

Concrétiser les Politiques Agricoles Communes africaines

(Put African Common Agricultural Policies into practice)

Jean Balié*
Anna Ricoy**

Novembre 2008

Mots clés: Intégration régionale, politiques agricoles communes, politiques agricoles, cohérence politique, organisations paysannes
(Regional integration, common agricultural policies, agricultural policies, policy coherence, farmer's organisations)

Résumé :

Partant du constat que les initiatives d'intégration régionale centrées sur l'agriculture se sont multipliées ces dernières années en Afrique, l'article s'intéresse aux principaux facteurs pouvant expliquer le faible niveau de mise en oeuvre des politiques agricoles communes (PACs) et propose des pistes pour leur concrétisation. Les auteurs avancent que la mise en place de PACs peut se réaliser à condition qu'il existe une forte base nationale s'appuyant sur un débat nourri, participatif et ouvert sur les objectifs assignés à l'agriculture et relayé par des documents de politiques légitimés, cohérents et mis en oeuvre. Une telle situation au niveau national apparaît indispensable à l'émergence de toute stratégie concrète et durable pour l'agriculture au niveau régional. Plus précisément, trois principaux leviers sont proposés pour faciliter la concrétisation des PACs.

Il s'agit en premier lieu de l'amélioration significative et sur le long terme des articulations techniques, politiques et institutionnelles entre les échelles nationale et régionale. La question de la cohérence des politiques est de ce point de vue centrale et elle se mesure davantage au niveau des instruments appliqués qu'à celui des objectifs politiques.

En deuxième lieu, la concrétisation des PACs nécessite la promotion de mesures de politiques de soutien à la production qui soient là aussi en cohérence avec les mesures de politique commerciale en particulier s'agissant des mécanismes de protection aux frontières.

Enfin, l'article souligne la nécessité de renforcer la mécanique institutionnelle intra régionale. D'une part, de véritables négociations entre parties prenantes doivent prendre forme et s'institutionnaliser et d'autre part, les acteurs de base – paysans, consommateurs, et société civile – doivent réaliser qu'il leur appartient de faire la conquête de l'espace de débat au moyen de capacité propre d'analyse des enjeux et des intérêts respectifs des parties en présence dans l'arène politique.

* Économiste, Division de l'Économie du Développement Agricole, FAO, Rome

** Analyste Politique, Division de l'Assistance aux Politiques, FAO, Rome

Sommaire

Introduction	2
1 Améliorer les articulations possibles entre les échelles nationale et régionale	4
1.1 Cohésion régionale et liens de solidarité entre Etats.....	4
1.2 Cohérence politique entre niveaux national et régional.....	5
2 Promouvoir des mesures de politiques pragmatiques et fondamentales	7
2.1 Promotion du développement du commerce intra régional	7
2.2 Mise en place de mécanisme adapté et ciblé de protection aux frontières	9
2.3 Financement autonome des Politiques Agricoles Communes	9
3 Renforcer la mécanique institutionnelle des négociations intra régionales	10
3.1 Un rôle accru pour les Organisations Paysannes	10
3.2 Nécessité au niveau national de développement de capacités analytiques	11
3.3 Importance de se préparer au niveau national aux négociations régionales	11
Conclusions	12
Bibliographie	14
Liste des sigles et acronymes	15

Introduction

Le début des années 2000 a vu se multiplier en Afrique les projets de mise en place de politiques agricoles communes (PACs), s'inscrivant dans le mouvement de relance récente des initiatives d'intégration régionale sur ce continent. Ces initiatives de PACs africaines ont en effet vu le jour dans le cadre d'une nouvelle vision de l'intégration régionale dite de « régionalisme ouvert », se caractérisant par une absence de politiques commerciales discriminatoires à l'égard des pays non membres de l'espace d'intégration régionale concerné afin de privilégier le libre échange mondial [Bergsten, 1996] et par un unilatéralisme concerté [Fukusaku, 1997]. C'est dans le cadre de cette approche plus libérale de l'intégration régionale dans les pays en développement aussi appelée la « troisième vague »¹ [Matthews, 2003], que les initiatives de PAC africaines ont vu le jour, ce qui explique un certain nombre de leurs caractéristiques. Des arrangements agricoles sont apparus dans des groupements régionaux aussi nombreux et aussi divers que la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le Marché Commun pour l'Afrique de l'Est et Australe (Comesa), la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), la Communauté des Etats Sahélo Sahariens (CEN-SAD), l'Union du Maghreb Arabe (UMA), l'Union douanière d'Afrique Australe (SACU).

Ces initiatives d'intégration régionale par l'agriculture sont multiples et multiformes. Elles correspondent à différents niveaux d'approfondissement de l'intégration et de coopération entre Etats. Bien que les évolutions ne soient pas strictement linéaires, il arrive souvent que les initiatives régionales suivent un processus allant des formes les plus souples (zone de préférence, zone de libre-échange) aux formes les plus contraignantes d'intégration (union monétaire, union politique).

