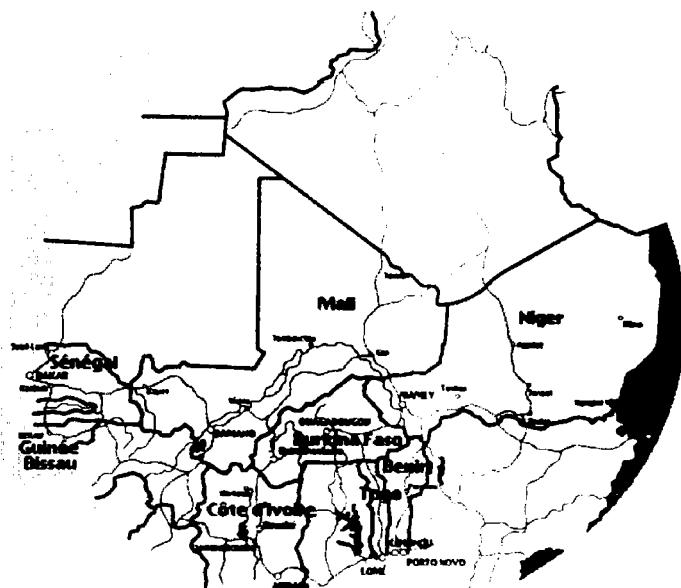


04/0284

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE

ETUDE DE LA DEFINITION DES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UEMOA

Volume 1 : Rapport final



avril 2001

IRAM

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement

49 rue de la Glacière 75013 PARIS

Tél : 33 1 44 08 67 67 / FAX : 33 1 43 31 66 31

e-mail : iram@iram-fr.org

TABLE DES MATIERES

RESUME	4
AVANT-PROPOS	10
PARTIE I : LE CONTEXTE ET LES ENJEUX D'UNE POLITIQUE AGRICOLE REGIONALE	14
1. LA SITUATION DU SECTEUR AGRICOLE AU SEIN DE LA RÉGION	15
1.1 Le poids stratégique de l'agriculture	15
1.2 Des contraintes communes	16
1.3 Des politiques agricoles affaiblies.....	20
1.4 Des politiques agricoles sous fortes contraintes macroéconomiques.....	25
2. LES DÉFIS À LONG TERME	26
2.1 Nourrir la population dans un contexte de forte croissance et d'urbanisation	26
2.2 Une intensification incontournable pour une croissance durable de la production	27
2.3 Réduire la pauvreté rurale en valorisant le travail et le statut des agriculteurs	27
3. DES ENJEUX DÉCISIFS À COURT ET MOYEN TERME.....	29
3.1 Les négociations commerciales internationales : un enjeu pour l'avenir de l'agriculture de l'UEMOA	29
3.2 Les réformes pour le marché commun de l'UEMOA et la politique agricole de l'Union : une articulation nécessaire.....	36
4. LES PERSPECTIVES OFFERTES PAR L'INTÉGRATION RÉGIONALE	40
4.1 Un intérêt commun lié à l'histoire et à l'interdépendance des économies	40
4.2 Des complémentarités à développer	41
4.3 Un poids plus important dans les négociations internationales	44
4.4 Gérer les biens publics communs régionaux	44
4.5 Une opportunité de restaurer des politiques agricoles plus offensives.....	45
PARTIE II : LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION	47
1. UN EXERCICE ASSEZ COMPLEXE ET SANS MODÈLE A PRIORI.....	48
2. ORIENTATIONS ET PRINCIPES RÉSULTANT DU PROTOCOLE ADDITIONNEL N°2	49
3. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION.....	49
3.1 Objectif global	52
3.2 Objectifs généraux	52
4. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION	53
4.1 Le principe de proportionnalité	53
4.2 Le principe de subsidiarité	53
4.3 Le principe de complémentarité	56
4.4 Le principe de solidarité.....	56
4.5 Autres principes de mise en oeuvre.....	56
5. LA STRATÉGIE D'INTERVENTION DE L'UEMOA	57
6. Les axes stratégiques de la politique agricole de l'union	59
7. AXE 1 : ADAPTATION DES GRANDES FILIÈRES ET AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTION.....	62
7.1 Sous-axe 1.1 : Adaptation et développement des grandes filières agricoles.....	62

7.2 Sous-axe1.2 : Amélioration de l'environnement de la production.....	67
8. AXE 2 : CONSTRUCTION DU MARCHÉ UNIQUE AGRICOLE ET GESTION DES RESSOURCES REGIONALES	78
8.1 Sous-axe 2.1 : Construction du marché unique agricole	78
8.2 Sous-axe 2.2 : Gestion des ressources communes	87
8.3 Liaison avec les autres politiques sectorielles de l'UEMOA	93
9. AXE 3 : INSERTION DANS LE MARCHÉ MONDIAL ET LA SOUS-RÉGION	94
9.1 Objectifs spécifiques	95
9.2 Les instruments indispensables pour mener à bien les négociations	96
PARTIE III : MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ET PREMIER PLAN D'ACTION	99
10. STRUCTURES NECESSAIRES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS	100
10.1 La nécessité d'un cadre de mise en œuvre et de gestion de la Politique agricole de l'Union ..	100
10.2 Structures à mettre en place pour l'adaptation des grandes filières et de l'environnement de la production	102
10.3 Dispositif pour la préparation des négociations internationales agricoles.....	105
10.4 Autres structures régionales d'intervention	108
10.5 Le système d'information agricole régional (SIAR)	110
11. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION : LA MISE EN PLACE A TERME D'UN FONDS REGIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE.....	112
11.1 Assurer les financements	112
11.2 Le Fonds régional de développement agricole.....	113
11.3 Intégration du fonds régional de développement agricole au FAIR ?	114
12. LE PROGRAMME D'ACTIONS PRIORITAIRES	117
12.1 PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 1	118
12.2 PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 2	121
12.3 PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 3	122
12.4 Liste des études à entreprendre	123

liste des figures

Figure 1 : VA agricole par sous secteur des différents pays de l'Union (en milliards de FCFA)	15
Figure 2 : Part de la VA agricole du pays dans la VA agricole de l'Union (1997).....	16
Figure 3 : Part des importations de céréales et de riz dans la consommation des différents pays.....	17
Figure 4 : Variation moyenne des productions d'une année sur l'autre sur une période de 20 ans	18
Figure 5 : Evolution de la forêt dans les pays de l'UEMOA	19
Figure 6 : comparaison des rémunérations en zone rurale et zone urbaine dans l'ensemble de l'UEMOA	20

Liste des tableaux

Tableau 1 : le poids du secteur agricole	15
Tableau 2 : Indicateurs de sécurité alimentaire dans les pays de l'UEMOA.....	16
Tableau 3 : Part de la production et des importations de céréales par groupes de pays	17
Tableau 4 : Intensification productivité et durabilité de l'agriculture	<i>Erreur! Signet non défini.</i>
Tableau 5 : Pauvreté en zones rurales, équilibre villes/campagnes	20
Tableau 6 : Droits de douane du TEC pour les principaux produits vivriers	38
Tableau 7 : Les objectifs globaux, généraux et spécifiques de la Politique agricole de l'Union	51

RESUME

Ce texte constitue une première proposition de la stratégie et des différents axes sur lesquels pourrait s'appuyer la Commission de l'UEMOA pour définir et mettre en œuvre la Politique agricole de l'Union (PAU), suivant les grandes orientations que lui assigne le Traité. Il a pour principal objet de susciter les discussions, au sein notamment des ateliers prévus au niveau national et régional, qui ont pour vocation de l'enrichir et de le préciser, tout en initiant le processus de validation et d'appropriation par l'ensemble des acteurs.

En effet, l'élaboration d'une politique agricole commune est un exercice *complexe*. Il s'agit aussi à l'évidence d'un processus *itératif*, qui supposera tout à la fois une vision stratégique et une grande souplesse tactique pour répondre de façon efficace aux changements rapides, qui sont, de façon directe ou indirecte, liés à la mondialisation.

I. LES GRANDS DEFIS

A moyen et long terme, l'agriculture de l'Union est confrontée à 3 défis majeurs :

- **Nourrir la population de la région dans un contexte de forte croissance et d'urbanisation**, en réduisant sa dépendance au marché international, ce qui suppose une mise en valeur du potentiel productif sous-exploité. Si la situation varie sensiblement selon les pays et les zones, seuls les pays côtiers satisfont à la norme de 2.400 Kcal par jour/habitant. Le poids des importations alimentaires représentent aujourd'hui 15% de la VA agricole et **les 2/3 du service de la dette** ;
- **Accroître la production agricole de façon durable**, ce qui implique une gestion concertée des ressources naturelles qui constituent des « biens publics régionaux », aujourd'hui menacés par une compétition croissante sur les ressources foncières et halieutiques. L'accroissement de la production devra donc se faire sur un mode **intensif** de manière à limiter l'extension des surfaces cultivées aux dépens des forêts et des écosystèmes fragiles. Les réserves de productivité sont de fait très importantes : les aménagements hydro-agricoles couvrent moins de 10% de l'ensemble des terres irrigables et la consommation actuelle d'engrais et de pesticides est en moyenne très réduite ;
- **Réduire la pauvreté en milieu rural**, en améliorant le revenu et le statut des agriculteurs. Cela permettra de mieux maîtriser le déséquilibre entre les villes et les campagnes au sein de l'ensemble de la région, ce qui est l'une des conditions à terme de sa stabilité. Le revenu généré par l'agriculture est environ le quart de celui des industries et services. L'activité agricole, déjà peu attractive au niveau des revenus et socialement dévalorisée, offre donc peu de perspectives aux jeunes dont les problèmes d'installation sont aggravés par des difficultés croissantes d'accès au foncier.

II. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION

Les caractéristiques de l'agriculture et du contexte régionaux amènent à formuler un objectif *global* et 3 objectifs généraux.

L'objectif global de la Politique agricole de l'Union est de « **contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats-membres et à la réduction de la pauvreté** ».

3 objectifs généraux lui sont assignés :

1) Réaliser la sécurité alimentaire, en limitant le recours aux importations, en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles et en assurant aux consommateurs des prix raisonnables

Il convient d'appliquer au problème de la sécurité alimentaire un principe élémentaire de précaution économique. Compte tenu des incertitudes liées à l'instabilité des cours sur le marché mondial, il paraît en effet plus *raisonnable* de compter sur ses voisins, en développant les complémentarités au niveau régional. De plus, une stratégie de reconquête du marché vivrier aurait à l'évidence un effet multiplicateur sur la croissance grâce à la création de valeur ajoutée régionale, ce qui stimulera la consommation des zones rurales, tout en réduisant la facture alimentaire. Cela suppose à l'évidence une amélioration du fonctionnement actuel des marchés agricoles et des prix des produits alimentaires compatibles avec le niveau de vie des consommateurs ;

2) Accroître la productivité et la production agricole sur des modes durables, en intensifiant la production et en limitant les risques naturels (aléas climatiques, ravageurs et maladies) par une meilleure maîtrise des conditions de production

C'est la voie la plus rationnelle pour parvenir à une augmentation de la production et de la productivité, tout en assurant la pérennité de l'activité et des ressources naturelles.

3) Améliorer les conditions de vie des producteurs, en développant l'économie rurale

Il s'agit ici d'assurer aux producteurs des revenus plus décents et de revaloriser le statut des agriculteurs, en renforçant leur participation aux décisions collectives. Cet objectif ne vise pas seulement à réduire la pauvreté, en développant l'économie rurale. Il est la condition *sine qua non* d'un meilleur équilibre entre les différentes régions de l'Union et donc d'une certaine régulation de l'exode rural à l'échelle régionale.

La réalisation de ces différents objectifs relèvera à la fois des opérateurs économiques, des collectivités locales, des Etats et de l'Union. Les tâches spécifiques de l'UEMOA dans cette œuvre commune sont définies par la Politique agricole de l'Union, en tant qu'instrument de la Commission pour contribuer à réaliser ces objectifs.

III. LA STRATEGIE D'INTERVENTION

Elle se fonde sur plusieurs principes :

1) une politique agricole ne se décrète pas : elle se construit, avec tous les acteurs concernés et notamment les organisations professionnelles et syndicales qui interviennent dans le secteur ;

2) l'élaboration de la Politique agricole de l'Union est et sera nécessairement *itérative* ; il convient d'abord de se doter des mécanismes et des instruments, qui doivent permettre de faire face aux différents problèmes (internes ou externes) et de réagir rapidement ;

3) la cohérence et l'efficacité de la Politique agricole de l'Union ne tiendront pas seulement à la pertinence de ses objectifs, mais aussi à l'adéquation des moyens que l'UEMOA sera capable de mobiliser pour les atteindre ;

4) la *subsidiarité* est le principe fondamental pour définir concrètement ce qui relève des Etats et de l'Union. La subsidiarité est le principe selon lequel on ne traite au niveau régional que ce qui ne peut pas être *mieux* traité à un niveau inférieur, national ou local. Il ne s'agit donc pas de

définir *a priori* quelle devrait être la politique agricole commune des différents Etats de l'Union, ce qui resterait dans le contexte actuel un exercice théorique, mais de se demander dans quels domaines - et avec quels leviers - l'UEMOA dispose effectivement d'un *avantage comparatif* pour orienter, selon ses objectifs, les politiques agricoles menées au sein de chaque Etat.

D'autres faits par ailleurs méritent d'être pris en considération :

- 1) la définition des grands axes de la Politique agricole de l'Union intervient à un moment délicat, marqué par la relance des négociations commerciales avec l'OMC, les négociations de libre échange avec l'Union Européenne suite à l'accord de Cotonou, et l'accélération de l'intégration régionale ouest-africaine dans le cadre de la CEDEAO. L'enjeu de ces négociations, pour l'UEMOA, n'est pas seulement l'ouverture ou la protection des marchés, ce sont aussi les alliances commerciales, les normes, les contrôles sanitaires et les financements extérieurs dont peut bénéficier le secteur agricole ;
- 2) l'UEMOA a signé et prépare un certain nombre de règlements (notamment le TEC et l'harmonisation des taxes internes) dans le cadre du marché unique, qui ont et qui surtout auront des effets majeurs sur les agricultures de l'Union, en particulier sur certaines grandes filières. Le TEC, qui constitue un sensible désarmement douanier pour la plupart des pays de l'UEMOA, peut entraîner, quand il sera totalement appliqué, des conséquences économiques et sociales graves pour les agriculteurs de certains pays, si des mesures d'accompagnement ou de reconversions ne sont pas mises en place ;
- 3) enfin, les ressources humaines et financières dont dispose le DDRE, qui couvre l'agriculture au sein de l'UEMOA sont assez limitées : il comprend actuellement 8 cadres, mais n'a pas de budget propre et, à court ou moyen terme, les perspectives d'accroissement sont probablement assez réduites.

Le réalisme invite donc à définir une intervention *ciblée* (éitant le saupoudrage) et se concentrant sur quelques axes-clé, où la Commission pourra faire rapidement la preuve de son efficacité et surtout de son intérêt pour les opérateurs et pour les populations concernés.

IV. LES GRANDS AXES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION

Sur la base des objectifs et des principes qui lui sont assignés, on propose une politique agricole de l'Union, articulée autour de 3 grands axes, qui prennent en compte les grands défis et les urgences auxquels elle doit répondre et ses contraintes de mise en œuvre.

Axe I : Adaptation des grandes filières et amélioration de l'environnement de la production

Cet axe est manifestement l'un des pivots de la Politique agricole de l'Union et de son organisation concrète sur le terrain. L'enjeu est de mettre en place au niveau régional un processus de concertation entre les différents acteurs institutionnels et privés, pour adapter les grandes filières agricoles au nouveau contexte et assurer leur développement. Il s'agira notamment : d'exploiter au maximum les nouvelles potentialités offertes par le marché régional ; de mettre en valeur les complémentarités agricoles entre les pays de l'Union ; de favoriser l'adaptation ou la reconversion de certaines filières à la nouvelle situation de concurrence. Toutes ces interventions relèvent d'un *arbitrage régional*, pour lequel l'UEMOA dispose à l'évidence d'un *avantage comparatif*. Ceci étant, la modernisation du secteur agricole dans la région ne pourra se faire sans une amélioration de l'environnement de la production : crédit, foncier, recherche, structuration du monde rural (...). Il faut donc combiner l'approche filière ou par produit (souvent plus proche des préoccupations et des stratégies des professionnels), avec une approche thématique, prenant de façon globale les problèmes transversaux de l'agriculture.

Axe II : Construction du marché agricole unique et gestion des ressources communes

Il s'agit ici de stimuler les échanges agricoles au sein de l'Union pour élargir le marché intérieur, de protéger les consommateurs et les producteurs, et de favoriser la diversification des productions, en réduisant les entraves aux échanges et en élargissant la gamme des produits agricoles et des intrants homologués. Par son pouvoir de décision, l'UEMOA dispose ici d'un avantage comparatif clair. Les interventions porteront sur l'harmonisation des normes de production et de mise en marché ; sur les dispositifs de contrôle et les normes sanitaires ; et sur la mise en place d'un système d'information sur le marché agricole régional, à l'usage des opérateurs et destiné à stimuler la concurrence et les échanges au sein de l'Union. On s'attachera aussi dans cet axe aux problèmes de la gestion des ressources communes, qui constituent, comme le marché unique, un *bien public* régional.

Axe III : Insertion dans le marché mondial et dans la sous-région

Il s'agit dans le domaine agricole de permettre à l'UEMOA de pouvoir efficacement représenter l'ensemble des Etats membres, en défendant leurs intérêts et ceux de leurs populations, dans le cadre des grandes négociations avec l'OMC, l'UE et la CEDEAO, qui vont s'intensifier durant la décennie, et dans les autres forums internationaux. Les enjeux à ce niveau sont à l'évidence importants. Il s'agira notamment de mieux « sécuriser » les débouchés à l'exportation et de limiter la dépendance alimentaire des Etats de l'Union, en assurant une insertion progressive de leurs agricultures dans le marché mondial.

V. MISE EN OEUVRE

La mise en œuvre de la Politique agricole de l'Union exige des actions, un cadre institutionnel et des financements.

- un certain nombre d'actions correspondant aux axes d'interventions ont fait l'objet d'une première identification, avec une analyse de leur contenu et de leurs modalités de mise en œuvre. Les possibilités de partenariat et la sous-traitance ont été systématiquement recherchées. Les actions ont été classées par priorité compte tenu de leur urgence.

- un dispositif de concertation et de négociation est proposé. Il implique les professionnels du secteur agricole, les Etats membres et la Commission. Ce dispositif servira de relais au DDRE dans tout le travail de préparation, de contrôle et de suivi des décisions. Afin de ne pas alourdir la structure, nous proposons une approche pragmatique progressive, permettant à la Commission d'abord de répondre aux urgences, puis d'assumer graduellement des tâches et des responsabilités plus complexes et spécialisées.

- le financement de l'agriculture de la Région engage plusieurs acteurs, dont les producteurs, les Etats, les banques nationales et régionales et les bailleurs de fonds. Le rôle principal de l'UEMOA, selon le principe de subsidiarité, est d'abord d'orienter ces divers financements pour qu'ils concourent aux grands objectifs agricoles de l'Union. La Commission pourra dans ce cadre réaliser des programmations *incitatives*, afin d'orienter dans une perspective régionale les financements des Etats et des bailleurs de fonds. Néanmoins, il est indispensable que l'UEMOA maîtrise, pour ses domaines de compétence, les financements dont elle a besoin, en particulier pour couvrir ses activités permanentes. Il est donc proposé de mettre en place un **Fonds régional de développement agricole** financé par l'UEMOA et qui pourrait être abondé par les partenaires. Ce fonds, en s'élargissant, pourrait progressivement répondre aux besoins de financement de la Politique agricole de l'Union.

sigles

ADPIC	Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle touchant au Commerce
AMM	Autorisation de Mise en Marché
ANOPACI	Association Nationale des OPA de Côte d'Ivoire
APER	Accord de Partenariat Economique Régional (cf. Accords de Cotonou)
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole (MALI)
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CARICOM	Caribbean Community
CEA	Commission Economique pour l'Afrique
CEBV	Communauté Economique Bétail Viande (désormais intégrée à l'UEMOA)
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique centrale
CICTA	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIPV	Convention Internationale pour la Protection des Végétaux
CMA/AOC	Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
COPACE	Commission des Pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest
CORAF	Conférence de responsables de recherche agronomique africains
CRAT	Centre régional africain de technologie
Crédit MT/LT	Crédit moyen terme/long terme
CSP	Comité Sahélien des Pesticides
CSRP	Commission Sous-Régionale des Pêches
DDRE	Département du Développement Rural et de l'Environnement (UEMOA)
FAIR	Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale (fonds structurel de l'UEMOA)
FAO	Organisation des Nations-Unies pour la l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
GATT	Accord Général sur les tarifs douaniers et le Commerce
INSAH	Institut du Sahel
MGS	Mesures Globales de Soutien
OCLALAV	Organisation commune de lutte anti-acridienne et aviaire
OCM	Organisation Commune de Marchés (UE)
OIE	Office International des Epizooties
OIG	Organisme Inter-Gouvernemental

OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OP/OPA	Organisation Professionnelle / Organisation Professionnelle Agricole
OTC	Obstacle Technique au commerce (OMC)
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PAC	Politique Agricole Commune (Union Européenne)
PASA	Programme d'ajustement du Secteur Agricole
PAU	Politique agricole de l'UEMOA
Pays ACP	Pays de la zone Afrique-Caraïbe-Pacifique
PCS	Prélèvement Communautaire de Solidarité
PED	Pays en Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PSRSA	Programme spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire (FAO)
PUFS	Projet d'Utilisation des Fonds Suisses (BOAD)
ROPPA	Réseau des Org. Paysannes et des Producteurs Agricoles d'Afrique de l'Ouest
RS	Redevance statistique
SADC	Southern African Development Community
SFD	Système Financier Décentralisé
SIM	Système d'Information sur les Marchés
SPS	Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
TCI	Taxe Conjoncturelle d'Importation (UEMOA)
TDP	Taxe Dégressive de Protection (UEMOA)
TEC	Tarif Extérieur Commun (UEMOA)
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire des Etats d'Afrique de l'Ouest
VA	Valeur ajoutée

Avant-propos

Après s'être centrée sur des mesures macro-économiques, l'UEMOA tente actuellement d'élaborer des politiques dans les secteurs relevant de sa compétence. C'est dans ce cadre que cette étude s'insère. Elle vise à définir les grandes orientations de la Politique agricole de l'Union, qui couvrira l'ensemble des activités agricoles, de l'élevage et de la pêche¹.

En effet, si le Département du Développement Rural et de l'Environnement (DDRE), qui a en charge le secteur agricole et de la pêche au sein de l'UEMOA, a déjà initié plusieurs chantiers importants (comme les études et ateliers sur les PASA, le financement du secteur rural, la maîtrise de l'eau ou l'homologation des médicaments vétérinaires), il manque un cadre et une architecture d'ensemble, qui permettraient de mieux saisir les perspectives et les priorités. La mise au point d'une stratégie d'intervention dans le domaine de l'agriculture devient donc une question de cohérence.

Définition

En s'inspirant de la définition de la Politique agricole commune de l'Union Européenne, on définira la Politique agricole de l'UEMOA comme « l'ensemble des dispositions arrêtées par les institutions communautaires et relatives à l'orientation des structures et au fonctionnement des marchés agricoles dans les différents Etats membres de l'Union »².

L'organisation de l'étude

Cette étude s'est fondée sur le travail d'une équipe pluridisciplinaire, constituée d'experts venus d'Europe et des pays de l'UEMOA, avec l'appui d'un Comité scientifique (CS), composé de 7 chercheurs de haut niveau, activement engagés dans les problèmes posés par le développement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest et par les intégrations régionales³.

L'ensemble du travail est prévu sur environ un an, selon les trois grandes phases suivantes :

- **Une première phase de préparation et de terrain** (de novembre à décembre 2000), centrée sur des recherches documentaires et sur une tournée dans les 8 Etats-membres. Il s'agissait dans chaque pays de rencontrer le maximum de décideurs institutionnels et privés, pour recueillir leurs préoccupations, leurs souhaits et leurs priorités, dans le cadre de la définition d'une politique agricole commune au sein de l'UEMOA. Ce fut donc une phase d'écoute et d'information mutuelles, probablement trop rapide, vu la nouveauté du sujet et sa complexité. Mais, au sein de chaque pays, par des réunions de groupe et par des entretiens individuels, de nombreux cadres et personnalités, relevant de secteurs très divers (administrations, agences et projets, système financier, organisations professionnelles et de la société civile, sources de financement ...) furent consultés.

¹ Précisons que, dans ce document, pour alléger la rédaction, les termes « agriculture » et « agricole » désignent souvent l'ensemble de ces activités. Par contre, l'étude ne couvre pas les aspects environnementaux, qui doivent faire l'objet d'une politique spécifique, selon le Protocole Additionnel N°2.

² Cf. la définition reprise dans le Larousse Agricole.

³ Voir plus loin la composition de l'équipe.

Le travail d'analyse et de discussions s'est organisé autour de 3 grandes questions :

- *La politique agricole des différents Etats de l'Union*, en tentant notamment de préciser leurs spécificités et convergences et le niveau actuel de prise en compte des problèmes liés à l'intégration régionale : modes d'organisation au niveau national pour traiter de la question, existence de documents ou de réflexions sur le sujet ;
- *L'impact actuel sur le secteur agricole des mesures déjà prises dans le cadre du TEC et de l'harmonisation des taxes internes*, avec les problèmes liés à leur mise en œuvre : niveau d'application au niveau national, niveau d'information et réactions des différents acteurs ;
- *Les différentes actions concrètes devant ou pouvant relever d'une intervention au niveau régional* (selon notamment le principe de subsidiarité).

- ***Une phase de réflexion et de rédaction***, qui permit d'aboutir après plusieurs moutures à ce présent rapport. Celui-ci tient compte des remarques et précisions faites tout au long de ce travail par le Comité scientifique (CS), à qui furent présentées les différentes étapes de ce rapport, au cours notamment de 2 réunions : une 1^{ère} séance en décembre 2000 ; suivie d'une 2^{ème} réunion tenue à Ouagadougou en février 2001, avec l'ensemble du CS, du Département du Développement Rural et de l'Environnement (DDRE) et des experts chargés de ce travail. L'apport du Comité scientifique a donc été très important, tant sur le plan de l'architecture générale de la Politique agricole de l'Union, que sur le détail des diverses interventions proposées.

- Une phase de validation et d'appropriation

Ce document a fait l'objet de discussions au sein des différents Départements de la Commission. Il tient compte également des observations de la BOAD et de la BCEAO. Il doit maintenant être discuté au sein d'ateliers *nationaux*, prévus pour juin 2001, puis validé au cours d'un atelier *régional*, qui devrait se tenir vers septembre 2001. Ces ateliers ne visent pas seulement à susciter le débat au niveau de chaque pays et de l'UEMOA. Ils ont aussi pour objectif d'initier le processus de validation et d'appropriation par les différents acteurs des grandes orientations de la Politique agricole de l'Union. Cette appropriation est évidemment capitale et devra se concevoir de façon permanente, avec des formes et des niveaux de concertation la plus large et la plus diversifiée possible.

A court terme, dans le cadre de ces ateliers, il est prévu une participation de l'ensemble des acteurs (publics et privés) intéressés par le secteur agricole, avec une forte représentation des organisations professionnelles. Des représentants de la société civile et les partenaires y seront également conviés.

A l'issue de ce processus, un Acte Additionnel portant sur les objectifs, les principes directeurs et les grands axes d'intervention de la Politique agricole de l'Union sera élaboré pour adoption par la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement, conformément à l'article 13 du Protocole Additionnel N°2.

Dans son état actuel, ce texte constitue donc une première proposition de la stratégie et des différents axes sur lesquels pourraient s'appuyer la Commission et le Département du Développement Rural et de l'Environnement pour définir et mettre en œuvre la Politique agricole de l'Union, suivant les grandes orientations que lui assigne le Traité⁴.

⁴ En particulier, par le Protocole Additionnel N° 2, qui traite des politiques sectorielles au sein de l'UEMOA.

Il a pour objet de susciter les discussions, dans le cadre des ateliers prévus, au niveau national et régional, qui ont pour vocation de l'enrichir et de le préciser, en fonction des remarques et propositions des différents acteurs et notamment des professionnels de l'agriculture qui y participeront.

La structure du rapport

Le rapport comprend 2 volumes séparés : un rapport principal et un volume d'annexes. Le rapport principal s'organise autour de 3 parties :

Partie I : Le contexte et les enjeux

Partie II : Les orientations stratégiques de la Politique agricole de l'Union

Partie III : Modalités de mise en œuvre et plan d'action

- La partie I est une introduction. Elle situe le contexte, dans lequel s'inscrivent les différentes agricultures de l'Union, les contraintes qu'elles affrontent à court et moyen terme et les atouts que représenterait la mise en œuvre d'une politique agricole régionale. Il ne s'agit donc pas ici de présenter de façon exhaustive l'agriculture actuelle de chaque Etat, mais de montrer en quoi il importe d'utiliser le *levier* régional pour répondre aux défis auxquels globalement les différentes agricultures font face ;

- La partie II présente les objectifs, les principes et la stratégie d'intervention sur lesquels pourrait se fonder l'UEMOA pour mettre en œuvre la Politique Agricole de l'Union. Il en découle une architecture d'ensemble, articulée sur 3 grands axes, dont les composantes principales sont ensuite exposées ;

- La partie III constitue une première proposition d'opérationnalisation de cette politique, avec certains des problèmes liés à sa mise en œuvre par la Commission, par les Etats et par les autres opérateurs. Les aspects institutionnels sont abordés dans ce cadre. Cette partie s'achève par un plan d'action à court terme, avec les interventions retenues comme prioritaires au cours des 2 ou 3 prochaines années.

Liste des personnes ayant participé à ce rapport

Comité Scientifique (CS)

Johny EGG (coordonnateur du CS), chargé de recherche INRA, directeur de l'unité INRA-ESR (économie et sociologie rurales) de Montpellier

Jean COUSSY, chercheur associé au CERI (Centre d'études et des recherches internationales), FNSP (Fondations nationale des Sciences politiques), Paris

Jean Jacques GABAS, Maître de Conférence à l'Université de Paris XI, président du GEMDEV (groupement des économistes du développement), Paris

Gérard MICLET, Maître de Conférence à l'ENSA (Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier)

Nango DEMBELE, chercheur MSU (Michigan State University), coordinateur du projet PASIDMA (projet d'appui aux systèmes d'information et de développement du marché régional), Bamako

Khalifa TRAORE, directeur du bureau d'étude Statistika, Ouagadougou

Abdullaye DIAGNE, directeur du CREA (centre de recherche d'économie appliquée), Université C.A.D. de Dakar

Consultants internationaux de l'IRAM (chargés du pilotage de l'étude)

Pierre Baris (économiste et coordonateur de l'étude)

Benoît Faivre Dupaigre (agro-économiste)

Jean Zaslavsky (socio-économiste)

Consultants nationaux

(agro-économistes chargés avec les consultants internationaux des missions sur le terrain, qui ont été pilotées dans chaque pays par des représentants de l'administration)

Oumar Tall (Mali)

Diène Ndiobo (Sénégal)

Jean Christophe Yaméogo (Burkina Faso)

Rachid Sow + Nicacio Pereira (Guinée Bissau)

Hamid Ahmed (Niger)

Soulé Bio Goura (Bénin et Togo)

J.C. Bayou (Côte d'Ivoire)

Partie I : LE CONTEXTE ET LES ENJEUX D'UNE POLITIQUE AGRICOLE REGIONALE

1. LA SITUATION DU SECTEUR AGRICOLE AU SEIN DE LA REGION

1.1 Le poids stratégique de l'agriculture

Le poids du secteur agricole reste très important dans le tissu social et économique de chacun des pays de l'UEMOA. Globalement les deux tiers de la population sont directement dépendants de la production agricole. La population rurale est majoritaire dans tous les pays avec de fortes variations allant de 50 % pour la Côte d'Ivoire à 80 % au Niger.

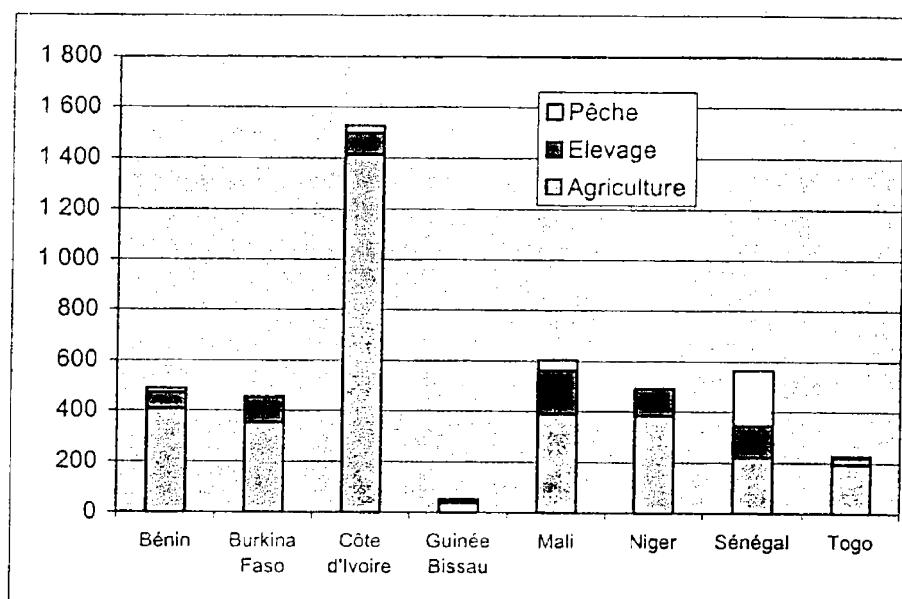
Tableau 1 : le poids du secteur agricole

	POPULATION RURALE (1990)	VA AGRICOLE DU PAYS DANS LA VA AGRICOLE UEMOA	VA AGRICOLE DANS LE PIB DU PAYS (1997)
Bénin	65%	10%	35%
Burkina Faso	71%	10%	41%
Côte d'Ivoire	53%	35%	31%
Guinée Bissau	74%	2%	58%
Mali	78%	15%	49%
Niger	84%	9%	39%
Sénégal	57%	11%	21%
Togo	71%	8%	45%
Total UEMOA	68%	100%	34%

Source : OCDE BM

L'importance du secteur agricole dans le PIB, est de 34% pour l'ensemble de la Région, sans compter l'agro-industrie qui en dépend directement. La part du secteur agricole dans le PIB varie de 21% dans le cas du Sénégal à 49% pour le Mali et 58% pour la Guinée Bissau. Le rôle stratégique du secteur agricole est donc assez différencié.

Figure 1 : VA agricole par sous secteur des différents pays de l'Union (en milliards de FCFA)

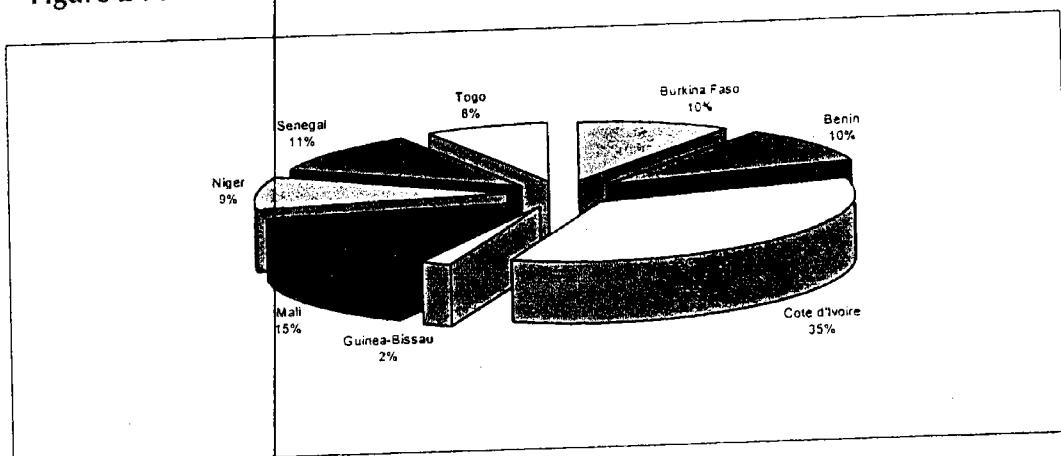


source FAO ; calculs IRAM

Enfin, on souligne que le poids de chaque pays dans la création de la valeur ajoutée agricole régionale est aussi très inégal : la contribution de la Côte d'Ivoire est de 35% ; celle du Mali de

15% ; celle du Burkina Faso, du Sénégal, du Niger et du Togo se situent autour de 10% ; la part de la Guinée Bissau est assez modeste (2%). Les différences sont encore plus importantes quand on prend en compte les sous secteurs élevage, pêche et agriculture.

Figure 2 : Part de la VA agricole du pays dans la VA agricole de l'Union (1997)



source : BM

1.2 Des contraintes communes

1.2.1 L'insécurité alimentaire

La situation alimentaire reste préoccupante. En effet, 4 pays seulement dépassent à l'heure actuelle la norme FAO de 2.400 calories par personne/jour : la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Togo et la Guinée Bissau. L'ensemble UEMOA est à 2.320 calories, avec des déficits notables dans pratiquement tous les pays sahéliens - en particulier au Niger, où le disponible moyen est inférieur à 2.000 calories par personne/jour.

Tableau 2 : Indicateurs de sécurité alimentaire dans les pays de l'UEMOA

	BÉNIN	BURKIN A FASO	COTE D'IVOIRE	GUINEE BISSAU	MALI	NIGER	SÉNÉGAL	TOGO	UEMOA
Disponibilité en calories (cal./j./hab.)	2571	2149	2695	2410	2118	1966	2277	2512	2320
Disponibilité en protéines (gr./j./hab.)	61	63	53	47	62,6	54,6	64,3	61,4	59
Importations agricoles en % des importations de marchandise	12%	19%	12%	27%	9%	19%	30%	5%	14%
Importations agricoles en % du service de la dette	202%	184%	27%	324%	113%	177%	141%	95%	63%
Importations agricoles en % de la VA agricole	13%	12%	13%	22%	8%	15%	42%	9%	15%
part des céréales et du sucre dans les importations	47%	49%	59%	64%	45%	46%	44%	40%	50%

Source : FAO

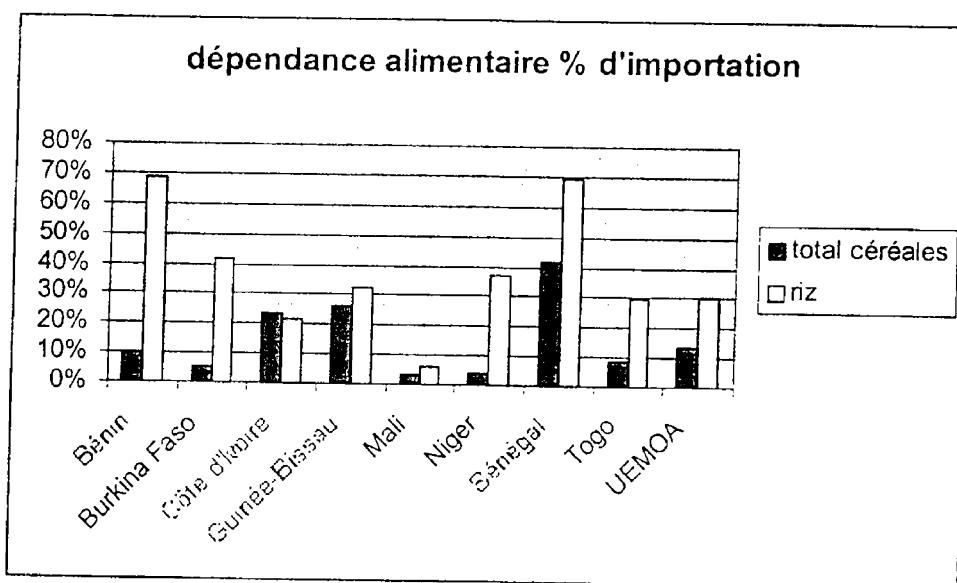
Globalement, le poids des importations alimentaires reste jusqu'à présent assez mesuré : autour de 15% de la valeur ajoutée agricole sur l'ensemble de la Région. Mais cette moyenne masque de fortes variations selon les pays : de 8% au Mali à près de 42% au Sénégal. Ces chiffres attestent de **niveaux différents de dépendance alimentaire**, mais aussi de stratégies diversifiées à l'égard du marché mondial. En effet, les pays côtiers participent seulement pour 38 % de la production céréalière de l'UEMOA mais importent 82 % du total des importations céréalières.

Tableau 3 : Part de la production et des importations de céréales par groupes de pays

EN TONNES	BENIN, COTE D'IVOIRE, SENEGAL, GUINEE BISSAU, TOGO	BURKINA FASO, MALI, NIGER
production de céréales (t équivalent paddy)	3 935 000	6 371 000
% du total UEMOA	38%	62%
importation de céréales (t)	1 455 000	310 000
% du total UEMOA	82%	18%

Données moyenne 93-97 pour les importations ; 96-98 pour la production ; source FAO

Figure 3 : Part des importations de céréales et de riz dans la consommation des différents pays



source : FAO, calculs IRAM

On soulignera que globalement cette dépendance alimentaire coûte cher aux pays de l'Union. En effet, la facture alimentaire, correspondant au coût de ces importations, représente à l'échelle de la Région environ les 2/3 du service de la dette.

