tester un programme pilote de petites réserves alimentaires humanitaires ciblées dans la région. La réserve de sécurité alimentaire contribuerait à fournir des stocks à des programmes de filets de sécurité de la région (ECOWAS Commission et al. 2012).

Des systèmes de distribution et de gestion efficaces et responsables sont essentiels au bon fonctionnement des systèmes de réserves alimentaires. À cet égard, il sera primordial de mettre à profit les enseignements tirés de systèmes nationaux et régionaux de réserves alimentaires en place en Afrique et en Asie. Les principes solides émanant de ces réserves performantes sont notamment les suivants : taille limitée, objectifs clairement définis, forte appropriation nationale ou régionale, structure de gouvernance responsable et simplifiée, intégrant des tierces parties. Si elles sont mal

<sup>185</sup> Lorsque les habitudes de consommation alimentaire deviennent plus diversifiées, les marchés deviennent plus interdépendants et plus stables que dans les cas où une marchandise domine les habitudes de consommation alimentaires (Jayne et al., 2009).

<sup>186</sup> Réseau des Structures Publiques en charge de la Gestion des Stocks nationaux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest

<sup>187</sup> Les pays suivants sont concernés : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Tchad, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal.

gérées, les réserves peuvent carrément perturber le marché et faire disparaître l'entrepôtage privé, ce qui amoindrit ou annihile les gains nets sur les stocks du système de commercialisation.

*Renforcement des programmes de filets de sécurité sociale.* L'un des trois programmes mobilisateurs du PRIA vise à aider les Etats-membres de la CEDEAO à développer des filets de sécurité sociale permettant d'atténuer les effets négatifs de la volatilité des prix et d'autres chocs exogènes sur les populations vulnérables. Le programme permet également à la CEDEAO d'élaborer, grâce aux expériences menées à travers le monde, des normes pour la conception de ces programmes (ECOWAS Commission, 2012b). Si ces initiatives sont couronnées de succès, elles permettront non seulement de protéger les populations les plus vulnérables contre les effets de la volatilité des prix, mais elles donneraient également aux Etats-membres un outil pour résoudre, tout au moins partiellement, le dilemme des prix alimentaires. Cependant, étant donné le grand nombre d'acheteurs nets de denrées alimentaires dans la plupart des pays, il n'est probablement pas possible, financièrement parlant, de protéger tous les groupes de consommateurs urbains politiquement bruyants contre la hausse des prix. Ainsi, les filets de sécurité peuvent certes tempérer les pressions politiques sur les pays exportateurs de produits alimentaires de la région à imposer des interdictions d'importer pendant les périodes d'envolée des prix des denrées alimentaires, mais ils ne pourront pas éliminer ces pressions. Néanmoins, dissocier le programme de filet de sécurité sociale de la politique commerciale régionale s'avère clairement impossible.

*Rehausser le profil de la CEDEAO aux négociations de l'OMC.* Parce que la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC, elle ne peut participer directement (sauf en qualité d'observateur) aux négociations de l'OMC. Les pays membres de la CEDEAO pourraient toutefois se concerter plus systématiquement pour élaborer une position commune sur les questions clés d'intérêt pour l'ensemble de la Communauté. Les pays pourraient s'y appuyer ensuite pour défendre leurs intérêts communs dans les négociations. Le Programme

mobilisateur de l'ECOWAP sur la régulation du marché propose une telle approche en mettant en avant les questions particulièrement importantes pour la région, à savoir la désignation de produits spéciaux qui seraient exemptés des engagements en matière de réduction des tarifs douaniers et la conception du mécanisme de sauvegarde spéciale proposée dans le cadre des négociations du cycle de Doha relatif à l'Accord sur l'Agriculture. Les critères souples à utiliser dans la désignation des produits spéciaux sont la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens de subsistance et le développement rural. Pour une union douanière avec un tarif extérieur commun (TEC), cette liste de produits spéciaux devrait être uniforme, et la CEDEAO voudra probablement l'harmoniser avec la série de produits que les programmes mobilisateurs de l'ECOWAP ont identifiés comme étant des « produits stratégiques pour la souveraineté et la sécurité alimentaires ». De même, la CEDEAO a intérêt à veiller à ce que ses mécanismes de sauvegarde soient compatibles avec le MSS pour être adopté dans le cadre de l'OMC.

La CEDEAO gagnerait énormément à devenir un membre à part entière de l'OMC, ce qui nécessiterait, comme mentionné plus haut, la mise en œuvre du principe de libre pratique et un mandat de ses Etats-membres. Une fois qu'elle devient membre à part entière, la CEDEAO pourrait négocier au nom de tous ses Etats-membres. Ce statut pourrait s'avérer particulièrement utile dans la renégociation des taux tarifaires consolidés pour l'ensemble de la Communauté dans le cadre du TEC. Ce faisant, la CEDEAO devra faire preuve d'une certaine souplesse dans la protection des frontières en assurant une certaine marge entre ses droits consolidés négociés et les tarifs du TEC pour se prémunir contre d'éventuelles périodes prolongées de baisse des cours internationaux.