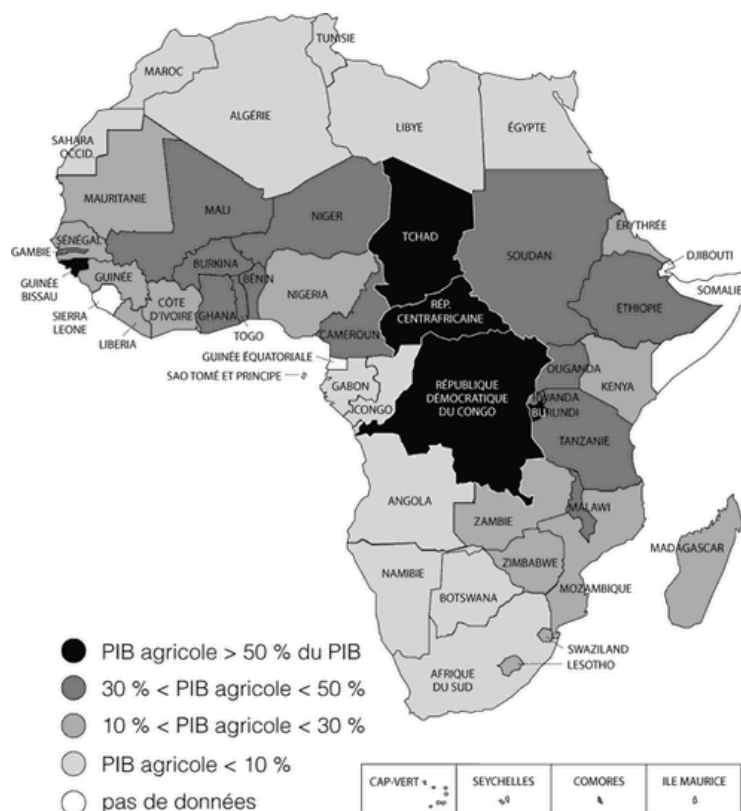
Les schémas d'intégration régionale relèvent de plusieurs types de motivations, mais au-delà de la coopération pour la paix et la stabilité, le fondement sous-jacent de toute intégration régionale provient de la conviction que l'union fait la force. Dans un monde globalisé où les équilibres entre les principaux acteurs mondiaux reposent sur des éléments de rapport de puissance, le principal enjeu consiste alors à concilier ces objectifs de pouvoir et d'influence de la gouvernance mondiale avec les demandes de respect des identités et

¹ La première vague de l'intégration régionale, entre les années 1940 et 1970, s'est caractérisée par l'accommodation du libre échange multilatéral et par des accords régionaux peu nombreux. Les accords régionaux de la deuxième vague, dans les années 1960-1970, avaient pour but principal d'étendre à l'échelle régionale les politiques de substitution aux importations pratiquées au niveau national.

spécificités nationales. Une autre motivation pour l'intégration régionale plus ou moins explicitement évoquée est celle de développement. Il s'agirait pour les organisations économiques régionales de stimuler l'économie par la promotion des échanges et également de mobiliser des ressources supplémentaires pour l'investissement. En effet, la régionalisation en Afrique vue d'un point de vue pragmatique mais rarement explicite permet aux décideurs africains d'accroître le volume de l'aide accordée par l'Union Européenne (UE) [Coussy, 1995] en faveur du secteur agricole et au-delà. L'UE encourage en effet l'intégration régionale en soutenant un grand nombre d'initiatives qui la placent de fait comme référence dans la coopération économique et politique et ce faisant elle légitime sa propre existence.

En outre, la plupart de ces projets d'intégration sont basés sur la reconnaissance d'un rôle essentiel du secteur agricole dans l'économie et la croissance. En effet, l'agriculture - qui inclut, dans une acception large, les productions végétales, la transformation agroalimentaire, l'élevage, la pêche et l'exploitation forestière - constitue l'épine dorsale de la plupart des économies africaines, puisqu'elle représente plus de 30% de la richesse nationale mesurée par le produit intérieur brut (PIB) dans bon nombre de pays africains subsahariens (Figure 1) et contribue pour 40 % aux recettes d'exportation.

Figure 1: Produit intérieur brut agricole en Afrique



Source: Banque Mondiale, *World development indicators 2006*

Toutefois, il est important de souligner que certaines régions, ont délaissé, au moins temporairement, l'enjeu agricole et se sont concentrées du fait de leurs caractéristiques particulières sur d'autres secteurs, comme l'industrie (cas de la SACU) ou le développement du commerce tous secteurs confondus (cas du Comesa), et en ont fait leur moteur de l'intégration.

Cependant, on constate qu'au-delà des motivations diverses qui ont porté certains groupements régionaux à faire de l'agriculture l'axe fédérateur de l'intégration, ces initiatives ont eu des succès mitigés et les résultats atteints en termes d'impact et de mise en oeuvre n'ont apporté qu'une faible contribution, voire pas de contribution du tout, au développement économique et commercial. En effet, du point de vue du contenu, à l'image de ce qui se produit au niveau national, lesdites PACs se résument bien souvent à des déclarations d'intentions non mises en oeuvre [Balié, Fouilleux, 2008]. Vis-à-vis des processus, le passage

crucial de la phase d'élaboration des politiques à la phase de leur mise en œuvre est loin d'être systématique. Cette étape est souvent escamotée et marquée par une implication relativement faible des acteurs nationaux et régionaux. Le manque de politiques agricoles nationales explicites et coordonnées, qui encadreraient efficacement le secteur agricole, induit un contexte de fragilité et de confusion au niveau régional qui fait entrevoir la création de PACs sinon comme paradoxale, du moins comme un défi en termes de fonctionnement, de coordination et de mise en œuvre.