Les agricultures sont aussi confrontées aux **aléas climatiques** comme en témoignent les variations erratiques de la production. Les pays du Sahel doivent faire face à des variations moyennes de production d'une année sur l'autre autour de 20 % alors que les pays côtiers du sud enregistrent des variations de l'ordre de 10 %. Mais ces moyennes cachent des variations qui peuvent être, particulièrement dans les pays de Sahel, bien plus importantes certaines années de mauvaise pluviométrie

Figure 4 : Variation moyenne des productions d'une année sur l'autre sur une période de 20 ans

PAYS	VARIATION MOYENNE DES PRODUCTIONS D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE
Bénin	10%
Burkina Faso	15%
Côte d'Ivoire	8%
Guinée-Bissau	9%
Mali	17%
Niger	22%
Sénégal	26%
Togo	14%
Ensemble UEMOA	10%

Source FAO

1.2.2 La faible productivité de l'agriculture

Le secteur agricole de l'espace UEMOA se caractérise par la **faible productivité** des actifs et le bas niveau des rendements agricoles. La valeur ajoutée par travailleur agricole est d'environ 360 US\$ par an sur l'ensemble de l'UEMOA, ce qui en fait l'une des régions où la productivité est la plus faible du monde. Par exemple, les rendements moyens en maïs sont 10 fois plus faibles que ceux obtenus dans les pays développés du Nord.

Ceci étant, le **différentiel de productivité**, qui est de l'ordre de 1 à 6 entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, traduit des niveaux d'intensification et des orientations productives différents. De plus, ces moyennes nationales masquent de fortes disparités au sein de chaque pays, avec des potentiels, des bases alimentaires et des systèmes de production très contrastés suivant les grandes zones agro-écologiques de la Région

La faible productivité du secteur agricole est en partie liée aux nombreuses contraintes d'ordre naturel, mais aussi économiques. Ainsi, l'utilisation d'engrais est quasi inexistante avec seulement 2 kg/ha pour l'ensemble de l'UEMOA. Les **contraintes socio-économiques** sont principalement liées au faible taux de capitalisation agraire, au coût des moyens de production, à l'insuffisance des marchés des intrants et du crédit, à instabilité des prix intérieurs et des cours mondiaux. Toutes ces contraintes limitent fortement les capacités de réponse de l'offre face au nouvel environnement économique incitatif créé par l'ajustement structurel et la dévaluation du FCFA. Aujourd'hui l'offre de services d'appui au secteur agricole comme le crédit, les intrants, la recherche, la vulgarisation est très limitée.

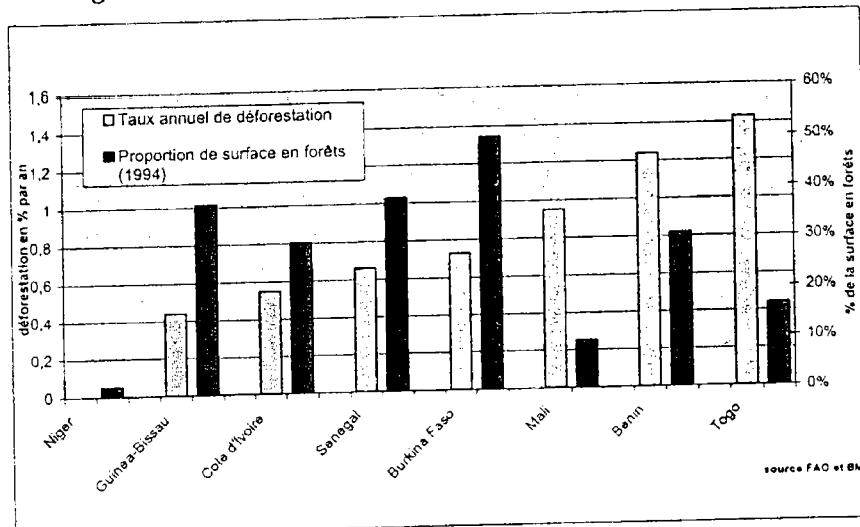
Tableau 4 : Intensification productivité et durabilité de l'agriculture

	BÉNIN	BURKINA FASO	COTE D'IVOIRE	GUINEE BISSAU	MALI	NIGER	SÉNÉGAL	TOGO	UEMOA
VA /travailleur (US \$) :	528	159	1034	344	241	186	317	536	360
Utilisation engrais (kg/ha) :	15	3	4	1	1	1	2	7	2
Taux annuel de déforestation en % :	1,2%	0,7%	0,6%	0,4%	1,0%	-	0,7%	1,4%	0,7%

Source : OCDE BM FAO

A cette faible productivité de l'agriculture s'ajoute une tendance lourde à la dégradation de la fertilité. Les surfaces boisées sont très réduites dans la plupart des pays et la déforestation tend à s'accélérer avec des taux atteignant jusqu'à 1,4% par an dans des pays où ces processus sont considérés comme très difficilement réversibles.

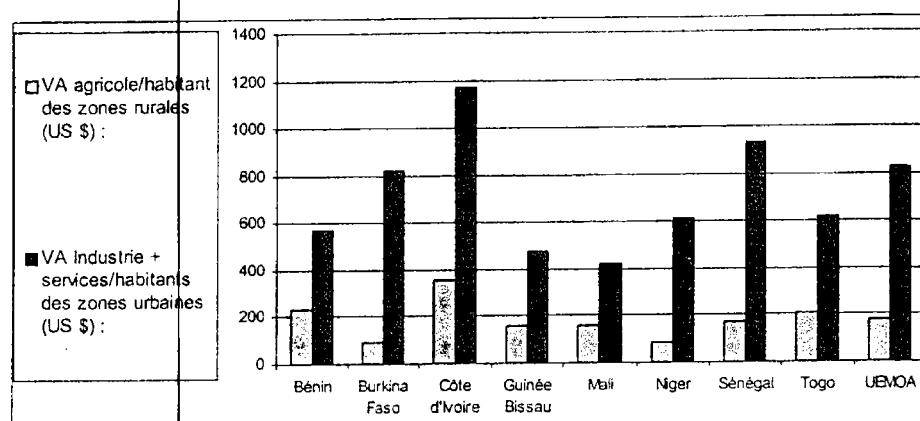
Figure 5 : Evolution de la forêt dans les pays de l'UEMOA



1.2.3 La pauvreté en zone rurale et l'équilibre villes/campagnes

Les revenus de l'agriculture sont extrêmement réduits. La valeur ajoutée par habitant rural est d'environ 180 US\$ par an sur l'ensemble de l'UEMOA, avec des différentiels importants selon le pays : de moins de 100 US\$ au Burkina Faso et au Niger, à plus de 350 US\$ en Côte d'Ivoire.

Figure 6 : comparaison des rémunérations en zone rurale et zone urbaine dans l'ensemble de l'UEMOA



source : BM, calculs IRAM

Tableau 5 : Pauvreté en zones rurales, équilibre villes/campagnes

	BÉNIN	BURKINA FASO	COTE D'IVOIRE	GUINÉE BISSAU	MALI	NIGER	SÉNÉGAL	TOGO	UEMOA
VA agricole/habitant des zones rurales (US \$) :	236	91	355	162	160	88	173	207	179
VA Industrie + services/habitants des zones urbaines (US \$) :	569	820	1174	479	424	612	935	622	831
Croissance de la population rurale (1997-2020) :	4%	9%	12%	12%	34%	29%	24%	44%	21%

Source : OCDE BM FAO

La différence entre les revenus ruraux et urbains qui est de 1 à 4 pour l'ensemble de l'UEMOA atteint des proportions inquiétantes au Niger et au Burkina Faso. A terme un phénomène d'exode rural accéléré risque de compromettre l'équilibre ville/campagne avec toutes les conséquences difficilement maîtrisables sur la sécurité alimentaire et la stabilité politique.

1.3 Des politiques agricoles affaiblies

On fait ici une brève présentation des politiques agricoles mise en place au sein de chaque pays de l'Union (voir détail en annexe). Au-delà de leurs spécificités elles restent marquées par les contraintes macroéconomiques

1.3.1 Des politiques agricoles convergentes

1.3.1.1 Bénin

La politique agricole des années 90 trouve son origine dans la Lettre de politique de développement rural du gouvernement conduisant à travers le projet de restructuration des services agricoles (PRSA, financement Banque Mondiale) à une réforme profonde des administrations publiques du secteur. D'autres objectifs étaient assignés à la réforme même s'ils sont mentionnés dans un ordre de second rang : amélioration des services et infrastructures dans

les zones rurales, accroissement des recettes d'exportation par une amélioration des rendements et une diversification de la production, lutte contre l'insécurité alimentaire, garantie du patrimoine écologique.

En décembre 1998, une déclaration de politique de développement rural actualise la lettre précédente. Elle prend acte de la réforme de l'administration et vise plutôt au « renforcement du rôle de l'Etat ». Les autres objectifs restent inchangés avec un accent particulier sur la maîtrise de l'eau, la promotion des femmes et des jeunes et le financement de l'agriculture, sous-entendu du secteur privé. La lettre embrasse l'ensemble des composantes d'une politique de développement rural mais ne décline pas les mesures concrètes à prendre. L'ajustement structurel et le document cadre qui en définit la politique économique insiste sur le rôle de l'agriculture comme un des trois axes prioritaires et souligne le rôle régional du Bénin comme intermédiaire entre les pays de l'Uemoa et le Nigéria d'une part, entre les pays enclavés et le reste du monde d'autre part.

Les solutions préconisées à court terme pour la croissance de la production consistent à promouvoir une mécanisation adaptée, l'exonération des intrants importés, la poursuite de la libéralisation de la filière coton et la promotion de filières comme l'ananas, le maïs, le manioc, le riz, le développement des cultures fourragères et de la conservation des fourrages. Parallèlement, le Plan directeur des pêches doit promouvoir la gestion rationnelle des ressources halieutiques et le contrôle de leur exploitation.

1.3.1.2 Burkina Faso

Le Burkina Faso est engagé depuis 1992 dans un processus de formulation d'une politique agricole qui dans une première phase a bénéficié de l'appui de la Banque Mondiale.

Un document d'orientation (DIS) stratégique accompagnée d'un plan stratégique opérationnel définissent les programmes prioritaires pour le gouvernement. Six axes d'intervention ont été mis en avant

- Fertilité des sols, protection et restauration du patrimoine foncier
- Programme de sécurité alimentaire et de nutrition
- Modernisation de l'agriculture par des actions de modernisation et de promotion
- Renforcement de la professionalisation des agriculteurs
- Appui institutionnel aux services techniques ;

Cinq filières sont privilégiées : céréales, niébé, tubercules, coton, fruits et légumes, oléagineux.

Un plan d'action du secteur de l'élevage a également été élaboré qui met l'accent sur les élevages traditionnels, la lutte contre les épizooties, le soutien au secteur privé et la privatisation des services vétérinaire et un appui à l'alimentation et à l'hydraulique pastorale.

Un programme d'investissement du secteur agricole devrait traduire les programmes stratégiques en programme financier.

Si le DOS a l'avantage d'être un document synthétique, il reste très général et ne prend pas en compte les relations intersectorielles. Les orientations dans le secteur de l'élevage y restent superficielles. En dehors de la première orientation qui marque la volonté du gouvernement de favoriser l'économie de marché en milieu rural, les orientations en matière de politique d'intégration régionale dans les domaines agricoles et pastoral restent à approfondir.

1.3.1.3 Côte d'Ivoire

Dans un plan directeur du développement agricole qui couvre la période 1992-2015, le gouvernement a défini des objectifs à moyens termes englobant la sécurité alimentaire, la diversification de la production et l'exploitation des potentialités de l'élevage et la réhabilitation du patrimoine forestier. Les interventions pour y parvenir misaient sur la libéralisation de l'économie : désengagement de l'Etat des fonctions de production et de commercialisation, gestion des filières par le secteur privé, formation et encadrement du monde rural en privilégiant le conseil en gestion et la vulgarisation, recherche de systèmes de financement efficaces de l'agriculture. Les mesures principales prises en particulier dans le cadre du Crédit d'ajustement du secteur Agricole (CASA) contracté auprès de la Banque Mondiale touchent alors à la politique tarifaire, non-tarifaire et des prix agricoles (suppression du contrôle des prix), la politique commerciale de la filière café-cacao (réduction des taxes à l'export) et de la filière riz (plus libérale pour les importations) et la privatisation des agro-industries (coton, sucre, huile et caoutchouc). Pour la période la plus récente et dans le cadre de la facilité d'ajustement renforcé, la réforme du secteur agricole devait être approfondie avec une insistance particulière sur les secteurs café-cacao et les changements institutionnels qu'impliquent ces réformes.

C'est donc sur la commercialisation qu'a porté l'essentiel des efforts. Pourtant le plan directeur avait l'ambition d'attaquer d'autres problèmes tels que les conséquences de l'agriculture extensive et de la déforestation, l'accroissement de la population et l'urbanisation, le vieillissement de la population agricole, le foncier, l'encadrement des producteurs, la faible valorisation de la recherche.

Actuellement un nouveau cadrage est en voie d'élaboration avec un accent mis sur la régionalisation.

1.3.1.4 Guinée Bissau

Le Ministère du Développement Rural a entrepris sur la base d'une consultation avec ses services et des opérateurs privés l'élaboration d'une lettre de politique de développement agricole (LPDA) dès 1993. La pêche a donné lieu à une consultation sectorielle spécifique. La guerre a interrompu la mise en œuvre de la politique ainsi définie, mais la lettre reste en vigueur qui prévoit le renforcement de l'environnement de l'agriculture sous quatre angles : structurel, institutionnel, technico-économique et socio-structurel. Les objectifs généraux de la politique consistent en la garantie de la sécurité alimentaire, l'augmentation et la diversification des exportations agricoles, la gestion et la préservation des ressources agro-sylvo-pastorales et halieutiques, l'amélioration du cadre de vie des populations rurales. Spécifiquement il est prévu d'augmenter la production alimentaire et de renforcer sa disponibilité (marchés, stockage ...), l'amélioration des revenus et de l'accès aux produits alimentaires, la préservation du patrimoine national en ressources naturelles par des méthodes appropriées d'exploitation. Les axes prioritaires d'intervention sont alors 1) la promotion des échanges intra-communautaires, ce qui suppose la levée des contraintes à la libre circulation ; 2) l'accroissement de la production et de la productivité en particulier par la maîtrise de l'eau, la production de cajou, la protection sanitaire du bétail, le développement de la production fourragère 3) le financement du secteur par le développement de systèmes financiers décentralisés et une législation qui favorise l'accès aux capitaux, 4) la recherche agricole et 5) l'organisation professionnelle du secteur.

L'administration publique est actuellement en phase de reconstruction. Malgré un potentiel de production important, le pays ne peut que difficilement envisager la remise en œuvre de son programme sectoriel. L'intégration régionale a été suivie mais la participation aux modalités d'approfondissement se heurte aux difficultés financières rencontrées par l'administration.

1.3.1.5 Mali

Tout au long de la dernière décennie, le Mali a été sous ajustements macroéconomiques. Les taxes à l'exportation sur le coton ont été supprimées en 1988, contraignant le Mali à solliciter un crédit à l'ajustement sectoriel agricole qui a conduit à un PASA en 1990. Le premier volet ne s'attaquait qu'aux productions végétales, ce qui a conduit à la formulation d'un PASA 2-élevage. Ce programme était un mélange d'ajustement sectoriel et d'investissement concentré dans la région Mali-sud. Les résultats sont considérés comme satisfaisants, puisque les principaux objectifs d'augmentation de la production cotonnière, de libéralisation du secteur céréalier, d'autosuffisance en céréales et de croissance du revenu dans la zone de Mali-sud ont été atteints.

Un chantier important de reformulation de la politique agricole a alors été entrepris dont une étape a été la publication en 1998 d'une note d'Orientation politique de développement du secteur rural. Les objectifs généraux portaient sur l'amélioration des revenus et des conditions de vie des populations, en particulier des ruraux les plus pauvres ; la satisfaction des besoins alimentaires nationaux par la production locale complétée par l'importation dans le cadre d'une balance commerciale agricole positive ; la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles ; la croissance équilibrée des différents secteurs de l'économie afin de promouvoir le développement à moindre coût, contrôler l'exode rural et maximiser l'offre d'emploi. La stratégie porte tant sur le secteur public que sur le secteur productif et commercial. Les options pour l'Etat visaient au désengagement des activités de production, transformation et commercialisation, la libéralisation de l'économie, la libre administration des collectivités et l'émancipation et le soutien aux organisations paysannes pour en faire de vrais partenaires de négociation. Pour le secteur productif et commercial, il s'agit d'avoir une approche par filière (riz et coton restent la priorité) et de favoriser la gestion participative, en notamment pour l'utilisation des ressources. Le crédit faisait également l'objet d'une attention particulière.

1.3.1.6 Niger

Le Niger a adopté les réformes les plus profondes de son économie agricole à la fin des années 80 en libéralisant les marchés des filières céréalier, du niébé et de l'arachide. En 1992, les « Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger » fixent cinq axes stratégiques pour le secteur : gestion des ressources naturelles, organisation du monde rural et modification du rôle de l'Etat, sécurité alimentaire, intensification et diversification des productions, financement du monde rural. Un programme PASA devait assurer la traduction en programme de ces orientations. Un programme de relance économique incluant un programme pour le secteur rural a été adopté en 1997. La stratégie reprend les grandes têtes de chapitre des Principes directeurs. Pourtant les objectifs assignés à l'agriculture confèrent une place particulière au secteur dans le développement global : satisfaire les besoins alimentaires des populations ; contribuer au rétablissement des équilibres fondamentaux (plein emploi, balance des paiements) ; améliorer le niveau de vie des populations par la croissance de leurs revenus ; avoir un effet d'entraînement indispensable à la croissance des autres secteurs. Le plan de relance, depuis la reprise de la coopération avec le gouvernement, doit déboucher sur des plans d'action concrets qui puissent le rendre opérationnel.

1.3.1.7 Sénégal

La Nouvelle politique agricole adoptée et lancée en 1984-1985 a donné le ton aux politiques de développement poursuivies depuis lors : lettre de politique de développement agricole (LPDA), programme d'ajustement sectoriel agricole (PASA). Ces politiques et stratégies agricoles ont été sous-tendues par des mesures telles que le désengagement de l'Etat, la privatisation, la

restructuration des entreprises publiques, la responsabilisation des agriculteurs et la libéralisation des prix et des marchés.

La LPDA adoptée en 1995 retenait trois objectifs généraux : sécurité alimentaire, accroissement des revenus en milieu rural et durabilité des ressources naturelles.

Les limites rencontrées par ces stratégies a conduit le gouvernement à réaliser une revue de ces politiques et à proposer les grands axes d'intervention suivants :

- Renforcement des capacités des collectivités locales et des organisations paysannes pour en faire les principaux gestionnaires de l'économie agricole et rurale en général
- Appui au développement de l'investissement privé
- Adaptation du crédit agricole aux conditions d'exploitation de l'agriculture au Sénégal
- Développement des infrastructures en milieu rural
- Mise en place des services agricoles adaptés au contexte de régionalisation et de partenariat avec les organismes socio-professionnels.

On peut alors citer comme documents les plus récents les lettres de politique de développement de l'élevage et de politique de développement rural décentralisé (en 1999) et la Lettre de politique institutionnelle du secteur agricole qui notamment prévoit que le mode d'organisation dominant de la production à l'horizon 2010 sera l'agriculture familiale. Le rôle des organisations paysannes dans la gestion des marchés est également affirmé dans le Programme des services agricoles et d'appui aux organisations paysannes.

1.3.1.8 Togo

Les années 1990 marquent un tournant dans la politique agricole qui voit l'Etat se désengager des filières agricoles dans le cadre d'un Programme d'ajustement structurel et de relance Economique (PARE). Cela a concerné en particulier le coton, le café et le cacao. En 1996 une déclaration de politique agricole permet d'établir une cohérence entre les diverses réformes appliquées au secteur. Les interventions préconisées sont assez explicites : libéralisation complète du commerce et des prix, redéfinition des fonctions des acteurs du monde rural par la restructuration des services publics, l'organisation du monde rural et la représentation des agriculteurs dans les institutions du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ; garantie de l'accès à la terre par une nouvelle politique foncière ; amélioration de la productivité de l'agriculture en préservant les ressources naturelles et mise en place d'un système de crédit agricole décentralisé basé sur les mutuelles d'épargne et de crédit. En 1998, un PASA a été élaboré qui toutefois ne recevra pas de financement de la part de la Banque mondiale et symbolise les difficultés du pays à recevoir un appui constant des bailleurs de manière à achever son programme de réforme sectorielle et à le financer. Le Togo opte pour un Projet national d'appui aux services agricoles (PNASA) conçu comme un instrument de mise en œuvre de la politique nationale. L'Etat envisage, à travers ce programme de se désengager de certaines fonctions d'appui et de promouvoir la participation, la professionnalisation et la responsabilisation du monde rural. Cette déconcentration du pouvoir repose sur la mise en place de deux fonds, l'un national pour financer les services et un fonds régional dont la gestion serait décentralisée.

1.3.1.9 Conclusion

De cette rapide revue des politiques nationales, il ressort que :

- Beaucoup d'objectifs communs sont partagés: la sécurité alimentaire, l'augmentation de la production, l'augmentation des revenus ; objectifs qui correspondent aux grandes contraintes décrites précédemment (voir 1.2 Des contraintes communes).
- Des nouveaux thèmes sont assignés aux politiques agricoles: protection de l'environnement, préservation des ressources naturelles, lutte contre la pauvreté, professionnalisation et concertation avec les acteurs.
- D'inspiration libérales, les politiques portent avant tout sur l'environnement de l'exploitation agricole : les marchés à libéraliser, le financement de l'agriculture, l'accès aux services. En revanche, il est rarement fait mention du modèle de production agricole recherché et donc d'une politique des structures.
- Rares sont les politiques qui prennent en compte, dans leurs stratégies, le contexte de la mondialisation et de l'intégration régionale.
- Enfin les choix de politiques agricoles restent déterminés par les contraintes macroéconomiques et les incertitudes sur leurs financements qui dépendent en grande partie de l'aide extérieure : priorité aux cultures d'exportation, recherche de bas prix de l'alimentation, faible niveau d'investissement public.

1.3.2 Des politiques agricoles sous fortes contraintes macroéconomiques

Les ajustements structurels et la mondialisation ont fortement déterminé les politiques économiques de la plupart des pays de l'UEMOA. En conséquence les politiques agricoles et de sécurité alimentaire ont du s'adapter à ce nouveau contexte alors que les instruments traditionnels de ces politiques comme les subventions, les restrictions aux importations et la protection du marché intérieur étaient difficilement acceptées dans le cadre de l'ajustement structurel. De plus, face aux contraintes macro-économiques, la politique agricole n'est plus perçue comme une priorité budgétaire. Ceci limite le développement des infrastructures rurales et de nouvelles technologies adaptées aux écosystèmes de la région.

Désormais, la libéralisation des échanges agricoles exacerbe la compétition entre les producteurs de la région et ceux du reste du monde. L'important gap de productivité avec les agricultures des pays développés met donc en péril l'avenir de l'agriculture de la région.

Si l'on ajoute à ces contraintes que les moyens d'investissement sont faibles dans les pays de l'espace UEMOA, et que la réglementation publique est très inégalement appliquée, on peut se demander si les politiques agricoles ne sont pas réduites « *a minima* ». Les Ministères de l'Agriculture ou du développement rural ne sont plus les vrais pilotes des politiques agricoles qui sont déterminées indirectement par les Ministères des Finances et du Commerce.

Enfin les structures d'intervention en milieu rural ne sont pas encore adaptées aux nouveaux rôles de la politique agricole. En effet les fonctions et thèmes assignés à l'agriculture ont évolué vers la protection de l'environnement, les normes, la lutte contre pauvreté... autant de thèmes qui débordent largement les fonctions traditionnelles de l'agriculture. De même, il est désormais nécessaire d'impliquer les différents acteurs dans l'élaboration des politiques. Mais les institutions des Ministères du développement rural ne sont pas adaptées à ces nouveaux enjeux par manque de formation, d'information et de moyens financiers. Ce sont là les contraintes majeures à la modernisation du contenu des politiques agricoles.

2. LES DEFIS A LONG TERME

Compte tenu de la situation actuelle et des perspectives à terme, l'agriculture de l'Union se trouve confrontée à 3 défis majeurs :

2.1 Nourrir la population dans un contexte de forte croissance et d'urbanisation

L'objectif de sécurité alimentaire, inscrit dans le Traité de l'Union, est un objectif légitime au regard de la production actuelle. Car si la situation varie sensiblement selon les pays et les zones, actuellement, seuls les pays côtiers satisfont à la norme de 2.400 Kcal par jour et par habitant.

Le problème de la sécurité alimentaire reste étroitement lié à celui de la pauvreté : les populations urbaines doivent avoir un revenu suffisant pour acheter leurs aliments et les populations rurales sont contraintes de vendre leurs produits vivriers au moment de la récolte pour rembourser leurs crédits de campagne et faire face à leurs dépenses courantes. Il en résulte dans les deux cas des difficultés d'accès à une alimentation suffisante et équilibrée.

Le recours à des importations alimentaires à bas prix paraît donc à première vue être la solution appropriée. Mais le poids des importations alimentaires sur les déséquilibres macro-économiques est déjà considérable : les importations agricoles pèsent fortement sur le déficit de la balance des paiements, accentuent l'endettement, mobilisent des ressources en devises au détriment de l'investissement productif et renforcent le besoin d'ajustements structurels souvent sur un mode récessif. Elles pénalisent donc la croissance.

De plus, une politique de sécurité alimentaire reposant sur les importations alimentaires représente pour des pays à faibles ressources un risque majeur, compte tenu de la forte variabilité des cours mondiaux. En moins d'un an, les prix des produits importés peuvent être multipliés par trois, ce qui limite les capacités d'achat sur le marché international et renchérit le coût pour les consommateurs.

L'accès à une alimentation en quantité suffisante et à des prix relativement stables suppose une augmentation des disponibilités régionales. L'action sur la production aurait un double effet :

- un effet dépressif potentiel sur les prix, ce qui permettrait d'améliorer l'alimentation des urbains ;
- une augmentation des revenus agricoles, ce qui favoriserait l'accumulation, diminuerait le risque pour les producteurs et donc multiplierait les possibilités réelles de diversification.

L'augmentation de la production vivrière semble un préalable à une sécurité alimentaire durable au niveau régional. Le premier grand défi auquel est confrontée la Politique agricole de l'Union est donc de nourrir sa population, dans un contexte de forte croissance démographique et d'urbanisation, en limitant le recours aux importations.

2.2 Une intensification incontournable pour une croissance durable de la production

2.2.1 Les ressources doivent être gérées de manière durable

Il n'est évidemment pas question d'augmenter la production vivrière au détriment des cultures d'exportation, ce qui aurait un effet désastreux sur les équilibres financiers nationaux. La production agricole régionale doit donc être accrue de façon globale. Mais les ressources ne sont pas inépuisables et la fertilité doit être reproduite. L'exploitation minière de la forêt et de la mer mettent en péril l'agriculture et la pêche de demain : la forêt recule au rythme moyen de 0,7% par an et les stocks de poisson (en particulier démersaux) sont en diminution. Les systèmes de production actuels, souvent extensifs, accroissent la compétition pour les ressources foncières et halieutiques et limitent les capacités d'augmenter les rendements.

2.2.2 Les campagnes devront nourrir de plus en plus de citadins.

Si l'urbanisation se poursuit à son rythme actuel, le rapport entre les villes et les campagnes devrait s'inverser d'ici vingt ans. Sur l'ensemble de l'UEMOA, alors qu'en 1990 un urbain était potentiellement client de plus de deux ruraux, les perspectives pour 2020 laissent prévoir un changement radical, puisqu'un agriculteur devra alimenter plus d'un urbain. Ce changement suppose que les agriculteurs, s'ils veulent satisfaire la demande croissante des non-producteurs (urbains et ruraux), augmentent considérablement leur productivité.

La croissance de la production devra donc se faire **sur un mode intensif** de manière à limiter l'extension des surfaces cultivées aux dépens des forêts et des écosystèmes fragiles (sur terre, comme sur mer). De fait, les réserves de productivité sont très importantes : les aménagements hydro-agricoles couvrent moins de 10% de l'ensemble des terres irrigables (sur les pays du CILSS) et la consommation actuelle d'engrais et de pesticides reste en moyenne très réduite.

Accroître durablement la production agricole constitue donc le deuxième défi à long terme auquel devra s'attaquer la Politique agricole de l'Union. Cela supposera d'intensifier la production, en réduisant ses risques naturels et économiques.

2.3 Réduire la pauvreté rurale en revalorisant le travail et le statut des agriculteurs

A l'horizon 2020, la population des villes de l'UEMOA devrait en gros être multipliée par 3, soit une augmentation de 41 millions de personnes. Dans le même temps, la population rurale ne devrait augmenter que de 21% - soit 0,8% par an, ce qui est bien inférieur à la croissance naturelle de la population.

L'exode rural tend donc à stimuler la croissance urbaine, avec probablement une accélération du phénomène en direction des centres côtiers, plus attractifs.

Croissance des populations rurales et urbaines

	CROISSANCE DE LA POPULATION URBAINE 1997-2020		CROISSANCE DE LA POPULATION RURALE 1997-2020		TAUX MOYEN ANNUEL DE L'EXODE RURAL ⁵
	Millions	Variation	Millions	Variation	
Bénin	4,15	179%	0,16	4%	2,68%
Burkina Faso	5,07	286%	0,75	9%	3,65%
Côte d'Ivoire	15,31	241%	0,98	12%	3,12%
Guinée-Bissau	0,55	217%	0,11	12%	2,87%
Mali	3,47	120%	2,54	34%	1,23%
Niger	2,50	133%	2,30	29%	1,50%
Sénégal	7,66	194%	1,15	24%	2,32%
Togo	2,56	185%	1,30	44%	1,78%
Total UEMOA	41,27	198%	9,29	21%	2,44%

Sources : BM/OCDE

Une forte croissance urbaine constitue certes un atout, en développant notamment des marchés moins étroits pour les agriculteurs. Mais la poursuite de l'exode rural à son rythme actuel risque de nuire au développement global de l'Union.

En effet :

- seules des densités de peuplement critiques permettent de faire des économies d'échelle sur le coût des infrastructures socio-économiques. **L'accroissement des besoins en équipements urbains risque donc de se faire encore au détriment des zones rurales** ;

- la croissance annoncée des villes risque d'être peu supportable ; car la croissance de l'emploi généré dans les industries et les services devrait être de 5% par an pour absorber l'offre de main d'œuvre urbaine prévue. Une croissance à ce rythme pendant 20 ans paraît difficilement réalisable sur l'ensemble de la zone, sans une dynamisation de la base productive principale qu'est l'agriculture.

Le secteur agricole pourrait donc jouer un rôle central de régulation, dans le **maintien d'un équilibre adéquat entre les villes et les campagnes**, dans un contexte d'urbanisation galopante. Il en va du développement des zones rurales, comme du développement de l'industrie. Mais ce rôle ne peut être joué tant que les conditions de travail des agriculteurs restent aussi peu incitatives.

L'activité agricole, déjà peu attractive au niveau des revenus (voir 1.2.3) et socialement dévalorisée, offre donc peu de perspectives aux jeunes, dont les problèmes d'installation sont souvent aggravés par des difficultés croissantes d'accès au foncier.

En clair, on conviendra que la **revalorisation du revenu et du métier d'agriculteur** sont les conditions d'une redynamisation des zones rurales au sein de l'UEMOA :

⁵ C'est la différence entre le taux de croissance moyen de la population et le taux de croissance annuel de la population rurale. Ce taux est mesuré annuellement pour la projection de population d'ici 2020

- l'augmentation des revenus suppose que les agriculteurs bénéficient plus qu'aujourd'hui des gains de productivité qu'ils réalisent. Cela suppose entre autres que l'on donne aux producteurs une certaine visibilité de leurs gains potentiels et que le risque pris dans l'acte de production soit réduit. Cela passe par des investissements, des aménagements, mais aussi par un environnement économique plus adéquat, réduisant les aléas ;
- les professionnels de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche doivent également obtenir une place dans les instances de participation et de décision, à la hauteur du poids économique qu'ils représentent. C'est une condition de l'augmentation des capacités productives et d'une responsabilisation des agriculteurs, des éleveurs et pêcheurs au développement régional au même titre que les opérateurs des autres secteurs économiques.

La réduction de la pauvreté en milieu rural constitue donc le 3^{ème} grand défi de la Politique agricole de l'Union. Elle passe par une revalorisation des revenus et du statut des agriculteurs.

3. DES ENJEUX DECISIFS A COURT ET MOYEN TERME

La définition des grands axes de la Politique agricole de l'Union intervient à un moment délicat, marqué d'une part, par la relance des négociations commerciales avec l'OMC, l'UE et la CEDEAO ; de l'autre, par la mise en place du marché régional agricole avec l'application de règlements de l'UEMOA (notamment le TEC et l'harmonisation des taxes internes). Ces deux événements affectent et affecteront à court terme l'agriculture de l'Union. Les grands axes de la politique agricole commune doivent en tenir compte.

3.1 Les négociations commerciales internationales : un enjeu pour l'avenir de l'agriculture de l'UEMOA

L'avenir de l'agriculture de l'UEMOA sera fortement influencé par 3 éléments d'ordre international que l'on doit prendre en compte dès maintenant :

- Les accords OMC sur l'agriculture, qui devraient reprendre en 2001 ;
- Le récent accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP ;
- Enfin, l'accélération de l'intégration régionale ouest-africaine dans le cadre de la CEDEAO.

3.1.1 L'OMC : l'entrée de l'UEMOA et l'ouverture de nouvelles négociations agricoles

L'un des principaux dossiers de l'OMC est l'accord agricole. Cet accord poursuit trois objectifs principaux : faciliter l'accès au marché ; réduire les soutiens internes ; améliorer la concurrence à l'exportation.

L'accord agricole OMC est entré en vigueur le 1er juillet 1995 et doit être mis en œuvre sur une période de six ans, qui s'est achevée fin 2000. Pour les pays en développement, cette période est de 10 ans et s'achève le 31 décembre 2004. Les pays signataires sont convenus que la libéralisation de l'agriculture devait se poursuivre après cet accord et qu'un an avant sa fin, une revue de sa mise en œuvre soit engagée. De ce fait, malgré l'échec de la conférence de Seattle, qui visait à lancer un cycle de négociations portant sur de nombreux domaines, la renégociation

de l'accord agricole a formellement débuté fin 1999⁶.

Les positions défendues sont, pour l'instant, identiques à celles qui ont été mises en avant lors de la Conférence de Seattle. Beaucoup de pays en développement (en particulier l'Inde, le Pakistan, Cuba et l'Egypte) demandent que, conformément à l'article 20 de l'accord agricole, un examen de l'impact de sa mise en œuvre soit réalisé avant que de nouvelles négociations de libéralisation s'engagent. Ils considèrent en effet que les promesses n'ont pas été tenues : les échanges agricoles ont continué de se concentrer au niveau des pays développés sans pour autant se libéraliser et l'instabilité des prix mondiaux s'est au mieux maintenue.

On peut distinguer 3 types d'enjeux pour l'UEMOA : les points non traités à Seattle ; ceux liés aux nouvelles dimensions environnementales et sociales de l'agriculture ; et ceux relatifs à l'adhésion de l'UEMOA à l'OMC.

Les points non traités à Seattle :

Un certain nombre de points concernant les PED restent à traiter. Ces points sont importants pour l'UEMOA, notamment :

1) en matière d'accès au marché :

- une amélioration de l'accès aux marchés des pays développés ;
- une amélioration de l'accès aux quotas tarifaires, qui relèvent de négociations bilatérales où les pouvoirs de négociation sont inégaux ;
- un accès à la clause de sauvegarde spéciale.

2) en matière de concurrence à l'exportation :

- une réduction significative des subventions et autres soutiens plus ou moins déguisés à l'exportation ;
- la possibilité de subventionner certaines exportations de produits agricoles afin d'accroître leur compétitivité.

3) en matière de soutien interne :

- les PED n'ont pas, pour la plupart, notifié de mesure globale de soutien (MGS) et la boîte verte ne répond pas à leurs besoins ;
- la possibilité d'engager des mesures de soutien interne à des fins de développement agricole et de sécurité alimentaire, en s'appuyant sur une "**boîte développement**" ou sur une "**boîte sécurité alimentaire**". Il a été proposé la création d'une boîte « développement », qui permettrait de distinguer clairement les droits des PED de ceux des pays développés et fournirait un cadre légal et contraignant pour assurer la mise en œuvre et le suivi. Cette boîte rassemblerait toutes les exemptions prévues par le traitement spécial et différencié et définirait notamment : les modalités de protection pour les petits producteurs ; les subventions aux intrants et aux investissements ; les mesures aux fins de sécurité alimentaire ; les mesures spécifiques en faveur des pays importateurs nets ; les modalités de soutien et de contrôle transparent des importations pour la protection de la production domestique. **Le concept de boîte développement est actuellement un élément de position important pour les pays de l'UEMOA. Cette position est en cours d'examen par les instances décisionnelles de l'Union.**

⁶ Trois sessions spéciales du comité Agriculture de l'OMC ont été programmées en 2000 ; mais aucune date n'a été fixée pour la conclusion de ces négociations.

Enfin des engagements pris par les pays développés dans le cadre de la Décision de Marrakech n'ont pas été respectés et n'ont donné lieu à aucune compensation. Il s'agit entre autres de faire de cette Décision un instrument juridique contraignant ; d'établir un mécanisme permettant aux pays concernés de pouvoir automatiquement prétendre à une assistance lorsque les prix sur les marchés mondiaux dépassent un certain niveau ; de mettre en place un programme permanent pour la fourniture d'une assistance technique et financière afin d'améliorer la productivité agricole et les infrastructures et de manière à réduire la dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires.

Les nouvelles dimensions environnementales et sociales de l'agriculture

La conférence de Seattle a été de fait la première négociation commerciale où certains Etats ont tenté d'introduire le concept de régulation en matière agricole dans le domaine environnemental et social.

Les exigences croissantes vis-à-vis de l'agriculture s'amplifient et ses fonctions non-marchandes sont mises en avant : sécurité alimentaire, qualité des aliments, viabilité socio-économique des zones rurales, avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de la bio-diversité. L'existence de ces fonctions non marchandes et l'incapacité du marché à satisfaire la demande sociale en la matière sont à l'origine du concept de *multi-fonctionnalité* de l'agriculture qui est principalement défendu par l'Union Européenne.

De nouvelles règles, qui autoriseraient un droit de regard sur les modes de production agricole, ne font pas l'unanimité dans le camp des PED. Pourquoi accepteraient-ils de nouvelles règles alors qu'ils se sentent exclus de la négociation et qu'ils considèrent que jusqu'ici l'OMC n'a pas pris en compte leurs intérêts les plus immédiats⁷ ?

La position actuelle au sein de l'UEMOA serait plutôt de défendre un type d'agriculture prenant en compte les problèmes de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté et du rôle fondamental du développement agricole dans le développement général de l'Union. On rejoint ici l'idée de « boîte développement » qui se distingue de l'idée de multi-fonctionnalité plutôt réservée à la position défendue par certains pays développés dont l'UE.

Les considérations non commerciales dans les négociations internationales⁸

Notons aussi que plusieurs accords issus du cycle de l'Uruguay, mais distincts de l'accord agricole, ont également un impact sur les agricultures de l'UEMOA. Il s'agit notamment de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), l'accord sur les obstacles techniques aux échanges (OTC), l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC ou TRIPS en anglais).

En effet les Accords SPS/OTC, qui prévoient que les normes SPS⁹ doivent être fondées sur des principes scientifiques, avaient été conçus pour limiter l'usage abusif des normes qui ne doivent pas «constituer une restriction déguisée au commerce international». Toutefois, devant l'impossibilité de satisfaire aux critères de qualité de plus en plus contraignants, les productions

⁷ Les pays de l'OUA d'un côté et du CARICOM de l'autre ont dénoncé officiellement l'orientation des négociations et surtout leur exclusion des négociations restreintes dans les « salons verts » des travaux de Seattle. Ils ont pour la première fois menacé de ne pas signer un accord auquel ils ne seraient pas pleinement associés.

⁸ « Non-trade concerns » en anglais

⁹ L'harmonisation au plan international revient à des organismes tels que le Codex alimentarius, l'OIE, la CIPV.

des pays en développement risquent de se voir, sous peu, exclues du commerce international. Il convient donc de renforcer la capacité de négociation de l'UEMOA dans les travaux des organismes de normalisation tels que l'OIE, le Codex et la CIPV et la maîtrise des systèmes de contrôle de la conformité (laboratoires d'analyses et d'essai).

De même pour l'Accord sur les Aspects du Droit de la Propriété intellectuelle qui touchent au Commerce (A.D.P.I.C), l'UEMOA doit défendre des positions permettant l'accès aux nouvelles technologies (par exemple pour les variétés améliorées et les semences) et la reconnaissance des savoirs traditionnels qui sont mal protégés, «copiés» puis brevetés par des entreprises de pays développés (voir détail en annexe).

L'adhésion de l'UEMOA à l'OMC

L'enjeu des nouvelles négociations, qui portera sur l'ensemble de ces points, sera d'autant plus important que l'UEMOA a demandé son adhésion à l'OMC en tant qu'union régionale. En attendant la conclusion prochaine de cette adhésion qui permettra la représentation par la Commission de la position commune des Etats membres, l'article 85 du Traité prévoit déjà que les Etats membres doivent adopter une position commune en matière de négociations commerciales internationales et coordonner leurs positions de négociations dans les instances de négociations.

Néanmoins l'adhésion de l'UEMOA à l'OMC posera certains problèmes :

- parmi les pays de l'UEMOA, certains ont vis-à-vis de l'OMC le statut de PMA et d'autres de PED. Quel sera, selon ces critères, le statut de l'UEMOA ? La réponse est d'autant plus importante que les règles diffèrent selon qu'un pays est classé dans l'une ou l'autre de ces catégories. Par exemple, la mesure globale de soutien¹⁰ (MGS), que les pays s'engagent à réduire, est de 13,3% en 10 ans pour les PED ; mais les PMA en sont exemptés. D'autre part, il est prévu des soutiens financiers pour l'ADPIC pour les PMA, mais pas pour les PED. Certains PED avaient fait des déclarations de consolidation à taux libres (dits « taux plafonds ») et se sont engagés à réduire la protection en moyenne de 24% en 10 ans. Le choix du taux plafond interdisait de recourir à la clause spéciale de sauvegarde, en cas de forte hausse du volume d'importation ou de chute du prix d'importation. D'autres pays en tant que PMA sont exemptés de réduction. L'UEMOA devra-t-elle faire une déclaration consolidée de droits de douane et si oui, sur quelle base ?
- enfin, la définition d'une position commune des pays de l'UEMOA sur les différentes négociations (dans lesquels le secteur agricole est impliqué) suppose un système d'information performant et un mécanisme préalable de concertation.

