

Premier test pour la politique agricole de la Cedeao*

► POLITIQUE AGRICOLE

Roger Blein, consultant, a coordonné le consortium international qui a appuyé la Cedeao dans la préparation de l'Ecowap. roger.blein@bureau-issala.com

DANS LES PRÉCÉDENTS NUMÉROS, les grandes orientations de la politique agricole de la Cedeao ont été présentées. Fruit de multiples concertations, cette politique cherche à infléchir les tendances lourdes de l'agriculture ouest-africaine en tentant de lever les obstacles à l'investissement productif et à l'amélioration de la productivité et créer un environnement commercial favorable aux producteurs de la région. Dans ce numéro, nous revenons sur le contenu de cette politique et le premier obstacle qu'elle doit surmonter : définir un tarif extérieur cohérent avec ses objectifs.

UNE POLITIQUE reflète des choix, des options, des arbitrages. Pour l'Afrique de l'Ouest, ces choix sont de deux ordres : Quels sont les principaux objectifs et défis assignés à la politique, d'une part ? Quels sont les moyens retenus pour atteindre ces objectifs et relever ces défis ? Partant du principe que plusieurs politiques sont possibles, tant au niveau des objectifs que des moyens, la Cedeao a soumis aux acteurs du secteur agricole et aux États plusieurs options (les scénarios). Sur de nombreux sujets, et en particulier sur les défis que l'agriculture doit relever dans la région, le consensus est très large : par exemple, sur l'importance de parvenir à un bon niveau de sécurité alimentaire en s'appuyant sur les productions locales, sur l'importance d'une rémunération décente des actifs agricoles, ou sur la nécessité de développer des systèmes de production durables tant au niveau économique qu'environnemental, etc. Tous ces thèmes fédèrent l'ensemble des pays et des acteurs de la région. Les options retenues pour la politique agricole de la Cedeao ne sont par conséquent pas différentes des orientations prônées par d'autres institutions régionales agissant au sein de l'espace Cedeao : la Politique agricole de l'Uemoa (PAU) ou le cadre stratégique de sécurité alimentaire du Cilss, en particulier. Par contre les débats se sont cristallisés sur deux sujets cruciaux : le modèle d'exploitation que cherche à promouvoir la politique, d'une part ; le niveau de protection de l'agriculture régionale, d'autre part.

* La politique agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Ecowap), a été adoptée par les chefs d'États le 19 janvier 2005. Les textes officiels sont disponibles auprès du secrétariat de la Cedeao ou sur le site de la plate-forme d'appui au développement rural en Afrique de l'Ouest : www.hubrural.org/pdf/cedeao_ecowap_decision_fr.pdf

Priorité à l'exploitation familiale.

Peut-on, doit-on miser sur les exploitations familiales ou faut-il promouvoir l'agro-business pour développer l'agriculture ouest-africaine ? Le débat sur cette question est loin d'être épuisé. Pour l'heure, le Roppa est parvenu à faire prévaloir une approche qui s'appuie sur la modernisation des exploitations familiales pour fonder le développement durable de l'agriculture au triple plan social, économique et environnemental. La vision qui se dégage de l'Ecowap n'exclut pas pour autant l'agriculture de type entrepreneurial, mobilisant des capitaux privés nationaux ou étrangers. Le compromis s'est construit sur le fait que l'on ne peut exclure aucune forme d'exploitation. Le débat rejaillit aujourd'hui dans chaque pays et se concentre plus précisément sur le rôle des politiques publiques. Les interventions et les incitations publiques doivent-elles favoriser les exploitations familiales ou les entreprises agro-industrielles, ou être neutres ? La situation sur la zone Office du Niger au Mali, où l'État — propriétaire du foncier — procède actuellement à des « dons » de plusieurs dizaines de milliers d'ha de terre à des investisseurs étrangers, alors que les exploitants de la zone restent dans une très grande insécurité foncière, illustre l'acuité du problème.

Pour traduire ce choix affiché de renforcer en priorité l'exploitation familiale, l'Ecowap a retenu trois axes d'intervention :

- l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture ;
- la mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire ;
- l'adaptation du régime commercial extérieur.

Le premier axe comporte l'ensemble des thématiques sur lesquelles les administrations agricoles sont relativement « souveraines ». C'est par conséquent le noyau dur de la politique. Cinq grands thèmes ont été dégagés :

- la modernisation des exploitations agricoles ;
- la promotion des filières agricoles et agroalimentaires ;
- la gestion des ressources partagées ;
- la prévention et la gestion des crises alimentaires et des calamités naturelles ;
- le financement de l'agriculture.

Pour chacun de ces thèmes, la Cedeao a désormais défini avec les États membres, les autres institutions et acteurs régionaux, des plans d'action pour la période 2006-2010. Ces plans d'actions combinent dans une même approche la mise en œuvre de l'Ecowap et la mise en œuvre du volet agricole du Nepad, dont la responsabilité pour l'Afrique de l'Ouest échoit aussi à la Cedeao.

Un niveau de protection approprié.