Comment progresser alors significativement dans la voie de l'intégration économique en plaçant de fait l'essentiel des espoirs de croissance dans le secteur agricole ? Dans quelle mesure l'agriculture peut-elle constituer un secteur permettant d'atteindre les objectifs affichés pour l'intégration régionale (développement économique, stabilité, cohésion et puissance politique) ? Comment faire de l'agriculture un enjeu central des processus d'intégration régionale ?

Voilà une série de questions qui paraissent essentielles et stratégiques mais qui n'ont été que rarement explicitement traitées dans la genèse des projets d'intégration régionale centrés sur l'enjeu agricole.

Cet article propose une approche et des instruments concrets pour progresser de façon significative dans la formulation et mise en œuvre des PACs au moyen d'une clarification des objectifs, d'un renforcement de la participation des acteurs, de la concentration des moyens. Ce papier propose plus particulièrement une amélioration des articulations possibles entre échelles nationale et régionale, objet de la première partie, la promotion de mesures de politiques pragmatiques et fondamentales, traitée dans la seconde partie, et le renforcement de la mécanique institutionnelle des négociations intra régionales, présenté dans la troisième partie.

1 Améliorer les articulations possibles entre les échelles nationale et régionale

1.1 Cohésion régionale et liens de solidarité entre Etats

La mise en œuvre de marchés communs de produits agricoles, qui suppose l'établissement d'unions douanières, fait apparaître des gagnants et des perdants en fonction du profil des économies nationales et de la compétitivité des différents secteurs. En effet, en l'absence de mécanismes de compensation opérationnels, les pays les moins industrialisés d'une union douanière sortent perdants sur deux fronts : ils perdent d'abord des revenus tarifaires lorsque certains produits importés jusque-là du reste du monde sont importés de pays voisins à des tarifs douaniers réduits ; puis ils risquent de perdre le peu qu'ils ont de tissu industriel face à la concurrence de leurs voisins plus industrialisés.

L'absence de liens forts de solidarités entre pays participants peut mettre en péril un projet d'intégration régionale. Il est utile de prévoir dans le cadre d'unions douanières des mécanismes de compensation financière adaptés. Dans l'expérience originale de la SACU, les pays les moins industrialisés reçoivent une part des recettes douanières supérieure à ce que représente la valeur de leurs importations. En effet, l'accord de la SACU reconnaît l'inégalité de développement de l'industrie entre l'Afrique du sud d'une part, et le Botswana, le Lesotho, la Namibie, et le Swaziland, d'autre part. Par ailleurs, des mesures ont été prévues pour la protection de l'industrie dans l'enfance de ces pays (c'est-à-dire des entreprises installées depuis moins de huit ans dans l'État membre), qui peuvent décider de taxes additionnelles sur les biens importés du reste de l'union douanière, pour combler l'écart de concurrence [Balié, 2004].

En Afrique, les attentes en terme de cohésion pour le tissu agricole et rural sont nombreuses. Toutefois, c'est à l'aune de la cohérence entre les objectifs de politiques et les instruments réellement mis en œuvre qu'il est possible de mesurer les progrès accomplis en terme de cohésion. L'expérience européenne des fonds structurels montre le degré d'engagement requis (notamment financier et institutionnel) afin de réduire les écarts de développement entre zones. Dans le cas de l'UEMOA, le principe de la solidarité financière semble être total, puisque la redistribution des fonds prévoit de favoriser les zones les plus en retard de la région. Cependant il faudra attendre plusieurs exécutions quinquennales pour vérifier que dans les faits ce principe est bien respecté.

Ce sont donc les mesures de politiques qui sont porteuses de cohésion. Elles permettent aux citoyens comme aux producteurs de mesurer le degré supplémentaire de solidarité qu'apporte la définition de politique au niveau régional. Ainsi en fonction de la situation et des objectifs assignés à une politique, des options tarifaires ou des subventions à la production ou au stockage de céréales à utiliser en période de crise alimentaire, par exemple, pourront être plus ou moins favorables à la cohésion.

En outre, la force de cohésion de la politique agricole au niveau régional dépend à l'évidence de son degré de mise en œuvre comme nous le montrons ci-après. Or, tant que les politiques communes resteront à l'état de projets ou fortement biaisées, la cohésion ne se matérialisera pas et la perception des PACs comme vecteur de développement restera un défi.

1.2 Cohérence politique entre niveaux national et régional

Si les discours sur l'importance de l'agriculture comme moteur du développement pour éliminer la pauvreté des zones rurales abondent, les politiques agricoles nationales se caractérisent souvent par une accumulation de textes peu lisibles et par l'absence d'une stratégie de mise en œuvre soutenue par tous les acteurs. Cette profusion de cadres de référence au niveau national pour la définition des politiques qui s'imbriquent et se superposent dans le temps (de nouveaux documents sont bien souvent élaborés alors que d'autres sont encore en vigueur, parfois même entrés depuis peu en application) mais également en termes de domaine d'application (multiplication de documents de stratégie dont la thématique centrale est différente, mais dont les domaines d'application se télescopent) engendre un brouillage sur les priorités réelles en matière de politique agricole nationale [Ribier, Le Coq, 2007]. Elle traduit le fait qu'il n'y a pas de consensus minimum commun entre tous les acteurs sur les options à prendre en termes de stratégie de développement.