3.1.2 Les nouveaux accords de Cotonou : les zones de libre-échange

Le 23 juin 2000, l'Union Européenne et les 77 Etats ACP ont signé un nouvel accord de partenariat régissant leurs relations d'aide et de commerce. Le nouvel accord - l'accord de Cotonou - est conclu pour 20 ans (avec une clause de révision tous les 5 ans). Il est « doté » d'un budget de 13,5 Milliards d'Euro pour les 5 premières années.

Les négociateurs sont partis d'un constat : après 25 ans de préférences non-réciproques prévues par Lomé, le résultat est décevant. En effet, le commerce des pays ACP a continué à être

¹⁰ Pour les soutiens internes boîte orange, qui ont un effet de distorsion sur les marchés - c'est à dire principalement les soutiens aux prix, les aides directes et les subventions qui n'entrent pas dans les boîtes bleue et verte.

marginal dans les échanges mondiaux, leur part passant de 3% au début des années 70 à environ 1,5% actuellement. Dans ce contexte, l'Union Européenne a proposé une réforme du dispositif existant ayant pour objectif « de rendre le régime commercial de Lomé totalement conforme aux règles de l'OMC, de renforcer son efficacité, et de conserver une relation privilégiée avec les pays ACP ».

En matière commerciale, le nouvel accord garantit la continuité, en accordant une période transitoire de 8 ans. A partir de 2008, seront mis en place des accords de partenariat économique entre l'Europe et les pays ACP regroupés au sein de blocs régionaux¹¹. L'innovation majeure est d'introduire la réciprocité dans le cadre d'accords de libre-échange, donc l'ouverture des marchés européens aux produits ACP (ce qui existe déjà en partie), mais aussi l'ouverture des marchés ACP aux européens (ce qui est nouveau). L'accord de Cotonou ne définit que le cadre des futures négociations. La couverture géographique, les produits concernés, le processus de libéralisation et les mesures d'accompagnement seront définis dans le cadre des accords régionaux (APER) proprement dits. Il est donc difficile aujourd'hui d'en estimer les impacts. Les échéances suivantes ont été retenues :

- entre 2000 et 2002, préparation des négociations ;
- entre 2002 et 2008, négociations formelles de nouveaux accords commerciaux ;
- en 2004, les pays ACP non-PMA décideront s'ils sont ou non en mesure de s'engager dans des accords de libre-échange ;
- en 2006, les partenaires entreprendront une revue complète des accords prévus pour l'ensemble des pays et s'assureront que tout est fait pour que de nouveaux délais ne soient pas nécessaires ;
- au 1^{er} janvier 2008 au plus tard, entrée en vigueur des nouveaux accords ;
- entre 2008 et 2020, mise en œuvre des accords.

Jusqu'en 2008, le régime actuel est donc maintenu. Pour ce faire, une demande de dérogation a été déposée à l'OMC.

Si des accords de libre-échange sont donc encouragés, ils ne sont pas obligatoires. Pour les pays ACP qui ne s'engageront pas dans les accords de libre-échange, le nouvel accord prévoit donc un traitement différent pour les PMA et les non-PMA. Cette nouveauté met fin au principe de non-discrimination au sein du groupe ACP. Pour les pays ACP/PMA qui ne signeraient pas d'accords de libre-échange, l'Europe a garanti le maintien, sinon l'amélioration, du régime actuel. Il existe toutefois un certain flou quant au maintien des avantages tirés des protocoles¹².

Si on s'en tient au texte, grâce à cet accord commercial, les partenaires européens et ACP souhaitent :

- promouvoir l'intégration régionale ;
- crédibiliser les politiques économiques et commerciales ACP ;

¹¹ Il pourrait s'agir des regroupements existants : l'UEMOA, la CEMAC, la SADC et la CEA pour l'Afrique et le CARICOM pour les Caraïbes.

¹² Les nouveaux accords pourraient également se traduire par un meilleur accès au marché européen pour les produits encore soumis à des restrictions, dans l'hypothèse où ces produits « sensibles » seront couverts par ces accords.

- favoriser l'investissement intérieur et extérieur ;
- améliorer la compétitivité des économies ;
- soutenir l'intégration dans l'économie mondiale.

Toujours d'après le texte de l'accord, il s'agit aussi d'aider les pays ACP à mettre **leurs législations en conformité avec les règles de l'OMC** afin d'améliorer leur capacité d'intégration dans le commerce mondial.

Vu les enjeux, une analyse critique de l'accord de Cotonou est nécessaire avant d'entamer les accords régionaux (APER) qui définiront les nouvelles modalités commerciales et les mesures d'accompagnement. Ici les analyses divergent.

Pour ceux qui défendent l'accord, le partenariat UE/ACP est équilibré, puisqu'il maintient l'accès préférentiel et non-réiproque de Lomé IV aux produits ACP pendant encore 8 ans. Mais il est aussi tourné vers le futur puisque cette période transitoire permettra de construire un régime commercial novateur. Le nouvel accord UE/ACP permettra une ouverture progressive des pays ACP et facilitera les ajustements économiques, en tenant compte des capacités et des contraintes des pays. Les bénéfices, que peut apporter l'intégration régionale, sont nombreux : un marché économiquement intéressant, des règles communes, la préparation vers une ouverture plus grande dans le système commercial multilatéral, un facteur de stabilité non seulement économique, mais aussi social et politique - autrement dit, une bonne base d'un développement durable. Ces accords sont donc pour les optimistes une opportunité pour les pays ACP.

Pour ceux qui critiquent l'accord de Cotonou, cette présentation officielle d'un intérêt réciproque ACP / UE est biaisée car l'Europe cherche principalement des alliances, en particulier avec les pays en développement, pour faire passer à l'OMC ses positions sur la régulation du commerce international (prise en compte du social, de l'environnement, de la santé et du caractère multi-fonctionnel de l'agriculture). L'UE aurait donc poussé les pays ACP à la signature de l'accord en contrepartie d'engagements de soutiens financiers.

Mais au-delà de l'aspect tactique, certains pensent que cet accord est un recul par rapport à la convention de Lomé, qui symbolisait l'ambition européenne d'établir avec les pays du Sud des relations où ne domineraient pas les logiques d'intérêt économique. Malgré son bilan mitigé, la convention de Lomé apparaît ici comme l'un des derniers instruments protégeant les pays pauvres contre la brutalité de la mondialisation. Certains pensent que ces accords de Cotonou sont très dangereux pour les pays ACP, qui devront ouvrir leurs frontières aux exportations alimentaires et industrielles subventionnées de l'UE. De quoi détruire leurs paysanneries, qui constituent encore la majorité de leurs populations. Sous prétexte que chaque APER sera conclu entre l'UE et un groupement régional de pays ACP (tel que UEMOA), la Commission de l'UE prétend, d'après eux, favoriser l'intégration régionale des pays du Sud, mais cherche en fait des débouchés non-protégés pour ses exportations. Pour les pessimistes, le « marché libre » conduira les Africains à consommer toujours plus d'aliments importés et les acculera à exporter encore davantage de produits tropicaux, dont les prix seront entraînés dans une spirale descendante, pour le plus grand profit des firmes agro-alimentaires.

Quelles que soient les positions, et les présupposés sur les accords de Cotonou, les enjeux des APER sont stratégiques pour l'agriculture de l'Union. **Le danger principal des nouveaux accords commerciaux réside avant tout pour les pays ACP dans l'ouverture de leurs marchés aux importations européennes.** Il faut donc dès maintenant se préparer pour négocier au mieux et d'une seule voix, produit par produit, toutes les modalités de ces accords et pour obtenir des mesures d'accompagnement et de compensations avantageuses pour l'UEMOA.

3.1.3 La CEDEAO

Après une longue période de décisions communautaires, pour la plupart non suivies d'effets, la CEDEAO s'est donné pour objectif, d'ici 2003, la mise en place d'un espace monétaire parallèle à celui de l'UEMOA. Ainsi, en 2004, les 2 espaces monétaires devraient fusionner, si les critères de convergence macro-économiques actuellement appliqués par l'UEMOA sont respectés par la CEDEAO. Si cet objectif se réalise, la libre circulation des produits sur l'espace CEDEAO (décision déjà prise) pourrait devenir une réalité¹³.

Néanmoins plusieurs rapports soulignaient, jusqu'à une date récente, certaines insuffisances de la CEDEAO :

- Le faible engagement des Etats-membres¹⁴, au-delà de l'adhésion de principe aux textes très volontaristes élaborés par l'organisation ;
- L'instabilité politico-économique du Nigeria et la tendance du gouvernement nigérian à se replier sur les affaires nationales créent une forte incertitude sur l'ensemble du processus d'intégration régionale. Ce pays « leader » n'était pas en effet, jusqu'à une date récente, en mesure de jouer son rôle ;
- Les différentes mesures d'intégration sont peu appliquées. Il est manifeste que la CEDEAO a eu un impact faible sur l'harmonisation des politiques économiques et l'application de mesures concrètes d'intégration, excepté la création d'un cadre de principes et d'une référence juridique de base ;
- La persistance d'une forte disparité des politiques de commerce extérieur des pays membres de la CEDEAO, qui résulte de l'absence d'un engagement réel des Etats dans le processus d'intégration.

Les statistiques officielles font état de flux internes à la CEDEAO relativement faibles : les exportations intra-régionales représenteraient seulement 6% du total des exportations¹⁵. Néanmoins, il apparaît que la mobilité des biens et des personnes dans la région a fortement augmenté au cours des dernières décennies, grâce notamment à un réseau régional d'infrastructures qui est certainement le plus développé en Afrique sub-saharienne. Bien qu'il ne soit pas possible de mesurer l'impact de la CEDEAO sur le développement de ce réseau, il est indéniable que sa conception et sa réalisation répondent à un principe de priorité à l'interconnexion régionale, au-delà des distinctions entre zones linguistiques, économiques et géopolitiques.

¹³ De même que le projet d'une grande banque de développement régionale.

¹⁴ Selon D. Bach (1994), depuis 1975, seuls le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Togo ont réglé de façon constante leurs contributions au budget de la CEDEAO. Une autre illustration de la faible implication des Etats membres est également donnée par D. Bach (1993) : en juillet 1991, soit 18 mois après le lancement officiel de la 1ère phase du programme remanié de libéralisation des échanges commerciaux, plusieurs Etats n'avaient pas encore imprimé les formulaires de douane nécessaires.

¹⁵ Il est certes très difficile de quantifier, depuis la création de la CEDEAO, l'augmentation des échanges, parce que la majorité des flux, surtout entre zones monétaires différentes, ne sont pas enregistrés. Néanmoins, des estimations comprenant les flux informels, notamment entre le Nigeria et ses voisins et d'autres indicateurs tels que les migrations permanentes et temporaires, la dynamique du trafic routier et téléphonique régional, aboutissent à une réévaluation très nette du commerce intra-régional.

En comparaison avec l'UEMOA, il est certain que l'espace CEDEAO est géographiquement plus unitaire et cohérent, et d'un poids économique bien plus conséquent. Pourtant, jusqu'à aujourd'hui, cet espace ne s'est pas encore imposé comme une unité économiquement intégrée. Pour certains, la CEDEAO, appartient à une génération d'organisations régionales pour lesquelles l'intégration est d'abord conçue comme un projet politique, dont la dimension économique n'est pas principale. Inversement, le projet UEMOA se fonde en priorité sur la réforme du cadre macro-économique et sur la définition de politiques économiques sectorielles communes.

L'UEMOA ne peut pas, dans sa politique agricole, ignorer un espace dont elle est partie intégrante. Elle ne peut pas non plus attendre que les résolutions de la CEDEAO soient effectivement appliquées pour orienter sa politique. Un cadre de concertation formel CEDEAO-UEMOA-CILSS existe déjà en matière agricole avec des réunions régulières¹⁶ d'un Comité de suivi des relations UEMOA-CEDEAO-CILSS. C'est dans ce cadre, que l'articulation et à terme l'harmonisation des politiques agricoles doivent être recherchées.

3.2 Les réformes pour le marché commun de l'UEMOA et la politique agricole de l'Union : une articulation nécessaire

Le Traité de l'UEMOA a été signé en janvier 1994. Il vise à la création progressive, à partir d'une monnaie commune, d'un espace économique intégré. L'UEMOA poursuit 4 principaux objectifs :

- la coordination des politiques macro-économiques nationales à partir des règles de surveillance multilatérale, afin d'assurer la convergence des performances macro-économiques des Etats membres ;
- la mise en place d'un marché commun à l'intérieur duquel les biens, les services, les personnes, les capitaux circuleront librement ;
- l'harmonisation et l'assainissement des réglementations économiques ainsi que des fiscalités intérieures ;
- la mise en œuvre de politiques sectorielles communes (objet du Protocole additionnel N°2) dans les domaines des ressources humaines, de l'aménagement du territoire, des transports et télécommunications, de l'environnement, de la politique agricole, de la politique énergétique, et du développement industriel et minier.

La réalisation de ces différents objectifs est évidemment déterminante, directement et indirectement, pour l'avenir de l'agriculture de l'Union. La constitution du marché commun est certainement l'objectif qui a les plus grands effets sur le secteur agricole de l'UEMOA, dans la mesure où il élargit le marché potentiel et exacerbe la concurrence entre les agricultures des différents pays.

La constitution de ce marché commun s'appuie sur des décisions portant sur :

- la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives dans les échanges entre les Etats (libre circulation des produits d'origine, artisanaux ou industriel) ;
- des règles communes de concurrence ;

¹⁶ la prochaine programmée pour les 26-27 avril 2001 à Lomé.

- un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune dans les relations des Etats membres avec les pays tiers.

Sur ces trois derniers points, plusieurs règlements ont été signés et sont déjà en application.

3.2.1 Le Tarif Extérieur Commun (TEC)

L'union douanière est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Elle comprend :

- la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC), avec une nomenclature tarifaire ; une catégorisation des produits et une structure tarifaire ;
- l'institution d'un régime tarifaire préférentiel interne.

Des mesures d'accompagnement ont été prises sur le règlement de valeur en douane, la codification communautaire, les droits d'accises, le prélèvement communautaire de solidarité et la mise en place d'un système de compensation des pertes de recettes subies par les Etats.

Le TEC fait l'objet d'une nomenclature constituée de 4 catégories de produits, dont les droits de douane sont fixés, pour toute l'Union :

catégorie 0	droits de 0 % pour les biens spécifiques (livres, médicaments...);
catégorie 1	droits de 5 % pour les biens de première nécessité ;
catégorie 2	droits de 10 % pour les biens d'équipement et les matières premières brutes ;
catégorie 3	droits de 20 % pour les biens de consommation finale et autres biens.

Une **Redevance Statistique** (RS) et un **Prélèvement Communautaire de Solidarité** (PCS) s'ajoutent à ces droits de douane communautaires.

D'autres mesures de protection complètent les droits et taxes du TEC, notamment la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) et la Taxe Dégressive de Protection (TDP)¹⁷.

3.2.2 Harmonisation de la fiscalité interne

Afin d'avancer la constitution d'un marché unique, l'UEMOA met en œuvre une harmonisation des taxes internes. Actuellement, la situation des pays est assez contrastée, avec des taxes et des taux différents. Par exemple, la TVA peut varier d'un pays à l'autre de 10% à 20 %.

¹⁷ La taxe dégressive de protection est applicable aux produits des secteurs Industrie et Agro-industrie pour une durée de 4 ans (Règlement 03/99/CM/UEMOA). C'est un mécanisme de protection complémentaire prévu pour compenser de façon temporaire une baisse importante de protection tarifaire liée à la mise en place du TEC. Elle est de 10 % ou de 20 % au départ et doit baisser jusqu'à 0% en 4 ans. Sont concernés dans le secteur agricole : les huiles, le lait, le sucre .

La taxe conjoncturelle à l'importation permet d'amortir les effets des variations de prix internationaux (règlement 06/99). Elle s'applique sur les produits de l'agriculture, à l'exclusion du poisson. Elle est en vigueur jusqu'à la mise en œuvre des mécanismes de sauvegarde de l'OMC. La TCI s'applique si le prix CAF est inférieur au prix de déclenchement. Ce prix est ajusté tous les 6 mois par la Commission. Elle est de 10%. Les Etats peuvent opter pour une taxe de péréquation sur les produits à prix garantis par l'UE et les USA. Elle est cumulable avec la TDP.

Le régime général prévoit une TVA dans tous les Etats membres, qui doit converger à 18 % au 1^{er} janvier 2002 (Directive 02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998). La directive 03/98 définit parallèlement la convergence des droits d'accises. L'harmonisation du champ des exonérations est en cours et devrait aboutir au 2^e semestre 2001.

La directive 02/98 prévoit d'autre part que le secteur rural est dispensé de TVA, mais que l'application de cette mesure au niveau de l'Union est différée jusqu'à la mise en place de la Politique Agricole de l'Union. En attendant, les pays ont donc le droit d'appliquer ou non une TVA sur les produits agricoles. Actuellement pour les intrants agricoles, certains pays taxent les intrants agricoles sur certaines filières (comme le coton). D'autres pays ont changé plusieurs fois de position sur cette question, comme la Côte d'Ivoire. Pour les importations de type « agricole » (riz, farine...) la plupart des pays appliquent la TVA assurant ainsi une protection des filières locales.

Enfin, la fiscalité¹⁸ des PME/PMI est aussi en voie d'harmonisation. Un règlement est en préparation sur la taxation des entreprises dont le chiffre d'affaires est de plus de 30 millions. Les bénéfices industriels et commerciaux seraient imposés au taux de 35% à 42 %, ce qui devrait affecter seulement les exploitations agricoles d'une certaine importance.

3.2.3 L'impact prévisible sur l'agriculture des premières réformes

La catégorisation du TEC favorise en général le consommateur final, en ne mettant que des tarifs modestes sur la plupart des biens de consommation finaux (10 à 20 %). Il n'est pas certain, par contre, qu'il encourage la production locale, surtout dans le cas des produits qui profitait jusqu'à présent d'une protection relativement élevée (riz, sucre, lait, huile, viande). Notons néanmoins que ces produits peuvent bénéficier de mesures complémentaires de protection (TDP, TCI) prévues dans les règlements.

Tableau 6 : Droits de douane du TEC pour les principaux produits vivriers

Produit	Droits de douane
Froment	5 %
Riz	10 %
Semoule	10 %
Viandes	10 %
Huile alimentaire	10 %
Poisson	10 %
Farine	20 %
Pomme de terre	20 %
Légumes, oignons	20 %

Des effets complexes

Les effets économiques des changements tarifaires et des taxations internes restent très difficiles à estimer, car plusieurs variables interviennent et interfèrent entre elles. Prenons le cas d'une baisse des taxes à l'importation d'un produit qui concurrence les productions nationales. Selon le niveau de désarmement, les filières locales de certains pays seront plus ou moins fortement concurrencées et peut-être devront disparaître. D'autres seront protégées par des coûts de transport importants (pays enclavés) et pourront donc supporter la concurrence. D'autres filières pourront reconquérir le marché de certains pays de l'UEMOA, suite à la suppression des taxes

¹⁸ Voir règlement 13/99.

sur les échanges entre les pays de l'Union. Face à la concurrence, certaines filières peuvent aussi s'adapter et améliorer leur productivité en changeant de technique de production.

Les effets se compliquent quand, par exemple, les tarifs des intrants agricoles sont modifiés. Selon la part des consommations intermédiaires importées dans le produit final, les conséquences seront plus ou moins importantes sur les coûts de production. Les réactions des producteurs à ces variations de coûts peuvent aussi les conduire à modifier leurs techniques de production. Les effets sont différents selon les pays et la taxation des intrants peut avoir des effets très contradictoires¹⁹.

Les opérateurs incertains sur les effets des mesures tarifaires

Les effets sont donc complexes et très différents selon les filières et le contexte économique. Il n'est donc pas étonnant que les réactions des opérateurs diffèrent suivant le pays et la branche d'activité. Certains estiment que l'ouverture du marché régional est une bonne chose, qui permettra d'augmenter le volume de leurs activités. D'autres pensent qu'il aurait été souhaitable de renforcer et de moderniser le secteur agricole avant d'appliquer le désarmement douanier. Il aurait donc été indispensable de s'attaquer aux nombreux handicaps qui entravent l'agriculture, avant de mettre en place le TEC. **Mais la plupart des opérateurs du secteur agricole regrettent surtout de ne pas avoir été consultés avant la mise en application des règlements.**

Au total, on conviendra qu'il est bien difficile de conclure sur les effets de ces mesures sur l'agriculture en l'absence d'études préalables. Les seules études réalisées avant la mise en application du TEC ont porté sur les recettes budgétaires des différents Etats. Et encore, ces estimations ne tiennent pas compte des variations de quantité qu'induisent les modifications tarifaires. Par contre, il est certain que les effets risquent d'être de grande ampleur dans certains pays pour des filières stratégiques comme le riz, le sucre ou l'huile, pour lesquelles les conditions de concurrence sont profondément modifiées.

3.2.4 Les difficultés de mise en œuvre des mesures fiscales et douanières

Une note sur la mise en œuvre de l'union douanière par les Etats de l'UEMOA, réalisée en août 2000, montre que les mesures ne sont que partiellement appliquées :

- certains produits n'ont pas été affectés aux bonnes catégories ;
- certains Etats ont introduit de nouveaux droits et taxes en plus de ceux inscrits au TEC ;
- la dégressivité de la TDP n'est pas toujours respectée ;
- le TCI n'est pas appliquée ; et, pour certains produits sensibles, certains Etats continuent à appliquer leurs propres mécanismes de protection (riz, sucre, farine, huiles alimentaires) ;
- pour la libre circulation des produits du cru, certaines marchandises et certificats d'origine ne sont pas reconnus. Par exemple, le sucre et l'huile agréés d'origine UEMOA sont encore taxés par certains pays ;

¹⁹ Par exemple, les engrains et insecticides, qui entraient hors droits de douane au Mali et au Burkina Faso, sont taxés maintenant à 6,5 % (Droit de douane plus autres taxes). La compétitivité des productions agricoles de ces pays va légèrement se détériorer face aux produits concurrentiels importés de pays tiers, mais aussi face aux autres produits des pays de l'Union, dont les taxes sur les intrants ont baissé. C'est le cas aussi des charrues, semoirs et pompes, qui étaient taxés à des taux élevés dans la plupart des pays UEMOA. Dans ce cas, la baisse du coût des intrants ou des équipements va entraîner une baisse des coûts de production et une amélioration de leur compétitivité par rapport à leurs concurrents étrangers, mais peut-être pas par rapport à leurs concurrents de l'Union.

- certains pays utilisent encore les licences d'importations pour des produits venant de l'Union et taxent aussi (faiblement il est vrai) les exportations vers les pays de l'Union ;
- le règlement fixant la valeur en douane n'est pas appliqué ;
- la TVA sur les produits agricoles est appliquée par certains pays, alors qu'ils sont actuellement exonérés de taxe ;
- enfin, dans certains cas, de nouvelles taxes internes et divers acomptes sur paiement ont été mis en place.

On est donc obligé de constater que l'application du TEC pose de gros problèmes, particulièrement pour les produits agricoles²⁰. Certes, la mise en place d'un nouveau système douanier demande du temps. Mais, il y a à l'évidence des résistances à la fois de la part de certains Etats et de certains opérateurs, qui tiennent à diverses raisons :

- il y a d'abord un problème général d'information sur la nouvelle législation (les opérateurs considèrent qu'ils sont mal informés sur les nouvelles règles de l'Union Douanière) ;
- les catégories semblent parfois mal adaptées (cas notamment de la taxation des poussins de 1 jour pour les industries avicoles, qui fut à juste titre modifiée, après une intervention motivée des professionnels) ;
- les niveaux de désarmement douanier retenus compromettent parfois le fonctionnement de certaines grandes filières (cas du sucre, du riz, de l'huile dans certains pays). Pour éviter une concurrence soudaine avec les importations des pays tiers ou celle des autres pays de l'Union, certains Etats hésitent à réduire leurs niveaux de protection.

Il s'y ajoute deux grandes insuffisances :

- l'absence de prévisions et de simulations préalables sur les effets des changements tarifaires sur la compétitivité des grandes filières ;
- l'absence ou la faiblesse de concertation préalable avec les opérateurs économiques, qui sont, en fin de compte, ceux qui subissent ou qui profitent de ces décisions.

4. LES PERSPECTIVES OFFERTES PAR L'INTEGRATION REGIONALE

4.1 Un intérêt commun lié à l'histoire et à l'interdépendance des économies

Si les pays disposent de potentiels agricoles diversifiés (forêt/savane, possibilités d'irrigation, ressources halieutiques ...), ils ont aussi des positions géographiques contrastées, qui à la fois stimulent les échanges tout en créant de nouveaux liens de dépendance économique.

Les interdépendances entre les économies des pays de l'UEMOA préexistaient à la constitution de l'Union, aussi bien par les échanges de marchandises, les transferts d'argent ou les migrations temporaires ou définitives.

²⁰ Les difficultés semblent moins importantes pour les produits industriels.

- La première forme d'intégration est la mobilité des populations. L'Afrique est le continent qui a le plus haut taux de migrations internes. En outre les catastrophes et les guerres ont multiplié le nombre de réfugiés, au-delà des frontières. La capacité des administrations à tenir compte de cette mobilité des populations est certainement la plus importante modalité de l'intégration africaine. Celle-ci connaît des reculs périodiques en période de crise économique ou de crise politique. Elle est aujourd'hui menacée.

- L'intégration commerciale « par le bas » s'est faite par les circuits licites ou illicites de commerce frontalier. Ce commerce a permis de contourner les obstacles officiels aux échanges. Son existence invalide toutes les affirmations sur la faiblesse des échanges qui s'appuient seulement sur les statistiques enregistrées. Il existe une intégration africaine aux effets très particuliers : courants d'échanges non contrôlés officiellement mais payant des taxes indépendantes des frontières du fait des barrages routiers, circulation de produits non normés (particulièrement dangereux pour les médicaments et inputs agricoles), réexportations non enregistrées d'importations en provenance de pays non africains.

- L'intégration monétaire par le bas se fait aussi sous forme d'opérations de change non enregistrées. Ces opérations de change se font surtout, en Afrique Occidentale, entre pays à monnaie convertibles et pays à monnaies non convertibles. Il en résulte des opérations qui ont souvent un caractère spéculatif (les profits de cette intégration monétaire viennent de la spéculation et de la demi-clandestinité). Le franc CFA a pu être parfois une monnaie clé même pour les pays n'appartenant pas à la Zone Franc.

- L'intégration régionale par les transferts d'épargne et de capitaux est souvent sous-estimée dans les rapports officiels alors qu'elle est connue des milieux financiers. On sait que certains pays, comme le Burkina Faso, bénéficient de transferts des migrants qui sont décisifs pour les revenus des familles. On a beaucoup moins étudié les flux de liquidités qui suivent des circuits interbancaires et qui vont plutôt vers les pays côtiers²¹.

En fait l'intégration économique et monétaire actuelle tend à concrétiser des dynamiques sociales séculaires. Les fortes disparités existantes induisent des transferts de capital, et surtout de main d'œuvre entre les différents pays et zones de la Région. Les différences de revenus et d'opportunités d'emploi favorisent les flux migratoires. Lorsque les ressources tendent à s'épuiser ou à l'occasion d'une crise économique, les revendications nationales s'exacerbent et la cohésion sociale et politique est mise à mal. La tentation pour un pays peut alors être de limiter l'exode rural de ses voisins.

On convient donc qu'une politique agricole commune, centrée sur une **mise en valeur concertée** des ressources de l'ensemble de la zone, ne peut qu'être un facteur de stabilité sociale et politique et donc de croissance régionale.

4.2 Des complémentarités à développer

L'intégration régionale doit tirer avantage de la complémentarité des économies, ce qui suppose que le développement agricole ne peut pas seulement se concevoir en terme d'insertion dans le marché mondial. **Les avantages comparatifs doivent donc s'analyser d'abord entre pays de l'Union**, plutôt qu'entre chaque pays et le reste du monde, dans la mesure où l'UEMOA veut reconquérir son marché intérieur.

²¹ On devrait davantage étudier la progression, au cours des dernières années, de banques africaines plurinationales. Comme pour les flux commerciaux, une partie des flux financiers non enregistrés est reliée au monde extérieur, irrigue les fuites de capitaux et a donc des effets négatifs sur l'intégration.

Le développement des complémentarités impose de différencier les analyses et stratégies par filières. On peut schématiquement distinguer :

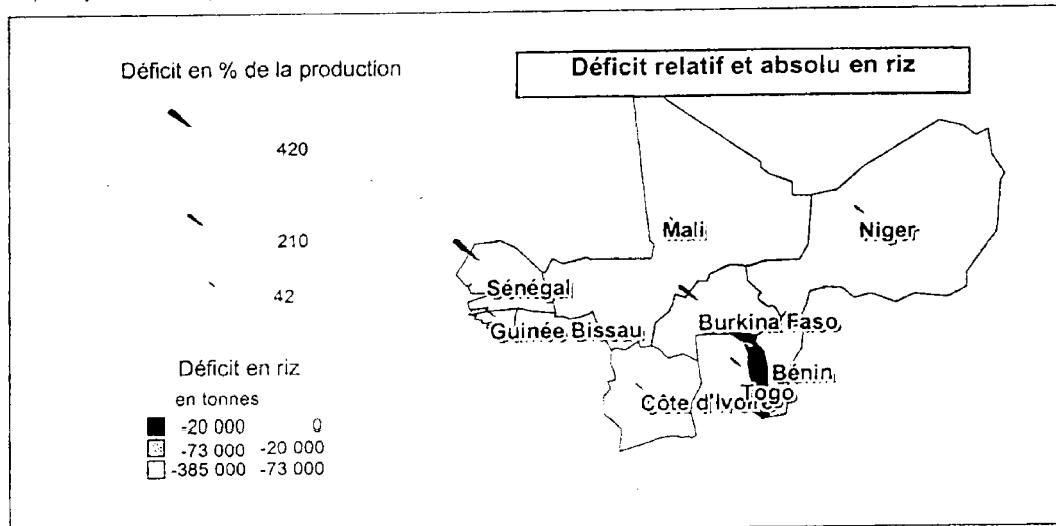
- ***Les produits strictement d'exportation***, c'est à dire ceux qui ne donnent pas lieu à des achats significatifs par les pays de l'UEMOA : cacao, café, coton, caoutchouc, fruits tropicaux.... Ces produits sont principalement destinés aux marchés de l'hémisphère Nord. Les pays de l'UEMOA, comme d'autres pays de la zone intertropicale, jouissent ici d'avantages comparatifs peu contestables. L'enjeu est alors de maintenir et de développer la compétitivité de ces productions vis-à-vis d'autres pays exportateurs (souvent PMA ou PED) ;
- ***Les produits importés, avec peu d'avantages comparatifs*** : blé, maïs, lait, poulet, huiles de colza, tournesol.... Les pays de l'UEMOA n'ont pas d'avantages comparatifs pour ces produits, qui sont pour la plupart disponibles sur le marché mondial à très bas prix. Ces importations ont un impact stratégique en accroissant la dépendance alimentaire de l'Union. Certains de ces produits sont des substituts des productions locales et à ce titre devraient être traités dans le cadre de la préférence régionale. D'autres sont à la fois moins substituables et plus importants pour le maintien d'un coût de l'alimentation à un niveau raisonnable. Un compromis doit ici être trouvé entre l'intérêt des producteurs et le pouvoir d'achat des populations urbaines, ce qui suppose à terme un développement plus équilibré des secteurs agricole et industriel au sein de l'Union ;
- ***Les produits agricoles qui ont un potentiel d'échange au sein de l'UEMOA*** : les huiles et oléagineux tropicaux, les légumineuses, les céréales traditionnelles, les bovins, porcins, ovins et poissons, les fruits et légumes frais, le sucre et le riz. Certains pays de l'Union s'approvisionnent aujourd'hui sur le marché international pour des raisons de coûts. Il en résulte une perte de valeur ajoutée pour l'Union. L'enjeu d'une politique commune serait alors de dépasser les intérêts nationaux immédiats et de réorienter les flux commerciaux en favorisant la préférence régionale, tout en luttant contre la concurrence du marché mondial.

Une complémentarité économique bien comprise ne consiste pas seulement à envisager uniquement l'avantage qu'auraient les pays producteurs (en particulier les pays sahéliens) à gagner des parts de marché dans les pays côtiers, mais aussi à montrer l'intérêt pour l'ensemble des pays d'une augmentation de la valeur ajoutée régionale.

L'intérêt global de l'Union est donc d'utiliser les richesses disponibles pour accroître la production et la consommation des produits régionaux. En effet, les importations céréalières des pays côtiers constituent pour les pays de l'Union des manques à gagner et un gaspillage de ressources nationales.

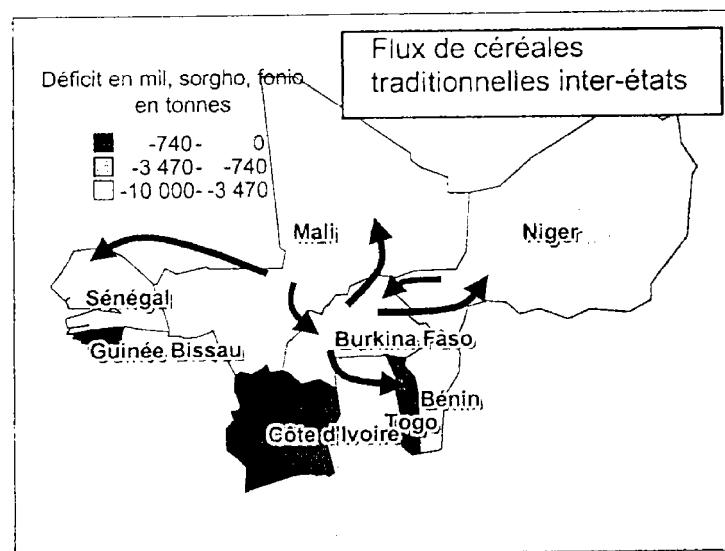
L'exemple du riz :

Les deux pays côtiers que sont le Sénégal et la Côte d'Ivoire représentent des marchés potentiels importants pour les producteurs de riz. Les faibles déficits en valeur relative, constatés dans les pays du Sahel tendent à prouver que les producteurs trouvent un intérêt à ces productions dès lors que la valorisation du produit et les investissements minimaux nécessaires sont réalisés (irrigation en l'occurrence) : l'éloignement des sites d'importations leur assure une certaine compétitivité. L'enjeu est alors d'inciter les pays gros importateurs à se tourner vers le marché régional en faisant valoir que la génération de valeur ajoutée dans un autre pays de l'Union aura des effets bénéfiques sur son économie nationale, en particulier pour les industries et services de ces pays.



L'exemple des céréales traditionnelles²²

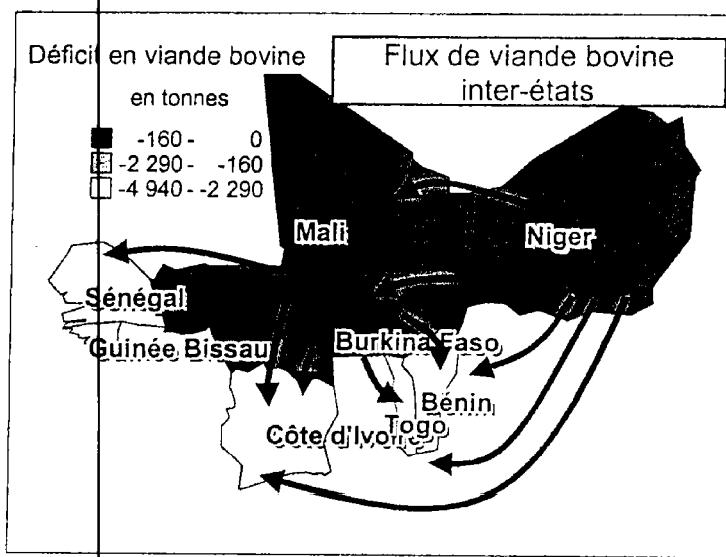
Les céréales traditionnelles sont fortement échangées entre les pays. Les pays les moins déficitaires (en vert) sont aussi ceux qui a priori disposent de l'avantage comparatif le plus faible : actuellement, la demande se porte sur des céréales de substitution moins chères acquises souvent sur le marché mondial (blé et riz). Le faible déficit apparent des pays côtiers masque en réalité un potentiel de gain de parts de marché des céréales traditionnelles au bénéfice des pays de l'hinterland.



²² Les chiffres de déficit inscrits dans les statistiques sont supérieurs à la réalité : les enregistrements d'entrée de marchandises qui conditionnent les prélèvements de taxes sont plus systématiques que les enregistrements de sorties.

L'exemple de la viande

La viande bovine produite dans la région est en concurrence directe avec de la viande bovine importée de pays tiers. La compétition se fait donc de produit à produit. Les circuits commerciaux existent (des pays sahéliens vers les pays côtiers) qu'il est certainement nécessaire de dynamiser. Les produits régionaux font ici preuve de leur compétitivité, mais l'expérience a montré la fragilité de l'équilibre, en particulier face à des fluctuations monétaires.



source IRAM

4.3 Un poids plus important dans les négociations internationales

Le marché de l'UEMOA représente actuellement environ 70 Millions de personnes. C'est une taille conséquente, qui lui assure un certain poids au sein des instances internationales et qui lui permet d'envisager un partenariat plus équilibré avec d'autres espaces régionaux.

Aborder la politique agricole de façon régionale permet de renforcer la capacité de négociation des Etats : les coalitions prennent plus de poids et ainsi des marges de manœuvre plus importantes peuvent être dégagées. Cela concerne les accords internationaux, mais aussi les relations avec les bailleurs de fonds. La mise en place d'une politique agricole régionale apparaît, dans ce contexte, comme un facteur de crédibilité d'une organisation régionale et de ses Etats-membres.

4.4 Gérer les biens publics communs régionaux

Dès sa création, l'UEMOA a mis l'accent sur les problèmes communs : la rigueur et la convergence des politiques financières et monétaires ; la surveillance multilatérale des disciplines communes ; l'établissement de règles juridiques communes ; l'encouragement aux entreprises privées etc. Ce faisant elle traite déjà de certains des « biens publics communs ». Ce concept est de plus en plus cité dans les travaux théoriques et les biens qu'il recouvre peuvent varier selon les auteurs : infrastructures communes, transports régionaux, corridors de développement, lutte contre les endémies et les épidémies, prévention des risques futurs de pénurie d'eau, de pénurie de terres (entraînant des conflits fonciers), création de réseaux énergétiques communs, réseaux de production ou de diffusion de l'information et des télécommunications etc.

Ainsi, dans une optique d'intégration régionale, les potentiels agricoles et halieutiques constituent des « biens communs publics régionaux ». La transhumance, comme la pêche maritime, sont des exemples d'une utilisation commune de ces ressources régionales : parcours dans un cas, stocks de poissons dans l'autre. Inversement, les obstacles à la circulation des biens et des personnes constituent une entrave à une mise en valeur optimale des biens publics régionaux.

Cette approche s'impose d'autant plus que les ressources tendent à se raréfier et que les économies s'interpénètrent. La gestion durable de ces ressources communes impose une instance supranationale comme l'UEMOA pour définir des normes de production et des règles communes.

4.5 Une opportunité de restaurer des politiques agricoles plus offensives

Avant les crises et les programmes d'ajustement, la littérature sur les politiques publiques dans l'ouest africain accordait une place prioritaire aux politiques agricoles. Celles-ci se proposaient d'atténuer les conséquences des crises climatiques ou économiques. Elles entendaient créer des emplois productifs et rentables dans des économies majoritairement agricoles, répondre aux besoins alimentaires à long terme d'une population en croissance et approvisionner des villes en essor rapide. Il était couramment admis que les objectifs de la politique agricole étaient des objectifs à long terme, que l'agriculture serait encore longtemps le lieu principal de création d'emplois, qu'il convenait de protéger les agricultures africaines contre les effets des politiques agricoles des pays développés (USA et UE) et même, parfois contre la pression des marchés mondiaux et qu'il fallait assurer, sinon l'autosuffisance, du moins la sécurité alimentaire. Ce qui demandait des interventions de stabilisation des prix, une vision des besoins à long terme, des investissements parfois lourds, une gestion des filières alimentaires au profit des paysans et même, parfois, des exceptions aux règles du marché.

A la fin des années 80 et au début des années 90 les crises macroéconomiques et les programmes d'ajustement ont amené à privilégier les politiques macroéconomiques et non sectorielles, les politiques à court terme au détriment du long terme, la libéralisation au détriment de toute intervention de l'Etat, la réhabilitation de l'ouverture au détriment de toute forme de protectionnisme et de toute subvention. Simultanément, la critique des excès des politiques agricoles des pays développés a été appliquée aux agricultures des pays africains malgré les différences évidentes de situations. Il a été, et il reste, très difficile de convaincre les pays développés (où les médias soulignent chaque jour les coûts financiers croissants des politiques agricoles) d'aider des politiques agricoles dans les pays africains.

Dès 1992, cependant, Uma Lele tentait, au sein de la Banque Mondiale, de réhabiliter les politiques agricoles en insistant sur les besoins sectoriels spécifiques et la nécessité de reprendre des interventions et d'allouer des aides étrangères à des buts à long terme. Depuis lors il semble que l'on puisse, à des degrés évidemment divers, reprendre des interventions sectorielles : stabilisation des prix, investissements en fonction de déséquilibres prévisibles à long terme (même si ces déséquilibres ne sont pas pris en compte par les marchés), lutte contre la pauvreté des producteurs ruraux et lutte contre l'appauprissement des urbains. On peut aussi protéger les producteurs contre les instabilités de prix provoquées par l'état du marché mondial. Ceci permet de justifier des subventions, des protections contre les produits importés, des investissements dans les territoires enclavés, des essais d'abaisser les prix à la consommation et d'élever les prix à la production (donc de réduire les coûts de transaction), des aides à la transformation sur place en faveur des producteurs non mobiles, des politiques de filière harmonisant les actions de tous les intervenants, des aides étrangères provisoires ou durables en direction des populations menacées d'appauprissement ou de marginalisation.