### *12.5 Autres domaines à prendre en charge*

Deux autres questions, quoique politiquement épineuses, nécessitent davantage d'attention si l'on veut favoriser une plus grande intégration régionale Agricole. La première est la libéralisation du marché des services de camionnage de la

région, en permettant notamment aux camionneurs de tout Etat-membre de la CEDEAO d'entrer en concurrence pour le fret sur l'ensemble de la région. Une telle action renforcerait la concurrence dans le système et les mesures incitatives pour la modernisation des parcs de camions. Cet aspect est particulièrement important en Afrique de l'Ouest où la plupart des zones n'ont pas accès aux autres systèmes de transport, comme les barges ou les chemins de fer.

La deuxième question est relative à la nécessité de la zone monétaire ouest-africaine (ZMOA) d'accomplir des progrès significatifs en vue de devenir une union monétaire ou au moins de relier les variations de taux de change entre ses membres dans une certaine bande de fluctuations. L'initiative de création d'une zone monétaire à l'échelle de la CEDEAO exige que la ZMOA, composée des Etats non-membres de l'UEMOA, harmonise d'abord ses politiques de change et s'organise pour créer une monnaie commune. Cependant, la ZMOA a fait peu de progrès concrets dans la mise en œuvre de ses plans de création d'une monnaie commune d'ici à 2015, car ses Etats-membres n'ont pas adopté la loi d'habilitation requise pour appliquer les décisions de la ZMOA ou pour répondre aux critères de convergence établis comme condition préalable à l'union monétaire. Par conséquent, la crédibilité de la ZMOA est en train d'être remise en question. En outre, les pays de la ZMOA sont confrontés à un obstacle majeur : l'absence d'un système officiel de paiements transfrontaliers fonctionnel et de lien direct avec le système de paiement de l'UEMOA. Les deux systèmes traditionnels et parallèles continuent de fonctionner ; pour les petits paiements dans le commerce transfrontalier et entre particuliers, l'utilisation des paiements au comptant reste encore largement en cours. Les commerçants sont souvent obligés de porter sur eux d'énormes sommes d'argent en liquides en dollars américains ou en euros, à leurs risques et périls, afin de procéder au règlement de biens et services dans les pays où ils exercent des activités (Alpha, 2012). Il est difficile de voir comment un marché commun en Afrique de l'Ouest peut être efficace sans au moins un certain degré de coordination des taux de change dans la région.

Jusqu'à présent, l'UEMOA doit en partie son efficacité à sa monnaie commune, même si, en liant cette monnaie à l'euro, elle a eu à faire face au danger de la surévaluation périodique de la monnaie. L'UEMOA, en raison de l'héritage colonial commun de la plupart de ses membres, a eu l'expérience inhabituelle d'être d'abord une union monétaire avant de devenir une zone de libre-échange. Politiquement, il semble beaucoup plus difficile d'aller dans l'autre sens, c'est-à-dire de la zone de libre-échange à l'union monétaire.

Sur le plan international, un certain nombre d'autres questions méritent être abordées dans différents forums où les membres de la CEDEAO gagneraient à se concerter afin de dégager une position commune. Il s'agit, entre autres, des questions suivantes (pour plus de détails, voir Konandreas, 2012b) :

- » *Renforcer les disciplines de l'OMC sur les interdictions et restrictions à l'exportation.* Les interdictions et restrictions à l'exportation au niveau mondial rendent les marchés mondiaux plus fragiles et moins fiables (comme en témoigne la crise alimentaire de 2008). Contrairement aux règles de l'OMC et aux engagements contraignants spécifiques applicables aux pays importateurs, les disciplines sur les exportations sont faibles et se sont généralement révélées inefficaces. L'une des mesures méritant une attention immédiate consiste à restreindre l'utilisation des interdictions et des restrictions à l'exportation sur les achats de produits alimentaires par le PAM à des fins humanitaires non commerciales (FAO, 2009).
- » *Lutter contre les creux des prix* en préconisant sans relâche la réduction des soutiens agricoles dans les pays industrialisés qui faussent le marché (comme cela a été demandé dans le cycle de négociations de l'OMC de Doha), l'élimination des subventions à l'exportation et la maîtrise des instruments connexes (tels que les crédits à l'exportation).
- » *Rationaliser les instruments d'assistance alimentaire.* Malgré les réformes récentes, l'aide alimentaire internationale reste une ressource

incertaine et très inconstante, les prix des denrées, les niveaux des stocks et les coûts d'expédition jouant un rôle clé dans la détermination de sa disponibilité. Etant donné que dans les années coïncidant à de très faible prix l'aide alimentaire internationale pourrait fonctionner comme une subvention déguisée à l'exportation et qu'elle devient beaucoup moins disponible pendant les périodes d'envolée des prix, il serait logique de réserver cette ressource aux opérations d'urgence et au soutien nutritionnel en faveur des populations vulnérables.