Le problème du manque d'élaboration des politiques au niveau national se traduit au niveau régional par une absence de la séquence espérée du processus d'élaboration d'une politique où, sur la base de l'analyse de la situation au niveau régional, une politique agricole (vision, objectifs, instrument et moyens) visant à encadrer le fonctionnement du secteur serait mise en œuvre via des interventions publiques. En effet, les PACs ont du mal à se concrétiser. On constate deux types de situations : soit les PACs sont peu mises en œuvre comme c'est le cas de l'Ecowap, Politique Agricole de la Cedeao, approuvée en janvier 2005 et toujours pas appliquée, soit la mise en œuvre est différentielle à l'image de la Politique Agricole de l'UEMOA (PAU). Dans ce dernier cas les seuls instruments réellement adoptés sont ceux qui renforcent la libéralisation du commerce international du fait de l'adoption d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) de conception libérale, comme on le verra par la suite, pendant que les mécanismes de soutien à la production pourtant bien identifiés (fonds de développement agricole) doivent attendre.

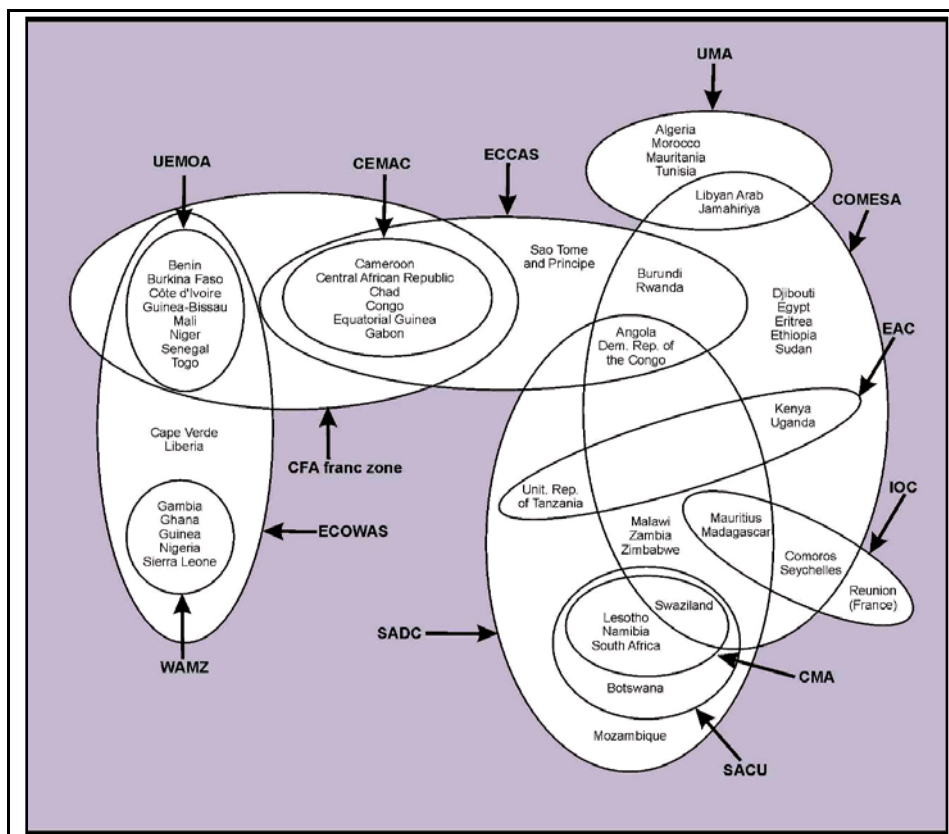
Pourtant la cohérence des politiques agricoles au niveau régional présuppose une situation où politiques des niveaux régional et national se correspondent, se complètent ou se renforcent. Cela suppose toutefois, qu'un travail approfondi d'inventaire et d'analyse des politiques existantes au niveau national soit effectué avant d'initier la formulation d'une politique agricole commune. L'expérience européenne montre l'importance d'un cadre politique national marqué par une forte institutionnalisation des débats entre acteurs comme préalable à un transfert de l'enjeu agricole au niveau régional. D'une manière générale, l'Afrique semble au contraire tenter de faire l'impasse sur cette étape préalable pour adopter au plan régional des politiques agricoles qui par effet de catalyse entraîneraient les Etats à adopter des politiques nationales conformes aux objectifs affichés par les PACs.

Cependant, au-delà des objectifs, il apparaît que c'est la cohérence des mesures de politiques décidées au niveau régional par rapport à ce qui existe au niveau national plus encore que la correspondance des objectifs qui fera que les deux niveaux seront liés et complémentaires.

Or dans plusieurs espaces régionaux (UEMOA, Cedeao, CEMAC, Comesa), la phase de diagnostic, absolument nécessaire, et qui comprend l'identification des besoins à combler, n'a pas été réalisée systématiquement et en profondeur. Il en résulte des contradictions entre objectifs et instruments définis au plan régional et national et parfois, un manque de continuité du niveau national au niveau régional, par exemple lorsqu'un pays donné passe directement à la formulation d'une PAC alors qu'une politique agricole (portant sur l'ensemble du secteur et réellement mise en œuvre) n'existe toujours pas au plan national.