Il ne s'agit évidemment pas d'oublier ce qui a été mis en évidence en faveur du marché et en défaveur des interventions étatiques à l'occasion des politiques d'ajustement ; mais seulement de ne pas ignorer l'existence de défaillances du marché, l'existence de risques de pénurie à long terme et le besoin de corriger le marché lorsqu'il ne répond pas aux objectifs de lutte contre la pauvreté ou lorsqu'il constraint à des migrations.

Une perspective ouverte par la Politique Agricole de l'Union est de revenir sur « la fin des politiques agricoles » imposée par les PAS pour déboucher sur des politiques plus volontaristes défendant dans le contexte de la mondialisation les spécificités du développement des agricultures de l'Union.

**Partie II : LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE LA
POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION**

1. UN EXERCICE ASSEZ COMPLEXE ET SANS MODELE A PRIORI

L'élaboration d'une politique agricole est un exercice *complexe*, dont la pertinence repose en grande partie sur l'adéquation entre les objectifs qu'on s'assigne et les moyens (humains et financiers) dont on dispose pour mettre en œuvre et piloter cette politique. Il s'agit aussi à l'évidence d'un processus *itératif*, qui supposera tout à la fois une vision stratégique et une grande souplesse tactique pour répondre de façon efficace aux changements rapides qui sont, de façon directe ou indirecte, liés à la mondialisation.

On peut faire, dans ce contexte, plusieurs observations d'ordre liminaire :

- 1) De même qu'un *ensemble* n'est pas la simple somme de ses parties, une politique agricole régionale ne peut se concevoir comme une simple réplication homothétique des diverses politiques nationales. Il ne s'agit donc pas de couvrir la totalité des contraintes auxquelles fait face le secteur agricole dans tous les pays de l'UEMOA, mais plutôt de définir dans quels domaines et, surtout, avec quels *instruments* la politique agricole régionale permettra d'organiser efficacement la *coalition* de peuples et d'Etats sur laquelle l'Union repose de fait;
- 2) Les enjeux de la Politique agricole de l'Union sont décisifs, car le secteur rural représente, pour chaque pays membre, une partie essentielle de la population et du secteur privé productif. A court ou moyen terme, la réduction de l'insécurité alimentaire, comme de la pauvreté, ne peut se concevoir sans une sensible amélioration du secteur agricole ;
- 3) Toutes les économies de la région sont depuis plusieurs années dans un contexte d'ajustement et de libéralisation encore inachevé, où le désengagement des Etats des activités de production ne s'est pas encore suivi d'un véritable recentrage sur des missions d'orientation et de régulation. On a donc des politiques agricoles, mais souvent sans réelle efficacité, faute des moyens (organisationnels et budgétaires) qui permettraient d'en assurer la mise en œuvre. La mise en place de la Politique agricole de l'Union doit certes tenir compte des faibles marges de manœuvre dont disposent les Etats dans le contexte de la mondialisation. Mais elle peut apparaître aussi, par la coalition que l'UEMOA représente, comme la possibilité d'une restauration au niveau régional des politiques publiques ;
- 4) Ceci étant, on n'a pas vraiment de modèle à suivre, car une union douanière et monétaire, comme l'UEMOA, reste tout à fait exceptionnelle dans le monde actuel, en dehors de l'Union Européenne. Mais celle-ci a mis plus de 30 ans à réaliser son union douanière et la mise en place de la monnaie unique (encore partielle) ne fait que démarrer. De plus, la politique agricole de l'UE (la PAC) s'est jusqu'ici fondée sur des mesures de soutien aux prix et aux producteurs, qui existaient déjà au sein des Etats membres, ce qui en a grandement facilité le *transfert* au niveau régional. Si la PAC fait aujourd'hui l'objet de nombreuses discussions, avec la perspective à terme d'un assez profond remodelage, il est clair que la démarche n'est pas reproductible au sein de l'UEMOA, faute d'une telle capacité de subventions.

Au total, on conviendra que la construction de la Politique agricole de l'Union reste un *défi*. Son rôle peut être très important, non seulement pour permettre au secteur de mieux affronter ses problèmes internes et externes, mais aussi dans le sillage des autres politiques sectorielles qui seront mises en œuvre au sein de l'UEMOA, comme la politique industrielle et les infrastructures. La Politique agricole de l'Union est dans ce sens l'un des pivots de toute la politique économique au niveau régional. Toutefois, faute de modèle à suivre, l'Union se trouve ici contrainte d'innover, en inventant pas à pas sa démarche, comme ses instruments.

2. ORIENTATIONS ET PRINCIPES RESULTANT DU PROTOCOLE ADDITIONNEL N°2

Le Protocole Additionnel N° 2 du Traité de l'UEMOA assigne à la politique agricole de l'Union 3 grandes orientations :

- « la réalisation de la sécurité alimentaire et d'un degré adéquat d'autosuffisance au sein de l'Union, tenant compte des complémentarités entre les Etats membres et de leurs avantages comparatifs ;
- l'accroissement sur une base durable de la productivité de l'agriculture, grâce à la maîtrise du progrès technique, au développement et à la rationalisation de la recherche, de la production et des filières agricoles, ainsi que l'utilisation optimale des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre et des intrants, en vue d'améliorer le niveau de vie des populations rurales ;
- l'amélioration des conditions de fonctionnement des marchés des produits agricoles et des produits de l'élevage et de la pêche, tant pour les producteurs que pour les consommateurs ».

Il est ajouté que « l'UEMOA, dans le cadre de la politique agricole, tiendra compte du caractère particulier de l'activité (spécificité sociale et disparités régionales), de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns, et du fait que, dans les Etats, l'agriculture est intimement liée aux autres secteurs de l'économie ».

3. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION

La Politique agricole de l'Union couvre l'ensemble de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Les objectifs, qui lui sont assignés, découlent d'abord des 3 défis majeurs auxquels se trouve confrontée l'agriculture dans la Région, à savoir²³ :

- Nourrir sa population, dans un contexte de forte croissance et d'urbanisation ;
- Accroître de façon durable la production agricole ;
- Réduire la pauvreté en milieu rural.

Les caractéristiques de l'agriculture et du contexte régional amènent donc à formuler un objectif global et trois objectifs généraux, auxquels on peut relier des objectifs et des sous-objectifs spécifiques²⁴. Les objectifs globaux et généraux dessinent les grandes perspectives à terme, qui constituent les bases de la coalition. Par contre, les objectifs et surtout les sous-objectifs spécifiques sont plutôt des moyens pour parvenir aux objectifs généraux de la Politique agricole. Ils ont de ce fait des contenus nécessairement plus évolutifs et chaque pays aura une large

²³ Cf. Les défis à long terme (Partie I).

²⁴ Cf. le Tableau 3 ci-joint.

autonomie de choix dans leur définition et dans leurs modalités concrètes d'application. Ils sont donc présentés ici à titre indicatif.

Tableau 7 : Les objectifs globaux, généraux et spécifiques de la Politique agricole de l'Union

DEFIS	OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIFS GENERAUX	OBJECTIFS SPECIFIQUES	SOUS-OBJECTIFS SPECIFIQUES
A LONG TERME				
Nourrir la population de la région dans un contexte de forte croissance et d'urbanisation	Contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la population de la Région, Accroître la production agricole de façon durable	Realiser la sécurité alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la dépendance alimentaire en limitant le recours aux importations - Améliorer le fonctionnement des marchés des produits agricoles - Assurer des prix raisonnables aux consommateurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître l'ensemble des productions vivrières (agriculture, élevage, pêche) bénéficiant d'un avantage comparatif - actuel ou potentiel - au niveau régional - Reconquérir le marché vivrier régional, par une promotion des produits du cru et par une amélioration de leurs conditions de stockage, transformation et commercialisation - Assurer une protection adéquate des produits vivriers locaux face aux importations (agriculture et élevage)
Etats membres et à la réduction de la pauvreté	économique et social des	Accroître la productivité et la production de l'agriculture sur des modes durables	<ul style="list-style-type: none"> - Intensifier la production agricole - limiter l'impact des risques agricoles (âles climatiques, ravageurs et malades) par une meilleure maîtrise des conditions de production - favoriser l'intensification par une meilleure maîtrise de l'eau (agriculture) 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la reproduction des ressources rares, par une amélioration des modes de production et de la gestion au niveau régional des ressources naturelles (agriculture, pêche et élevage)
Réduire la pauvreté en milieu rural	Améliorer les conditions de vie des producteurs en développant l'économie rurale.	<ul style="list-style-type: none"> · Revaloriser le revenu des agriculteurs · Renforcer les capacités institutionnelles et revaloriser le statut social des agriculteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la qualité des produits et le contrôle des mises aux normes, en particulier pour les produits destinés à l'exportation et les intrants importés - Améliorer les marges des producteurs, en renforçant leurs capacités d'organisation face aux marchés (stockage, transformation, commercialisation) - Soutenir la structuration du monde rural, en renforçant les capacités des producteurs et de leurs organisations et leur participation à la définition et à la mise en oeuvre des politiques agricoles 	

3.1 Objectif global

L'objectif *global* de la Politique agricole de l'Union est de « **contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté en milieu rural** ». C'est ce qui fonde et justifie toute intervention régionale dans le secteur.

3.2 Objectifs généraux

La Politique agricole de l'Union aura 3 objectifs généraux :

1) Réaliser la sécurité alimentaire

Il convient d'appliquer au problème de la sécurité alimentaire un principe élémentaire de *précaution* économique. Compte tenu des incertitudes liées à l'instabilité des cours sur le marché mondial, il paraît en effet plus *raisonnable* de compter sur ses voisins, en développant les complémentarités au niveau régional. Les avantages de l'Union dépassent ici les simples perspectives commerciales de court terme. De plus, une stratégie de reconquête du marché vivrier aurait à l'évidence un effet multiplicateur sur la croissance grâce à la création de valeur ajoutée régionale, ce qui stimulera l'économie et la consommation des zones rurales, tout en réduisant la facture alimentaire.

De façon générale, la forte croissance de la population et de l'urbanisation redonne au problème de la sécurité alimentaire un caractère stratégique pour l'ensemble de la Région (pays côtiers compris). La conquête du marché vivrier suppose une amélioration sensible du fonctionnement des marchés agricoles, avec notamment la disparition de toutes les entraves à la libre circulation des produits régionaux. Il conviendra aussi d'assurer aux productions locales disposant d'un avantage comparatif (actuel ou à terme), un niveau *adéquat* de protection vis à vis de produits extérieurs, situés dans des contextes différents et parfois fortement subventionnés.

2) Accroître la productivité et la production de l'agriculture sur des modes durables

L'intensification est la voie la plus rationnelle pour parvenir à une augmentation de la production et de la productivité, tout en assurant la pérennité de l'activité et des ressources naturelles, dont la reproduction est à terme menacée, compte tenu de la pression sur les terres, les ressources forestières et halieutiques.

L'intensification supposera entre autres une amélioration sensible de tous les services offerts aux producteurs en matière de recherche, intrants, crédit, appuis-conseils et formation (...) et une limitation de l'impact des risques *naturels* (aléas climatiques, ravageurs, maladies) par une meilleure maîtrise des conditions de production. Une mise en valeur plus rationnelle des facteurs terre et eau apparaît dans ce cadre comme l'une des orientations fondamentales de la Politique agricole de l'Union. Elle pourrait notamment s'appuyer sur un développement concerté de l'irrigation au niveau régional.

On soulignera toutefois que l'intensification ne peut se développer sans une certaine limitation des risques *économiques* auxquels sont confrontées les activités agricoles. L'amélioration du fonctionnement des marchés reste de ce fait incontournable.

3) Améliorer les conditions de vie des producteurs en développant l'économie rurale

Il s'agit ici d'assurer aux producteurs des revenus plus décents et de revaloriser leur statut, en renforçant leur participation et celle de leurs organisations aux décisions qui les concernent. La montée en puissance des organisations professionnelles est un processus de long cours, déjà bien initié dans les divers Etats de l'Union, quoiqu'à des degrés forts divers. Ce processus doit se poursuivre et s'élargir au niveau régional. On conviendra aussi que la nécessité d'accroître les revenus du monde rural ne vise pas seulement la lutte contre la pauvreté. Elle est la condition sine qua non d'un meilleur équilibre entre les différentes régions de l'Union et donc d'une certaine régulation de l'exode rural à l'échelle régionale, elle-même condition de la stabilité sociale et politique.

Avant de poursuivre la présentation de la Politique agricole de l'Union, on soulignera que la réalisation des objectifs qui lui sont assignés relèvera à la fois des opérateurs économiques, des collectivités locales, des Etats et de l'Union. Il s'agit donc maintenant de déterminer quel sera le rôle spécifique de l'UEMOA dans cette œuvre commune - la Politique agricole de l'Union constituant précisément l'instrument de la Commission pour soutenir la réalisation de ces objectifs.

4. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION

La construction de l'UEMOA repose sur quelques principes *directeurs*, qui sont liés à ses objectifs sociaux, économiques et politiques et que la Politique agricole de l'Union respectera, en s'attachant à leur donner le contenu le plus concret possible, dans son domaine d'intervention. On commencera par les principes de *proportionnalité* et de *subsidiarité*, qui revêtent une importance particulière dans la constitution d'une union régionale.

4.1 Le principe de proportionnalité

Le principe de *proportionnalité* implique que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité. Son application doit permettre, entre autres, d'éviter d'imposer à un pays membre des règles trop contraignantes ou des efforts trop élevés par rapport à ce qui serait raisonnable ou efficace. C'est un principe de base dans toute coalition, notamment dans l'Union Européenne, où il est intimement lié au principe de subsidiarité.

4.2 Le principe de subsidiarité

C'est le principe selon lequel on ne traite au niveau régional que ce qui ne peut pas être mieux traité à un niveau inférieur, national ou local. C'est un principe fondamental, puisque c'est sur cette base que l'on définit concrètement ce qui relève des Etats et de l'Union. Le principe de subsidiarité ne met donc pas en cause la pertinence ou la priorité d'une intervention, mais les modalités et le niveau de son application.

La subsidiarité au sein de la Communauté Européenne

Dans le contexte de la Communauté Européenne, dont les compétences se sont fortement élargies avec le temps, le concept de *subsidiarité* a fait l'objet de nombreux débats. Il a notamment été invoqué à plusieurs reprises pour mettre un frein au développement des compétences communautaires, en particulier dans le domaine social.

Au départ, la subsidiarité a été définie comme suit :

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire²⁵ ».

Le sommet d'Edimbourg de 1992 affina le concept, en imposant plusieurs limites aux actions de la Communauté. La Commission procéda au retrait de plusieurs propositions de directives (notamment sur l'étiquetage obligatoire des denrées alimentaires) et décida de simplifier d'autres directives « trop détaillées par rapport à l'objectif poursuivi ». Enfin, en 1997, les quinze convinrent d'annexer au Traité un protocole fixant les conditions d'application des 2 principes liés de subsidiarité et de proportionnalité. Il comporte notamment les précisions suivantes :

- « Le principe de subsidiarité ne remet pas en question les compétences conférées à la Communauté Européenne par le Traité, telles qu'interprétées par la Cour de justice. Il donne une orientation sur la manière dont ces compétences doivent être exercées au niveau communautaire » ;
- La compétence nationale est la règle ; la compétence communautaire, l'exception. Ainsi, la Communauté ne doit agir que « lorsqu'un objectif peut être mieux réalisé au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres » ; « les raisons permettant de conclure qu'un objectif communautaire peut être mieux réalisé à l'échelon communautaire doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs » ;
- « La subsidiarité est un concept dynamique qui devrait être énoncé à la lumière des objectifs énoncés dans le Traité. Il permet d'étendre l'action de la Communauté, dans les limites de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de la limiter et d'y mettre fin lorsqu'elle ne se justifie plus » ;
- « Les moyens employés par la Communauté doivent être proportionnels à l'objectif poursuivi » (principe de proportionnalité) ;
- La forme de l'action communautaire se doit de rester simple : « La communauté ne légifère que dans la mesure du nécessaire » et « il convient de donner la préférence à des directives plutôt qu'à des règlements et à des directives cadres plutôt qu'à des mesures détaillées » ;
- de façon générale, « les directives doivent laisser aux instances nationales le choix de la forme et des moyens »²⁶.

Il semble donc assez clair que, dans le contexte européen, le principe de subsidiarité a d'abord été utilisé pour limiter le rôle des institutions et des politiques communautaires.

Ceci étant, ce principe peut aussi servir à justifier une extension des compétences de l'Union à de nouveaux domaines (par exemple, politique sociale, lutte contre les inégalités et les

²⁵ Cf. Article 3B du Traité instituant la Communauté Européenne. Notons, pour mémoire, que le terme de subsidiarité a fait son apparition en 1931 dans la doctrine sociale de l'Eglise. L'encyclique Quadragesimo Anno la définit comme le principe selon lequel « on ne peut enlever aux particuliers pour les transférer à la communauté les attributions dont ils sont susceptibles de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens ». C'est ce principe qui a été repris par la CE et redéfini dans l'article 3B.

²⁶ Cf. le protocole annexé au Traité régissant l'application du principe de subsidiarité au sein de la Commission européenne.

discriminations) ou même à justifier la délégation à des instances plus larges que l'Union de missions impliquant une intervention à un niveau plus global (par exemple le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme).

L'application de la subsidiarité dans le contexte de l'UEMOA

Si les modalités d'application de la subsidiarité et de la proportionnalité n'ont pas encore fait l'objet d'une ratification officielle par l'UEMOA, ce qui suppose un protocole additionnel au Traité, néanmoins ces principes pourront utilement guider les actions de la Commission.

Par exemple, l'établissement d'un tarif extérieur commun (TEC) ou les mesures visant à développer le marché unique ne peuvent que relever d'une décision communautaire. Il en va de même pour les négociations commerciales internationales, où l'UEMOA a reçu par le Traité le mandat de négocier au nom des Etats membres.

Par contre, hors des domaines relevant de sa compétence *exclusive*, le principe de subsidiarité suppose que l'Union n'intervient que si son action apporte une valeur ajoutée supérieure à la valeur ajoutée des actions nationales « additionnées ». La gestion des ressources communes, comme les zones de pêche maritime ou les espaces de transhumance, sont ainsi des domaines, où une intervention au niveau régional peut aisément se justifier. Inversement, la plupart des actions concrètes concourant à accroître la production ou à améliorer les différents services aux producteurs resteront du ressort des Etats, qui garderont le choix de la forme et des moyens de l'intervention.

Ainsi, la Commission devra systématiquement rechercher l'adaptation des moyens utilisés à la situation de chaque pays membre. Il conviendra donc de préférer, chaque fois que possible, les *directives aux règlements* ou sinon des *règlements* prévoyant pour chaque pays des mesures spécifiques d'application ou des listes d'actions possibles, entre lesquelles les marges de choix pourront rester importantes. Dans le même esprit, chaque fois que cela sera possible et souhaitable, la reconnaissance mutuelle des normes nationales sera préférée à une harmonisation *centralisée* (par exemple, pour les normes de qualité des produits).

De façon générale, si le principe de subsidiarité est capital pour déterminer ce qui peut ou doit relever d'une intervention au niveau régional, son application reste guidée par des raisons concrètes de faisabilité et d'*opportunité* (tout à la fois techniques et politiques), avec le double souci permanent de ne pas pénaliser les Etats membres et de rapprocher le plus possible la prise de décision des citoyens. En ce sens, hors des cas où une réglementation s'impose, la Commission garde avant tout un rôle d'orientation et de stimulation²⁷.

En clair, l'application de la subsidiarité doit se concevoir de façon évolutive (limitation ou extension de l'action communautaire, selon que les « circonstances » l'exigent ou non). Elle ne peut se faire qu'au cas par cas, avec des discussions entre les Etats membres et la Commission, qui doit garder son rôle de proposition, mais aussi justifier la légitimité de son intervention, au regard des deux principes de base que constituent la subsidiarité et la proportionnalité.

Il convient donc de rester souple et pragmatique, sans exclure *a priori* la possibilité d'une intégration « à géométrie variable ». En effet, à vouloir faire adopter à tous les pays, au même rythme, les mêmes renoncations aux pouvoirs nationaux, on risque de soulever des résistances ou de promouvoir des solutions irréalistes, ce qui - dans les deux cas - ne peut que provoquer des déceptions. Il serait donc utile de réfléchir aux modalités d'une intégration à formes ou à degrés divers dans des domaines comme, par exemple, les luttes sanitaires, la mise en place

²⁷ Voir le paragraphe suivant « La stratégie d'intervention de l'UEMOA ».

d'infrastructures ou de services communs ou la réalisation de projets régionaux de production. En revanche, dans les domaines de la monnaie ou du commerce, une intégration « à géométrie variable » peut présenter de gros risques d'inefficacité.

Notons enfin que le principe de *régionalité*, selon lequel l'UEMOA ne traite que les problèmes qui se posent à au moins deux Etats, n'est en fait qu'une implication du principe de subsidiarité.

4.3 Le principe de complémentarité

Il s'agit ici d'exploiter au maximum les complémentarités des économies des Etats membres, dans une perspective d'intégration *régionale*. Cela suppose la prise en compte des avantages comparatifs des différentes productions agricoles de la Région.

Ceci étant, la recherche des complémentarités s'exprimera d'abord dans l'espace régional par une orientation volontariste des investissements publics et de l'aide extérieure, ce qui suppose la mise au point de stratégies et de programmations de type régional et donc des procédures de décision et d'arbitrage à ce niveau. Si l'on privilégie, par exemple, la riziculture irriguée de type gravitaire (moins coûteuse) ce qui favorisera des zones comme l'Office du Niger, en matière d'huiles alimentaires les investissements pourront alors être centrés sur les pays côtiers qui disposent en la matière de véritables avantages comparatifs. Le principe de complémentarité fait que les arbitrages entre secteurs, filières et zones - qui actuellement relèvent des Etats - tendront progressivement à se faire au niveau régional.

4.4 Le principe de solidarité

C'est l'un des principes forts de l'Union, qui vise à assurer sa cohésion sociale et politique. Il implique un soutien (notamment financier) aux populations et aux zones les plus défavorisées, afin de lisser progressivement les disparités²⁸. Le principe de solidarité n'implique pas seulement la mise en commun de ressources financières. Il peut concerner également une mise en commun des compétences régionales, notamment pour la mise au point des normes ou la préparation des négociations commerciales internationales.

4.5 Autres principes de mise en œuvre

Au delà de ces grands principes de base sur lesquels se fondent l'architecture, comme l'esprit de la Politique agricole de l'Union, pour les modalités concrètes de sa mise en œuvre, la Commission pourra utilement se guider sur 3 autres principes :

- *le partenariat*, qui consiste à rassembler les moyens des différents acteurs et institutions qui touchent de façon directe ou indirecte au développement de l'agriculture dans l'Union, ce qui pourra impliquer des structures nationales ou des OIG plus petites ou dépassant le cadre de l'Union. L'objectif pour l'UEMOA est ici de ne pas chercher à vouloir tout faire, mais plutôt de rechercher les synergies, en développant systématiquement les accords de partenariat et les possibilités de sous-traitance avec les

²⁸ C'est l'objet même du Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale (le FAIR), institué au sein de l'UEMOA au titre des fonds structurels prévus par le Traité et qui permettra de financer des actions, dont le démarrage est prévu en fin 2001. Toutefois, le FAIR repose en grande partie sur une logique d'aménagement du territoire et le problème est de savoir si ce fonds permet de répondre aux besoins de financement spécifiques de la politique agricole, comme l'adaptation ou la reconversion de certaines filières dans le cadre de l'approfondissement du marché unique (cf. partie III).

organismes, les opérateurs ou les Etats membres, qui ont déjà prouvé leur efficacité dans certains domaines de compétences. Un Etat membre en avance sur un thème donné pourra ainsi être désigné comme chef de file pour l'ensemble de l'Union pour ce thème et se voir confier la mise en œuvre d'actions le concernant ;

- une étroite *concertation* avec les organisations professionnelles agricoles, dont le rôle et les responsabilités seront réaffirmés et renforcés, à tous les niveaux de l'élaboration, du pilotage et de la mise en œuvre de la Politique agricole de l'Union ;
- la *progressivité* dans la mise en application des mesures, pour tenir compte de la situation et des intérêts particuliers de chaque Etat, comme de « *la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns* »²⁹ (intégration à plusieurs vitesses selon le chantier).

5. LA STRATEGIE D'INTERVENTION DE L'UEMOA

Sur quelle stratégie peut s'appuyer l'UEMOA dans le domaine de l'agriculture ?

C'est une question-clé. Car si le Département du Développement Rural et de l'Environnement (DDRE), qui a la charge du secteur agricole au sein de l'UEMOA, a déjà lancé plusieurs *chantiers* importants (sur les PASA, le financement du secteur rural, la maîtrise de l'eau, l'homologation des médicaments vétérinaires ou la classification du bétail et de la viande), il manque une certaine *architecture d'ensemble* et des perspectives claires, qui permettraient de mieux saisir les articulations et les priorités. La mise au point d'une stratégie d'intervention est donc une nécessité : c'est une question de cohérence et d'efficacité.

On commencera par 4 remarques, qui expliquent dans une assez large mesure les échecs précédents, notamment dans la sous-région :

- 1) Une politique agricole ne se décrète pas : elle se construit, avec tous les acteurs concernés et notamment les organisations professionnelles et syndicales qui interviennent dans le secteur ;
- 2) L'élaboration de la Politique agricole de l'Union est et sera nécessairement *itérative* et, plutôt que de grandes déclarations sur la nécessité de moderniser les filières agricoles, il convient d'abord de se doter des mécanismes et des instruments, qui doivent permettre de faire face aux différents problèmes (internes ou externes) et de réagir rapidement ;
- 3) De fait, plus que toute autre politique, une politique économique régionale et commune se définit comme un ensemble de *règles du jeu* négociées entre acteurs. Si l'idée de *coalition* reste fondamentale, l'exemple de l'Union Européenne montre que la négociation est permanente et que la politique, d'une certaine manière, se définit plus par le cadre institutionnel qu'elle monte (des règles jeu relativement stables) que par son contenu (nécessairement évolutif) ;
- 4) La cohérence et l'efficacité de la Politique agricole de l'Union ne tiendront pas seulement à la pertinence de ses objectifs, mais à l'adéquation des moyens que l'Union sera capable de mobiliser pour les atteindre.

Il ne s'agit donc pas de définir a priori quel devrait être le contenu de la politique agricole *commune* des Etats de l'Union, ce qui resterait dans le contexte actuel un exercice assez théorique, mais de se demander dans quels domaines - et avec quels leviers - l'UEMOA dispose

²⁹ Voir infra et Protocole Additionnel N°2.

effectivement d'un avantage *comparatif* pour orienter, selon ses objectifs, les politiques agricoles menées au sein de chaque Etat.

Il convient dans ce cadre de prendre en compte plusieurs contraintes :

1) La plupart des Etats de l'Union n'intègrent pas encore (ou peu) la dimension régionale dans leurs stratégies agricoles et ce, pour au moins trois raisons :

- les services agricoles nationaux ne sont pas suffisamment formés et informés. Ils restent donc le plus souvent peu conscients des enjeux, comme des possibilités d'intervention au niveau régional. L'absence de structures permanentes, chargées de l'intégration régionale au sein des Départements de l'Agriculture, ne fait bien sûr qu'accentuer le phénomène (déjà alimenté par la mobilité des cadres) ;
 - les structures nationales de réflexion et de concertation sur l'UEMOA, comme celles qui furent montées pour définir le Tarif Extérieur Commun (TEC), n'ont ni la stabilité ni la périodicité nécessaires pour assurer un travail de réflexion et de suivi permanent. Elles apparaissent donc, en général, comme des structures *ad hoc*, activées de temps à autre, selon les urgences du moment³⁰. De plus, le pilotage de ces structures a été assuré le plus souvent par les Finances, sans une participation suffisante des Départements sectoriels et notamment de ceux qui ont en charge l'Agriculture. Les intérêts des producteurs et des filières agricoles n'ont donc pas fait jusqu'ici l'objet d'une prise en compte systématique ;
 - enfin (mais cela change), la plupart des bailleurs de fonds ont jusqu'ici peu pris en compte la dimension régionale dans leurs stratégies et interventions³¹. De plus, les partenaires ont des conceptions souvent assez différentes de la « région », comme du type d'*intégration régionale* qu'il convient de promouvoir, ce qui complique la mise en cohérence des interventions.
- 2) La deuxième grande contrainte tient à la faiblesse des dispositifs statistiques au sein des différents Etats, doublée de l'absence d'un système d'information agricole au sein de l'UEMOA – ce qui limite les possibilités de pilotage, tout en alimentant (mais sans base objective) les discussions sur les avantages et les coûts respectifs de l'Union pour chacun des Etats ;
- 3) Enfin, les ressources humaines et financières du DDRE, qui couvre l'agriculture au sein de l'UEMOA, sont assez limitées : il comprend actuellement 8 cadres ; mais n'a ni budget, ni fonds pluri-annuel propres et, à court ou moyen terme, les perspectives d'accroissement restent probablement assez réduites.

On conviendra dans ce contexte que le rôle premier de la Commission n'est pas d'abord de se présenter comme un nouveau Bailleur, chargé de répartir des financements dont elle n'aurait pas la maîtrise. Elle risquerait sinon d'apparaître rapidement comme un nouvel OIG, dont l'existence serait soumise à sa capacité de capter des financements externes.

Dans le secteur de l'agriculture comme dans les autres, la Commission a avant tout une mission d'*orientation, de concertation, de stimulation, de coordination et de réglementation* (ce qui la différencie de la plupart des autres OIG, dont le rôle reste souvent plus technique) :

³⁰ En fin 2000, nombre de ces commissions ne s'étaient pas réunies depuis près d'un an.

³¹ La Banque Mondiale réfléchit actuellement à la possibilité d'appuyer ses interventions sur une approche régionale. Cette nouvelle orientation stratégique vient d'être solennellement réaffirmée à Bamako, au cours de la réunion qu'ont eu les représentants du FMI et de la Banque Mondiale avec plusieurs chefs d'Etat de la sous-région, en février 2001.

- ce rôle de *stimulation* s'entend comme la recherche et la promotion de solutions *innovantes*. C'est certainement une fonction très importante, compte tenu de l'ampleur des défis auxquels sera confrontée la Commission dans la mise en œuvre de la Politique agricole de l'Union. Celle-ci devra donc se doter des moyens humains et financiers pour impulser, soutenir et diffuser l'innovation dans tous les domaines (techniques, politiques, organisationnels), où cela permettrait de desserrer des contraintes et de mieux réaliser les objectifs ;
- les fonctions d'*orientation* (c'est à la Commission de proposer les *directions* à suivre) seront mises en avant, plutôt que les tâches de *coordination* au sens strict, qui demandent en général de gros moyens ou se traduisent par une centralisation rarement très efficace. De façon générale, l'Union ne devra légiférer que « *dans la mesure du nécessaire* » et il convient, comme dans le contexte européen, de préférer les directives aux règlements et les directives cadres à des mesures trop détaillées ;
- la tâche de *concertation* reste fondamentale, à la fois pour guider l'action, légitimer l'intervention au niveau régional et maintenir l'esprit de la coalition autour des règles du jeu, qui constituent le noyau stable des politiques régionales. En dehors des cas d'urgence ou de confidentialité, la Commission devra donc procéder à de larges consultations avant de proposer une mesure législative et de publier les textes relatifs à ces concertations.

Compte tenu du contexte, du rôle central de la Commission, mais aussi des limites et des contraintes auxquelles elle est soumise, le réalisme donc invite à une intervention *ciblée* (évitant le saupoudrage) et se concentrant sur quelques axes-clé, où l'Union pourra faire rapidement la preuve de son efficacité et surtout de son intérêt pour les opérateurs et pour les populations concernés. Pour une organisation jeune comme l'UEMOA, c'est aussi une question de crédibilité.

6. Les axes stratégiques de la politique agricole de l'union

Sur la base du diagnostic présenté, des objectifs et des principes assignés à la politique agricole de l'Union et des contraintes auxquelles sa mise en œuvre doit faire face, on proposera une Politique agricole de l'Union structurée autour de 3 grands axes :

Axe I Adaptation des grandes filières et amélioration de l'environnement de la production

Axe II Construction du marché agricole unique et gestion des ressources communes

Axe III Insertion dans le marché mondial et dans la sous-région

Axe I: Adaptation des grandes filières et amélioration de l'environnement de la production

Cet axe est manifestement l'un des pivots de la Politique agricole de l'Union et de son organisation concrète sur le terrain. L'enjeu est de mettre en place au niveau régional un processus de concertation entre les différents acteurs institutionnels et privés, pour adapter les grandes filières agricoles au nouveau contexte et assurer leur développement.

Il s'agira notamment : d'exploiter au maximum les nouvelles potentialités offertes par le marché régional ; de mettre en valeur les complémentarités agricoles entre les pays de l'Union ; de favoriser l'adaptation ou la reconversion de certaines filières à la nouvelle situation de concurrence. Toutes ces interventions relèvent d'un *arbitrage régional*, pour lequel l'UEMOA dispose à l'évidence d'un avantage comparatif.

Ceci étant, la modernisation du secteur agricole dans la région ne pourra se faire sans une amélioration de l'environnement de la production : crédit, foncier, recherche, structuration du monde rural. Il faut donc combiner l'approche filière ou par produit (souvent plus proche des préoccupations et des stratégies des professionnels), avec une approche thématique, prenant de façon globale les problèmes transversaux de l'agriculture.

On distinguera donc 2 sous-axes :

Sous-axe 1.1 : Adaptation et développement des grandes filières agricoles

Sous-axe 1.2 : Amélioration de l'environnement de la production

Axe II : Construction du marché agricole unique et gestion des ressources communes

On regroupe ici 2 grands domaines d'interventions : celui qui concerne la construction du marché unique agricole et celui qui tient à la gestion des ressources communes. Ces 2 domaines sont liés, car ils constituent tous deux des biens publics régionaux, dont la gestion suppose des règles du jeu claires et définies de commun accord au niveau régional³².

On distinguera donc 2 sous-axes :

Sous-axe 2.1 : Construction du marché agricole unique

Il s'agit ici de stimuler les échanges agricoles au sein de l'Union pour élargir le marché intérieur, de protéger les consommateurs et les producteurs et de favoriser la diversification des productions, en réduisant les entraves aux échanges et en élargissant la gamme des produits agricoles et des intrants homologués. Par son pouvoir de décision, l'UEMOA dispose ici d'un avantage comparatif clair : les interventions se centreront sur l'harmonisation des normes de production et de mise en consommation ; sur les dispositifs de contrôle et les normes sanitaires ; et sur la mise en place d'un système d'information sur le marché agricole régional, à l'usage des opérateurs, qui vise à stimuler la concurrence et les échanges au sein de l'Union.

Sous-axe 2.2 : Gestion des ressources communes

On traite ici de 2 domaines, où manifestement une réglementation régionale s'impose :

- d'une part, les problèmes posés par la transhumance transfrontalière, qui traduit dans le secteur de l'élevage une complémentarité « historique » entre divers ensembles (populations et écosystèmes) de l'Union, mais qui, en tant que mode de production, paraît vouée à disparaître sans une gestion concertée au niveau de la Région ;

- de l'autre, les modalités de mise en place d'une gestion commune des ressources halieutiques, dont la diminution remet en cause à terme toute l'économie de la pêche de la Région.

Axe III : Insertion dans le marché mondial et dans la sous-région

Il s'agit dans le domaine agricole de permettre à l'UEMOA de pouvoir efficacement représenter l'ensemble de ses Etats membres, en défendant leurs intérêts et ceux de leurs populations, dans le cadre des grandes négociations avec l'OMC, l'UE et la CEDEAO, qui vont s'intensifier durant la décennie, et dans les autres forums internationaux. Les enjeux à ce niveau sont à l'évidence importants. Il s'agira en particulier de mieux « sécuriser » les débouchés à l'exportation et de

³² C'est ce qui différencie la gestion d'un bien public régional d'une politique sous-sectorielle pour laquelle en vertu du principe de subsidiarité, la marge de manœuvre des Etats sera ou pourra être beaucoup plus importante.

limiter la dépendance alimentaire des Etats de l'Union, en assurant une insertion progressive de leurs agricultures dans le marché mondial.

La cohérence entre les axes et les liaisons avec les autres secteurs de l'économie

Avant d'entrer dans le détail de chacun de ces axes, on fera 3 observations, qui tiennent d'une part, aux liens entre les axes et les grands objectifs assignés à la Politique agricole de l'Union et, de l'autre, aux relations de l'agriculture avec les autres secteurs de l'économie.

1) *Liaisons entre les axes*

On soulignera d'abord que les 3 axes sont organiquement liés. Car, s'ils constituent des «points d'entrée» particuliers, correspondant à des enjeux ou à des domaines spécifiques, ils ont entre eux d'étrôtes connexions et tous visent à accroître de façon durable l'efficacité et la rentabilité de la production agricole au sein de l'ensemble de l'Union, sur la base d'une concertation permanente entre les décideurs institutionnels et les opérateurs privés. C'est vrai de la recherche d'une fiscalité intérieure ou extérieure mieux adaptée aux besoins des filières, comme des mesures destinées à renforcer le marché unique ou des positions à défendre dans le cadre des négociations internationales.

En clair :

- les 3 grands axes de la Politique agricole de l'Union concourent, chacun dans son domaine et avec ses instruments, à la réalisation des objectifs généraux qui lui sont assignés ;
- chaque axe contribue, avec ses moyens propres, à mettre en place l'environnement le plus favorable au développement de chaque filière ou de chaque sous-secteur (agriculture, élevage ou pêche). Mais c'est surtout au niveau de l'axe 1 que s'élaborent la politique régionale spécifique de chaque filière ou sous-secteur.

Par exemple, pour l'élevage, c'est au niveau de l'axe 2 que seront définies les normes de production et de consommation, les procédures de contrôle ou les mesures liées au marché, qui permettront de stimuler la production et les échanges de produits animaux au niveau régional. C'est au niveau de l'axe 3 que seront définies les positions que l'UEMOA devra défendre dans le cadre des négociations commerciales internationales pour soutenir les producteurs locaux face au marché mondial. Par contre, c'est au niveau de l'axe 1, dans le cadre notamment des concertations instituées avec les professionnels, que seront définis les objectifs spécifiques et les mesures à prendre correspondant à chaque filière ou sous-secteur. Cet axe est donc l'un des pivots du dispositif et de sa cohérence.

2) *Liaison Agriculture et Environnement*

Dans une perspective de développement durable, la Politique agricole de l'Union devra être étroitement articulée à la politique de l'Environnement que le Département du Développement Rural et de l'Environnement au sein de l'UEMOA doit prochainement élaborer. Il y va de la cohérence interne du Département, mais cela pose aussi de délicats problèmes de frontières et de cohésion entre ces deux domaines qui restent souvent difficiles à séparer.

3) *Liaisons entre l'Agriculture et les autres secteurs de l'économie*

La Politique agricole de l'Union devra aussi être soigneusement coordonnée, au niveau de sa définition comme de sa mise en œuvre, avec les politiques élaborées dans les autres secteurs (notamment concurrence, transport, industrie, douanes et impôts, secteurs sociaux). Ce qui pose entre autres la question-clé des modes actuels de coordination et d'arbitrage entre les différents secteurs et les Départements au sein de la Commission de l'UEMOA. De même, une réflexion

s'impose sur les moyens d'articuler les projets financés par le FAIR (par nature de type intersectoriel, mais vraisemblablement centrés sur les infrastructures), avec les objectifs et les interventions de la Politique agricole de l'Union.

7. AXE 1 : ADAPTATION DES GRANDES FILIERES ET AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTION

On ne propose pas ici le programme d'adaptation ou de développement régional de chaque filière, mais les instruments et les règles sur lesquels pourra s'appuyer la Commission pour définir et mettre en œuvre le contenu de ces programmes, avec l'ensemble des acteurs (publics et privés) intéressés. Il en va de même pour les mesures de type transversal, auxquelles la Commission pourra s'intéresser.

7.1 Sous-axe 1.1 : Adaptation et développement des grandes filières agricoles

Aujourd'hui, on est obligé de constater que la mise en place du marché unique - avec le TEC et l'harmonisation des taxes internes - pose de gros problèmes à certaines grandes filières et, parfois même, suscite des résistances. Ces résistances (qui sont le fait de certains Etats, mais aussi des opérateurs privés) doivent être résolues par le dialogue, si l'on veut que le marché régional soit une réalité. Il faut donc s'attaquer aux raisons qui provoquent ces résistances. Elles se situent à trois niveaux :

- *L'absence, avant la mise en application des règlements, d'une évaluation des effets du changement tarifaire sur la compétitivité des grandes filières*, alors que de nombreux opérateurs ou analystes estiment que les taux retenus ne sont pas nécessairement les meilleurs d'un point de vue économique ;
- *Le niveau du TEC appliqué à certains produits*, qui peut compromettre le fonctionnement de quelques grandes filières (cas pour certains pays du sucre, du riz et de l'huile). Certains Etats hésitent donc à changer de système tarifaire pour éviter une concurrence soudaine avec les importations des pays tiers ou ceux des autres pays de l'Union ;
- *L'absence de concertation préalable avec les opérateurs*, souvent mal informés et, pour certains, très réticents à appliquer les nouveaux règlements de l'Union douanière ;

Pour débloquer cette situation d'application partielle des règles et pour à terme développer les filières dans le cadre du marché régional, on préconisera les principes suivants :

- 1) Considérer que le TEC et la nouvelle fiscalisation ne sont pas définitifs pour certains produits agricoles : ces règlements doivent être améliorés et adaptés aux contraintes économiques et commerciales des agricultures de l'Union ;
- 2) Impliquer les opérateurs des grandes filières dans le débat et obtenir leur adhésion pour l'application des règlements amendés ;
- 3) Assurer la solidarité financière de l'Union pour les coûts d'adaptation des filières à cette situation de nouvelle concurrence et impliquer les bailleurs de fonds dans le financement des interventions au niveau régional.