Lors de l'adoption de la politique agricole de l'Uemoa, le niveau de protection ou d'ouverture des marchés de produits agricoles n'a pas été débattu. Le Tarif extérieur commun (Tec) avait été défini avant la PAU. Les droits de douane

en vigueur dans la zone franc sont de 0, 5, 10 ou 20 % selon les catégories de produits. La Cedeao est engagée dans la préparation d'une union douanière qui se traduira par un marché unique intérieur et un tarif extérieur commun, à l'image de ce qui

se passe actuellement au sein de l'espace Uemoa. La « référence Uemoa » est utilisée pour préparer cette union douanière ouest africaine, et tout doit

« LA CEDEAO EST ENGAGÉE DANS

LA PRÉPARATION D'UNE UNION

DOUANIÈRE QUI SE TRADUIRA PAR UN

MARCHÉ UNIQUE INTÉRIEUR ET UN TARIF

EXTÉRIEUR COMMUN »

être prêt au plus tard fin 2007, afin que l'accord de partenariat entre l'UE et la Cedeao (APE) donnant un nouveau régime commercial aux échanges entre les deux zones puisse entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2008. Lors des concertations sur la politique agricole de la Cedeao, le niveau de protection induit par le Tec a été vivement critiqué, y compris au sein des pays de l'Uemoa. Nombreux sont les pays et les acteurs qui estiment que ces faibles niveaux de droits de douane ne donnent aucune chance à l'agriculture régionale, compte tenu des écarts de productivité et des niveaux de subventions dont bénéficient les agricultures concurrentes des pays développés. Des pays comme le Nigeria ont, de leur côté, des niveaux de protection très élevés. Le compromis s'est réalisé autour de la notion de protection différenciée.

La politique agricole de la Cedeao indique « L'Afrique de l'Ouest subit une concurrence déloyale des pays industrialisés qui crée des distorsions dans les prix mondiaux de produits comme le coton, le sucre, les oléagineux, les pro-

duits de l'élevage, etc. pour lesquels la région a des avantages comparatifs. En l'absence d'un accord viable sur le commerce des produits agricoles à l'OMC, qui réduirait ou éliminerait de telles subventions, une action de protection unilatérale au niveau régional est justifiée, comme moyen de compenser

les distorsions sur le marché mondial.

Une protection différenciée similaire se justifie pour les incertitudes liées aux fluctuations du marché affectant les populations vulnérables.

Enfin, elle se justifie dans une perspective

de protection des investissements pour certaines filières pour lesquelles la région bénéficie d'avantages comparatifs potentiels. Cette protection différenciée doit s'adapter à la situation interne et internationale spécifique à chaque produit agricole. La fiscalité de porte devra permettre de créer un environnement commercial suffisamment porteur et stable pour sécuriser le développement des filières ».

Aussi, la simple extension à l'ensemble de l'espace Cedeao des tarifs en vigueur au sein de l'espace Uemoa ne semble pas cohérente avec les orienta-

tions adoptées pour la politique agricole. Le débat s'est déplacé désormais entre les ministres du Commerce de la Cedeao et les ministres de l'Agriculture. Faut-il créer une nouvelle catégorie pour les produits agricoles sensibles, avec un droit de douane à 50 %, ou faut-il instaurer des taxes complémentaires : une taxe conjoncturelle à l'importation permettant de réagir rapidement face à des variations brutales de prix sur les marchés mondiaux ou face à des accroissements massifs des volumes importés, une taxe dégressive de protection pour permettre des ajustements sur le long terme, ou une taxe compensatrice permettant de corriger les distorsions de prix sur les marchés mondiaux ? Ces différentes options sont à l'étude et le débat reste ouvert au sein de la Cedeao. Mais les organisations paysannes et les acteurs privés qui ont joué un rôle central dans la négociation de la politique agricole craignent d'en être exclus. Ils estiment que toutes les conséquences des orientations retenues pour la politique agricole doivent être tirées au niveau de la mise en place du Tec, au niveau du contenu de l'APE et au niveau de la position de la Cedeao dans la négociation à l'OMC. Les prochaines semaines diront s'ils ont été entendus ! ■

Les objectifs assignés à l'Ecowap

UN OBJECTIF GÉNÉRAL : « La politique agricole de la communauté économique de l'Afrique de l'Ouest a pour objectif général de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays ».

Décliné en sept objectifs spécifiques :

- assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région ;
- réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la prio-

rité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région tout en tenant compte des spécificités liées au caractère insulaire ou enclavé de certaines zones rurales ou pays ;

- favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux, permettant d'améliorer les revenus de la population agricole, et notamment les revenus des femmes ;
- développer les capacités humaines, créer des emplois et garantir les revenus en amont et en aval de la production et contribuer au développement des services en milieu rural, notamment dans le domaine sanitaire, avec une attention particulière portée à la lutte contre les pandémies : VIH-Sida, paludisme etc.,

de façon à améliorer les conditions de vie des populations rurales et en priorité les femmes ;

- assurer une intensification des systèmes de production, adaptée aux différents contextes agroécologiques, afin d'assurer une croissance de la production tout en valorisant et en préservant les ressources naturelles et la biodiversité ;
- contribuer à réduire la vulnérabilité des économies ouest-africaines et à limiter les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale, en particulier dans le domaine des calamités naturelles et dans les domaines liés à la paix, à la sécurité et à la bonne gouvernance ;
- contribuer à doter l'agriculture ouest-africaine de mécanismes de financement appropriés à la diversité des exploitations et des filières et à la multiplicité des besoins d'investissement. ■