La question de la cohérence rejoint la question du manque de vision stratégique et de priorités claires au plan national, qui conduit à des duplications de projets concurrents non viables [Hugon, 1997]. De nombreux pays appartiennent simultanément à plusieurs groupements régionaux (Figure 2) correspondent à des réalités différentes et ont parfois des objectifs divers et contradictoires. Mali, Burkina Faso et Niger par exemple, appartiennent à la fois à l'UEMOA, la Cedeao, la CEN-SAD, au Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), et à l'Union Africaine.

Figure 2: Le chevauchement des accords intra régionaux* en Afrique



*Ne figurent ni la CEN-SAD ni le CILSS

Source: Rapport sur le commerce et le développement, CNUCED 2007

La persistance d'un grand nombre de mécanismes d'intégration régionale qui se chevauchent se traduit par des difficultés de mise en œuvre dans de nombreux domaines et par une impossibilité technique dans d'autres. L'harmonisation et la rationalisation des rapprochements régionaux ainsi que la coordination effective des mécanismes d'intégration régionale permettraient de concentrer les moyens sur un nombre limité d'organisations, de garantir la cohérence des objectifs affichés par les accords et par là de promouvoir effectivement les intérêts commerciaux et les intérêts en matière de développement de l'Afrique.

Par ailleurs, la convergence des intérêts entre zones de production n'est pas automatique. Par exemple, par rapport aux mesures de soutien à envisager dans le cadre d'une PAC, un pays côtier tel que la Côte d'Ivoire n'a a priori pas les mêmes intérêts qu'un pays sahélien enclavé, tel que le Burkina Faso, dont le profil des filières de production est très différent. En revanche, il peut exister des complémentarités à exploiter dès lors que les potentiels et la compétitivité des filières sont mieux analysés et donc mieux connus. Il est préférable de recenser ces enjeux et de rendre explicites les motivations de chaque communauté d'acteurs pour éviter de s'exposer une fois que la politique est adoptée à des revendications difficiles à prendre en compte.

Cependant, il existe des cas où les intérêts agricoles nationaux sont compatibles et convergents. Une telle situation permet de transposer plus facilement la défense de ces intérêts au niveau régional dès lors que ceux-ci sont portés par des acteurs organisés et déterminés. On a pu le voir lorsque les pays producteurs de

coton - Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad - ont parlé d'une seule voix dans les négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). L'élément fondamental de cette convergence au niveau régional a été la capacité de structuration des producteurs via le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA²) et son efficacité à organiser le débat sur la question du coton pour qu'il soit finalement repris à leur compte par les décideurs régionaux vis-à-vis de leurs interlocuteurs extérieurs.

La question de la convergence des intérêts se pose encore aujourd'hui dans le cadre des négociations sur les APE avec l'UE ou dans le cadre de partenariats avec de nouveaux acteurs tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil. Comment les pays de la Cedeao et la SADC, par exemple pourront-ils concilier leurs intérêts divergents?

2 Promouvoir des mesures de politiques pragmatiques et fondamentales

2.1 Promotion du développement du commerce intra régional

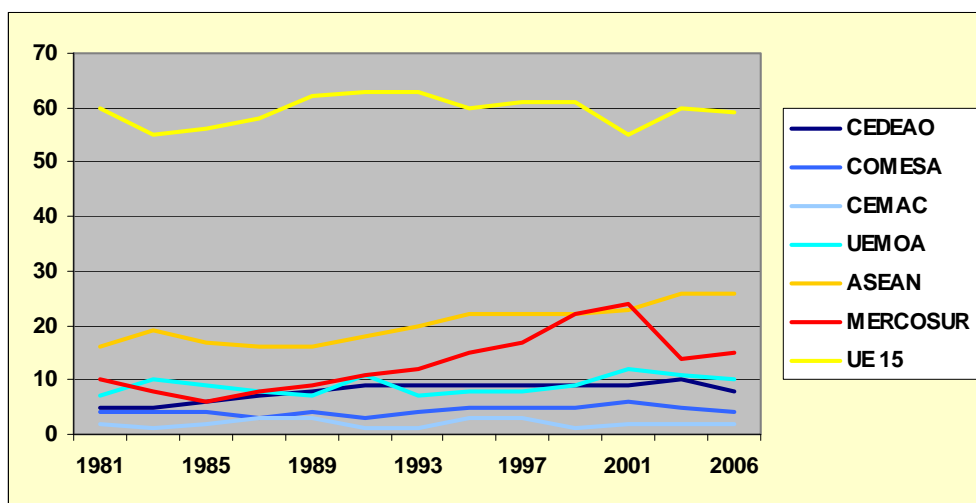
L'agriculture peut ne pas être la motivation principale du processus d'intégration régionale comme nous l'avons vu, et il semble en outre que dans tous les cas le choix de l'agriculture comme objet d'intégration régionale ne peut être expliqué que dans le cadre plus large des enjeux politique et commercial. Par un biais sémantique on continue à parler de politique agricole alors que dans la pratique il s'agit de politique commerciale en agriculture.