7.1.1 Objectifs

Il s'agit ici d'identifier, sur la base d'une concertation entre les différents acteurs, des mesures permettant d'atteindre les objectifs suivants :

- l'exploitation maximale des potentialités du marché régional ;
- l'exploitation optimale des complémentarités agricoles entre les pays de l'Union ;
- l'augmentation de la productivité des grandes filières ;
- la protection adéquate des grandes filières face à la concurrence des pays tiers ;
- l'adaptation ou la reconversion de certaines filières à la nouvelle situation de concurrence.

L'enjeu est donc de mettre en place un processus de concertation entre tous les acteurs impliqués pour permettre l'adaptation des grandes filières aux nouvelles règles du marché régional et, à terme, assurer leur développement.

7.1.2 Instruments

Pour atteindre ces objectifs, 3 instruments seront utilisés :

- un cadre de concertation permanent entre l'UEMOA, les Etats-membres, les opérateurs privés et les bailleurs de fonds ;
- un système d'information sur les filières agricoles, qui devrait permettre entre autres d'analyser et de suivre la compétitivité comparée des grandes filières et les avantages comparatifs entre pays ;
- un fonds permettant de réaliser les programmes élaborés pour assurer l'adaptation et la modernisation des grandes filières agricoles.

7.1.2.1 *Le cadre de concertation sur l'adaptation des filières au marché régional*

Ce cadre permanent doit rassembler les principaux acteurs impliqués dans les filières. L'idée est de s'appuyer sur les opérateurs, qui ont été (dans la plupart des cas) exclus des débats sur le TEC agricole, alors qu'ils sont les premiers concernés par ces mesures. L'idéal serait de négocier par filière, avec des interprofessions fédérées au niveau régional. De telles fédérations existent déjà pour l'aviculture et les huiles ; d'autres sont en gestation et leur formation pourrait être soutenue au niveau régional³³. Ceci étant, la structuration du monde rural est loin d'être achevée et, compte tenu de l'effervescence actuelle, il convient avant tout d'être pratique. On pourra donc s'appuyer sur les fédérations d'OP quand les interprofessions n'existent pas³⁴. De plus, il serait utile d'associer les bailleurs de fonds au débat, dans la mesure où ils financent au niveau national une bonne part de l'investissement dans le secteur agricole.

³³ Notons que des concertations de type régional viennent d'avoir lieu pour les corps gras et le coton (CMA/AOC).

³⁴ Comment susciter des interprofessions quand elles n'existent pas ? C'est souvent difficile s'il n'y a pas de volonté réelle de la part des opérateurs. Par contre, des projets ont déjà réussi à structurer les opérateurs par filière, comme le projet PRODEC soutenu par le FAC (cf. infra le soutien aux organisations professionnelles).

On trouvera dans la partie 3 les propositions institutionnelles relatives à ces structures (légères) de concertation. Elles auront pour tâches essentielles de définir, pour chaque grande filière ou groupe de filières :

- le taux de protection optimum d'un point de vue économique - autrement dit, le TEC à appliquer aux produits importés concurrents ou aux consommations intermédiaires importées nécessaires à la filière ;
- le temps d'adaptation nécessaire pour l'application des nouveaux règlements ;
- le programme d'action à mener dans les différents pays pour développer la filière et l'adapter aux besoins du marché régional ou international ;
- les programmes de reconversion nécessaires pour les filières qui s'avéreraient peu ou non rentables dans ce nouveau contexte.

Il faut ici différencier les filières d'exportation vers les pays tiers (coton, fruits et légumes), où l'intérêt commun des pays est a priori facile à démontrer, et les filières en concurrence avec les importations (riz, huile, viande ...). Pour ces dernières, la difficulté est double : d'une part, dans chaque pays, l'organisation d'une interprofession peut se heurter au fait qu'elle rassemble des intérêts contradictoires (importateurs contre les opérateurs et producteurs nationaux) ; d'autre part, les pays sont en concurrence sur le marché régional. La résistance aux importations peut être à ce niveau un élément fédérateur.

Les filières prioritaires

Compte tenu de ses moyens, la Commission ne pourra pas couvrir immédiatement l'ensemble du secteur agricole. Il conviendra d'abord de répondre aux problèmes posés de façon explicite par les Etats ou les opérateurs. Il conviendra aussi de se fixer des priorités. Le choix des filières prioritaires reposera sur plusieurs critères, notamment : le principe de régionalité (implication d'au moins 2 pays³⁵) ; l'importance économique de la filière (en termes d'emploi, PIB, pertes et gains en devises) ; le niveau de structuration des organisations professionnelles, ce qui facilitera ou non les concertations.

Cela étant, certaines urgences sont apparues et il convient que la Commission puisse y répondre efficacement et rapidement. Ces urgences concernent les filières qui éprouvent des difficultés à appliquer les niveaux actuels du TEC sans mesures d'accompagnement. C'est en particulier le cas des filières riz, sucre, viande/lait et huiles alimentaires pour lesquelles l'organisation d'une concertation au niveau régional paraît clairement prioritaire³⁶.

7.1.2.2 Système d'information pour le développement des filières

7.1.2.2.1 Etudes préalables : bilan sur la compétitivité comparée des grandes filières et les avantages du marché régional

³⁵ Par exemple, le cacao et le café répondent peu au critère de régionalité, vu le poids prédominant de la Côte d'Ivoire dans ces activités. Néanmoins, une part importante de la production ivoirienne dépend directement ou indirectement de la main d'œuvre d'autres pays de l'UEMOA, ce qui implique de multiples inter-relations au sein même de l'Union. De plus, l'UEMOA devra se concerter avec d'autres gros producteurs voisins, comme le Ghana ou le Nigeria.

³⁶ Cf. le diagnostic sur les problèmes actuels du TEC (partie II).

Les concertations régionales sur les filières et leur environnement nécessitent des informations permettant d'analyser la situation de chaque filière et leurs avantages comparatifs. Pour assurer un réalisme à ces débats, il est nécessaire d'étudier les coûts et les performances des grandes filières des différents pays. Des études fort intéressantes ont été réalisées dans plusieurs pays. Il convient maintenant de les actualiser et de les comparer.

Ces études auront 2 objectifs : servir de base aux discussions sur l'adaptation des filières ; alimenter le système spécifique d'information sur les filières qui sera mis en place.

Les études traiteront notamment des points suivants :

- les coûts de production des différentes grandes filières ;
- les conditions de la concurrence au sein de chaque filière (au niveau national et régional) ;
- l'analyse de la concurrence des produits importés des pays tiers selon différents taux de protection ;
- les potentialités de production pour satisfaire la demande régionale ;
- les mesures pour le développement ou la reconversion des filières...

7.1.2.2.2 Le système d'information pour le pilotage des filières au niveau régional

Le pilotage des filières suppose une bonne base d'information sur les filières des différents pays : coûts, productions, prix, demande régionale, mode de gestion de ces filières au niveau national, etc., avec des données sur la situation et les tendances des marchés extérieurs (pour les filières d'exportation). Les études préalables permettront de rassembler les informations de base. Mais ces informations devront être régulièrement actualisées³⁷ ; car leur utilité est permanente, aussi bien pour le pilotage des filières³⁸ que pour les négociations internationales.

Il convient donc de mettre en place au niveau régional une base de données sur les filières, qui pourrait contenir notamment les informations suivantes :

- des statistiques de base sur l'évolution de la production, la commercialisation et les prix du secteur agricole dans les différents Etats de l'Union. Des statistiques agricoles existent dans la plupart des pays membres. Il s'agira d'exploiter au mieux les services existants, en les interconnectant en réseaux au sein de la Commission ;
- des données sur les avantages comparatifs des filières basées sur les coûts de production dans les différents pays membres. Outre les prix aux différents niveaux qui sont actuellement relevés par les différents SIM, il sera nécessaire d'ajouter d'autres informations, comme les coûts de production, de transports, les taxes, les frais de stockage et manutention... Selon les besoins de l'analyse, ces informations peuvent être plus ou moins précises ;

³⁷ Il est possible ici d'utiliser les prix fournis par les SIM, avec des informations additionnelles sur les coûts de collecte, transformation, transport, taxes officielles et informelles, stockage, frais financiers

³⁸ Il est indispensable notamment d'évaluer périodiquement la compétitivité des filières et de déceler les charges trop importantes ou non compétitives.

- des informations de type qualitatif sur les *modes de gestion* au niveau national des grandes filières, ce qui permettrait de situer les points de convergence et de comparer les expériences en cours³⁹ ;
- les données de base sur les marchés extérieurs.

Ce système d'information devrait permettre d'appréhender l'effet sur les filières des différentes décisions prises au niveau régional : changement de fiscalité, amélioration des infrastructures routières, appuis aux producteurs... On peut aussi concevoir des petits modèles décisionnels permettant de simuler l'impact des interventions, qu'elles portent sur les réglementations et taxes ou sur des mesures structurelles, telles que l'appui à la production, le désenclavement, l'organisation des opérateurs. Naturellement, l'information sera régulièrement mise à jour et diffusée aux différents pays et structures intéressés.

7.1.2.3 *Les besoins de financement pour l'adaptation et le développement des filières*

Le problème de l'adaptation des filières au marché régional ne peut être abordé sans se préoccuper de ses implications financières. Car, on ne peut définir un programme d'action à mener dans divers pays pour développer ou reconvertis certaines filières, sans réfléchir à une répartition des ressources consacrées à l'agriculture dans l'espace régional. Or, actuellement, l'identification des besoins en investissement dans le domaine agricole est rarement conçue dans une optique régionale. Les logiques nationales dominent et rares sont les bailleurs de fonds qui répartissent leurs ressources dans le cadre d'une stratégie à l'échelle régionale.

La maîtrise des financements au niveau régional pourrait se faire en 2 étapes :

- dans une 1ère étape, il s'agirait de réaliser une programmation des besoins financiers par filière et par pays. Cette programmation recensera les investissements nécessaires pour moderniser et adapter les différentes filières, en tenant compte des projets déjà en cours dans les différents pays. Cette programmation indicative aura pour effet principal d'orienter les ressources publiques et des bailleurs de fonds, vers les pays et les filières qui devraient en priorité faire l'objet de cette adaptation ;
- la 2ème étape consistera à mettre en place un fonds régional agricole, à l'instar du FAIR, qui achève actuellement de définir ses conditions d'accès et d'utilisation. L'intégration de ce fonds au FAIR peut être envisagée. Mais on peut penser a priori que les besoins financiers pour le secteur agricole seront plus importants que ceux qui pourraient être mobilisés par le FAIR⁴⁰. Les fonds propres de l'UEMOA étant limités, il conviendrait alors de drainer aussi les ressources des bailleurs de fonds.

Les problèmes posés par la mise en place des structures permettant de programmer et de financer les adaptations au niveau régional sont abordés, sous forme de propositions, dans la partie III.

³⁹ De fait, les grandes filières sont pratiquement partout en voie de restructuration. Il serait donc utile de capitaliser les acquis et ainsi d'éviter les stratégies peu efficaces ou sans issue.

⁴⁰ Il serait prévu actuellement pour le FAIR de 5 à 10 Milliards de FCFA par an.

7.2 Sous-axe1.2 : Amélioration de l'environnement de la production

On regroupe ici toute une série de thèmes ou de chantiers, qui en réalité traversent ou déterminent la problématique agricole et constituent « l'environnement » de la production. Cette liste n'est pas limitative. Mais il faudra se concentrer sur les mesures qui doivent faciliter la mise en œuvre de la Politique agricole de l'Union, en fonction des problèmes et des besoins identifiés pour moderniser les grandes filières.

Si on prend par exemple le problème des organisations professionnelles agricoles (OP), il ne s'agira pas de résoudre l'ensemble des problèmes posés par la structuration du monde rural au sein des Etats-membres (ce qui excéderait probablement les possibilités de la Commission), mais de tout faire pour qu'il existe au niveau régional des OP représentatives, capables de participer à l'élaboration et au suivi des décisions qui seront prises par l'UEMOA, dans le cadre des négociations internationales (axe III) ou des structures mises en place pour assurer le pilotage et la gestion des grandes filières (axe I).

De même, dans le domaine de la recherche agricole, il ne s'agit pas de coordonner toute la recherche, ce qui serait une tâche très ambitieuse et pour laquelle l'UEMOA n'est probablement pas l'espace le plus pertinent, mais plutôt d'accompagner la restructuration des appareils de production, en soutenant des recherches innovantes, directement liées aux besoins de pilotage des différentes filières et aux orientations fixées pour leur adaptation (cf. sous-axe 1.1). Il s'agit donc de soutenir ou d'accompagner les divers axes de la Politique agricole de l'Union.

De façon générale, la Commission, dont les capacités sont limitées, devra se concentrer sur les domaines où elle pourra faire rapidement la preuve de son efficacité. En clair, mieux vaut faire moins, mais mieux. La Commission devrait donc d'abord avoir ici un rôle d'*orientation* et de pilotage, en développant les synergies et le partenariat avec les autres organismes ou les réseaux de coordination existants. Les possibilités de sous-traitance seront dans ce cadre systématiquement étudiées.

Cela posé, on conviendra que dans certains domaines il peut être à la fois difficile à l'UEMOA d'intervenir de façon directe, tout en ne pouvant pas ne pas s'y intéresser, vu l'importance des enjeux. C'est le cas par exemple du foncier, où le principe de subsidiarité et la complexité même du problème pousseraient plutôt à un traitement au niveau national (voire local). C'est aussi le cas de la question du financement du secteur rural, dont la résolution est évidemment capitale, mais où la situation au niveau de chaque Etat peut ne pas sembler encore assez *mûre* pour justifier certaines interventions communautaires - comme, par exemple, la mise en place d'une institution de crédit ou d'un fonds de garantie au niveau régional.

Dans ces domaines où l'avantage comparatif de l'UEMOA n'est pas immédiatement évident, du fait de la complexité des problèmes eux-mêmes ou de la difficulté à concevoir et à mettre en œuvre rapidement une intervention efficace au niveau régional, la Commission aura d'abord un rôle de «veille», d'observation et de *stimulation*, en termes d'ouverture de perspectives (pilotage stratégique) et de recherche de solutions innovantes.

7.2.1 Objectifs

L'objectif de ce sous-axe est double :

- assurer progressivement la convergence des différentes politiques agricoles de l'Union et de leurs moyens d'intervention (mesures transversales ou en amont de la production) ;
- favoriser l'intensification de la production agricole par une amélioration de son environnement, ce qui est l'un des sous-objectifs spécifiques de la Politique agricole.

7.2.2 Interventions

Elles concerteront d'abord les 6 chantiers suivants :

- L'harmonisation des politiques nationales et recherche des complémentarités
- la gestion de la sécurité alimentaire
- la structuration du monde agricole
- la recherche agricole
- le crédit agricole
- le problème foncier

7.2.3 Harmonisation des politiques nationales et recherche des complémentarités

Il reste à l'heure actuelle exceptionnel que les politiques agricoles des différents Etats intègrent la dimension régionale au sein de leurs stratégies, bien que l'UEMOA existe depuis plus de 5 ans. Cela provient du caractère essentiellement douanier, fiscal et macro-économique des mesures prises jusqu'ici. Mais cela confirme aussi l'ampleur du chemin qu'il reste à parcourir pour que les enjeux de l'intégration soient clairement pris en compte dans les structures et les institutions qui, au sein de chaque Etat, ont en charge la politique agricole.

L'enjeu est que les politiques nationales tiennent compte désormais de façon systématique du potentiel que représente le marché unique, comme des avantages comparatifs entre les pays de l'Union, ce qui peut impliquer des stratégies de spécialisation sur certaines cultures ou des interventions concertées sur des grandes filières.

On conviendra toutefois qu'une harmonisation *par le haut* des politiques agricoles n'a pas jusqu'ici constitué un angle d'attaque très fécond. Il convient donc en ce domaine de rester assez réaliste, en privilégiant une intégration *par le bas*, au niveau des filières et des outils de type transversaux.

On proposera donc les interventions suivantes :

- intégration de la dimension régionale UEMOA au sein des politiques agricoles de chaque Etat membre, notamment par la mise en place de structures au sein des administrations nationales capables de bien analyser les enjeux, les opportunités et de suivre les problèmes liés ou induits par l'Union. Ces structures permanentes pourront être appuyées par des appuis-conseils et des études⁴¹ ;
- organisation de concertations, au niveau des structures chargées au sein de chaque Etat de l'élaboration et du suivi des politiques agricoles, avec les OPA et les réseaux qui travaillent sur ces thèmes (cf. appui aux OP) ;
- constitution d'un Observatoire des politiques agricoles, avec un bulletin d'information, des articles réguliers sur des thèmes sectoriels (filières) ou thématiques, qui pourrait s'appuyer sur un réseau comprenant des chercheurs, des universitaires, des acteurs institutionnels et privés. Cet Observatoire pourrait être relié au système d'information agricole régional (SIAR), décrit dans la partie III.

⁴¹ Notons que certains Etats, comme la Côte d'Ivoire, ont déjà créé des structures de ce type, chargées de suivre en matière agricole les négociations internationales, avec l'OMC, l'UE ou l'UEMOA. Mais c'est loin d'être le cas partout.

7.2.4 Gestion de la sécurité alimentaire

La constitution du marché unique pose dans des conditions nouvelles toute la problématique de la sécurité alimentaire. Il est clair en particulier qu'on ne peut plus se borner à établir des bilans céréaliers par pays, dont l'utilité et la pertinence sont de toutes façons assez réduites. Il convient donc de poser le problème de la sécurité alimentaire au niveau régional, étant bien entendu que la gestion des crises (gestion des stocks de sécurité, appel à l'aide alimentaire) se fera de façon plus efficace au niveau national (principe de subsidiarité).

Il convient par ailleurs de souligner que la sécurité alimentaire n'est plus le problème seulement des pays sahéliens. Elle devient à terme une préoccupation centrale des pays côtiers eux-mêmes, qui doivent faire face à une poursuite de l'exode rural et d'une forte urbanisation, avec de plus en plus souvent des situations de blocages fonciers et de dégradation des sols. Il y a donc de gros besoins en nourriture, ce dont témoignent des importations croissantes en riz, blé, farine, viande et huiles, qui tendent à compenser l'insuffisance de l'offre locale, mais aussi à se substituer aux autres productions locales (céréales sèches ou tubercules).

En clair, la gestion de la sécurité alimentaire tend, dans le contexte de l'UEMOA, à devenir inséparable de l'objectif de conquête ou de reconquête du marché vivrier au niveau régional. Ce qui relie ce thème aux autres objectifs centraux de la Politique agricole de l'Union.

2 types d'interventions sont proposées :

1) Extension du système d'information

Actuellement, seuls les pays du CILSS bénéficient d'un bon système d'analyse et de prévision sur les problèmes posés par la sécurité alimentaire. Une meilleure appréciation de ces problèmes au niveau régional suppose donc une extension du système actuel d'information, pour couvrir l'ensemble des pays de l'UEMOA. Il conviendra donc d'y adjoindre la Côte d'Ivoire, le Togo et le Bénin.

L'accent sera mis sur une meilleure communication de l'information aux différents opérateurs (commerçants, gestionnaires de l'aide, partenaires). L'objectif est ici d'utiliser au mieux les avantages du marché commun, notamment par un système de statistiques et de prévision plus efficace.

2) Baisse des droits de portes en cas de crise alimentaire

Il convient par ailleurs qu'en fonction de ces informations et notamment en cas de situation ou de prévision de crise, la Commission puisse très rapidement réagir, en abaissant ses droits de douane sur certains produits de base. Au nom de la solidarité, on pourrait aussi utiliser les stocks de sécurité de différents pays de l'Union et/ou favoriser la mise en place de circuits triangulaires (d'achat/vente d'aide alimentaire) au niveau régional.

7.2.5 Structuration du monde agricole

7.2.5.1 Constats

Le problème des organisations professionnelles agricoles (OPA) est capital, dans la mesure où il paraît hors de question de définir, de mettre en œuvre et d'assurer efficacement le pilotage des politiques agricoles, sans une active participation des producteurs et de leurs organisations aux différents niveaux de chaque filière. C'est vrai au niveau national, comme à celui de l'UEMOA. On fera d'abord quelques constats :

- la montée en puissance des OPA est inséparable du désengagement de l'Etat, comme du processus de démocratisation, et c'est effectivement l'un des événements majeurs de ces 10 dernières années. On a donc une forte dynamique d'organisation du monde agricole, en principe soutenue par les Etats et par les partenaires, même si certaines réticences persistent. De plus, les niveaux d'organisation sont assez variables selon le pays et la filière⁴² et il se pose partout des problèmes à la fois de représentativité, de rôle et de capacités des organisations professionnelles ;
- dans chaque pays de l'UEMOA, on voit se développer des organisations faîtières, avec des besoins croissants de contacts et de structuration, ce qui se traduit notamment par la mise en place de cadres nationaux de concertation. L'objectif reste ici de mieux s'organiser, pour s'assurer une meilleure visibilité et peser de façon plus efficace sur les décisions ;
- on note aussi le développement récent au niveau national de structures interprofessionnelles dans certaines filières, telles que le café/cacao, le coton, le riz et l'aviculture. Mais leur niveau de participation à la gestion de ces filières, comme leur capacité réelle de peser sur les décisions, varie très fortement d'un pays et d'une filière à l'autre. Plusieurs tentatives de structuration existent au niveau régional, mais c'est encore peu significatif et il n'existe à l'heure actuelle qu'une seule structure interprofessionnelle régionale active, dans l'aviculture ;
- enfin, une première organisation paysanne de niveau régional vient de se créer, avec l'appui actif de l'UEMOA et de nombreux autres partenaires : le Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA). Ce réseau couvre actuellement les 8 pays de l'UEMOA, la Gambie et la Guinée Conakry. Il vient de se doter de statuts et d'un règlement intérieur et boucle à l'heure actuelle son plan d'action pour 2001. La finalité du ROPPA « est de contribuer au développement de l'agriculture paysanne et de l'exploitation agricole en assurant aux exploitations familiales des revenus croissants et durables et une revalorisation de leur identité socio-culturelle⁴³ ». Le ROPPA se fixe dans ce cadre trois grands objectifs : i) renforcer la concertation entre les OPA au niveau national ; ii) assurer la coordination internationale des organisations professionnelles de la sous-région ; iii) améliorer les échanges et les communications entre les OPA aux niveaux national et sous-régional. Le renforcement des OPA et de leur concertation au niveau national est considéré comme prioritaire (principe d'autonomie des organisations locales). Le Réseau entend s'appuyer dans ce domaine sur un Fonds Régional de Renforcement des Capacités des OPA de l'Afrique de l'Ouest, fonds multi-partenaires logé à la BOAD, qui vient d'être mis en place.

7.2.5.2 La stratégie d'intervention

Ces premiers constats faits, quelle peut être la stratégie d'intervention de l'UEMOA en matière d'OPA ? On tiendra compte des quelques faits suivants :

- Le renforcement des organisations professionnelles est un thème porteur. Les OPA manquent donc moins d'appuis que de financements « intelligents ». Le risque est ici d'instrumentaliser trop rapidement ces organisations, au risque de les déstabiliser et de leur enlever toute pertinence en terme de représentation des intérêts professionnels. Il faut donc laisser aux OPA le temps de

⁴² Les filières d'exportation disposent souvent d'organisations puissantes, alors que les filières vivrières restent généralement moins structurées, à l'exception de l'élevage de type industriel. C'est notamment le cas en Côte d'Ivoire, avec l'ANOPACI, qui est une association de faîtières par filière (essentiellement ananas, hévéa, banane et café/cacao), alors que les filières vivrières (igname, manioc, céréales) échappent encore dans une large mesure à la concertation.

⁴³ In ROPPA, Mémorandum, novembre 2000.

maturation nécessaire, en tenant compte des objectifs propres et des efforts de structuration réalisés par les organisations elles-mêmes ;

- Ceci étant, les OPA sont soumises à des responsabilités et à des sollicitations croissantes. Elles doivent donc tout à la fois s'organiser aux niveaux national et régional, tout en structurant les divers réseaux de façon globale et par filière. Il est clair sur ce plan qu'il manque à la base la masse critique de responsables paysans pour pouvoir mener toutes ces activités de front. Dans la mesure où l'objectif reste que les OP puissent participer de façon étroite à la gestion des politiques et des filières, la question-clé est donc celle des ressources humaines, avec de très gros besoins en matière de formations, d'appuis-conseils et d'informations économiques ;

- Le pullulement d'organisations très diverses ne pose pas seulement un problème de représentativité. Il implique également une clarification des règles du jeu et des mandats actuels des OPA, qui mélangeant souvent des fonctions de syndicat, de prestations de services, d'organisme de crédit ou de gestion de certains segments de filières (par exemple, la commercialisation des intrants, avec parfois le risque que se reconstituent des monopoles ou des oligopoles). L'UEMOA a ici un rôle à jouer, en clarifiant le statut et les fonctions des organisations, avec lesquelles elle entend travailler sur une base permanente ;

- Il conviendra dans ce cadre de clarifier les rôles respectifs de certaines structures-clé, comme par exemple, le rôle du ROPPA et celui de la Chambre Consulaire de l'UEMOA, qui vient de se mettre en place. Celle-ci risque en effet de rester une coquille vide, dans la mesure où elle est constituée de représentants des chambres consulaires nationales, qui restent dominées par le secteur du commerce et des services et drainent peu les forces vives, qui s'orientent plutôt (dans le contexte actuel) vers les associations professionnelles. De plus, les Chambres nationales d'Agriculture apparaissent trop souvent comme de simples courroies de transmission des pouvoirs publics, ce qui pose le problème de la pertinence et de la représentativité de la Chambre Consulaire de l'UEMOA, en tant que représentante des intérêts de la ou des professions agricoles.

7.2.5.3 Objectifs spécifiques

L'intervention aura 2 grands objectifs :

1) Améliorer la cohérence de la Politique agricole de l'Union et les performances des différentes filières, en associant étroitement à leur pilotage des organisations professionnelles autonomes et représentatives, structurées au niveau régional, et avec des capacités renforcées en matière de gestion et de propositions ;

2) Renforcer le dialogue secteur privé/secteur public.

7.2.5.4 Interventions

Les interventions seront de trois ordres :

- appuyer l'émergence et/ou le renforcement des OPA au niveau régional, en s'attachant à préserver ou renforcer leur autonomie et leur rythme propre d'organisation. Le ROPPA sera l'un des points d'appuis privilégiés de l'UEMOA au niveau paysan ;

- susciter dans ce cadre l'organisation des professions ou des interprofessions au niveau régional, qui seront l'un des interlocuteurs privilégiés de l'UEMOA dans le processus de modernisation / adaptation des grandes filières (cf. axe 2) ;

- renforcer la représentativité et les capacités de la Chambre Consulaire Régionale, en matière d'agriculture.

Dans ce cadre, plusieurs actions seront prioritaires :

1) Réalisation d'une étude sur les OPA au sein de l'UEMOA, avec pour objectifs de faire l'état des lieux et de définir une stratégie d'intervention de la Commission dans le domaine, sur la base des organisations professionnelles et interprofessionnelles existantes au niveau régional et de leurs principaux besoins en matière de renforcement : formation, appui-conseil, informations économiques, équipements . Cette étude pourrait être préparée par des bilans-diagnostic réalisés au niveau national, avec la participation des organisations faîtières et des cadres de concertation existants ;

2) Mise en place d'un financement, destiné à soutenir l'émergence ou le renforcement des structures professionnelles ou faîtières au niveau régional, par le biais notamment de : sessions de formations au niveau régional ; formations de formateurs ; réalisation d'outils pédagogiques ; financement d'études spécifiques sur certaines filières ou pour soutenir la réflexion des OPA en matière de défense de l'agriculture familiale ou de statut de l'exploitant agricole ; organisation d'ateliers et de réunions de concertation au niveau régional, etc. ;

3) Etudier les possibilités et les moyens d'élargir la représentativité de la Chambre Consulaire Régionale dans le domaine de l'agriculture.

7.2.6 Recherche agricole

7.2.6.1 Le contexte

Partout, les instituts de recherche sont dans une situation de déliquescence plus ou moins avancée, du fait notamment des problèmes budgétaires. A l'exception de quelques cultures industrielles, la recherche est donc portée à bout de bras par les sources de financement externes, en s'attachant d'abord à la recherche appliquée. On fera plusieurs remarques :

- historiquement, les financements se sont centrés sur les grandes cultures d'exportation au détriment du vivrier traditionnel (moins capable de participer aux coûts de la recherche) ;
- il y a un problème d'articulation entre les besoins des producteurs aux différents niveaux de chaque filière et les programmes de recherche, même si chaque Etat cherche, au moins en théorie, à mieux associer les professionnels aux orientations et au suivi de la recherche ;
- le problème ne se situe pas seulement au niveau de la recherche, mais aussi au plan de la liaison recherche/vulgarisation, qui souffre de la faiblesse persistante de toutes les structures d'appui et de conseils à la paysannerie, dans un contexte général de désengagement mal maîtrisé.

Ceci étant, il existe déjà toute une série de réseaux et de structures chargées d'une meilleure coordination de la recherche agricole dans l'espace ouest-africain, tels que le CORAF, le CRAT et l'INSAH. L'UEMOA vient d'ailleurs de définir un cadre commun de concertation avec diverses institutions dont le CORAF et le CRAT sont considérés comme chefs de file. Toutefois, les grandes orientations fixées par ces institutions restent souvent assez larges et prennent peu en compte les aspects économiques. Que faire donc au niveau de la Commission, en sachant que l'UEMOA n'est pas nécessairement l'espace pertinent (trop large ou trop étroit) pour coordonner la recherche ?

7.2.6.2 Objectifs spécifiques de l'intervention

- soutenir les efforts de concertation sur la recherche au sein de l'espace UEMOA, en recherchant une meilleure prise en compte des besoins des professionnels ;
- appuyer le pilotage de la Politique agricole de l'Union, notamment par des études technico-économiques sur les grandes filières et les divers aspects de l'économie rurale ;
- promouvoir les recherches innovantes, sur des marchés potentiellement porteurs, notamment dans le cadre des stratégies de diversification et d'adaptation des grandes filières ;
- appuyer les objectifs de reconquête du marché vivrier au niveau régional, en soutenant la réorientation de la recherche vers des filières peu prises en compte aujourd'hui, comme les céréales sèches ou les différents tubercules (igname, manioc, pomme de terre).

7.2.6.3 Modalités d'intervention

L'UEMOA pourrait s'appuyer sur un fonds de recherche, issu du fonds régional agricole, et qui pourra être abondé par des financements externes. Les priorités seront définies par la Commission, avec l'appui d'un Comité régional de la recherche, associant des chercheurs et des représentants des organisations professionnelles. Cette structure légère sera dotée d'un petit secrétariat technique, dont le travail pourra être délégué à un organisme partenaire, déjà engagé dans l'orientation de la recherche (cf. Partie III). Ce secrétariat aura pour fonctions principales de:

- proposer des thèmes de recherche, en fonction des objectifs de la Politique agricole de l'Union et des besoins exprimés par les divers acteurs au sein des structures de concertation qui seront mises en place par la Commission (cf. Partie III) ;
- élaborer des appels d'offre, destinés en priorité à de jeunes chercheurs de la région, et au départ centrés sur les grands débats de politique agricole (petites bourses d'études) ;
- suivre et gérer les recherches financées ;
- de façon générale, faire toutes propositions à l'UEMOA relatives à l'élaboration ou à la mise en œuvre de la Politique agricole de l'Union.

Cette structure pourrait donc constituer la base d'une association permanente entre l'UEMOA et les chercheurs. Notons qu'en dehors des appels d'offre, qui seront la principale voie d'accès au financement, d'autres projets pourront avoir accès au fonds. Ils devront alors être présentés conjointement par les Instituts de recherche d'au moins 2 Etats de l'Union (accès externe).

7.2.6.4 Actions

Une meilleure coordination de la recherche agricole est un objectif à terme, qui demandera des efforts permanents d'adaptation et de concertation, aux niveaux des Etats comme des divers Instituts de recherche. L'UEMOA ne peut ici qu'appuyer ces divers efforts, en s'attachant de façon prioritaire à 2 séries liées d'intervention :

- développer la concertation sur les grandes orientations de la recherche, sans tenter une coordination détaillée, dont elle n'aurait pas les moyens ;
- orienter les recherches en fonction de ses priorités propres, autrement dit en fonction des besoins de recherche issus des différents axes retenus pour l'élaboration et pour la mise en œuvre de la Politique agricole de l'Union.

Les actions prioritaires seront dans ce cadre les suivantes :

- création du Comité de la recherche et mise en place du secrétariat technique ;
- mobilisation des financements internes et complémentaires ;
- lancement des premiers appels d'offres.

7.2.7 Le crédit agricole

7.2.7.1 Premières remarques

Suite à l'effondrement de la plupart des grandes structures de crédit de type étatique⁴⁴, on a dans toute la zone UEMOA de sérieuses difficultés pour financer le secteur agricole, et ce, à pratiquement tous les niveaux de la plupart des grandes filières : production, transformation, commercialisation et surtout investissement. On peut se demander, dans ces conditions, comment les producteurs pourront moderniser leurs appareils de production, améliorer leurs performances et ainsi faire face à la concurrence des productions externes, souvent subventionnées.

Cela dit, on assiste depuis 10-15 ans à un développement rapide des systèmes financiers décentralisés (SFD), qui tendent à compenser dans une certaine mesure la disparition des structures de crédit étatiques. Toutefois, de nombreux SFD font surtout du crédit court terme, en centrant une partie importante de leurs activités sur le secteur urbain et péri-urbain ; et, si les SFD jouent parfois un rôle important en matière de crédits de campagne, de commercialisation et même d'équipement, cela concerne en général des filières structurées, le plus souvent soutenues par des projets et où les producteurs sont déjà bien organisés.

Si certaines expériences récentes sont encourageantes⁴⁵, les SFD sont encore loin de couvrir tous les besoins et continuent de rencontrer des difficultés. L'un des problèmes-clé encore mal résolus reste celui de l'investissement agricole, qui devrait normalement relever d'un crédit moyen ou long terme, comme l'achat de certains équipements, le financement de la petite irrigation privée, des autres aménagements fonciers, des plantations ou des bâtiments agricoles.

Les marges de manœuvre sont d'autant plus étroites que le crédit est cher et qu'on se doit de l'utiliser au mieux, pour les objets les moins risqués et les plus rentables. Cela devrait conduire à distinguer les zones et les secteurs relevant d'une approche sociale (subventions) et celles où le crédit peut jouer un rôle moteur. Cela posé :

- on ne règle pas le financement du secteur rural uniquement par la micro-finance, qui ne couvre qu'une assez faible part des financements et surtout des besoins actuels⁴⁶ ;
- globalement, les crédits distribués par les projets représentent des coûts très importants (quoique mal maîtrisés), avec une forte dispersion des moyens, pour des systèmes non-pérennisés ;

⁴⁴ Il ne reste sur la zone UEMOA que 3 caisses nationales de crédit agricole (au Mali, Burkina Faso et Sénégal). Toutes sont en situation très délicate.

⁴⁵ Comme à l'Office du Niger au Mali, où la BNDA s'est appuyée sur des caisses villageoises autogérées, avec une très bonne récupération du crédit et une couverture rapide de la zone.

⁴⁶ Par exemple, au Burkina Faso, les crédits des SFD vers l'agriculture représentent de 5 à 10 Milliards de FCFA, contre environ 35 Milliards pour les intrants coton de la SOFITEK.

- si la micro-finance draine aujourd’hui l’essentiel des interventions, il y a peu d’articulation entre les SFD et les caisses de crédit agricole (quand elles existent) ou les banques commerciales. On se focalise ainsi sur la micro-finance sans régler les problèmes des caisses de crédit et notamment celui de leur sous-capitalisation ;
- la grande majorité des SFD (même les plus anciens et les plus performants, comme les réseaux de type mutualistes) ont encore de gros besoins de consolidation et de professionnalisation. Il y a aussi peu de stratégie d’excellence ou de spécialisation, sinon sur quelques micro-niches géographiques ou thématiques (crédit « femmes » par exemple) ;
- enfin, les SFD ne disposent pas généralement de ressources à long terme à coût réduit. Les taux de crédit pratiqués sont donc souvent peu compatibles avec des exigences de soutien à la production et cela limite les possibilités de crédit à moyen ou long terme.

En conclusion, il apparaît à de nombreux spécialistes de la micro-finance que si le problème du refinancement reste fondamental, il convient d’abord d’avoir des SFD solides, dotés de suffisamment de ressources propres et sachant bien gérer les risques. On n’obtient pas ce résultat en développant de façon laxiste le crédit MT, alors que le crédit CT n’est pas encore géré de façon efficace.

En clair, il ne faudrait pas aller trop vite en démultipliant de façon artificielle le nombre de SFD. Il vaut mieux réfléchir à la résolution de certains problèmes-clé, comme :

- la professionnalisation de la micro-finance, par le biais de formations, appuis-conseils, audits (on pourrait imaginer ici la formation d’auditeurs de SFD au niveau de l’UEMOA) ;
- l’articulation entre les SFD et les caisses nationales de crédit ;
- la mise en place de lignes de refinancement et d’un système de réassurance.

7.2.7.2 *Initiatives de type régional*

Si la micro-finance draine aujourd’hui d’importants financements, certaines initiatives récentes de type régional méritent d’être signalées. Mais si toutes ces initiatives témoignent d’une indéniable dynamique, elles restent pour la plupart inabouties :

- *le Centre d’Innovation Financière*, association inter-pays appuyée par le Canada et centrée sur les réseaux mutualistes (comme FUSEC/Togo ou FECECAM/Bénin). Ses objectifs sont de consolider ces réseaux, notamment par le biais d’appuis/conseils, et d’aboutir à des propositions d’innovation financière, avec une confédération régionale des réseaux mutualistes ;
- *le projet de l’ONG Calmedows*, qui, à partir de son expérience en Amérique Latine, tente aujourd’hui de monter sur l’Afrique anglophone un centre d’appui technique aux SFD, doublé de services financiers (avec une ligne de refinancement et un fonds de garantie). Toutefois, ce projet, comme celui de Planet Bank, n’a toujours pas abouti ;
- *la BOAD* tend aujourd’hui à s’orienter vers le financement *direct* du secteur privé, ce qui la rapprocherait d’une banque classique, alors que jusqu’ici ce sont avant tout les Etats qui prennent les crédits. En matière de micro-finance, la BOAD est l’institution coopérante des programmes FIDA ; elle gère ou est partenaire sur 3 autres projets de crédit : i) le fonds GARL, capital-risque avec retrait progressif des fonds, orienté vers le secteur privé (dont l’agro-alimentaire) ; ii) le PUFS (Projet d’Utilisation des Fonds Suisses), qui vise à financer les organisations de base, avec des volets formation, micro-crédit et des appuis-conseils en matière

de gestion⁴⁷ ; iii) le guichet micro-finance FENU (qui est en évaluation). L'institutionnalisation du PUFS au sein de la BOAD est en cours d'étude. Elle pourrait déboucher sur la création d'une «Banque verte», axée sur le financement à moyen et long terme de la production agricole et artisanale, avec 2 entités séparées : Daba-Agence pour les subventions (appuis-conseils) et Daba-Finances pour l'investissement productif. Le capital initial prévu serait d'environ 10 Milliards FCFA ;

- de son côté, la BCEAO vient de lancer l'idée d'une banque régionale de solidarité au sein de la Région, qui serait totalement dédiée au financement de micro-projets en création et viendrait compléter les actions du FAIR et de la BOAD ;

- notons que certaines pistes nouvelles sont aujourd'hui creusées, comme la mise en place d'agences privées de financement, chargées de la vente « clé en main » de surfaces aménagées (l'Etat se chargeant des infrastructures primaires). La Banque Mondiale étudie actuellement leur faisabilité, notamment dans le cadre de l'Office du Niger au Mali. Ces entités pourraient peut-être couvrir plusieurs pays et alors entrer dans le champ de l'UEMOA ;

- il existerait enfin un projet de banque de développement au niveau de la CEDEAO, sur lequel on a peu d'informations précises.

7.2.7.3 Les actions déjà entreprises par la Commission et le problème de la stratégie de l'intervention

L'UEMOA a lancé une étude sur le financement du secteur rural, qui vient d'être achevée. Son principal intérêt repose sur les bilans par pays, qui constituent un bon état des lieux. Les propositions, peu détaillées, concernent essentiellement la mise en place au niveau régional d'un fonds de garantie, d'une ligne de refinancement et d'un système d'assurance agricole, actuellement inexistant. Plusieurs problèmes sont peu analysés, notamment le financement de ces structures, les divers logements institutionnels possibles, les modes de gestion des fonds et les critères d'accès. La question-clé de l'avantage comparatif qu'auraient de telles structures au niveau régional n'est pas réellement étudiée.

En effet, compte tenu de la situation actuelle : fragilité des caisses nationales de crédit restantes, faiblesses des SFD et doute de nombreux spécialistes et partenaires sur l'efficacité que pourraient avoir des structures régionales pour régler tous ces problèmes, la question se pose de savoir s'il est vraiment pertinent et prioritaire d'avoir une intervention au niveau de l'UEMOA ou s'il ne convient pas d'appliquer le principe de subsidiarité, en laissant à chaque Etat le soin de s'organiser en matière de crédit agricole ?