» *Mettre en œuvre la Décision de Marrakech*<sup>188</sup> pour des mécanismes de financement international plus efficaces permettant aux pays en développement d'assurer leur capacité à importer de la nourriture pendant les périodes de hausse des cours mondiaux. La FAO et la CNUCED ont lancé des idées pour l'élaboration d'un instrument plus efficace qui aiderait les pays confrontés à des difficultés de financement des produits alimentaires de base. Ces idées ont pris la forme d'une proposition pour la création d'une Facilité de financement des importations alimentaires ou FIFF (FAO, 2003). La FIFF était censée être un instrument axé sur le marché pour fournir des garanties de crédit permettant aux agents/négociants importateurs des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits de prendre en charge le coût des importations alimentaires excédentaires. La justification de cette proposition reste valable, et c'est une question que les pays de la CEDEAO pourraient appuyer.

» *Rationaliser la politique des biocarburants* en abandonnant les mandats inflexibles sur l'utilisation des biocarburants qui n'ont fait qu'exacerber la volatilité des cours mondiaux en rendant de plus en plus inélastique la demande internationale de matières premières telles que le maïs.

## 12.6 Conclusions et questions en suspens sur l'avenir des politiques commerciales régionales

L'Afrique de l'Ouest, grâce aux efforts de l'UEMOA et de la CEDEAO, a réalisé des progrès considérables ces trente dernières années visant à mieux intégrer le marché régional des produits Agricoles et à présenter un front plus commun dans ses échanges commerciaux avec le reste du monde. Pourtant, les progrès ont été plus lents que prévu et une union douanière complète en Afrique de Ouest reste à concrétiser. Les membres de la CEDEAO ont signé un accord pour créer un TEC en 1996 qui était censé entrer pleinement en œuvre d'ici 2004, mais a été désormais repoussé à 2015. La lente mise en œuvre met en lumière les divergences d'intérêts au sein des Etats-membres et des parties prenantes, d'où la difficulté de parvenir à un consensus sur les questions telles que la structure du TEC et la réticence à mettre en œuvre les accords tels que ceux visant à créer une zone de libre-échange. Par conséquent, la conception de la politique commerciale doit accorder une attention particulière à la structure des mesures incitatives et dissuasives servies aux Etats-membres et aux différentes parties prenantes pour mettre en œuvre des approches communes.

Deux grandes questions se posent en ce qui concerne les politiques commerciales de la CEDEAO/ECOWAP. Tout d'abord, quelles sont les limites de la stratégie de protection différenciée de l'agriculture ouest-africaine qu'incarne cet ensemble de politiques commerciales ? Deuxièmement, à quel point ces politiques sont-elles réalisables ?

S'agissant des limites de l'approche, l'on peut poser un certain nombre de questions spécifiques :

» *Dans un contexte de hausse des cours mondiaux de nombreux produits agricoles, à quel point l'Agriculture ouest-africaine doit-elle être protégée ? Quel doit être l'équilibre entre la protection générale offerte par le TEC et les mesures de sauvegarde pour se prémunir des poussées d'importation occasionnelles ?*

<sup>188</sup> Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires < [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/35-dag\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/35-dag_e.htm) >

» *Quel poids les préoccupations au sujet du dumping doivent-elles avoir dans l'élaboration du TEC ?* La cinquième bande était implicitement justifiée par le dumping de la part des pays de l'OCDE, qui pourrait vendre à bas prix grâce aux subventions qu'ils accordent à leurs producteurs. Or, pour certains produits, tels que la volaille, les marchés internationaux sont de plus en plus dominés par les exportations des économies émergentes, comme le Brésil, dont la capacité à proposer des prix inférieurs à ceux des producteurs ouest-africains découle non pas des subventions, mais de leurs systèmes performants de production à grande échelle et de leur capacité à segmenter leurs ventes entre les marchés à revenu élevé du Nord et les marchés à faible revenu d'Afrique. En outre, l'intégration du Droit compensateur de la CEDEAO comme mesure de sauvegarde résoudrait-elle de manière efficace la question du dumping ? Et quel en est le rapport avec la « justification du dumping » pour la cinquième bande du TEC ?