En effet, l'intégration régionale par l'agriculture repose avant tout sur la conclusion d'accords commerciaux intra régionaux. On attend de ceux-ci qu'ils déclenchent un processus de développement et de croissance dans les pays concernés. Cette attente se fonde sur le principe de complémentarité des économies nationales. La théorie du commerce international de David Ricardo, suggère que la spécialisation en fonction des avantages comparatifs (en terme d'utilisation des ressources domestiques) et la disparition de la protection qui lui est liée augmentent le bien-être.

En dépit des nombreuses dispositions institutionnelles prises par les communautés économiques régionales en vue de promouvoir le commerce intra africain dans le cadre des différents accords commerciaux régionaux qu'ils ont signé, notamment les unions douanières (UEMOA, Union douanière des Etats d'Afrique centrale, SACU), on constate aujourd'hui que les échanges officiels (mesurés par les statistiques nationales) entre pays africains ne représentent qu'une faible part de la totalité de leur commerce et qu'ils ont tendance à stagner, voire à régresser en termes réels. Les échanges intra régionaux en Afrique demeurent mêmes marginaux par rapport au total des exportations en dehors du continent (Figure 3). En revanche, comme le montre ce graphique, dans d'autres espaces économiques régionaux comme l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) et le Marché commun d'Amérique du sud (Mercosur), les accords intra régionaux ont entraîné un commerce intra régional significatif.

² Créé en juillet 2000 à Cotonou en réaction à la mise en place de la PAU de l'UEMOA

Figure 3: Comparaison entre groupements régionaux de la proportion du commerce intra régional dans le commerce total de 1981 à 2006



Source: Données collectées par les auteurs, notamment à partir du *Rapport sur le commerce et le développement*, CNUCED 2007

Bien que la promotion du commerce, notamment intra régional, soit un objectif classique de l'intégration régionale, les mesures réellement adoptées restent ambiguës. Il est plus souvent question de baisses tarifaires généralisées davantage favorables au commerce international qu'aux échanges intra régionaux. Si le développement des infrastructures de transport et de marché est globalement promu, il demeure nécessaire d'y adjoindre des mesures de soutien ou d'accompagnement à la production et à la commercialisation afin de véritablement stimuler le commerce intra régional en complément d'un usage adapté des instruments tarifaires.

Des mesures de coordination et d'harmonisation des politiques de production et de commercialisation peuvent dans certains cas prendre la forme de biens publics et donc ne pas fausser la concurrence. Il peut s'agir de mesures de promotion de produits sur certains marchés, d'analyse de marchés, de la mise à disposition de nouvelles technologies de production ou de conservation, etc. Par exemple, face à l'évolution du mode de consommation d'une population africaine de plus en plus urbaine qui se traduit par un recours croissant à des produits importés (tels que le blé et le riz), la valorisation des alternatives locales pourrait contribuer à développer le commerce intra régional et redonner une place prépondérante aux productions locales plus traditionnelles. Il est essentiel pour des enjeux de production agricole aussi bien que vis-à-vis du maintien de l'agrobiodiversité de revaloriser la consommation des produits de base tels que le mil, millet, sorgho, manioc, etc.

De même, il est rarement question de s'attaquer réellement aux obstacles informels au commerce des biens. Pourtant, deux facteurs essentiels pénalisent fortement le commerce intra africain. Il s'agit d'une part, de l'ampleur des coûts informels (coûts de transaction notamment) [Anderson, 2006] et d'autre part, de la faiblesse relative du commerce formel par rapport au commerce informel notamment en zone transfrontalière. Ces obstacles au commerce font pourtant augmenter de manière significative (+10% pour la filière riz au Mali, par exemple) les coûts des transactions. Le cas des échanges massifs, bien que difficiles à estimer avec précision, à la frontière entre le Niger et le Nigeria lors de la récente hausse des prix des denrées alimentaires illustre ce phénomène. En outre, l'application et le contrôle des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) constituent encore des enjeux majeurs pour la facilitation des échanges notamment pour le bétail sur pied et les produits frais. De ce point de vue, le niveau régional peut jouer un rôle clé en assurant la coordination et le suivi des politiques nationales. De même, le niveau régional peut avoir vocation comme le montre l'exemple européen notamment, de mettre en place un système cohérent et unique de normes et standards.

Enfin, les recherches ont également beaucoup mis en exergue le besoin d'une plus grande coordination des politiques des prix des produits alimentaires, pour mettre un frein aux échanges parallèles de produits céréaliers importés, occasionnés par des différences de prix dans les différents pays.

2.2 Mise en place de mécanisme adapté et ciblé de protection aux frontières

Le consensus prédominant des économistes du développement ne s'oppose pas au protectionnisme en toutes circonstances ou sous toutes ses formes mais plutôt à la combinaison d'une protection excessive et d'un taux de change surévalué [Badiane, 1991]. La première est défavorable aux consommateurs et induit des effets de rente au profit des producteurs les moins compétitifs. Le second est défavorable aux exportations y compris vers des partenaires régionaux en l'absence d'une union monétaire. Ensemble ces deux aspects freinent la croissance économique. Pour être efficace, la protection doit s'accompagner de certains critères de performance, comme ce fut le cas en Asie du sud-est, et évoluer de façon dégressive et stratégique.