Le DDRE aurait dès lors 2 grandes options possibles :

- *Option 1* : Se mettre en situation de « veille », en se concentrant sur des interventions de type qualitatif, où l'UEMOA entend d'abord devenir un creuset d'intégration des politiques et de mobilisation des financements. L'action pourrait alors se centrer sur une amélioration de la concertation entre les différents acteurs (ateliers) ; le soutien à l'organisation professionnelle des SFD au niveau régional (appuis-conseils et formations) ; la centralisation et l'actualisation des études déjà réalisées dans le cadre d'une base d'information régionale. Soulignons que le choix

⁴⁷ Le PUFS occupe ici un créneau spécifique : le crédit MT/LT aux organisations de base, ce que fait encore peu la micro-finance (pompage, aménagement de bas-fond, culture attelée) : les crédits octroyés s'élèvent à 3,6 Milliards depuis 1996 avec 95% de remboursements.

de la « veille » et de l'observation n'est pas celui de l'inaction, mais la recherche du moment opportun pour déclencher l'intervention ;

- *Option 2* : On considère ici que si la Commission doit assumer son rôle d'orientation, elle doit aussi soutenir de façon directe le financement du secteur agricole et, en priorité, le crédit à moyen et long terme⁴⁸. Sans tenter de couvrir l'ensemble de la « demande », la Commission aurait alors 2 possibilités :

- partir des besoins de financement, tels qu'ils seront identifiés dans le cadre de l'adaptation et de la modernisation des grandes filières, avec l'appui des opérateurs. Le lien avec les autres axes de la Politique agricole de l'Union (notamment l'axe 2 et 3) sera donc clairement établi, ce qui ne peut qu'accroître la cohérence et l'efficacité de l'intervention ;

- se fixer certaines priorités de type « politiques », en concentrant l'intervention sur des domaines stratégiques, comme par exemple : le financement de l'irrigation privée, le renouvellement des vieilles plantations ou des opérations visant à promouvoir l'installation des jeunes agriculteurs.

On soulignera que ces deux possibilités ne sont nullement contradictoires, tout dépendant des ressources financières dont pourrait disposer la Commission. L'intervention pourrait aller dans ce contexte d'un simple appui à la mobilisation de fonds externes à la dotation de fonds propres, destinés par exemple à bonifier des opérations de crédit jugées prioritaires, comme le financement de la petite irrigation privée ou celles qu'on vient de voir.

Tout ceci mérite débats et réflexions complémentaires. Mais on soutiendra ici l'option 2.

7.2.7.4 *Interventions proposées*

- soutien à l'organisation au niveau régional d'une fédération professionnelle des opérateurs de micro-finance rurale ;
- études sur les mécanismes à envisager pour soutenir au niveau régional le financement de l'irrigation privée, du renouvellement des plantations et de l'installation des jeunes agriculteurs ;
- soutenir les besoins en crédit liés aux programmes d'adaptation ou de modernisation des filières, en relation avec la mise en place du fonds régional agricole (cf. partie III).

7.2.8 **Le problème foncier**

La réduction de l'insécurité foncière apparaît aujourd'hui comme l'une des conditions d'une modernisation de l'agriculture en Afrique de l'Ouest ; car elle conditionne l'accroissement des investissements privés dans le secteur (qu'il s'agisse de capitaux nationaux, de l'UEMOA ou de pays tiers), tout en élargissant les possibilités de crédit.

Des expériences intéressantes sont menées depuis plusieurs années dans le domaine (notamment en Côte d'Ivoire, au Mali et au Burkina Faso), qui laissent percevoir la possibilité d'avancées significatives, en liaison avec la montée en puissance des collectivités locales et de la décentralisation. Mais, s'il s'agit partout d'accompagner la mutation des droits traditionnels, le foncier reste marqué par une très forte diversité des situations locales, avec des problématiques différentes suivant les zones et le contexte : en zone forestière, par exemple, les problèmes tendent à tourner autour de l'articulation plantation/vivrier ; en zone de savane, c'est plutôt le

⁴⁸ Les problèmes du crédit court terme seront mieux réglés au niveau national, où la subsidiarité doit jouer.

problème agriculture/élevage qui prédomine. Il s'y ajoute des histoires, des législations et des pratiques foncières particulières, qui tendent à faire de chaque pays un cas « foncier » très spécifique.

On ne peut donc sous-estimer la difficulté du problème foncier, comme son caractère explosif en cas de mauvaise gestion. En tout état de cause, il s'agit d'un chantier au long cours, qui demandera du temps et beaucoup de moyens. Tout le problème est de savoir si l'UEMOA dispose réellement d'avantages comparatifs par rapport aux Etats pour régler une question aussi complexe (principe de subsidiarité).

Compte tenu de l'importance même du problème foncier (pour l'avenir de l'Union, comme pour celui de son agriculture), on recommandera une intervention prudente, privilégiant un rapprochement des différentes approches «par le bas», avant toute tentative d'élaborer des directives régionales, qui risqueraient d'être peu opérantes.

On proposera dans ce cadre 3 types d'actions :

- analyser les pratiques et les législations foncières au sein des différents pays de l'UEMOA, en dégageant les lignes de convergence et le niveau de prise en compte des grands principes communautaires. Il serait utile aussi de faire un bilan des opérations innovantes réalisées depuis quelques années dans la Région. L'étude pourrait déboucher en aval sur des ateliers/séminaires, centrés sur quelques sujets-clé. De nombreuses possibilités de partenariat existent dans ce domaine sur des thèmes du type : foncier et investissement privé agricole, foncier et crédit ;
- soutenir la mise en réseau des institutions, chercheurs et partenaires intervenant sur le foncier dans la région⁴⁹;
- promouvoir des actions-pilote sur le terrain, notamment au sein des programmes qui seront financés par le FAIR, pour faire avancer les expériences de sécurisation du foncier, sur la base de négociations entre les différents acteurs. Le choix concret de ces actions tiendra compte de la diversité des situations. Des projets de type transfrontaliers pourraient être privilégiés ou le choix de zones déshéritées comme celles que couvre l'Autorité du Liptako-Gourma (ALG), avec laquelle l'UEMOA a des accords de partenariat.

8. AXE 2 : CONSTRUCTION DU MARCHE UNIQUE AGRICOLE ET GESTION DES RESSOURCES COMMUNES

8.1 Sous-axe 2.1 : Construction du marché unique agricole

On a vu que s'il y a une convergence de fait des grandes options dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (désengagement de l'Etat, rôle moteur du secteur privé et du marché), on est encore loin d'une réelle harmonisation des différentes politiques nationales. De fait, l'intégration présente des avantages qu'il faut savoir exploiter.

Il convient d'abord que les politiques tiennent compte des complémentarités entre les pays de l'Union, ce qui peut impliquer des spécialisations sur certaines cultures et/ou des interventions concertées sur des filières, selon les avantages comparatifs présents ou potentiels.

⁴⁹ Certains réseaux de ce type existent déjà, comme l'Association pour la Promotion des Recherches et Etudes Foncières en Afrique (APREFA) appuyée par la Coopération française.

L'intégration suppose aussi que les règles de marché entre les pays membres soient équitables, c'est à dire que l'on tende à une *harmonisation* des normes de production et de qualité des produits. Ceci assurera une concurrence interne loyale entre les producteurs et garantira aux clients et consommateurs la qualité des produits issus de l'UEMOA ou importés dans la Région. Les citoyens adhéreront d'autant mieux aux principes de l'Union qu'ils en percevront les retombées dans leur vie quotidienne et notamment dans leurs consommations. La crédibilité de l'Union dans la réalisation du marché unique supposera toutefois que ses différentes institutions (en particulier la Cour de Justice) aient la capacité de faire respecter les engagements pris par les Etats membres.

Précisons qu'il ne s'agit pas ici de faire du « *marché agricole unique* » une institution séparée, mais d'appliquer au secteur agricole les dispositions du « *marché unique général* », qui est institué par le Traité.

De même, l'amélioration du fonctionnement des marchés agricoles de la région supposera de prendre en compte leurs spécificités actuelles et, en particulier : le poids du secteur informel dans les activités de stockage, transformation, commercialisation ; l'atomisation des productions ; les faibles capacités techniques et d'organisation d'une bonne part des acteurs ; l'existence de situations souvent peu propices à la concurrence ; le caractère vital des échanges au regard de la satisfaction des besoins vivriers.

8.1.1 Objectifs

La réalisation du marché unique agricole poursuit au moins 3 objectifs :

- stimuler les échanges agricoles au sein de l'Union pour favoriser la reconquête du marché intérieur, en permettant un meilleur accès des consommateurs aux produits du cru ;
- protéger les consommateurs et les producteurs ;
- favoriser la diversification des productions agricoles, en élargissant la gamme des produits homologués, en particulier pour l'exportation.

8.1.2 Instruments

Les instruments utilisés ne sont pas forcément spécifiques :

- La *réglementation* est l'outil premier. Elle visera à la suppression des distorsions de concurrence et des entraves aux échanges à l'intérieur de l'Union. L'établissement d'une législation commune ou harmonisée est évidemment à la fois le produit d'une concertation entre Etats et d'une adhésion de ces Etats aux processus de décision au sein de l'Union. On se limite ici aux aspects concrets de l'élaboration des normes avec les organes techniques qui en seront les promoteurs, essentiellement des agences spécialisées ;
- Le système de vigilance et les procédures de règlement des conflits sont les mécanismes indispensables à la crédibilité de l'ordre juridique institué au sein de l'Union ;
- Un bon système d'information sera indispensable au suivi de l'impact de la législation, de la cohérence et de l'efficience de la réglementation ;
- Le fonds régional agricole est l'instrument financier prévu pour faciliter l'adaptation de l'appareil productif aux défis lancés par l'intégration : il interviendra en particulier pour la mise aux normes des installations et des techniques de production (cf. partie III).

8.1.3 Principes d'intervention

L'harmonisation, comme la coordination, sont des processus *continus*. Ils ne peuvent pas résulter uniquement d'une approche technique des problèmes, ni d'une démarche autoritaire vis-à-vis des acteurs concernés. En dehors de la *progressivité* (principe général de la Politique agricole de l'Union et qui sera ici fondamental, compte tenu des faibles marges de manœuvre dans l'adaptation des systèmes productifs et des administrations), certains principes doivent être respectés pour rendre la réglementation transposable dans la réalité de chaque pays :

- on doit d'abord tenir compte de l'expérience des Etats de l'Union les plus avancés dans les réglementations : ils constituent pour les autres pays une référence sur la faisabilité de l'application de règles contraignantes ;
- il convient aussi d'adopter des mesures non-excluantes pour les pays qui doivent réaliser un effort d'adaptation : par exemple, si des règles sont contraignantes pour la conquête de marchés extérieurs, elles ne doivent pas être pénalisantes pour la production destinée au marché intérieur (principe de libre distribution) ;
- enfin, il sera souhaitable de rechercher la cohérence avec les normes établies par les autres organisations régionales. Cela allègera d'autant le travail de réglementation à accomplir au sein de l'Union, tout en facilitant l'acceptation de ces normes sur le plan international.

8.1.4 Interventions

Elles porteront sur les divers points suivants :

- L'harmonisation des normes
- Les processus de contrôle et de surveillance ;
- Le système d'information pour les opérateurs.

On soulignera que la consolidation du marché unique se fera en étroite concertation avec les opérateurs et les structures chargées au sein de chaque Etat de l'élaboration et du suivi des politiques économiques. On se référera donc à l'axe 1, où le problème est abordé sous l'angle du pilotage des filières et de la coordination des politiques, et à la partie III, qui décrit le dispositif prévu pour mettre en place cette concertation.

8.1.5 L'harmonisation des normes

L'enjeu de la définition de normes communes et de leur application est double :

- assurer une circulation fluide des produits, tant à l'intérieur de l'Union que vers l'extérieur ;
- éviter les distorsions de concurrence entre pays, basées sur des pratiques «inadéquates» et qui conduiraient à des formes de dumping social ou écologique.

Il y a urgence dans le domaine de la réglementation des normes d'exportation, en particulier à destination de l'UE. Le contrôle de la pression sur les ressources (notamment maritimes et forestières) n'est pas moins essentiel⁵⁰. Mais chaque pays n'acceptera de se plier à cette contrainte réglementaire et de la faire appliquer que si le coût que représente l'adaptation de l'appareil productif aux normes est inférieur au bénéfice de l'augmentation des parts de marché ou de la préservation des ressources naturelles qui en résulterait.

⁵⁰ Déjà, on s'aperçoit que les exploitants agricoles ou les pêcheurs déplacent leurs activités vers les pays voisins, à mesure que diminuent les rendements sur leurs terroirs d'origine.

L'intérêt d'une approche régionale est multiple⁵¹ :

- elle permet la réalisation d'économies d'échelle lors de l'élaboration et de la gestion des normes. Le travail de définition des normes et des critères d'analyse et de contrôle ne serait plus nécessaire au sein de chaque administration nationale. Seules la concertation et la mise en œuvre leur reviendraient ;
- Les échanges d'information entre pays limitent les possibilités de manipulations sur l'origine ou la qualité des produits. Les pays en développement tendent à constituer un exutoire pour les produits non conformes à la mise en marché dans les pays du Nord. Il est tentant pour des opérateurs de faire passer pour des produits du cru des produits frelatés ou contaminés (pesticides, virus).

Le terrain n'est pas vierge : il existe des organismes internationaux spécialisés dans l'établissement des normes, aux travaux desquels certains pays de l'Union ont déjà participé. Dans la mesure où l'un des objectifs est d'améliorer les échanges, il est pertinent de se référer aux normes et travaux établis par des instances internationales.

8.1.5.1 Les normes liées à la mise en marché des produits

Certaines institutions ont déjà établi des normes, comme le Codex alimentarius (FAO) pour les produits alimentaires ; la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) pour les pesticides ; et l'Organisation internationale des épizooties (OIE) pour les produits vétérinaires et les épizooties.

Les règles de l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) et celles relatives aux obstacles techniques au commerce (TBT) se fondent sur ces normes reconnues au niveau international. Deux principes majeurs régissent ces accords :

- le traitement de « la nation la plus favorisée » veut que les normes n'introduisent pas de discrimination entre pays fournisseurs ou destinataires ;
- le « traitement national » interdit aux pays de faire une discrimination entre les produits importés et les produits équivalents d'origine nationale.

8.1.5.1.1 La stratégie d'intervention

Toutes ces normes visent à réglementer la mise en marché des produits. Pour les produits du cru, la principale difficulté consiste à concilier les exigences des pays vers lesquels on exporte avec celles souvent moindres des consommateurs de la région.

La mise en place de normes internationales a pour objectif de protéger les consommateurs et d'établir des règles de production équitables. Elle implique l'impossibilité d'invoquer des entraves non tarifaires à la circulation des biens. C'est donc avant tout un système de régulation des échanges internationaux. Il s'agit de ne pas entraver l'importation de produits de manière inconsidérée, mais aussi d'adopter des mesures de sauvegarde de la santé des consommateurs et des usagers. Mais si une certaine qualité des produits est requise, cette exigence ne doit pas pénaliser les productions locales qui ne pourront pas tout de suite atteindre les standards (c'est le cas notamment de certains produits animaux). Le réalisme veut donc que l'on ait une certaine

⁵¹ Soulignons que la Commission lance actuellement le programme DIAGNOS, programme général relatif à la normalisation des produits fabriqués par le secteur privé (sur financement de l'UE).

souplesse dans l'application des normes, pour ne pas pénaliser les produits du cru sur le marché intérieur.

Finalement, on pourra retenir 3 principes d'intervention :

- ⇒ atteindre les normes requises pour l'exportation (ce qui est une nécessité pour avoir accès aux marchés extérieurs et développer ses parts) ;
- ⇒ adopter, pour les produits importés, les normes définies au niveau international (elles ne pourront donc pas être récusées par des tiers) ;
- ⇒ permettre, au sein de l'Union, la libre circulation des produits du cru tout en ayant pour ces produits des normes officielles identiques à celles exigées pour l'exportation.

On respectera ainsi le principe internationalement reconnu de réciprocité : dans la mesure où aucun pays de l'UEMOA n'applique de norme plus stricte vis à vis d'un autre pays qu'il ne se la définit pour lui-même, la réglementation ne contredit pas les accords de l'OMC sur les obstacles techniques aux échanges (TBT) et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

8.1.5.1.2 Modalités d'intervention

I. Les normes alimentaires

En plus de la garantie qu'elle apporte aux consommateurs, l'harmonisation des normes alimentaires est considérée comme une condition de facilitation du commerce international. Les accords de l'OMC impliquent, dans le cadre de la négociation SPS, une harmonisation internationale des normes alimentaires sur la base du Codex alimentarius, à la Commission internationale des normes alimentaires qui réunit tous les Etats de l'UEMOA. Ils se sont engagés à ce titre à se rapprocher des normes sanitaires définies par ledit Codex. Notons que le Sénégal a présidé la Commission lors d'une de ses sessions et y a détaché un représentant régional permanent. En principe, ce sont les Etats qui sont représentés au sein du Codex alimentarius. Mais de nombreux pays de l'UEMOA n'y sont pas activement représentés. On pourrait donc envisager que la Commission de l'UEMOA assume un rôle régional.

II. Les intrants

La procédure et le contenu du dossier à présenter en vue d'une homologation sont actuellement très différents d'un pays de l'UEMOA à l'autre. C'est le cas notamment des protocoles d'expérimentation.

- Les produits vétérinaires

Le DDRE vient de réaliser une étude sur les intrants vétérinaires. Le diagnostic a mis en évidence l'existence d'une législation générale, mais non spécifique aux produits vétérinaires ; aucun texte d'application de ces lois n'a été adopté⁵². Les réglementations nationales restent donc lacunaires. Les laboratoires de contrôle de la qualité des médicaments ou vaccins sont presque inexistant. Dans la plupart des pays, les autorisations de mise sur le marché (AMM), lorsqu'elles existent, résultent de l'examen des fiches techniques des produits et de la confiance dans la législation du pays d'origine du médicament et non d'une analyse propre des caractéristiques du médicament. L'autorisation est requise dans tous les cas pour importer des produits vétérinaires.

⁵² La Côte d'Ivoire fait figure d'exception avec une loi détaillée de juillet 1996.

Le principal enjeu pour la Région consiste en la création d'un dispositif unifié d'autorisation de mise sur le marché. Plutôt qu'un système de reconnaissance mutuelle des AMM nationales, les experts préconisent la création d'un dispositif centralisé, géré par une Agence autonome, mandatée par l'institution représentative des Etats. Il s'agirait donc pour la Commission de l'UEMOA de s'appuyer sur les avis de cette Agence pour prendre les décisions administratives qui s'appliqueraient à l'ensemble des Etats-membres.

La principale mission de cette Agence du médicament vétérinaire serait d'instruire les demandes d'agrément pour les produits vétérinaires et les laboratoires d'analyse. L'agence doit également assurer la coordination de l'harmonisation des législations nationales.

Les économies d'échelle que représente la création d'une telle agence seront d'autant plus importantes que sa compétence géographique sera plus étendue. Son champ d'action pourrait ainsi être élargi à des pays non-membres de l'UEMOA. Ceci faciliterait son autofinancement, dans la mesure où les redevances issues des AMM seraient d'autant plus facilement payées par les marchands de produits vétérinaires que le marché ouvert par ces autorisations serait plus vaste.

La gestion d'une telle agence pourrait être déléguée à un des Etats-membres considéré comme le plus avancé dans le domaine. Cette démarche est transposable au cas des produits phytosanitaires (agence des pesticides) et des aliments (agence de la sûreté alimentaire).

- Les pesticides

Tous les pays de l'UEMOA, à l'exception de la Guinée Bissau, sont signataires de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), dont le secrétariat est assuré par la FAO. Elle établit des normes internationales sur l'usage des produits phytosanitaires et attribue les missions que doivent assumer les services de protection des végétaux dans les pays (certificats phytosanitaires, quarantaines, etc.).

Les produits phytosanitaires doivent faire l'objet d'un agrément préalable à leur mise sur le marché. La problématique est donc comparable à celle des produits vétérinaires. Mais, à la différence de ces derniers, les pesticides bénéficient d'un dispositif d'homologation mis en place par le CILSS pour ses Etats membres, qui ont adopté une réglementation commune sur l'importation, l'exportation, la fabrication et la distribution des produits phytosanitaires. Cette réglementation régit l'homologation des pesticides et le contrôle phytosanitaire. C'est un exemple assez unique d'harmonisation régionale pour les pesticides.

Le Comité sahélien des pesticides (CSP) représente l'organe de concertation des administrations nationales pour l'harmonisation des réglementations. Mais il assume en plus un rôle d'expertise scientifique. Il est chargé d'examiner les demandes d'homologation, d'établir la liste des établissements publics autorisés à effectuer les essais et des laboratoires habilités à effectuer les analyses, de définir les méthodes de contrôle de la qualité des produits, de maintenir la base de données des homologations et l'inventaire des produits utilisés et de ceux qui sont interdits, de maintenir des liens avec les comités nationaux de gestion des pesticides. Le CSP assure donc toutes les missions exécutives d'une agence des pesticides, avec en plus des tâches de réglementation.

Dans les pays de l'UEMOA qui ne sont pas membres du CILSS, il existe en général un comité national de gestion des pesticides fonctionnel ou en voie de l'être⁵³. La mise en œuvre de la réglementation sur les pesticides est du ressort des services de la protection des végétaux dans

⁵³ Au Togo, le Comité a été créé en 1998 et est en voie d'activation.

chacun des Etats : ce sont eux en particulier qui assurent les contrôles sur les produits aux frontières.

L'UEMOA n'aurait donc pas intérêt à créer une agence propre, qui dans une large mesure ferait double emploi avec le CSP, mais devrait faciliter l'incorporation des pays non-membres aux travaux de ce Comité. En contrepartie, l'UEMOA pourrait contribuer à la mise en place d'un réseau de laboratoires agréés dans les pays de l'Union, dont l'habilitation vaudrait pour l'ensemble des pays du CILSS.

Pour conclure, on soulignera que la réglementation et le contrôle à eux seuls ne résoudront pas tous les problèmes liés à l'excès de résidus de produits vétérinaires et de pesticides. Souvent, les producteurs eux-mêmes manquent de connaissance sur les itinéraires vétérinaires ou phytosanitaires qui permettent de respecter les limites maximales de résidus. Seul un travail avec les organisations de producteurs permettra une adaptation des pratiques agricoles. Ce besoin est plus pressant pour les pesticides, dont l'utilisation est exclusivement le fait des producteurs, alors que pour les éleveurs, les vétérinaires jouent un rôle de conseil de proximité. L'UEMOA aura dans ce cadre la responsabilité de stimuler la concertation entre les acteurs, d'appuyer l'organisation de la formation et de l'information sur l'utilisation des pesticides.

8.1.5.2 Les normes et règles liées aux processus de production et à la circulation des biens et des personnes

Des organisations régionales qui chevauchent certains pays de l'UEMOA cherchent à harmoniser des procédés de production ou la qualité de certains produits. On peut citer entre autres, pour la pêche, la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) et, pour le bétail, la CEBV, qui est en passe d'être absorbée par l'UEMOA. D'autres organismes - dont le CILSS - cherchent à réaliser des expériences-pilotes de lutte contre les entraves à la libre circulation des marchandises.

8.1.5.2.1 Les contraintes de l'intervention

Des pratiques agricoles, de pêche et de commercialisation mettent en péril les équilibres écologiques et l'allocation efficiente des ressources. La surexploitation des ressources halieutiques, le surpâturage, la défriche et le brûlis affectent la durabilité des écosystèmes et donc de l'activité. Les entraves à la circulation constituent des gaspillages de ressources, du fait des surcoûts induits (hausse du prix de revient de la viande, tension sur les salaires).

L'établissement de normes sur des processus de production suppose d'avoir une compréhension globale des modifications socio-économiques que peut entraîner l'application des nouvelles règles. Seule la concertation avec les acteurs directement concernés permettra l'appropriation des mesures prises et qui souvent mettent en lumière la contradiction entre intérêts à court et à long terme.

8.1.5.2.2 Les modalités de l'intervention

L'harmonisation portera sur certaines règles de production ou d'exploitation qui mettent en jeu plusieurs Etats. Il ne s'agit pas pour l'UEMOA de créer de nouvelles structures parallèles, mais de trouver les moyens d'associer l'ensemble des pays membres et des opérateurs de ces pays aux travaux des organisations régionales existantes.

Le Département du Développement Rural, qui a en charge le dossier agricole au sein de l'UEMOA, devra ici se coordonner avec les autres Départements de la Commission, qui traitent des entraves à la libre circulation et du droit d'établissement, qui constituent des freins aux

échanges régionaux. Des solutions ont déjà été proposées pour favoriser la libre circulation. Les enjeux politiques soulevés par ces questions dépassent le strict domaine agricole. Mais certaines mesures ressortissent à l'agriculture : règles de limitations des périodes de pêches (repos biologique), techniques de pêches autorisées, règles d'octroi de licences, gestion de la transhumance transfrontalière⁵⁴.

Une attention particulière doit être portée à la lisibilité des recommandations tant pour l'ensemble des administrations que pour les opérateurs. Une condition d'application est en particulier que la législation soit traduite dans toutes les langues officielles de chacun des pays membres (Portugais en particulier).

8.1.6 Les processus de contrôle et de surveillance

La réglementation n'a pas de justification sans application effective. Les dispositifs actuels pour les contrôles des produits, des ravageurs ou des épidémies reposent sur les prérogatives de chacun des Etats⁵⁵. Les administrations nationales sont en effet les mieux à même d'assurer le suivi des processus locaux. La Commission de l'UEMOA assumera donc principalement une fonction de coordination des efforts de surveillance :

- les contrôles resteront du ressort des Etats membres en ce qui concerne l'identification des produits et leur qualité. La Commission se bornera à un rôle de délivrance d'agrément des organismes certificateurs et des laboratoires d'analyse. Le contrôle de la conformité aux autorisations accordées par l'UEMOA sera de la responsabilité de chaque pays ;
- la lutte contre les ennemis de la culture est une des principales fonctions des services nationaux de protection des végétaux. Toutefois, comme les ennemis des cultures ne connaissent pas de frontières et sont capables de traverser des pays et d'attaquer les cultures d'un pays voisin, ils représentent un problème régional à résoudre.

L'intérêt d'une approche régionale est évident.

Les systèmes d'alerte sont centralisés : pour les épizooties, les pays qui détectent des cas sont tenus d'en informer dans les 24 heures l'OIE, qui à son tour répercute des messages d'alerte à ses membres⁵⁶.

La CEBV assure un relais régional et coordonne les actions des pays membres du Conseil de l'Entente, ce qui donc ne concerne pas le Sénégal, le Mali et la Guinée Bissau. Ses principales activités touchent à l'organisation des transhumances et de la commercialisation, mais aussi à la coordination de la lutte contre les épizooties (peste et péripneumonie contagieuse bovines) et parasites des animaux (trypanosome). La CEBV a été désignée par des organisations intergouvernementales de l'Afrique de l'Ouest comme chef de file dans le cadre de la lutte contre les épizooties et les zoonoses. L'UEMOA pourrait donc lui confier la coordination des efforts de surveillance et de santé animale au niveau régional.

Toutefois, fin 99, à la demande du Conseil de l'entente, l'UEMOA avait été sollicitée pour un rapprochement de la CEBV. Si le principe d'une intégration « pure et simple » est aujourd'hui

⁵⁴ Les problèmes liés à la gestion de la transhumance et des ressources halieutiques seront traités de façon détaillée au sein du sous-axe 2.2, consacré à la « gestion des ressources communes ».

⁵⁵ On mentionnera le programme spécial de la FAO : EMPRES (Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontalières des animaux et des plantes).

⁵⁶ Tous les pays de l'UEMOA sont membres de l'OIE, à l'exception de la Guinée Bissau.

acquis, ce qui exclut la transformation (auparavant envisagée) de la CEBV en agence ou office régional, cela pose le problème du mécanisme et de l'opérateur sur lesquels pourra s'appuyer la Commission pour mieux coordonner la surveillance et les luttes sanitaires dans la Région.

Pour les ravageurs des cultures, seul un bureau de coordination de l'Organisation commune de lutte anti-acridienne et aviaire (OCLALAV) subsiste au niveau régional. Les services nationaux sont désormais seuls en charge de la lutte anti-acridienne. Il serait sans doute opportun que l'UEMOA renforce sa capacité à coordonner les travaux des services nationaux. Dans ce domaine, comme dans les autres, la Commission devra se doter d'un dispositif de contrôle et de coordination des structures de contrôle et de surveillance nationales.

8.1.6.1 *Mise en place de procédures de règlements des différends entre pays membres*

La crédibilité du pouvoir réglementaire de la Commission repose sur sa capacité à régler les différends par la conciliation, comme par la rétorsion, ce qui dépasse le cadre de la Politique agricole de l'Union. L'existence de la Cour de Justice (établie par le Traité) et des procédures de contrôle des engagements et de règlement des conflits mentionnés dans le Protocole Additionnel n°1 constituent une étape décisive.

Le Département du Développement Rural et de l'Environnement sera toutefois amené à jouer un rôle préalable de médiateur, à l'image de la procédure adoptée à l'OMC dans l'organisme de règlement des différends, qui prévoit un délai de résolution à l'amiable avant qu'un panel ne soit constitué.

8.1.7 *Système d'information pour les opérateurs du secteur agricole*

Depuis l'instauration du marché unique, on constate une intensification des échanges agricoles entre les différents pays, principalement entre les pays du Sahel et les pays côtiers⁵⁷. Les possibilités d'approvisionnement et d'écoulement des productions de la région se multiplient. Le marché tend à s'organiser à l'échelle régionale.

Néanmoins, on constate encore de fortes fluctuations et différences de prix entre les pays de l'Union, qui pourraient être réduites par un commerce plus performant. Une des raisons est le manque de diffusion de l'information sur les marchés au niveau régional et une certaine «asymétrie d'information» au profit des grands commerçants.

Il est certain que pour profiter de cette ouverture des marchés, les producteurs, les consommateurs et les commerçants ont besoin d'informations sur les prix, les flux, les stocks, les réglementations à l'échelle régionale. Cette demande d'information des opérateurs est encore loin d'être correctement satisfaite.

Un système d'information sur les marchés régionaux (rassemblant en premier lieu les informations disponibles au niveau national) est donc indispensable. Ces informations existent dans les services statistiques et les SIM des différents pays. La demande d'information des opérateurs porte également sur les réglementations et les cours internationaux.

Pour correspondre aux besoins des opérateurs privés, améliorer la fluidité des marchés et stimuler la concurrence au niveau régional, le système d'information devra fournir au moins 4 types de données (avec des supports écrits et informatisés) :

⁵⁷ Voir enquête sur les flux transfrontaliers du CILSS 1999.

- une base d'information actualisée sur l'ensemble des **réglementations commerciales** (TEC, fiscalité intérieure, normes, règlements...) ;
- des données pertinentes et en temps réel sur **les prix et les marchés de la sous-région et au niveau mondial**. Les prix des céréales au niveau régional intéressent plusieurs types d'utilisateurs : les commerçants importateurs et exportateurs de céréales qui ont besoin de ces informations pour écouler leurs produits ou se porter acheteur sur les marchés étrangers ; ils intéressent aussi les groupements de producteurs ou les transformateurs qui veulent avoir accès aux marchés voisins ;
- **L'analyse de conjoncture** : il s'agirait ici (à partir de l'analyse des prix, des flux, des réglementations) de présenter le marché de quelques grands produits dans une perspective régionale, en commentant l'évolution des flux transfrontaliers (internes et externes à la région) et des écarts de prix entre les différents pays. L'analyse pourrait s'appuyer sur le dispositif d'information prévu au niveau des filières, en interprétant l'évolution des volumes, des prix et de leur rentabilité. Un support cartographique représentant les axes de commercialisation et les isoprix permettrait de synthétiser l'information. Une périodicité mensuelle devrait satisfaire les utilisateurs ;
- **Les prévisions sur l'évolution des prix** sont demandées par la plupart des opérateurs. La conception d'un modèle prévisionnel peut être développée sur différentes bases⁵⁸.

Le système sera souple, efficace et léger. Il s'appuiera sur ce qui existe déjà en termes de collecte et de traitement de l'information. Les informations seraient centralisées et traitées par un opérateur privé sous contrat avec l'UEMOA. Elles seront ensuite rediffusées aux opérateurs dans les divers pays membres, sous forme de bulletins périodiques ou par l'intermédiaire de réseaux interconnectés, utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

8.2 Sous-axe 2.2 : Gestion des ressources communes

8.2.1 Gestion de la transhumance transfrontalière

La transhumance transfrontalière est une pratique qui matérialise la complémentarité pouvant exister entre populations et écosystèmes de zones différentes de l'Union. La définition de règles communes est la condition de sa perpétuation ; en même temps, la poursuite de cette pratique traduira pour les éleveurs transhumants la réalité de l'intégration économique au sein de l'Union.

S'il existe des modes traditionnels de gestion de cette transhumance (accords sur les calendriers, échanges de divers types entre éleveurs et paysans des zones d'accueil), ces régulations atteignent aujourd'hui leurs limites. Car la transhumance tend à aiguiser les conflits fonciers avec les agriculteurs et à accentuer la pression sur les réserves et les forêts classées. De façon générale, la gestion de la transhumance transfrontalière a des composantes et des implications politiques, économiques, sanitaires et environnementales.

⁵⁸ En premier lieu sur une méthode empirique, dans la mesure où on peut dégager des tendances à partir des statistiques enregistrées sur plus de 5 années dans la plupart des pays. On peut d'autre part introduire des variables exogènes au niveau régional (variations des productions, changement des protections tarifaires, effets de substitution...) pour corriger les projections purement empiriques. Enfin, l'approche filière permet d'appréhender les variables qui sont discriminantes dans l'évolution des prix, telles que la variation des coûts de transport, les taxations, l'évolution des marges... A priori on pourrait envisager dans un premier temps des prévisions trimestrielles de prix.

Les pays qui reçoivent les élevages transhumants veulent à la fois en bénéficier (captage des animaux à bas prix issus des pays sahéliens, ce qui leur permet de limiter les prix et les importations de viande), tout en essayant d'en limiter les impacts négatifs (sécurité, problèmes fonciers, dégradation des zones d'accueil et de parcours, problèmes sanitaires).

Les problèmes liés à la transhumance transfrontalière sont d'autant plus importants que :

- les règlements de la CEBV, élargis récemment à la CEDEAO (carte internationale de transhumance, carnet de santé), sont peu appliqués, sauf pour les transits d'animaux destinés à la vente. Les administrations vétérinaires sont de fait assez démunies et les documents requis sont rarement disponibles aux postes frontières ;
- les seules procédures d'arbitrage existantes sont des commissions nationales, où il s'agit en fait d'indemniser certains propriétaires en cas de dégâts et ce, à un niveau purement national ;
- les projets d'aménagement des zones d'accueil n'ont pas eu l'ampleur souhaitable. La Côte d'Ivoire par exemple a aménagé des points d'eau, mais ils sont pour la plupart abandonnés, faute de mécanismes clairs de gestion de ces aménagements et d'une mise à plat des problèmes fonciers locaux.

Au total, il paraît clair que la transhumance transfrontalière doit donner lieu à une gestion concertée au niveau régional à moins de se convertir en un problème explosif, avec des conséquences économiques et politiques de moins en moins gérables. Certains pays proposent déjà l'interdiction de la transhumance transfrontalière. Par ailleurs, le bétail ne peut plus continuer à circuler dans les conditions actuelles, avec une pression croissante sur le foncier, sans égard pour les réserves classées et les questions sanitaires.

Les interventions de la Commission pourraient être de plusieurs types :

- Elargissement et actualisation des études réalisées par la CEBV⁵⁹, en matière de flux de bétail, suivi des parcours et des zones d'accueil, calendrier des déplacements. L'objectif serait de disposer d'un bon outil d'information (notamment cartographique), qui pourrait servir de base à la définition d'une politique régionale en matière de transhumance transfrontalière ;
- Financement d'actions-pilotes de type transfrontalier, avec pour objectif de mettre au point de nouveaux modes de gestion des parcours et des zones d'accueil aménagées. Ces projets permettraient d'associer les populations concernées des 2 côtés des frontières, dans le cadre du développement des collectivités locales et de la décentralisation, ce qui permettra de donner un contenu concret visible aux actions de solidarité et d'intégration, qui sont l'un des objectifs centraux de l'UEMOA. Il conviendra d'associer les transhumants à l'élaboration et au suivi de ces projets, non seulement au niveau des bergers mais aussi des véritables propriétaires des troupeaux, qui devront participer financièrement aux coûts de gestion des zones d'accueil et respecter les règlements sanitaires. A l'issue de cette phase pilote, un plan d'aménagement régional des zones d'accueil et des parcours pourra être envisagé (en parallèle avec la mise en place d'une réglementation) ;
- Un travail de définition de règles facilitant la gestion de la transhumance transfrontalière, qui devrait s'achever par un acte juridique de la Commission pour régenter les mouvements

⁵⁹ Notamment dans le cadre de « L'étude de faisabilité du projet Transhumance et insertion de l'élevage dans les zones agro-pastorales » CEBV 1992. De façon générale, le fonds documentaire et d'étude de la CEBV est très riche et il devrait être préservé et développé.

d'animaux. On peut supposer que le règlement (obligatoire et directement applicable par les Etats-membres) soit l'instrument approprié. L'enjeu est de faire adopter par les Etats des règles communes de transit des animaux au travers des frontières. Comme pour tout processus de normalisation, ces règles devront s'accompagner de procédures de contrôle (à la charge des administrations nationales) et de règlement des différends au niveau régional. Une réflexion pourrait être menée sur les mécanismes à mettre en place au niveau des Etats pour couvrir les frais de mise en application effective de la réglementation.

8.2.2 Gestions commune de la ressource maritime

La caractéristique de la pêche est que la ressource circule librement au-delà des frontières administratives des Etats. C'est donc un secteur où une intervention au niveau régional se justifie pleinement et où l'UEMOA a un rôle central à jouer, à côté de la CSRP (Commission Sous Régionale des Pêches), d'autant plus que 3 pays côtiers (Bénin, Togo et Côte d'Ivoire) ne sont pas intégrés à cette OIG.

Soulignons qu'il ne s'agit pas ici de définir la politique de la pêche, ce qui relèverait de l'axe I relatif à l'adaptation des grandes filières. Le secteur est abordé à ce niveau en tant qu'il pose le problème d'une gestion commune d'une ressource régionale.

8.2.2.1 Le rapprochement des politiques est un impératif à court terme

Les réserves de poisson sont en diminution en particulier pour les poissons démersaux côtiers à cause d'une intensification de la pêche et de techniques peu sélectives ; en même temps certaines espèces sont sous-exploitées (petits pélagiques). Deux sous-secteurs, industriels et artisanaux, se font une forte concurrence sur certaines espèces. Les perspectives d'évolution laissent apparaître que même si l'on s'attelle à faire diminuer la pression sur la ressource au niveau de la pêche industrielle, la tendance à la hausse des prix rendra l'activité de plus en plus attrayante pour les pêcheurs artisanaux, ce qui ira à l'encontre de l'objectif de maîtrise et conduira à terme à une diminution des captures. Le risque serait alors que la surexploitation soit exportée vers les pays voisins ce qui ne peut constituer une solution.

Les enjeux pour chaque pays de l'Union peuvent alors être résumés sous forme de 3 questions :

- Comment assurer un développement du secteur sans compromettre l'équilibre de la ressource dans la région ?
- Comment accroître les droits de pêche à l'étranger compte tenu de la raréfaction de la ressource dans chacun des pays et compte tenu de l'importance de la pêche dans l'économie et la sécurité alimentaire de tous les pays de l'UEMOA ?
- Comment concilier l'attribution de droits de pêches à des tiers dans le cadre d'accords de réciprocité ou de coopération sans pénaliser les opérateurs nationaux ?

8.2.2.2 Les principes d'intervention de l'UEMOA

L'intervention reposera sur 3 principes :

- il convient d'abord d'établir un **traitement différencié** entre pays membres de l'Union, pays voisins immédiats (avec lesquels une concertation approfondie pour la gestion des pêches doit être réalisée) et autres pays tiers (selon le principe de préférence communautaire) ;
- Il faut définir les besoins non seulement en fonction des seuls pays côtiers, mais aussi de l'hinterland ;

- enfin, il faut envisager une gestion durable de la ressource régionale, sans parier sur une extension improbable des zones de pêches des opérateurs de l'Union.

8.2.2.3 Les objectifs de la politique de gestion de la ressource maritime

La politique relative à la gestion de la ressource maritime aura trois objectifs spécifiques :

- aménagement et gestion durable de la ressource, dans le cadre motivé d'une gestion rationnelle ;
- valorisation maximale de la ressource dans une perspective régionale ;
- satisfaction de la demande régionale (avec une offre à un prix raisonnable).

8.2.2.4 Les interventions et les instruments

Certains des instruments utilisés pour la gestion des filières agricoles peuvent l'être pour la pêche : c'est le cas de la politique tarifaire sur les produits et les intrants, de la fiscalité des entreprises ou des normes sur les produits. On se concentre ici sur les interventions propres au secteur de la pêche permettant d'assurer la gestion rationnelle de la ressource :

1) Appui au développement des droits de pêche au bénéfice des exploitants de l'Union

Instrument : coordination des politiques de négociation de droits de pêche ; constitution ou renforcement des instances régionales.

2) Réduction de l'effort de pêche et limitation des captures, pour augmenter la qualité des produits (déterminant à l'exportation) et l'abondance (déterminant pour le maintien des prix sur le marché régional)

Instrument : définition d'une politique prudentielle ; renforcement de la surveillance des pêches et la sécurité en mer par un effort financier et la recherche de la coopération d'organismes spécialisés.

3) Adoption de normes de qualité internationales à l'exportation

Instrument : appui aux organismes de contrôle de la qualité, des laboratoires et centres certificateurs (cf. paragraphe correspondant).

4) Diffusion de technologies de valorisation et de transformation artisanale moins coûteuses en intrants ;

Instruments : information des acteurs publics et privés ; recherche halieutique ; fonds régional agricole.

5) Structuration des professionnels, renforcement de la capacité d'organisation des acteurs ;

Instrument : gestion participative à la définition des mesures et renforcement des organismes professionnels (cf. chapitre correspondant).