» *À quel point une politique de protection de l'agriculture sera-t-elle durable sur le plan politique à l'avenir ?* Déjà, les tensions sur ce sujet étaient manifestes dans les différentes positions des Etats-membres de la CEDEAO sur les produits à inclure dans la cinquième bande. Dans une situation où une grande partie de la population dépense une bonne partie de son revenu en alimentation, une stratégie de développement de l'agriculture basée sur l'augmentation des prix agricoles (plutôt que sur la baisse des coûts unitaires de production sur l'ensemble de la chaîne alimentaire) pourrait s'avérer difficile à maintenir sur le plan politique. La cinquième bande offre une protection particulière aux produits à base de viande pour lesquels la demande est susceptible d'augmenter très rapidement à l'avenir (voir Partie II). Même si, dans sa conception, la cinquième bande doit permettre aux producteurs ouest-africains de capter une grande partie de cette demande croissante, si l'offre de l'Afrique de l'Ouest ne réagit pas fermement à la hausse des prix, les consommateurs frustrés exprimeront probablement leur mé-

contentement sur les restrictions des approvisionnements et la hausse des prix.

» *Comment la production ouest-africaine peut-elle rivaliser avec les importations pour les entreprises agroalimentaires ?* Comme l'a montré l'analyse de la Partie III, l'un des principaux facteurs qui poussent les entreprises agroalimentaires à se tourner vers des fournisseurs étrangers n'est pas forcément leurs prix plus bas, mais plutôt leur capacité à assurer des approvisionnements réguliers en qualité fiable. Un tarif extérieur commun ne résout pas ce problème. Ainsi, la protection tarifaire doit être considérée comme une mesure ciblée pendant que les chaînes de valeur ouest-africaines réduisent leurs coûts et améliorent leur contrôle de la qualité et de la fiabilité.

Pour ce qui est de l'efficacité de la politique commerciale, la question centrale est donc de savoir si la protection du TEC entraînera l'adoption, tout au long des chaînes de valeur ciblées, de technologies de réduction des coûts et d'innovations institutionnelles. Ou alors, la protection réduira-t-elle les incitations à l'innovation, ce qui entraînerait certes une production accrue mais des coûts unitaires plus élevés ? Pour une réaction vigoureuse de l'offre, il faut des technologies améliorées et des mesures visant à réduire les coûts de transport et des échanges commerciaux. Ainsi, pour être efficace dans la promotion d'une croissance agricole efficace, la politique tarifaire doit être associée à des politiques de promotion et d'adoption des technologies améliorées dans la région et au renforcement des mécanismes institutionnels afin de réduire les coûts du commerce régional.

En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques, trois questions clés se dégagent :

» *Est-il possible de définir des niveaux de protection fondés sur les faits pour une région si diversifiée ?* En d'autres termes, un seul modèle de protection est-il applicable à tous les pays ? Il y aura inévitablement des compromis politiques en fonction des intérêts divergents des pays. C'est ce qu'on a constaté dans le débat

sur les droits de douane relatifs au sucre dans le TEC. Le Nigeria, pays doté d'un énorme marché pour le sucre raffiné et de grandes raffineries de sucre qui fonctionnent souvent en sous-capacité, a exercé des pressions en faveur de tarifs inférieurs pour le sucre brut plutôt que pour le sucre raffiné, estimant que le premier était ni plus ni moins qu'un intrant de l'industrie agroalimentaire. D'autres pays de l'intérieur à faible revenu qui produisent du sucre pour un marché beaucoup plus petit, comme le Mali, ont affirmé que, puisque le sucre brut et le sucre raffiné sont des substituts, autoriser le sucre brut à entrer sur le marché à des tarifs bas compromettrait le marché du produit raffiné déjà protégé.

» *Compte tenu de ces intérêts divergents, quelles mesures prendre pour inciter les pays à mettre en œuvre des politiques communes ?* L'approche de l'ECOWAP consistant à subordonner le co-financement des activités du PNIA aux pays respectant leurs engagements sur le libre-échange dans la région constitue un important pas en avant, de même que les initiatives prévues de collaboration avec les organisations in-

terprofessionnelles et commerciales régionales pour, d'une part, éduquer leurs membres et agents des services frontaliers sur leurs droits et obligations en vertu des accords commerciaux régionaux et, d'autre part, responsabiliser les acteurs du secteur privé afin qu'ils puissent combattre efficacement les barrières illégales au commerce.

» *Quelles options choisir pour faire face à certains facteurs politico-économiques qui continuent à entraver l'intégration régionale ?* Il s'agit notamment des bas salaires versés aux fonctionnaires et susceptibles de pousser ces derniers à compléter leurs revenus en soutirant des rentes aux commerçants, ainsi que de la diversité du pouvoir d'achat entre les pays susceptibles de pousser les pays à faible revenu à bloquer les exportations en période de pénurie pour protéger leurs propres consommateurs. Afin de tirer parti des avantages de l'intégration régionale, il faudra franchir l'obstacle de la conception de mécanismes visant à exploiter certains de ces avantages afin de compenser les pays et les personnes susceptibles de perdre au change dans cette intégration.