Les textes adoptés à l'OMC réservent des marges de manœuvre spécifiques aux pays en développement (clause *de minimis*, traitement spécial et différencié, clause de sauvegarde, définition de liste de produits spéciaux ou sensibles) qui sont rarement pleinement utilisées par les pays concernés dans le cadre des négociations bilatérales avec l'UE par exemple et multilatérales à l'OMC. Par ailleurs, les engagements multilatéraux des pays africains à baisser leurs barrières douanières sont faibles avec des tarifs consolidés à des taux relativement hauts (150% environ pour le Burkina Faso, 310% pour le Cameroun). Il leur reste donc des moyens de protection tarifaire importants. Aussi le relèvement des tarifs (communs) est-il envisageable.

Cependant il est important de noter que (voir 3.3 ci-dessous), la mise en place de TEC dans le cadre des unions douanières a souvent induit une libéralisation beaucoup plus poussée que ce à quoi ont abouti les pays dans le cadre des négociations multilatérales sur le commerce. Pour l'UEMOA par exemple, les droits de douanes moyens sont passés de 29% en 1997 (après l'accord de Marrakech) à 15% en 2003 [Alpha, 2008]. Il en résulte que le niveau du TEC de l'UEMOA ne permet à la PAU d'accorder qu'un niveau de protection très marginal à l'agriculture de la sous-région.

En outre, les mesures tarifaires doivent être cohérentes par rapport aux objectifs de politique. Ainsi, un objectif de souveraineté alimentaire ou d'indépendance alimentaire s'accompagnera nécessairement de tarifs élevés pour les principaux produits alimentaires de base si la région considérée ne dispose pas non seulement des avantages comparatifs absolus mais aussi des capacités de soutiens directs et indirects utilisés par les principaux pays concurrents.

2.3 Financement autonome des Politiques Agricoles Communes

L'agriculture comme d'autres secteurs longtemps considérés comme secondaires (santé, éducation, culture) par rapport aux secteurs jugés prioritaires (infrastructure, défense, etc.) fait les frais des arbitrages budgétaires interministériels. Or le mode de financement d'une politique fait intégralement partie de la politique. L'influence des partenaires extérieurs sur le contenu même des PACs résulte avant tout du fait que leur financement est très souvent lié aux contributions des bailleurs [Balié, Fouilleux, 2008]. Une plus grande autonomie dans la définition des politiques passe donc nécessairement par une augmentation de la part du budget consacré à l'agriculture. En d'autres termes, l'Afrique doit se préoccuper de son agriculture et y consacrer une part substantielle de ses propres moyens financiers. En ce sens, la déclaration de Maputo (juillet 2003) incite les gouvernements à consacrer au moins 10% de leur budget au secteur agricole [FAO, 2005]. Cela répondrait en même temps à une autre limitation qu'est la nécessité d'inscrire le financement des politiques dans la durée [Ribier, Le Coq, 2007].

La difficulté réside souvent dans le fait que le volet recette du budget national est le plus difficile à constituer. Les taxes sur les exportations ont jusqu'à une époque récente permis d'alimenter les recettes budgétaires mais elles ont en même temps fortement pénalisé l'agriculture [Bates, 1983; Timmer, 1991]. Une possibilité rarement explorée, car très controversée notamment chez les économistes, est de raisonner en terme de taxes et revenus affectés. En effet, le volume des échanges agricoles vis-à-vis de l'extérieur est significatif dans la plupart des organisations économiques régionales (entre 70 et 95% par rapport au commerce intra régional en fonction des régions). Il pourrait être envisagé que les revenus générés par les tarifs appliqués aux frontières extérieures soient directement affectés au budget agricole du niveau régional.

Ainsi, les revenus issus des échanges agricoles, notamment liés à la consommation de biens primaires importés et à l'exportation des cultures de rente, retourneraient à l'agriculture afin de financer les mesures envisagées dans les documents de politique.

Ce type de proposition est susceptible de générer des tensions politiques dans la mesure où il va à l'encontre du principe bien établi de l'universalité des recettes et des dépenses dans un budget public. L'obtention d'un consensus en faveur de la priorité que représente le secteur agricole permettrait en partie de répondre à un besoin d'autonomie pour les dépenses agricoles.

3 Renforcer la mécanique institutionnelle des négociations intra régionales

3.1 Un rôle accru pour les Organisations Paysannes

Comme nous l'avons suggéré, le poids des acteurs extérieurs dans la mise en place des PACs s'explique par la nécessité des structures régionales de passer par les bailleurs de fonds pour financer les politiques et de s'exposer à leurs exigences normatives, donc entre autres au régionalisme ouvert. Cette « coopération » avec les bailleurs et organisations internationales se traduit souvent par une certaine « exogénéisation » des processus de formulation des politiques [Balié, Fouilleux, 2008; Dieye, 2008]. En effet, les administrations optent dans bien des cas pour une position plutôt passive, laissant le soin de la formulation des politiques à des consultants extérieurs à l'arène politique et souvent embauchés ponctuellement par des bailleurs.