8.2.2.5 La coordination des politiques pour une défense des pêches régionales

Certaines mesures ne peuvent pas être appliquées à une échelle nationale sans risque de gaspillages importants. Par exemple, des mesures conservatoires - comme la fermeture annuelle saisonnière ou temporaire (repos biologique) pour préserver le développement des juvéniles ;

l'interdiction de certaines techniques à certaines périodes (pêches à faible sélectivité, tels que chaluts à crevettes, sennes de plage) ; la limitation des captures par quotas ou la définition de taux maximum de captures accessoires - supposent une concertation entre pays voisins, compte tenu du partage des ressources et de la forte implication de la pêche artisanale plus difficilement contrôlable. Le principe des quotas n'est envisageable que si l'ensemble des pays riverains mettent en place un système de contrôle cohérent. L'UEMOA doit également entreprendre une concertation approfondie avec les pays côtiers voisins immédiats.

Les mesures doivent être différencierées vis à vis des pays tiers. Le principe de préférence régionale doit guider les choix de l'ensemble des pays de la zone. Mais on ne peut ignorer les différences de développement et de productivité des flottes nationales. Dans ces conditions, les allocations de licences de pêches aux navires étrangers doivent reposer sur la notion de « *reliquat susceptible d'être octroyé à des Etats tiers* », conforme à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Il est prématuré d'avoir une application régionale de ce principe, compte tenu des inégalités entre pays membres. Chacun devra être en mesure de défendre son intérêt. Toutefois, il est nécessaire pour certaines espèces ou types de pêches, notamment pour les pélagiques migrateurs, de réaliser des plans d'aménagement régionaux pour limiter le volume régional de licences ou de captures globales (quotas par pays).

8.2.2.6 *Liaisons avec les organisations régionales*

La coordination des politiques, comme l'harmonisation des règles, doivent permettre de parler d'une seule voix dans les instances internationales. L'UEMOA peut alors contribuer à l'élaboration d'une stratégie commune aux Etats membres. Mais comme les instances régionales n'ont qu'un chevauchement géographique partiel - CSRP, Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les Etats riverains de l'Atlantique, Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE)⁶⁰, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, CICTA - l'UEMOA devrait trouver sa place pour défendre les intérêts de ses membres, bien que certains organismes soient déjà structurés de longue date et jouent un rôle qu'il ne s'agit pas de doubler.

La Commission sous-régionale des pêches (CSRP)⁶¹ sera le partenaire privilégié de la Commission de l'UEMOA pour l'harmonisation des politiques halieutiques. L'UEMOA devra favoriser le rapprochement des 3 pays qui ne font pas partie de la CSRP (Côte d'Ivoire, Togo, Bénin).

Les organismes régionaux sont amenés à jouer un rôle fondamental dans la gestion des ressources halieutiques : l'article 9 de l'accord des Nations-Unies sur les stocks de poisson de 1995 prévoit l'établissement d'organismes régionaux des pêches. Or, l'article 8 stipule que seuls les Etats membres d'une organisation régionale compétente (la CSRP fait partie de la liste reconnue par les Nations-Unies) ou qui acceptent d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisme en question (en l'occurrence, la CSRP), ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures. Cette clause serait exigeante quant à l'incorporation de nouveaux membres dans la CSRP, mais garantirait que tous les pays obtenant des droits de pêcher sur la zone de compétence de la CSRP seraient soumis aux règles de gestion et de conservation de la ressource.

⁶⁰ Le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Sénégal, le Togo en font partie ; son siège est à Accra.

⁶¹ Les pays suivants en font partie : Cap-Vert, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mauritanie, Sénégal.

Les organismes régionaux sont ainsi devenus le champ d'application de nombreux accords et conventions signées depuis la Convention de 1982⁶². La Communauté internationale par le biais des Nations-Unies a décidé de renforcer le rôle joué par les organismes régionaux des pêches dans la gestion et la conservation des pêches de capture marines, en particulier par la mise en œuvre des instruments post-Convention de 1982. C'est aussi aux organismes régionaux de faire pression auprès des organisations internationales pour qu'elles fassent respecter les engagements multilatéraux, comme la Déclaration de Rome sur l'application du code de conduite pour une pêche responsable (mars 1999)⁶³.

En conclusion, on admettra que la politique de l'UEMOA dans le domaine de la pêche doit être définie en étroite liaison avec la CSRP. Néanmoins, la Commission a un avantage comparatif clair, par rapport aux autres OIG, pour tout ce qui concerne les négociations commerciales internationales concernant la pêche et pour l'application par les Etats des règles définies au niveau régional.

8.2.2.7 *La gestion rationnelle des pêches*

Les Etats membres de la CSRP se sont engagés à harmoniser certaines règles de gestion des ressources halieutiques⁶⁴, avec pour objectif à terme d'avoir des activités communes de maîtrise des stocks de poisson. Le rôle de la Commission de l'UEMOA serait de veiller à ce que les conventions entre pays de la CSRP soient retranscrites dans les droits nationaux selon un calendrier précis.

8.2.2.8 *Le système de surveillance et de protection de la pêche*

Les systèmes nationaux de surveillance des zones économiques exclusives (ZEE), pour assurer le respect de la réglementation et la sanction des infractions, doivent être promus. La responsabilité de l'application des règlements doit incomber aux Directions des pêches de chaque pays. Seul un réseau de stations permet de réaliser cette tâche, ainsi que la possibilité de réaliser des inspections de navires et la disponibilité en embarcation pour arraisionner les navires de pêche. Les patrouilles maritimes et la surveillance aérienne doivent compléter le dispositif, tant pour le contrôle des pratiques de pêche que de la pollution et le sauvetage en mer. Une convention - comme celle sur la coopération sous-régionale dans l'exercice du droit de poursuite maritime de 1993, qui définit les règles d'arraisonnement des navires et la répartition

⁶² Citons : la Déclaration de Rio de 1992 et le Programme d'action 21 adopté par la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement ; l'Accord de 1993 visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion ; le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 ; le Consensus de Rome sur les pêches mondiales de 1995 ; la Déclaration et le Plan d'action de Kyoto de 1995 sur la contribution des pêches à la sécurité alimentaire et l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poisson, dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des ZEE et des stocks de poissons grands migrateurs ...

⁶³ Cette déclaration signée par 125 pays, dont ceux de l'UEMOA (à l'exception du Togo, du Niger et du Mali), exige que « la FAO aide les pays en développement dans leurs efforts pour appliquer le code de conduite et d'inviter les organismes donateurs et les institutions de financement à accroître leur assistance technique et financière à cet effet ». L'une des concrétisations de cette intention est la mise en œuvre du programme Sustainable Fisheries Livelihoods (SFL) par la FAO, en association avec la coopération britannique et 25 pays d'Afrique de l'Ouest, dont tous les pays de l'UEMOA.

⁶⁴ Convention pour la détermination des conditions d'accès et d'exploitation des ressources au large des côtes des Etats membres de la CSRP, 1993.

des coûts engendrés par la poursuite - ne peut être appliquée que si existent les moyens matériels de surveillance et de chasse.

8.2.2.9 Les systèmes de recherche et d'information

La maîtrise de la ressource nécessite d'avoir une connaissance plus fine de la dynamique des populations et de l'évolution de leur habitat. Les efforts faits par les Etats de l'UEMOA sont très inégaux en termes de suivi. A l'interface entre une politique de la pêche et une politique environnementale, l'UEMOA devrait contribuer à la connaissance de la bio-diversité et à sa reproduction. Cela passe par une meilleure information et un contrôle des habitats critiques (frayères, mangroves, zones protégées) ; la recherche sur les pratiques de pêches les plus à risque (chalutage) ; l'observation de l'accumulation des polluants, des sédiments et des contaminations organiques dans l'eau. Certains pays, comme le Sénégal, sont plus avancés dans les systèmes d'information. La Commission pourrait jouer un rôle de facilitateur de la mise en réseau des institutions nationales. Sachant que la question de la pêche n'est primordiale que pour certains pays de l'Union, dans une première phase, il ne paraît pas prioritaire que la Commission se dote d'une structure propre. La Commission pourrait contribuer à orienter les financements sur certains thèmes prioritaires, dont la mise en place lourde nécessite un effort à l'échelle régionale.

8.2.2.10 Les besoins de financement au niveau régional

Le financement des activités de la pêche relevant de chaque Etat, on recommande la mise en place au niveau régional de moyens de financement, issus du Fonds Régional Agricole. Ce fonds visera à favoriser l'adaptation des capacités et techniques de pêches aux ressources disponibles, et assurer la valorisation et l'adaptation des produits aux conditions du marché.

Parmi les mesures prioritaires et de portée régionale, on peut citer le financement :

- des équipements de surveillance et de contrôle ;
- des programmes de recherche sur les pêches ;
- des investissements de mise aux normes des industries de transformation ;
- des institutions de diffusion de l'information ;
- des organisations de producteurs.

Ces actions devraient être cofinancées selon les cas par les Etats, les opérateurs et le Fonds Régional Agricole.

8.3 Liaison avec les autres politiques sectorielles de l'UEMOA

La libre circulation des biens est une condition de réalisation du marché agricole unique. Si le problème est du ressort d'autres Départements au sein de la Commission (transport et commerce principalement), le secteur agricole n'en est pas moins très directement impliqué :

- Il subsiste une série d'entraves informelles aux échanges, du fait principalement des contrôles routiers. Ces entraves liées à la corruption pénalisent sérieusement la compétitivité des filières et fragmentent les marchés. Elles induisent des coûts élevés pour les opérateurs privés, qui se répercutent inévitablement sur les prix aux consommateurs. L'observation des pratiques anormales, la lutte efficace contre la corruption et l'amélioration du droit et du fonctionnement

de la justice (permettant des recours effectifs et l'application de la loi) sont des aspects fondamentaux de l'amélioration du fonctionnement des marchés et de l'intégration régionale ;

- Le maintien des monopsonies locaux sur certaines filières peut constituer une barrière non-tarifaire au développement des échanges. Par exemple, pour la filière coton, certains pays ont procédé à une réelle privatisation, alors que d'autres (comme le Sénégal et le Mali) ont maintenu une position de monopsonie sur la collecte et la commercialisation du coton-graine, à travers des sociétés nationales qui gardent l'exclusivité de l'achat et de la vente de coton. Ces semi-privatisations ne sont évidemment pas compatibles avec le libre échange des produits du cru⁶⁵ ;
- Les procédures administratives de passage de frontière entre les Etats de l'UEMOA restent encore longues et lourdes. Il en va de même pour les procédures de débarquement dans les ports maritimes, ce qui entraîne des retards et des pertes importantes pour les marchandises importées et en transit ;
- Les commerçants, qui importent ou exportent des produits agricoles d'un Etat de l'UEMOA à l'autre, sont en fait très peu nombreux. Le commerce inter-Etats suppose des réseaux de correspondants, des fonds de roulement importants et des systèmes d'information que peu de commerçants maîtrisent. Il se crée ainsi sur certains circuits des quasi-monopoles de transitaires, qui ne sont pas favorables à la fluidification des échanges et à la péréquation des prix ;
- Enfin, hors des grands axes bitumés, le réseau routier favorise peu les échanges inter-Etats et l'entretien des routes transfrontalières pose encore des problèmes.

Des actions sont entreprises par l'UEMOA sur ces différents points par d'autres Départements que l'agriculture. Il conviendra notamment d'articuler la Politique agricole de l'Union avec la Politique industrielle Commune (PIC), qui couvrira l'agro-industrie. De même, les problèmes relatifs aux engrains et aux pesticides concernent également la politique environnementale. On soulignera toutefois que les structures de concertation, sur lesquelles s'appuiera la Commission pour mettre en œuvre la Politique agricole de l'Union, seront des lieux privilégiés pour recueillir les avis des opérateurs sur ces différents points (cf. partie III).

9. AXE 3 : INSERTION DANS LE MARCHE MONDIAL ET LA SOUS-REGION

La décennie à venir sera marquée par d'intenses négociations commerciales internationales où le secteur agricole aura un rôle central. L'UEMOA dépend fortement des échanges agricoles internationaux, à la fois pour ses recettes en devises, mais aussi pour son équilibre alimentaire. L'enjeu de ces négociations, pour l'UEMOA, n'est pas seulement l'ouverture ou la protection des marchés, ce sont aussi les alliances commerciales, les normes, les contrôles sanitaires et les financements extérieurs dont peut bénéficier le secteur agricole. Dans ces négociations le pragmatisme doit être de rigueur. Il faut donc garder assez de souplesse pour s'adapter rapidement aux changements de conjoncture et négocier au mieux chacun des accords.

Dans cette perspective, plusieurs mesures s'imposent pour mener à bien les négociations :

- il est d'abord nécessaire avant chaque négociation d'obtenir le consensus des différents Etats de l'UEMOA sur les positions communes. Ceci suppose des procédures de concertation à l'intérieur des pays et au niveau régional, et des structures efficaces de négociation.

⁶⁵ Ce type de problèmes relève également de la gestion des filières (cf. axe 1).

- vu la complexité et la diversité des questions à débattre, il est aussi indispensable de mettre en place un cadre de concertation avec les opérateurs privés ;

- enfin, il faut maîtriser les enjeux, ce qui suppose des informations fiables et des analyses. Il est donc indispensable de disposer d'un système d'information permettant d'orienter les négociations, de simuler les effets économiques des différentes positions et de juger rapidement des conséquences des différents compromis.

Les avantages d'un traitement au niveau régional de l'UEMOA des différentes négociations commerciales agricoles internationales sont évidents. L'UEMOA constitue un marché qui intéresse les partenaires commerciaux, parce que ce marché est maintenant important et a des règles communes. De même, les exportations UEMOA, pour certains produits, ont désormais un poids qui devrait permettre d'obtenir certains avantages auprès des acheteurs.

Mais il faut souligner que les pays de l'Union ont encore peu d'expérience dans la préparation de négociations communes. Il faut donc en définir les mécanismes et les moyens.

9.1 Objectifs spécifiques

Dans les prochaines négociations internationales, certains objectifs sont cruciaux pour l'avenir de l'agriculture de l'UEMOA. Ces objectifs sont partagés par les différents pays de l'UEMOA. Il s'agit :

- pour les exportations agricoles d'obtenir des débouchés assurés à des prix régulés. Si l'accès aux marchés de l'UE est peu limité par les droits d'entrée⁶⁶, ce n'est le cas ni pour tous les produits, ni pour les produits qui sont exportés vers d'autres destinations. Il faut donc chercher à multiplier les accords commerciaux avec d'autres partenaires et, dans les négociations APER, garder et (si possible) élargir les avantages acquis pour l'accès au marché européen. Parallèlement, il faut chercher à obtenir pour les exportations agricoles des prix plus stables, ce qui suppose de défendre certaines clauses et avantages dans les négociations OMC et APER.

- de limiter la dépendance alimentaire. Un certain nombre d'importations viennent concurrencer fortement les productions nationales ; d'autres sont considérées comme nécessaires dans la mesure où elles aident à combler les déficits de production. Il faut donc disposer dans les négociations des outils permettant, selon les produits, de défendre le marché national. Il faut donc bien négocier les accords de libre-échange et les clauses de protection utilisables, par exemple, dans le cadre de l'OMC.

- d'obtenir une insertion progressive de l'Union dans le marché mondial, afin d'avoir le temps de préparer l'agriculture de l'UEMOA à mieux affronter la concurrence internationale. Des alliances sont ici à trouver dans les négociations avec les pays ou les groupes de pays qui partagent cette position.

A priori, on peut conseiller d'étudier plusieurs positions de négociations portant sur les points suivants :

⁶⁶ Les limitations au marché sont essentiellement d'ordre sanitaire (par exemple, les nouvelles normes européennes pour l'aflatoxine pour l'arachide de bouche ou pour les résidus de pesticides pour les produits horticoles). Ces normes sont jugées trop strictes par les exportateurs africains.

- dans les négociations avec l'OMC, obtenir le statut de PMA pour l'UEMOA⁶⁷ et les dérogations s'y attachant ;
- l'utilisation des clauses particulières de l'OMC pour protéger le marché de l'UEMOA, notamment le traitement spécial et différencié, qui prévoit des délais pour la mise en œuvre des accords ;
- la protection contre les fluctuations de prix internationaux, en utilisant les instruments compatibles avec l'OMC (la clause spéciale de sauvegarde, les clauses de sauvegarde classiques, la tarification glissante, les stocks de sécurité alimentaire), mais aussi la lutte contre le dumping avec ses formes nouvelles que sont les découplages des aides à l'agriculture ;
- la prorogation des mécanismes de compensation aux pertes d'exportation ;
- l'obtention du Traitement Spécial et Différencié pour l'ensemble des pays de l'UEMOA ;
- l'application des Accords sur les Mesures Sanitaires et Phytosanitaires et les Obstacles Techniques au Commerce ;
- la révision de l'accord sur les Aspects du Droit de la Propriété intellectuelle (ADPIC), surtout pour l'accès aux nouvelles technologies, à la reconnaissance des savoirs traditionnels, et au rejet de la proposition visant à étendre l'usage des brevets aux semences ;
- la reconnaissance des fonctions non-marchandes de l'agriculture dans le cas spécifique des PED (sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté, importance du secteur rural pour le développement économique). Il s'agit ici de sortir d'une approche strictement commerciale des problèmes agricoles et de pouvoir protéger (si besoin est) certaines filières du secteur, en soutenant notamment l'intégration d'une « boîte Développement » au sein du dispositif de l'OMC.

9.2 Les instruments indispensables pour mener à bien les négociations

Trois instruments sont indispensables pour maîtriser les négociations internationales :

- la mise en place d'un processus efficace de concertation interne à l'Union, avec des structures permanentes de négociation ;
- la formation des négociateurs ;
- un système d'information et d'aide à la décision dans les négociations.

Pour l'instant, l'UEMOA n'a aucun de ces instruments qui sont essentiels dans toute négociation.

9.2.1 Un processus efficace de concertation interne à l'Union

Il est nécessaire, avant chaque négociation, d'obtenir le consensus des différents pays de l'UEMOA sur les positions communes de négociation. Ceci suppose des procédures de concertation à l'intérieur des pays et au niveau régional.

⁶⁷ Le cas est inédit : il y a six pays déclarés PMA et deux considérés comme PED. Si la majorité par statut devait l'emporter, cela correspondrait sans nul doute à un statut de PMA. La question est de savoir maintenant si les autres pays membres de l'OMC vont accepter que la Côte d'Ivoire et le Sénégal aient les avantages du statut PMA. Ces deux pays auront peut-être à négocier des concessions avec les autres membres de l'OMC pour obtenir leur accord ?

Actuellement rares sont les pays qui ont institutionnalisé une structure ou un groupe de réflexion sur l'agriculture et les négociations internationales commerciales⁶⁸. Vu la complexité et la diversité des domaines de négociations, il est indispensable d'impliquer **au niveau national** les opérateurs privés. Chaque Etat membre mettra en place les structures qui sont adaptées à sa propre situation. Néanmoins, il serait utile que des représentants du secteur privé (OP, syndicats patronaux, chambres consulaires) et de la société civile (ONG, associations de consommateurs, etc.) participent au débat.

Au niveau régional, rien n'existe actuellement pour préparer les négociations agricoles. Un comité spécialisé est à mettre en place (voir partie III). Ce comité proposerait des positions communes pour chacune des négociations (OMC, EU, accords bilatéraux) aux instances de l'UEMOA chargées de négocier. Ce comité réalisera cette tâche sur la base du travail des comités nationaux, à partir d'une concertation de la société civile et d'un système d'information d'aide à la décision. Il aurait aussi pour tâche d'informer régulièrement les différents pays des enjeux et de l'avancée des négociations.

Le problème est ici principalement institutionnel. Des propositions sont présentées dans la partie III.

9.2.2 La formation des négociateurs et le renforcement de la représentation de l'UEMOA dans les négociations

Les négociations commerciales agricoles sont devenues très complexes avec la grande diversité des sujets traités. Certaines négociations demandent des connaissances très pointues, qui ne sont pas encore suffisamment maîtrisées par la plupart des négociateurs africains. Des formations sont donc nécessaires ; par exemple pour les accords SPS/OTC, où il faut négocier l'adoption des normes, mais aussi pour les réglementations spécialisées dans le cadre de l'OIE, du Codex et de la CIPV. Une assistance technique et des études d'impact peuvent être demandées pour certaines négociations techniques. L'objectif est donc de constituer une véritable « équipe de négociateurs », rompue aux techniques de négociations (grâce à des formations spécifiques), et suffisamment nombreuse pour se relayer lors des longues réunions au moment des négociations. Il faut aussi que cette « équipe de négociateurs » soit pérennisée et que ses membres soient fidélisés.

Il convient également d'améliorer la représentation des pays de l'UEMOA à Genève : aujourd'hui, seuls la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont une représentation permanente à Genève et elles s'occupent de l'ensemble des organisations du système des Nations-Unies. Il faut par conséquent renforcer globalement cette équipe et mettre en commun les ressources humaines des différents pays de l'UEMOA. Les négociations commerciales dans le domaine agricole ne se limitent pas aux seuls aspects de négociations « générales », du type OMC ou ACP/UE. Il y a aussi toute une série de négociations plus techniques, par exemple dans les instances de normalisation (OIE, CIPV, Codex), ainsi que pour d'autres accords (protocole de Carthagène relatif au commerce des OGM, la CDB et les autres Accords Multilatéraux sur l'Environnement, brevet du vivant, protections des semences, etc.). Or, dans ces espaces de négociations très techniques, la représentation des pays africains n'est pas aussi efficace qu'elle devrait l'être. Là aussi, le niveau régional (concentration des moyens et de l'expertise) permettrait d'être sans doute plus présent et actif. Une solution avantageuse pourrait être aussi, dans certains cas, d'utiliser les compétences des pays en fonction de leur expérience sur certains thèmes ou de

⁶⁸ Certains pays ont organisé des groupes informels autour des négociations OMC.

leur spécialisation (exemple : le Sénégal, lors de la négociation des normes sur l'aflatoxine dans le cadre du Codex).

9.2.3 Un système d'information d'aide à la décision dans les négociations

Il est indispensable de mettre en place un système d'information d'appui aux négociations. Ce système d'information pourrait avoir 2 volets :

- Le premier volet aurait pour objectif de produire et diffuser de l'information et des analyses aux responsables des négociations (comités nationaux) des différents pays de l'Union. L'enjeu étant de définir des positions communes, il est indispensable que chacun soit au même niveau d'information et puisse de façon permanente présenter son avis sur les différents points. Le support le plus adapté pour ce type de circulation de l'information est **un site Internet** réalisant des publications et commentaires réguliers. Ce site présenterait et analyserait les informations sur les accords commerciaux internationaux concernant l'agriculture de l'UEMOA (résumé des règles OMC, des accords de Cotonou, calendrier des négociations, analyse des enjeux et d'impact, comparaison des tarifs des divers pays ...) ;
- Le deuxième volet vise à aider les négociateurs à définir des positions de négociation dans le domaine agricole. A cette fin, on doit disposer de moyens pour réaliser des **études spécifiques** sur l'impact des mesures qui seraient soutenues dans les négociations. Il serait aussi très utile de disposer de **petits modèles** utilisant peu d'information, mais permettant de **simuler les effets**, par exemple, d'un changement de tarif extérieur ou l'impact économique d'un accord de libre-échange. Ces modèles devraient permettre de juger rapidement des conséquences économiques des points de négociations conflictuels et des avantages des différents compromis.

Ce dispositif d'aide aux négociations sera l'une des composantes du système d'information agricole régional, qui sera présenté dans la partie III. Il utilisera dans ce cadre les bases de données prévues sur les filières et les statistiques agricoles.

Partie III : MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ET PREMIER PLAN D'ACTION

Les actions à engager par l'UEMOA pour mettre en œuvre les grands axes de la Politique agricole de l'Union sont nombreuses et diversifiées ; elles posent des problèmes différents selon le type d'intervention. Certaines demanderont la mise en place de structures, la mobilisation de fonds et des accords préalables entre les différents Etats de l'Union. D'autres seront moins complexes et pourront être réalisées plus rapidement. Enfin, certaines actions pourront démarrer sous une forme simplifiée, puis monter progressivement « en puissance », pour aboutir à une forme plus achevée d'intervention et d'organisation. C'est la voie que nous préconisons dans la plupart des cas.

Dans le cadre de ce rapport, destiné à servir de base aux discussions au niveau des Etats et des opérateurs privés, on se concentrera sur 3 points :

- Les structures à mettre en place pour la mise en œuvre des actions ;
- Les besoins de financement de la Politique agricole de l'Union ;
- Un calendrier des d'actions prioritaires.

10. STRUCTURES NECESSAIRES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS

10.1 La nécessité d'un cadre de mise en œuvre et de gestion de la Politique agricole de l'Union

Pour la plupart des actions, le Département du Développement Rural et de l'Environnement devra **organiser des concertations** qui impliqueront plusieurs acteurs : les professionnels du secteur agricole⁶⁹, les Etats membres et les autres Départements de l'UEMOA. Dans certains cas, d'autres acteurs seront représentés tels que : OIG, bailleurs, organisations de la société civile... Il est donc nécessaire de mettre en place des **lieux de concertation** servant de relais au DDRE dans tout le travail de préparation, de contrôle et de suivi des décisions. Ces lieux de concertation, selon la nature et la complexité des tâches à accomplir, peuvent être des structures *ad hoc*, allant de la réunion informelle à des comités techniques permanents. L'UEMOA a déjà une expérience dans le domaine de l'industrie textile où un cadre de concertation Commission – Etats membres – Professionnels a été mis en place.

Afin de ne pas alourdir le cadre institutionnel, nous proposons les principes suivants :

- **Une approche pragmatique.** Il n'est pas nécessaire de créer des comités ou des commissions chaque fois qu'un problème particulier se pose. L'exemple récent de l'adaptation du TEC pour les poussins d'un jour montre que certains problèmes peuvent être résolus sans formaliser les relations. Inversement, pour la préparation des négociations internationales, il sera nécessaire d'institutionnaliser des structures-relais où les Etats et les opérateurs peuvent régulièrement définir leur avis et positions ;
- **Une approche progressive.** Nous proposons que la Commission s'appuie sur un dispositif évolutif, dont le renforcement progressif lui permettra d'assumer graduellement des tâches et des responsabilités de plus en plus complexes et

⁶⁹ L'expérience montre que la concertation préalable est indispensable pour que les décisions prises soient pertinentes, réalistes et, en fin de compte, appliquées.

spécialisées. Ce sera le cas pour le passage de l'adaptation des grandes filières au marché unique à la programmation des investissements.

La forme des structures à mettre en place (organisation, membres, statut) dépend du type de décisions (règlements, directives, cadres d'orientation, programmation), que l'UEMOA sera amenée à prendre, sur proposition du DDRE. On distinguera schématiquement 3 types de décisions, que la Commission pourrait être amenée à proposer :

- des propositions concernant des réglementations (TEC, taxes, normes ...);
- des propositions de programmes visant à orienter les financements et à mobiliser des financements extérieurs ;
- des mesures relatives à l'utilisation d'un fonds régional agricole qui serait mis en place au sein de la Commission.

On aurait donc, selon la nature des mesures et des actions à entreprendre, 3 niveaux d'organisation différents :

- Au niveau 1, les propositions portent sur des *réglementations*. Certaines sont déjà en vigueur, comme les règlements sur les tarifs douaniers, les taxes ou le marché intérieur. Elles seront réexaminées dans le cadre de la Politique agricole de l'Union et adaptées, si nécessaire, aux besoins et spécificités des filières agricoles. D'autres types de réglementations devront aussi être abordées, comme la normalisation des intrants et des produits, les normes sanitaires ou les positions à défendre dans les négociations agricoles internationales. Dans ce cas, la Commission a besoin d'un dispositif de concertation avec les opérateurs et, dans certains cas, de comités techniques où les Etats pourront débattre de leurs différentes positions.

- Au niveau 2, le travail portera sur une *programmation des investissements* nécessaires au développement des grandes filières, dans le but de les adapter au marché régional et à la conjoncture internationale. L'objectif à ce niveau est d'abord d'identifier les besoins, en évaluant les coûts et de proposer une répartition des ressources financières permettant un développement équilibré du secteur rural et des agricultures des différents pays de l'Union. Il s'agira ici d'une programmation *indicative*, dans la mesure où la décision de financement reviendra aux Etats et à leurs partenaires. Ce type d'approche et de programmation nécessitera une structure d'arbitrage et de décision un peu plus complexe ;

- Au niveau 3, les décisions portent sur la *répartition et l'utilisation du fonds régional agricole*. Il s'agit donc, en plus du travail précédent de programmation indicative, de répartir par filière et par pays des ressources *communes* issues de ce fonds et de décider de leur emploi, avec l'accord des Etats-membres. La mise en place de ce fonds nécessitera une préparation des décisions et des structures de mise en œuvre, de contrôle et de suivi plus complexes. Il s'agit donc d'un niveau d'organisation plus achevé, dont la mise en place demandera du temps et un montage rigoureux.

En conséquence, nous proposons que la Commission s'appuie, pour engager les premières actions, sur des structures légères et évolutives, dont la montée progressive « en puissance » lui permettra d'assumer graduellement des tâches et des responsabilités de plus en plus complexes et spécialisées. On soulignera que ces structures *ad hoc* ne seront pas permanentes, pour la plupart d'entre elles ; elles seront principalement activées en fonction des besoins. Tout doit donc être fait pour que ces lieux de concertation et de décision restent légers.

10.2 Structures à mettre en place pour l'adaptation des grandes filières et de l'environnement de la production

Le DDRE a besoin de rouages intermédiaires pour préparer correctement les décisions concernant les filières agricoles et suivre leur application et leurs effets sur le terrain. Il en va de même des mesures transversales. Ces rouages doivent aussi permettre de mener à bien le processus permanent de concertation avec les professionnels des filières et les Etats.

Pour de nombreuses filières, l'institutionnalisation de lieux de concertation ne sera pas nécessaire. Pour les filières où il y a peu d'opérateurs, les problèmes peuvent être réglés rapidement dans la plupart des cas, s'il s'agit par exemple d'adapter au TEC. Par contre, un minimum d'organisation est nécessaire pour régler les problèmes plus complexes. C'est le cas par exemple des filières huiles, sucre, viande/lait et riz, qui demanderont certainement des négociations approfondies pour obtenir un consensus sur le TEC et pour décider des programmes de développement et de reconversion.

On distinguerá donc 2 stades :

Stade 1 : la proposition est de créer **uniquement pour quelques grandes filières** des « Comités consultatifs pour l'adaptation des filières ». Ils seront des lieux de dialogue et de proposition, où les acteurs principaux de chaque filière donneront leur avis sur les mesures et décisions à prendre, pour en améliorer le pilotage au niveau régional. Ils seront dans ce cadre amenés à discuter de l'ensemble des problèmes de réglementation posés au sein de leur filière, qu'il s'agisse du TEC, des taxes internes, des normes sanitaires ou de mise en marché..., avec toutes les implications possibles que ces problèmes pourront avoir sur les positions à défendre au sein des négociations internationales. Les Comités discuteront aussi des politiques et des mesures d'accompagnement qu'il serait souhaitable ou nécessaire de mettre en place pour adapter leur filière au marché régional et assurer son développement. Le rôle de ces Comités n'est donc pas limité à l'axe 1, car ils interviendront de fait sur *tous* les axes de la Politique agricole de l'Union, en apportant dans chaque domaine les avis et propositions des professionnels des filières. Ils ont de ce fait une fonction centrale dans le dispositif institutionnel.

Les comités seront présidés par le Commissaire au Développement Rural et à l'Environnement ou l'un de ses représentants au sein du DDRE. Ils rassembleront, si besoin est, des représentants des Etats membres, mais surtout les opérateurs (producteurs, transformateurs, commerçants), représentés par la confédération au niveau régional de leurs professions ou de leurs interprofessions⁷⁰.

Ces Comités jouent un rôle clé dans le dispositif ; ils seront donc soutenus en conséquence. Ils pourront s'appuyer sur le système spécifique d'information et d'analyse prévu pour le pilotage des filières, ce qui permettra de faire des études et des recherches, tout en disposant d'une base de données économiques, régulièrement alimentée. Ils bénéficieront aussi d'appuis-conseils et de formations adaptées, leur permettant de jouer au mieux le rôle d'orientation et de conseil qui leur est assigné. L'accent sera mis sur le renforcement des organisations professionnelles, dont les capacités et l'organisation au niveau régional seront soutenues aux plans techniques et financiers (cf. les mesures transversales). On soulignera que les organisations de producteurs « répondront » d'autant mieux qu'elles seront clairement sollicitées. La réaffirmation de leur rôle central dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Politique agricole de l'Union constitue donc un levier puissant pour soutenir leur fédération au niveau régional.

⁷⁰ Les représentants des opérateurs peuvent être aussi désignés par l'UEMOA si ces confédérations n'existent pas encore.

Stade 2 : Le dispositif sera renforcé pour répondre aux besoins d'**orientation des investissements agricoles dans le cadre régional**. Il s'agira de réaliser, en concertation avec les Etats et les organisations professionnelles, une **programmation** indicative des activités et des financements nécessaires au développement des grandes filières. En effet, tant qu'il n'y aura pas de fonds régionaux, la décision finale de financement reviendra principalement aux Etats et aux bailleurs de fonds. L'objectif est donc de proposer une rationalisation de la répartition des ressources financières consacrées au secteur agricole sur des critères régionaux.

La structure chargée de cette fonction pourrait être un « **Comité de programmation pour la modernisation des filières** », formé de représentants qualifiés, désignés par les Etats-membres et présidés par le DDRE.

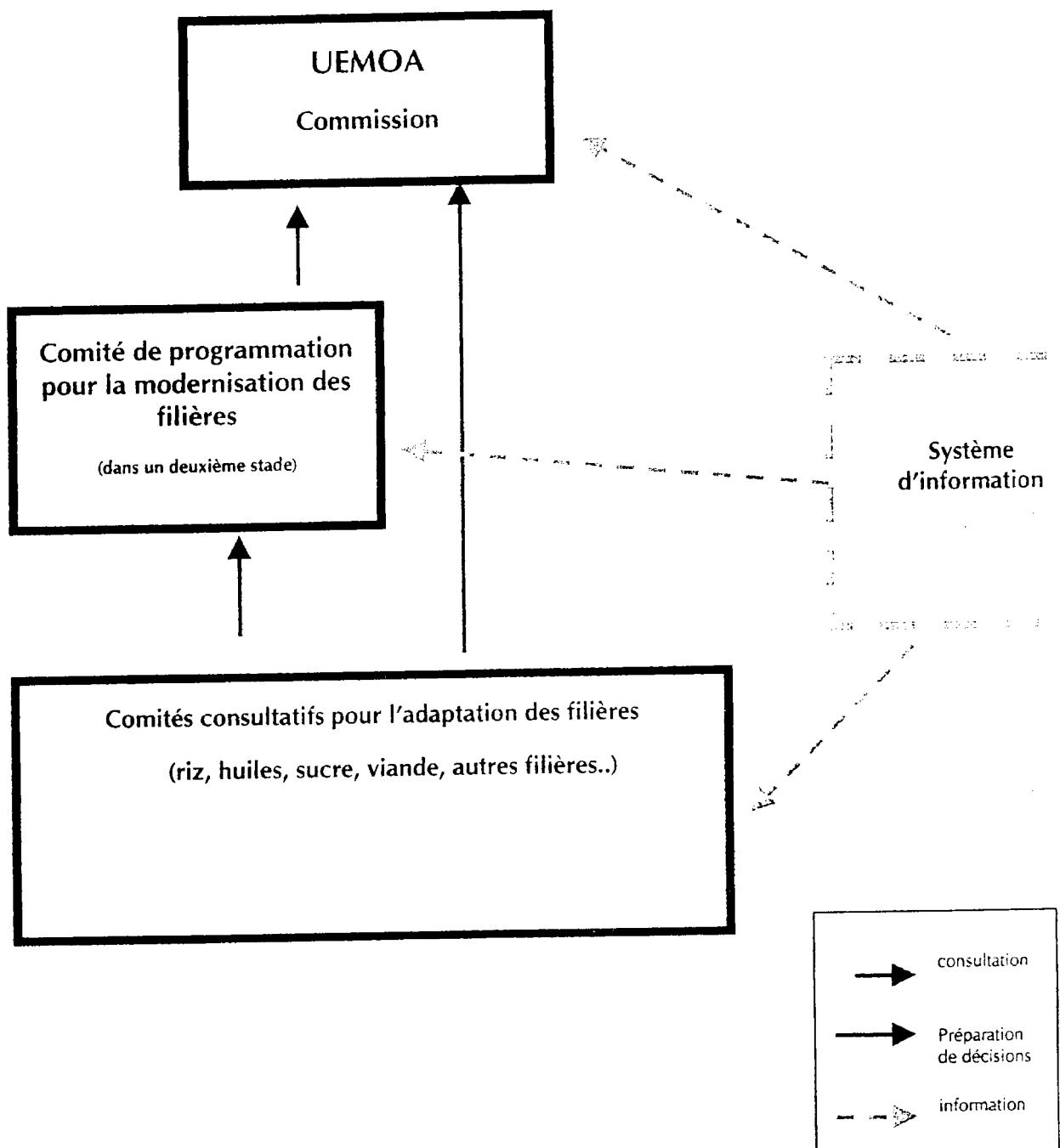
Ce comité aura 2 tâches principales :

- 1) assurer une cohérence d'ensemble des décisions visant à créer les conditions de l'adaptation des grandes filières au marché régional ;
- 2) proposer une programmation des financements, en assurant un arbitrage entre les différentes filières. Cette *programmation incitative* pourra se faire sur un mode triennal glissant, avec un suivi des réalisations. Elle tiendra compte des investissements en cours dans les différents pays et identifiera de nouveaux besoins de financement sur les filières disposant clairement d'avantages comparatifs. Le programme identifié par le Comité sera ensuite soumis au DDRE, puis aux instances dirigeantes de la Commission.

Le « Comité de programmation » interviendra de fait sur tous les axes de la Politique agricole de l'Union, avec l'appui des « Comités consultatifs », qui feront entendre au sein de chaque filière la voix de ses opérateurs. La Commission s'appuiera donc à ce stade sur un double socle de comités-relais, constitué d'une part par des représentants des Etats membres (le comité de programmation) et, de l'autre, par des personnalités représentatives des organisations professionnelles (les comités consultatifs).

Certaines réunions du Comité de programmation pourront être ouvertes aux bailleurs de fonds, qu'il serait utile d'associer aux travaux de programmation dès le stade de leur élaboration, pour faciliter le financement des propositions. L'intérêt est ici de tenir compte dans les stratégies élaborées pour chaque filière des contraintes financières et des positions des bailleurs.

DISPOSITIF POUR L'ADAPTATION DES FILIERES



10.3 Dispositif pour la préparation des négociations internationales agricoles

Le DDRE aura la charge de proposer les mesures et positions intéressant le secteur agricole que la Commission devra défendre dans les négociations internationales. Pour qu'il y ait un consensus préalable, le Département devra préparer les positions de négociation en concertation avec les Etats et les opérateurs. A cette fin, le Département devra mettre en place des structures de concertation assez rapidement, vu le calendrier des grandes négociations internationales dans lesquelles le secteur agricole est impliqué.

Compte tenu de l'agenda (début des négociations avec l'UE en 2002 et redémarrage des négociations agricoles de l'OMC en 2001), nous proposons dans un premier stade la mise en place rapide de 2 structures :

- un « **Comité régional de préparation et de suivi des négociations internationales agricoles** », qui aura pour tâche de définir les propositions de positions dans les négociations agricoles internationales ;
- des « **Comités nationaux de préparation et de suivi des négociations** », qui établiront les diverses positions nationales.

Le « **Comité régional de préparation et de suivi des négociations internationales agricoles** » sera le centre principal de réflexion et de concertation sur la question. Il sera composé de représentants⁷¹ des divers Etats de l'Union et présidé par le Commissaire du DDRE. Ce Comité régional aura pour mission principale d'harmoniser et d'arbitrer les différentes positions nationales.

Le Comité régional travaillera sur la base des propositions issues des « **Comités nationaux de préparation et de suivi des négociations** », qui seront institués au sein de chaque pays et qui établiront les diverses positions nationales, selon leurs propres enjeux et stratégies dans les négociations. Pour les Comités nationaux, chaque Etat membre mettra en place les structures adaptées à sa propre situation⁷², mais il serait utile que ces comités aient pour mandat de couvrir l'ensemble des négociations de type agricole et non pas uniquement les accords OMC.

Dans un deuxième stade, on ajouterait au dispositif initial un « **Comité consultatif régional de préparation et de suivi des négociations** », dans lequel les opérateurs privés pourront exprimer leurs positions directement au DDRE. Ce Comité de type consultatif rassemblera au niveau régional des représentants des différents milieux socio-professionnels intéressés par les négociations et sera présidé par le Commissaire au Développement Rural et à l'Environnement. Ses membres seront désignés par la Commission, sur la base d'une liste de personnes proposées par les professionnels eux-mêmes. Ce Comité permettrait à l'UEMOA de connaître l'opinion des décideurs privés sur les positions à tenir dans les négociations agricoles.

⁷¹Ces représentants pourraient avoir un droit de vote pour définir les propositions de positions et les autres décisions à prendre dans les négociations.

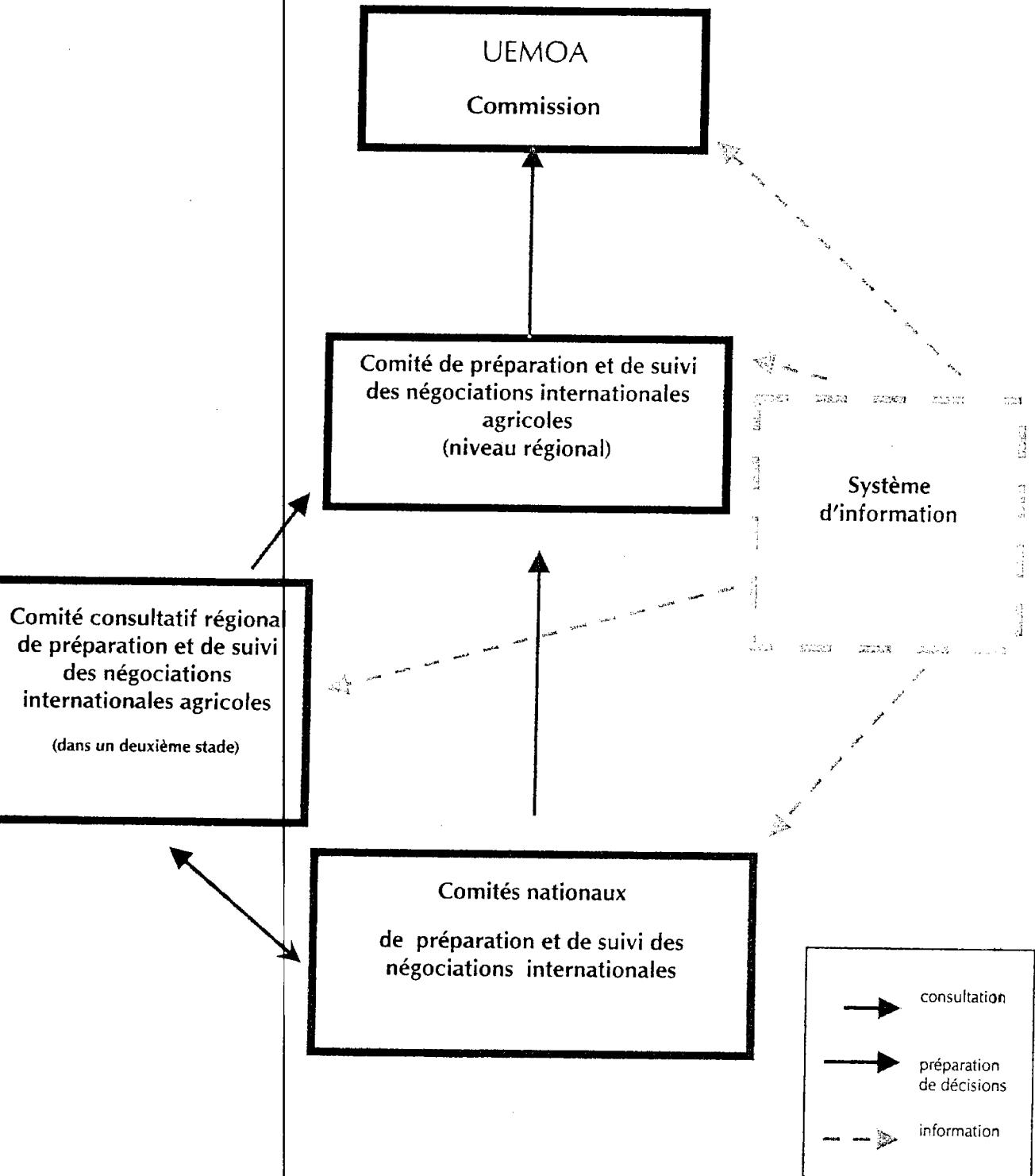
⁷² On recommandera ici qu'il y ait, au niveau de chaque Etat, un seul comité traitant de l'ensemble des négociations commerciales (OMC, UE, CEDEAO, et forums internationaux). Ce comité pourrait rassembler : (i) des représentants des Départements du Commerce, des Finances, de l'Agriculture et de toutes autres administrations concernées par les négociations commerciales (par exemple, les Instituts de normalisation, les bureaux existants de la Propriété Intellectuelle, etc.) ; (ii) des représentants du secteur privé (OP, syndicats patronaux, chambres consulaires) ; (iii) des représentants qualifiés de la société civile (ONG, associations de défense des consommateurs...).

Ces structures s'appuieront pour leurs tâches sur les analyses techniques fournies par un système d'information⁷³ spécialisé sur les négociations internationales⁷⁴. Elles pourront aussi bénéficier de formations ciblées.

⁷³ Il est proposé notamment la mise à disposition de petits modèles pour simuler les conséquences économiques des différents points de négociation, ainsi que la transmission d'informations techniques sur les règles OMC, les accords de Cotonou, le calendrier des négociations, les enjeux ...

⁷⁴ En attendant un financement interne à l'UEMOA, le système d'information pour l'aide à la décision et la formation des négociateurs pourraient être financés par les bailleurs de fonds. Pour les études, comme celles qui permettraient d'évaluer l'impact des différentes positions de négociation, il est recommandé que le financement provienne de l'UEMOA, ce qui garantirait une certaine indépendance toujours nécessaire pour ce type d'étude.

Dispositif pour la préparation des négociations internationales agricoles



10.4 Autres structures régionales d'intervention

10.4.1 Pour l'harmonisation des normes

La politique d'harmonisation des normes repose sur deux types d'actions : la réglementation dans sa composante juridique et le suivi et contrôle des procédures et des produits. A ces deux activités correspondent deux types d'organes aux missions bien définies : des Comités d'harmonisation des normes et des structures de mise en œuvre et de suivi, comme les agences spécialisées.

- Les Comités d'harmonisation des normes

Ces Comités seront composés de représentants des administrations des pays membres, compétentes pour les questions relatives aux produits alimentaires, vétérinaires et pesticides. Ils seraient chargés de préparer sous forme de **règlement** des textes sur :

- les principes généraux régissant l'activité de production et de distribution des produits ;
- les exigences techniques et administratives pour l'exercice des professions liées à la distribution et à l'usage des produits et au contrôle par les laboratoires de ces produits.

- Les Agences

La Commission ne peut pas faire l'économie d'instances chargées de la mise en œuvre et du suivi de la politique régionale en matière de normalisation. La mise en place d'agences spécialisées semble ici le mode d'intervention le plus adéquat.

La principale mission de ces agences serait d'instruire les demandes d'agrément pour les produits correspondant à leur domaine de compétence (produits vétérinaires, pesticides, engrains...) et les laboratoires d'analyses. Elles donneraient des avis scientifiques, administratifs et réglementaires aux prétendants à l'AMM⁷⁵, instruiraient les dossiers de demandes en faisant procéder à des tests, soumettraient pour adoption à la Commission de l'UEMOA les projets de décisions administratives et d'octroi. La constitution d'une Agence de sûreté sanitaire des aliments est sans doute ambitieuse. Mais elle répond à un besoin lié à l'ouverture croissante des marchés de l'Union aux produits alimentaires à l'origine et à la qualité parfois douteuses.

Les agences centrales travailleraient en étroite collaboration avec les institutions des différents pays membres et les autres organisations nationales ou internationales spécialisées.

Elles devraient notamment dans ce cadre :

- constituer un comité scientifique composé d'experts des différents pays ;
- assurer le secrétariat technique des Comités chargés de l'adaptation et de l'harmonisation des législations nationales ;
- soutenir des actions de formation et de vulgarisation pour un bon usage des produits dans chacun des pays.

La nécessité de raccourcir les délais d'acheminement des échantillons prélevés sur les lieux de contrôle amène à privilégier la *mise en réseau* des laboratoires d'analyses existants sur la création d'une structure centrale. Les agences pourraient en revanche apporter un concours

⁷⁵ Autorisation de mise en marché.

technique et financier à ces laboratoires. La gestion des agences pourrait être déléguée aux structures nationales ou inter-étatiques, considérées comme les plus avancées dans le domaine. Par exemple pour les produits phytosanitaires, l'UEMOA pourrait s'appuyer sur le Comité sahélien des pesticides (CSP).

10.4.2 Pour la pêche

Il est proposé pour la pêche de créer un Comité de gestion des pêches composé de représentants des administrations des pays membres ayant une façade maritime. Les représentants des professionnels de la pêche seront associés à titre consultatif à ce Comité. Ce comité sera chargé de préparer sous forme de **règlements** les mesures conservatoires (fermetures saisonnières, interdictions de certaines techniques, limitation des captures ...), et la mise aux normes des industries de transformation. Il sera également associé à la préparation des négociations internationales.

Ce Comité ne doit pas se substituer à la CRSP. Il devra toutefois assurer le suivi de la mise en application pour les pays de l'UEMOA des règles communes adoptées par la CRSP. La CRSP n'a en effet pas de légitimité lui permettant d'imposer l'application des engagements des Etats.

10.4.3 Lutte contre les épizooties et les ravageurs des cultures.

Dans le domaine de la lutte contre les ravageurs, suite à la réduction des activités de l'OCLALAV, il semble souhaitable que la Commission se dote d'une structure de suivi, qui pourrait évoluer vers une agence organisant des opérations de luttes coordonnées.

Pour la lutte contre les épizooties, l'UEMOA ne dispose pas à court terme d'avantages comparatifs évidents, faute d'un opérateur spécialisé au niveau régional⁷⁶. Elle devrait donc, dans un premier temps, s'appuyer sur les organismes internationaux ou inter-étatiques compétents, en développant notamment des accords de partenariat avec l'OIE.

10.4.4 Pour la coordination de la recherche

Il est prévu dans ce domaine que la Commission s'appuie sur un Cadre régional de concertation sur la recherche agricole, qui aura pour fonctions principales d'élaborer et de suivre un programme de recherches innovantes, correspondant aux objectifs de la Politique agricole de l'Union et à ses besoins spécifiques de mise en œuvre. Le programme concernera pour l'essentiel des petites bourses de recherche liées au pilotage des filières ou à l'approfondissement de certains thèmes transversaux. On pourra s'inspirer dans ce domaine des « actions concertées incitatives », développées dans le contexte européen, où il ne s'agit pas de coordonner les recherches sur un thème particulier, mais de répondre à des demandes et des besoins précis.

Cette structure pourrait constituer à terme, sous des formes à définir, la base d'une concertation permanente entre la Commission et les chercheurs de la Région. Elle serait au départ composée de représentants des instituts de recherche, des organisations professionnelles et de la DDRE. Les partenaires pourraient y être associés, à des fins de coordination et de mobilisation des financements.

Le secrétariat technique serait l'organe d'exécution de cette structure. Pour ne pas faire double-emploi avec d'autres OIG existantes, ses tâches pourraient être confiées à l'un des organismes

⁷⁶ En effet la CEBV sera intégrée à l'UEMOA sans être transformée en agence.

chargés de la coordination de la recherche, comme le CRAT ou le CORAF, avec lesquels l'UEMOA a déjà établi des accords de partenariat.

10.5 Le système d'information agricole régional (SIAR)

La Commission de l'UEMOA étudie actuellement la possibilité de mettre en place un Département des Statistiques qui lui permettrait de couvrir les besoins en information de ses différents secteurs. Naturellement, si ce Département voit le jour, il devra rassembler et traiter les principales statistiques agricoles. En attendant, il reste indispensable pour la Commission de disposer d'une bonne base d'informations pour définir ses stratégies et piloter efficacement la Politique agricole de l'Union.

10.5.1 La nécessité d'un système d'information agricole au niveau régional

Plusieurs raisons justifient la mise en place rapide d'un système d'information régional :

- On est d'abord obligé de constater que l'UEMOA a pris de grandes décisions (comme la libre circulation des produits agricoles ou le TEC) sur la base de statistiques régionales quasi-inexistantes dans le domaine agricole. L'insuffisance de données fiables sur les productions et les échanges dans la région limite de fait la conception et la mise en œuvre de stratégies d'intégration régionale.
- La mise en place d'un système d'information, orienté vers l'aide à la décision des autorités régionales et des gouvernements, est donc indispensable pour maîtriser la pertinence et les effets des grandes décisions que l'UEMOA aura à prendre dans tous ses domaines d'intervention qu'il s'agisse des négociations internationales, du développement des filières ou de l'approfondissement du marché agricole unique. L'enjeu d'un système d'information régional agricole est donc de **répondre au mieux aux besoins de plusieurs utilisateurs potentiels aussi bien publics (UEMOA et Etats) que privés** (commerçants, agro-industriels, producteurs, consommateurs).

On soulignera que les conditions de mise en place d'un tel dispositif sont aujourd'hui plus favorables qu'au début de la décennie, car la plupart des pays de l'UEMOA disposent déjà de certaines structures sur lesquelles on pourra s'appuyer, comme par exemple les SIM qui fonctionnent souvent depuis plusieurs années.

10.5.2 Une option à privilégier : le partenariat

On a vu que chaque domaine d'intervention de la Politique agricole de l'Union a ses exigences propres en matière d'information et d'aide à la décision. Ces besoins sont précisés au niveau de chaque axe. Ceci étant, le système d'information requis pour le secteur agricole doit comporter au moins 4 grandes composantes :

- le système d'information requis pour les négociations internationales ;
- le système d'information requis pour le pilotage des grandes filières ;
- le système destiné à l'approfondissement du marché unique agricole et à l'information des opérateurs ;
- le système d'information sur la sécurité alimentaire.

Ces 4 sous-systèmes comportent des informations et des traitements très spécifiques que la Commission aura du mal, au stade actuel, à produire et actualiser. De même, le futur Département des statistiques se consacrera certainement en priorité sur le rassemblement des statistiques de base et ne pourra par réaliser certains traitements ciblés dont a besoin le DDRE. **Il est donc conseillé de sous-traiter la mise en place des sous-systèmes d'information à des opérateurs spécialisés, soumis à un cahier des charges très détaillé :**

- pour le volet d'aide aux négociations, il est conseillé de choisir un opérateur spécialisé dans le suivi des négociations internationales ;
- pour le pilotage et la modernisation des filières, qui requiert divers modèles d'aides à la décision et des analyses poussées, des organismes spécialisés en matière de statistiques sont indispensables. Pour le système d'information sur le marché régional destiné aux opérateurs, un bureau d'études privé est à privilégier ;
- pour le système d'information sur la sécurité alimentaire, plusieurs options sont possibles. Mais le CILSS, compte tenu de son expérience dans ce domaine, semble l'OIG la mieux placée pour rassembler et traiter les informations (SAP, statistiques de production, bilan céréalier et nutritionnel régional). Il devra pour cela étendre sa zone d'intervention à la Côte d'Ivoire, au Togo et au Bénin.

10.5.3 Un financement à sécuriser

L'irrégularité des moyens de fonctionnement est le plus souvent fatale pour les systèmes d'information. La gestion du SIAR supposera donc d'abord un financement sécurisé sur plusieurs années. Le système dépendra aussi dans une large mesure des informations fiables disponibles dans les différents Etats. Dans certains cas, ceci impliquera aussi des financements d'appoint pour obtenir un niveau minimum de statistiques⁷⁷.

Comment sécuriser et pérenniser le financement des statistiques ?

L'expérience a montré que les bailleurs de fonds s'engagent rarement dans les systèmes d'information sur le long terme et que le relais par les budgets nationaux est difficilement assuré. Il faut donc que le financement d'un tel système relève de l'UEMOA, avec des ressources stables identifiées. Une possibilité serait d'utiliser la « taxe statistique » à l'importation, actuellement prélevée par chacun des Etats. Une partie de cette taxe serait alors reversée à l'UEMOA pour assurer le fonctionnement du dispositif statistique au niveau régional.

⁷⁷ Les objectifs qui ont été retenus au niveau régional (par AFRISTAT) pour les statistiques agricoles sont de :

- . créer (ou redynamiser) des cadres institutionnels permettant la coordination des activités et les partenariats techniques entre les structures spécialisées et les Instituts Nationaux de Statistiques (INS) ;
- . renforcer, notamment par des actions de formation appropriées, les capacités techniques des INS et des structures nationales spécialisées dans le domaine de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la diffusion de l'information agricole ;
- . élaborer et mettre en place un système d'information sur l'agriculture qui prenne en compte les besoins des utilisateurs, du suivi conjoncturel et de la comptabilité nationale.

11. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION : LA MISE EN PLACE A TERME D'UN FONDS REGIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE

11.1 Assurer les financements

Le financement de l'agriculture de la région implique plusieurs acteurs, dont les producteurs, les Etats, les banques agricoles nationales et régionales et les bailleurs de fonds. Le rôle principal de l'UEMOA, selon le principe de subsidiarité, est d'abord d'orienter ces différents financements pour qu'ils concourent aux grands objectifs agricoles de l'Union. La programmation incitative en est un premier élément qui permet d'orienter dans une perspective régionale les financements des Etats et des bailleurs de Fonds.

Par contre, pour les actions liées à chaque axe d'intervention de la Politique agricole de l'Union, l'UEMOA doit mobiliser des fonds. Certaines actions nécessitent des financements plus ou moins importants. Par exemple, pour la préparation des négociations internationales les besoins sont légers, puisqu'il s'agit seulement de financer le fonctionnement de comités et d'un système d'information spécialisé. Par contre, l'adaptation des grandes filières nécessitera des sommes importantes, si, par exemple, l'UEMOA décide de contribuer au niveau régional à la reconversion ou au développement de certaines grandes filières.

Déjà, certains bailleurs ont des fonds engagés pour le financement de certaines actions. C'est par exemple le cas de l'UE qui a programmé au niveau régional des fonds pour l'adaptation des normes, la préparation des négociations internationales, les contrôles sanitaires... A priori, il ne devrait donc pas y avoir à court terme de problèmes pour lancer les actions prioritaires, si ce n'est les délais de mise à disposition et la durée de tels financements.

Néanmoins, il est indispensable que l'UEMOA maîtrise, pour ses domaines de compétence, les financements dont elle a besoin, en particulier pour assurer durablement ses activités permanentes. L'article 59 du Traité prévoit d'ailleurs la possibilité de mettre en place des fonds structurels pour un aménagement équilibré du territoire.

On peut distinguer plusieurs types de dépenses :

- les dépenses de fonctionnement qui comprennent : (i) le fonctionnement des structures type comité qui représente des montants faibles, car le nombre des comités régionaux est limité et leurs activités ne sont pas permanentes ; (ii) le fonctionnement des agences qui devraient s'autofinancer en partie à travers leurs activités ; (iii) les systèmes d'informations dont le coût devrait être limité dans la mesure où il s'agit de rassembler et d'analyser des informations existantes plutôt que d'en collecter de nouvelles. Pour ce type de dépenses, il est préférable d'avoir des financements sécurisés sur le budget de la Commission ;
- Les dépenses d'investissements liées aux actions des différents axes, comprenant à la fois des études, des fonds spécifiques (recherche, pêche...) et des appuis lourds pour le développement et la reconversion des filières. Il est naturellement hors de question que l'UEMOA assure l'ensemble de ces financements.

L'idée est donc de mettre en place pour les dépenses d'investissement un fonds régional de développement agricole financé par l'UEMOA et qui pourrait être aussi abondé par les Bailleurs. En s'élargissant, ce fonds pourrait progressivement répondre aux principaux besoins de financement de la Politique agricole de l'Union.

11.2 Le Fonds régional de développement agricole

Ce fonds sera destiné à couvrir l'ensemble des besoins de financement de la Politique agricole de l'Union. Il aurait 2 volets :

- Un volet qui couvrirait les besoins d'investissement des institutions régionales (comités, agences) chargées de mettre en œuvre la Politique agricole de l'Union ;
- Un volet investissement centré principalement sur les études et les actions d'adaptation et de modernisation des filières.

Les Etats, les collectivités, les opérateurs et la Commission pourraient accéder à ce fonds. La procédure pour l'affectation du fonds pourrait être la suivante :

- la Commission de l'UEMOA proposerait un certain nombre d'axes prioritaires éligibles au financement des fonds donnant lieu à diffusion auprès des administrations des Etats membres ;
- les Etats membres soumettraient à la Commission des propositions de programmes en fonction des priorités nationales mais qui correspondent aux orientations préétablies par la Commission ;
- la Commission pourrait alors entamer une négociation avec les Etats membres sur la base de ces propositions ;
- des procédures d'appels à propositions devraient ensuite être lancées par les Etats tant à destination des administrations que du secteur privé. La mise en œuvre sera de la responsabilité de chaque Etat avec l'appui si besoin d'une agence d'exécution.

Le DDRE au sein de la Commission aura un rôle central dans la définition des objectifs prioritaires du fonds et dans la répartition des ressources par filière et par pays. Il s'appuiera pour ce travail sur le « comité de programmation pour la modernisation des filières⁷⁸ ». Ce comité devra faire des propositions techniques de programmes régionaux d'adaptation de chaque filière, avec leurs composantes régionales et nationales à financer sur le fonds régional de développement agricole. Il travaillera en étroite collaboration avec les « Comités consultatifs », qui regrouperont au sein de chaque filière les représentants des organisations professionnelles.

A priori, ce fonds régional de développement agricole pourrait offrir, selon les besoins, plusieurs mode de financement : subvention aux investissements en cofinancement, bonifications d'intérêt, garantie au crédit agricole pour intéresser les banques commerciales au secteur agricole... L'ensemble des modalités de financement, des procédures d'affectation et des règlements pour l'utilisation et la gestion de ce fonds devra être défini par une étude préalable.

La dotation de ce fonds régional de développement agricole nécessite des ressources nouvelles. Une partie pourrait être alimentée sur les ressources de l'UEMOA, l'autre par une contribution des bailleurs de fonds. Pour la partie qui serait financée par l'UEMOA, les ressources disponibles tirées du Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS) ne seront pas à priori

⁷⁸ Ce comité à déjà pour tache la programmation indicative qui s'adresse aux Etats et bailleurs de fonds. Il est constitué de représentants permanents des Etats membres et présidés par le Commissaire au Développement Rural ou l'un de ses représentants.

suffisantes⁷⁹. Il faut donc étudier la possibilité de dégager des nouvelles ressources. Ce pourrait être :

- l'augmentation du PCS
- la création d'une taxe spéciale sur les importations de produits agricoles (riz, blé...)
- le prélèvement d'une partie de la TVA perçue par les Etats,
- une contribution des Etats calculée sur la base des PIB.

Pour la partie sur contribution des bailleurs de fonds, il convient d'obtenir un accord avec les partenaires pour qu'ils abondent le fonds régional de développement agricole en augmentant leur participation au niveau régional ou en redéployant une partie de leurs financements nationaux.

La mise en place de la PAU représente un acte politique important pour l'UEMOA. Elle doit s'accompagner, au niveau du Conseil des Ministres et de la Conférence des Chefs d'Etats, des décisions qui s'imposent en matière de financement de cette politique.

11.3 Intégration du fonds régional de développement agricole au FAIR ?

Afin de limiter le nombre de fonds structurels, on peut envisager l'intégration du fonds de développement agricole au FAIR. Les avantages d'une telle intégration sont de divers ordres. D'une part, les règles d'utilisation, les modalités d'exécution et les procédures du FAIR sont en voie de finalisation, ce qui permet de disposer d'une structure déjà existante. D'autre part, le FAIR est déjà doté de plus de 20 milliards de FCFA et son approvisionnement régulier dépend d'une source sûre : le PCS.

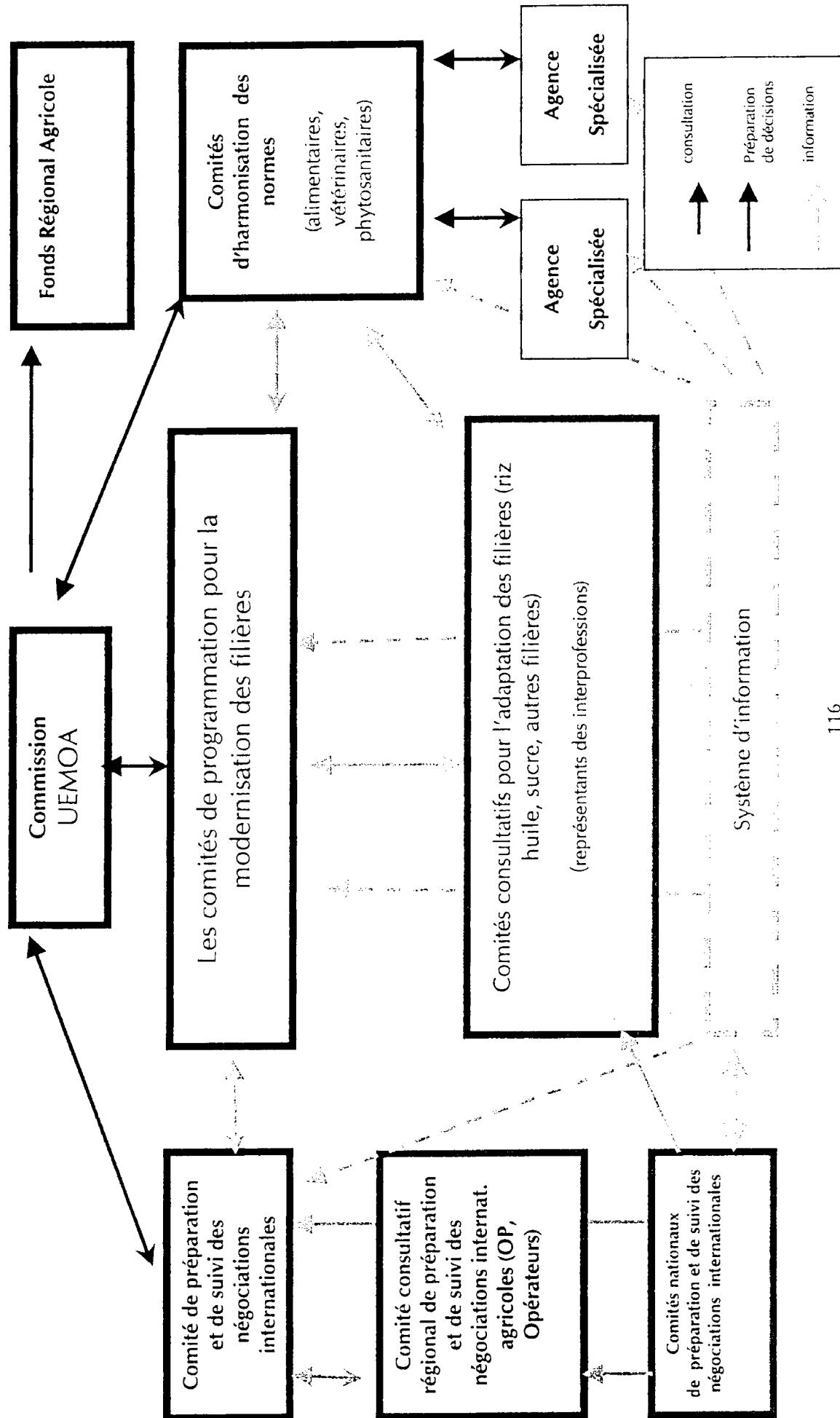
Mais les inconvénients de l'intégration ne sont pas négligeables. En effet, l'utilisation du FAIR est limitée à une zone géographique, ce qui exclut des régions sur lesquelles des investissements agricoles seront nécessaires. De plus, la vocation du FAIR est par nature de type inter-sectorielle, ce qui correspond peu aux besoins spécifiques de financement de la Politique agricole de l'Union et la répartition de ses fonds est déjà établie : 50 % pour les infrastructures à caractère économique, 30 % pour les infrastructures à caractère social et 20 % pour la reconversion. Il sera donc difficile, sous cette triple contrainte, de financer des programmes agricoles qui doivent avoir leur propre cohérence interne. Enfin, les montants mobilisés par le FAIR restent limités, au regard des investissements lourds nécessaires pour la reconversion de certaines filières agricoles. Dans la perspective d'une intégration, si cette option est retenue, il sera nécessaire de

⁷⁹ A partir de 2002, quand les compensations pour pertes de recettes douanières auront été versées, une partie du PCS pourrait être disponible mais les montants seront certainement insuffisants pour alimenter le fonds régional de développement agricole.

différencier les ressources du fonds régional de développement agricole et de créer un « guichet agricole » dont les objectifs et la zone d'intervention seront différents de ceux du FAIR.

L'importance économique et sociale du secteur agricole dans la sous-région milite cependant plutôt en faveur d'un fonds spécifique conformément à l'article 59 du Traité.

Le dispositif et ses relations avec les différents axes de la Politique agricole de l'Union



12. LE PROGRAMME D'ACTIONS PRIORITAIRES

Bien que la plupart des actions retenues dans les axes soient prioritaires, certaines devront être mises en œuvre très rapidement.

L'environnement fiscal global n'est notamment pas encore parfaitement harmonisé et adapté au secteur agricole. En matière de fiscalité interne, le régime de TVA pour ce secteur est dans une situation temporaire, avec une hétérogénéité d'un pays à l'autre, en attendant justement la mise en œuvre de la PAU (voir plus haut Partie I, point 3.2.2.). En matière de droits de porte, la catégorisation des produits et intrants du secteur, d'où résultent les taux auxquels ils sont soumis, doit être encore affinée pour éviter de peser sur la compétitivité de certaines filières. La mise en application rigoureuse du TEC, y compris la suppression d'autres taxes encore appliquées par certains Etats, doit être atteinte à court terme. Il convient donc de mettre en œuvre rapidement une partie des actions prévues dans l'axe 1.

De même, le calendrier des négociations internationales agricoles sera chargé pour l'année 2002. En effet, les négociations sur l'accord agricole de l'OMC devraient s'intensifier et les négociations de libre échange avec l'UE dans le cadre des APER devrait débuter cette même année. La mise en œuvre de l'axe 3 doit donc débuter rapidement.

Enfin, il est urgent d'intervenir sur l'harmonisation des normes pour limiter les entraves potentielles à la libre circulation des produits agricoles.

On synthétise ici les différentes actions prioritaires par axe, selon un ordre de priorité allant de 1 à 3. Les actions de priorité 1 relèvent de l'urgence. Les actions sont présentées sous forme de tableaux, pour faciliter la discussion.

12.1 PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 1

PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 1		
AXES	INTERVENTIONS	ACTIONS PRIORITAIRES
AXE 1 : ADAPTATION DES GRANDES FILIERES ET AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTION	Mise en place d'un processus de concertation et de préparation des décisions sur les filières	Définition des attributions des comités et de leur composition
		Mise en place des comités consultatifs pour l'adaptation des filières sucre, riz, huiles, viande, lait
		Initiation de la concertation avec les opérateurs pour résoudre les problèmes des autres filières
	Mise en place d'un Système d'information sur les filières permettant notamment l'analyse de la compétitivité comparée des grandes filières et les avantages comparatifs entre pays	Etudes sur la compétitivité comparée des grandes filières et les avantages du marché régional
		Définition du contenu d'une base de données sur les filières régionales
		Etudes pour la mise en place du système d'information
	Recherche de fonds pour le financement des premières mesures de développement et de reconversion des filières stratégiques	Définition d'un programme de première urgence de développement et reconversion des filières stratégiques
		Concertation avec les bailleurs de fonds pour la participation au financement
	Régulation du marché pour la sécurité alimentaire	Adaptation du système d'information pour la sécurité alimentaire à l'ensemble régional
		Etablissement d'un accord de partenariat avec le CILSS
		Mise en place du dispositif
	Structuration du monde agricole	Définir une stratégie et un programme de soutien aux OPA

AXE 2 : CONSTRUCTION DU MARCHE AGRICOLE UNIQUE et GESTION DES RESSOURCES COMMUNES	Définition et harmonisation des normes régionales	Constitution d'une base de données régionale sur les normes Codex alimentarius, phytosanitaires et vétérinaires adoptées par les différents pays de l'Union
		Constitution de comités du codex, des produits phytosanitaires et des produits vétérinaires chargés de l'adaptation et de l'harmonisation des législations nationales et dont la Commission de l'UEMOA assurerait le secrétariat
		Constitution d'une agence du médicament vétérinaire sous la responsabilité de la Commission de l'UEMOA
	Amélioration des systèmes de contrôle et surveillance	Discussion avec le CSP pour une délégation à cette structure d'une agence régionale des produits phytosanitaires
		Constitution d'un réseau de laboratoires de contrôle de qualité agréés par la Commission
		Mise au point d'un système d'information et de concertation sur les épizooties
	Gestion de la ressource :	Définition d'un système d'intervention contre les ravageurs
		Constitution d'un comité régional d'harmonisation des législations
		Mise en place d'un mécanisme de concertation régional entre industriels-transformateurs et organisations de pêcheurs
	(1) Coordination des politiques, renforcement des organisations régionales	Etablir des plans d'aménagement régionaux concertés
		Favoriser l'intégration à la CSRP des Etats-membres qui n'en font pas partie
		Réglementation des conditions d'octroi des licences aux tiers
	(2) Gestion rationnelle des pêches et surveillance	Définition d'un programme d'appui aux services de surveillance côtière
		Mise en réseau des stations de contrôle des pêches

AXE 3 : INSERTION DANS LE MARCHE MONDIAL ET DANS LA SOUS-REGION	Mettre en place un processus de concertation interne à l'Union pour les négociations agricoles internationales	Définition des attributions des comités et leur composition
		Mise en place du comité de préparation des négociations
		Mise en place du comité régional consultatif
	Formation des négociateurs et renforcement des représentations dans les négociations	<p>Définition des besoins en formation et Assistance Technique</p> <p>Recrutement d'un bureau d'étude pour la formation</p> <p>Création de poste pour les représentations internationales</p>
	Mise en place d'un système d'information d'aide aux négociations	Définition du contenu du système d'information et de son fonctionnement
		Recrutement d'un bureau d'études pour la mise en place du système d'information

12.2 PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 2

PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 2		
AXES	INTERVENTIONS	ACTIONS PRIORITAIRES
AXE 1: ADAPTATION DES GRANDES FILIERES ET AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTION	Mise en place d'une structure de concertation pour les filières non prises en compte en priorité 1	Mise en place des comités consultatifs pour ces filières
		Mise en place du comité de programmation
	Harmonisation des politiques nationales	Appui aux structures nationales pour intégrer la dimension régionale au sein de leurs politiques agricoles
		Organisation d'ateliers de concertation
		Mise en place d'un Observatoire des politiques agricoles
	Recherche agricole	Mise en place du Comité régional de la Recherche
		Accord de partenariat avec un institut régional de concertation de la recherche
		Lancement des appels d'offres et des bourses de recherches
AXE 2 : CONSTRUCTION DU MARCHE AGRICOLE UNIQUE et GESTION DES RESSOURCES COMMUNES	Résolution des différends commerciaux	Constitution de la structure de médiation des conflits entre Etats concernant les litiges commerciaux
		Actualisation des études et plan d'aménagement régional des parcours et des zones d'accueil
	Gestion de la transhumance transfrontalière	Elaboration et adoption d'une réglementation sur la transhumance transfrontalière
		Lancement de projets pilotes transfrontaliers
		Rédaction d'un code de la pêche régional
	Gestion de la ressource maritime	Mise en place d'un registre des navires
		Mise au point d'un système d'information sur les marchés et sur les réglementations commerciales
	Système d'information pour les opérateurs	Recrutement d'un bureau d'études pour la mise en place du système d'information

12.3 PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 3

PROGRAMME D'ACTIONS DE PRIORITE 3		
AXES	INTERVENTIONS	ACTIONS PRIORITAIRES
AXE 1: ADAPTATION DES GRANDES FILIERES ET AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTION	Mise en place d'un fonds régional de développement agricole	Définir les objectifs, les ressources, le statut, le mode de fonctionnement du fonds et son intégration ou non au FAIR
		Concertation les bailleurs de fonds pour la participation au financement
	Crédit agricole	Appui à l'organisation d'une fédération régionale des opérateurs de micro-finance rurale
		Mise au point de mécanismes de soutien au financement, notamment pour l'irrigation privée, le renouvellement des plantations, l'installation des jeunes
	Problème foncier	Recherche d'une harmonisation des législations foncières avec en aval des ateliers sur la question
		Mise en réseau des institutions et chercheurs
	Promotion d'actions-pilotes sur le terrain	
AXE 2 : CONSTRUCTION DU MARCHE AGRICOLE UNIQUE et GESTION DES RESSOURCES COMMUNES	Système d'information et recherche sur les pêches	Mise en réseau des organismes de recherche halieutique régionaux

12.4 Liste des études à entreprendre

Les études sont indiquées dans l'ordre des axes d'intervention auxquelles elles se réfèrent.

Titre	Objectif	Résultats attendus
Etude bilan sur la compétitivité comparée des grandes filières et des avantages que le marché régional leur apporte	Diagnostic de la situation relative des grandes filières et des perspectives attendues d'une modification de l'environnement économique en particulier dans le cadre de modifications de la politique tarifaire (conséquences du TEC, des accords de l'OMC, APER)	<ul style="list-style-type: none"> analyse économique des filières dans les pays, en particulier décomposition de la valeur ajoutée analyse de la compétitivité et de la sensibilité aux modifications de prix analyse de la contribution des produits à la génération du revenu au sein des exploitations agricoles (approche en terme de système de production)
Etude sur le contenu d'une base de données sur les filières régionales	Mise en place d'un Système d'information sur les filières permettant entre autre l'analyse de la compétitivité comparée des grandes filières, les avantages comparatifs entre pays et les effets de mesures tarifaires et non-tarifaires	<ul style="list-style-type: none"> description des moyens nécessaires à la mise en place d'un système d'information sur les politiques nationales et les négociations internationales ; contenu du système ; fonctionnement, gestion, financement
Etude et proposition de mécanismes de concertation interne et de négociation sur les politiques d'adaptation des grandes filières	Mettre en place une structure de concertation et de préparation des décisions sur les grandes filières	<ul style="list-style-type: none"> proposition d'une organisation du processus de concertation interne définition des attributions des comités consultatifs pour l'adaptation des filières ; composition de ces comités fonctionnement, gestion, financement

<p>Etude sur le rôle de la Chambre Consulaire de l'UEMOA pour définir sa place dans la mise en œuvre de la PAU et son articulation avec les organisations régionales de producteurs</p>	<p>Favoriser la concertation avec les organisations de producteurs à l'échelon régional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • proposition d'une organisation du processus de concertation • définition des attributions des organisations représentatives • fonctionnement, gestion, financement
<p>Faisabilité d'un fonds régional agricole centré sur l'adaptation et la modernisation des grandes filières agricoles</p>	<p>Définir les modalités de constitution d'un fonds de développement agricole et de son articulation avec les autres instruments de la Commission, en particulier le FAIR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • définition du champ d'application du fonds • évaluation des ressources possibles • statut, mode de fonctionnement en particulier, niveau de déconcentration de la gestion
<p>Faisabilité du soutien au financement de l'investissement agricole en particulier pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) l'irrigation ii) le renouvellement des plantations ; iii) l'installation des jeunes 	<p>Donner à la Commission des éléments de décision pour une politique régionale de financement de l'investissement agricole</p>	<ul style="list-style-type: none"> • identification des besoins de financement de l'investissement agricole, et de mécanismes d'aide à l'investissement • faisabilité d'un mécanisme régional de soutien financier (subvention, bonification, fonds de garantie ...) • faisabilité de la gestion et du financement d'un tel mécanisme
<p>Etude sur l'adaptation d'un système d'information pour la sécurité alimentaire</p>	<p>Calibrer un système de suivi de la situation de sécurité alimentaire au niveau de la Commission de manière à éviter les duplications avec des initiatives régionales similaires mais qui prennent en compte l'effet des politiques agricoles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • rappel des initiatives régionales de suivi et gestion de la sécurité alimentaire • identification d'un système qui intègre la dimension des politiques agricoles • définition des modalités d'échange d'information, de financement du système

Etudes sur les expériences de gestion du foncier	Identifier des actions pilotes que pourrait appuyer la Commission	<ul style="list-style-type: none"> analyse des pratiques et législations foncières dans les pays de l'UEMOA évaluation d'actions innovantes de gestion du foncier (résolution des conflits, sécurisation etc.)
Etude sur les modalités de mise en place d'un Comité permanent de Coordination de la Recherche agricole au sein de l'UEMOA (CCR)	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser les recherches innovantes et les études liées à la mise en œuvre de la PAU identification de thèmes innovants et d'études d'impact définition des modalités d'intervention de la Commission en matière de recherche identification des possibilités de contribution de la Commission 	<ul style="list-style-type: none"> identification de thèmes innovants et d'études d'impact définition des modalités d'intervention de la Commission en matière de recherche identification des possibilités de contribution de la Commission
Etude de la faisabilité d'un système d'intervention contre les ravageurs	Amélioration des systèmes de contrôle et surveillance des cultures	<ul style="list-style-type: none"> bilan-évaluation des actions de l'OCLALAV définition des missions, contenu du système ; fonctionnement, gestion, financement
Etude de faisabilité de la collaboration avec la CSRP sur des plans d'aménagements régionaux concertés des pêches	Coordination des politiques de gestion de la ressource maritime, renforcement des organisations régionales	<ul style="list-style-type: none"> faisabilité de l'intégration à la CSRP de tous les pays de l'UEMOA concernés par la pêche en mer faisabilité de la collaboration avec la CSRP et du niveau de concertation sur la définition d'une politique de la pêche commune

Actualisation des études sur l'insertion de l'élevage dans les zones agro-pastorales	Accumuler des références permettant de définir une politique régionale de transhumance	<ul style="list-style-type: none"> actualisation des données sur les flux de bétail, les calendriers de migrations, la localisation des parcours faisabilité de la mise en place d'un système permanent et suivi des mouvements d'animaux et des pratiques agro-pastorales
--------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Etude de faisabilité d'un système d'information sur les politiques (Observatoire des politiques)	Les objectifs sont multiples : Favoriser la mise en place du processus de concertation interne à l'Union pour les négociations internationales	<ul style="list-style-type: none"> description des moyens nécessaires à la mise en place d'un système d'information sur les politiques nationales et les négociations internationales ; contenu du système ; fonctionnement, gestion, financement
	Faciliter la coordination des politiques nationales et la recherche de complémentarités	<ul style="list-style-type: none"> proposition d'une organisation du processus de concertation avec les Etats définition des attributions des comités consultatifs, de préparation et de suivi ; composition de ces comités ; rôle des organisations professionnelles fonctionnement, gestion, financement
Etude et proposition de mécanismes de concertation interne et de négociation d'accords internationaux	Mettre en place un processus de concertation interne à l'Union pour les négociations agricoles internationales	<ul style="list-style-type: none"> proposition d'une organisation du processus de concertation avec les Etats définition des attributions des comités consultatifs, de préparation et de suivi ; composition de ces comités ; rôle des organisations professionnelles fonctionnement, gestion, financement