Ces interventions extérieures ne favorisent ni l'appropriation du débat par les élites concernées, ni son développement dans la sphère publique, et empêchent la mise en place de phénomènes d'apprentissage et de capitalisation des expériences par les acteurs du secteur [Balié, Fouilleux, 2008]. Alors que les paysans n'ont pas eu de poids dans la plupart des pays africains et ont été peu associés à la formulation des politiques agricoles, les organisations paysannes (OP) africaines se sont nettement renforcées à partir des années 1990 notamment en Afrique de l'ouest où la visibilité internationale du ROPPA, ses stratégies d'alliance avec des interlocuteurs bien choisis au nord, ou la reprise de ses priorités par la Cedeao attestent de son influence croissante. On peut toutefois noter qu'outre le ROPPA peu d'OP ont jusqu'à aujourd'hui émergé.

Bien que l'appropriation du débat soit un objectif affiché des OP cela ne suffit pas. Les OP doivent conquérir leur légitimité au moyen d'une capacité propositive forte qui aille au-delà des dénonciations du système de gouvernance mondiale, autrement dit, élaborer une stratégie d'influence au moyen de la définition d'objectifs de politique et de la mise en place d'instruments concrets pour leur mise en œuvre de manière à construire une approche précise, inventive, et structurée.

Il est toutefois important de s'interroger sur la représentativité de ces structures dans l'élaboration de leur discours. Quel niveau de dialogue le ROPPA, comme les autres OP, instaure-t-il avec les producteurs agricoles dont il est censé être le porte-parole ? Quels sont les espaces de débat à l'intérieur même des OP ? Existe-t-il des arènes où se prennent les décisions en consultation avec l'ensemble des paysans ou l'appropriation du débat se fait-elle plutôt au niveau des représentants et leaders de ces OP ?

Le même conflit d'intérêts se pose au niveau des négociations régionales, où les décisions sont le résultat des luttes d'influence et de pouvoir entre les différents acteurs. Comme le souligne Michel Petit, « les euros sont indispensables mais... une intelligence est tout aussi indispensable, pour appuyer tant les acteurs publics que les OP et le secteur privé » [Grain de sel, 2008]. L'enjeu concerne l'appropriation de la politique agricole commune qui ne peut être atteinte qu'à partir du moment où les espaces de débat où décideurs, fonctionnaires et organisations paysannes se rencontrent existent et sont organisés. De même, il est essentiel qu'en préalable aux négociations régionales qui mettent en présence des représentants des autorités nationales, ces derniers aient eu la possibilité de rencontrer les représentants des producteurs et des consommateurs que les PACs prennent généralement pour cible pour élaborer et nourrir les débats sur la politique agricole et si possible forger des consensus nationaux.

3.2 Nécessité au niveau national de développement de capacités analytiques

L'absence de vision stratégique et de priorités politiques claires au plan national relève d'un manque de connaissances de la réalité des agricultures nationales et locales, indispensable pour l'élaboration de politiques qui répondent aux enjeux réels. En particulier, le manque de connaissances détaillées des filières de production, c'est-à-dire de compréhension relative aux acteurs qui interviennent de manière directe ou indirecte dans le système, au degré et au type de concurrence qui affecte les filières régionales, au niveau de transparence des différents niveaux d'échanges, aux marchés potentiels, et à l'existence ou non d'avantages comparatifs réels débouche sur l'absence de coordination et d'harmonisation des politiques de production et de commercialisation et constitue une entrave majeure au développement du commerce intra régional.

La connaissance de la réalité des agricultures nationales et locales repose sur la maîtrise de capacités en analyse des politiques, le processus d'élaboration des politiques, la connaissance des filières de production, l'analyse institutionnelle, la participation d'un large spectre d'acteurs agricoles et ruraux, etc. Il est donc nécessaire de concentrer les efforts sur le développement des capacités analytiques, en particulier consacrer du temps et des moyens à l'identification des intérêts agricoles de chaque pays et même de chaque zone nationale dans le processus d'élaboration d'une PAC.

L'intégration régionale dans certaines conditions et sous réserve que certaines mesures de politiques soient adoptées en référence au contexte local peut permettre de définir de véritables politiques de filières permettant à certains produits de trouver leur place sur marché régional voire mondial. Sous impulsion régionale, certaines filières peuvent évoluer, se restructurer. On pourrait par exemple imaginer que la filière coton en Afrique de l'ouest relève de la compétence de l'UEMOA ou de la Cedeao. L'analyse de filière est un outil qui permet d'identifier les sources de compétitivité, les nœuds d'étranglement qui rendent les échanges difficiles, ou les catégories de producteurs les plus vulnérables. Un espace d'intégration peut trouver un intérêt via des capacités analytiques renforcées à identifier les filières qui représentent un enjeu pour la sécurité alimentaire ou celles qui ont besoin de soutien pour subsister. Une approche plus stratégique de l'ensemble de la filière alimentaire permettrait souvent de tirer de meilleurs profits commerciaux du processus d'intégration régionale et de comprendre les motivations et les craintes des producteurs vis-à-vis d'un projet de PAC.

Il est cependant difficile de renforcer les capacités analytiques des différents acteurs quand l'information circule mal, faute de moyens humains et financiers. Des textes adoptés au niveau régional sont parfois inconnus dans les ministères des pays membres³. En janvier 2007 ni les textes réglementaires, ni la PAU elle-même n'étaient accessibles sur le site web de l'UEMOA alors qu'elle date de 2001. Il en est de même pour le site web de la Cedeao : le texte de l'Ecowap est introuvable et la page sur l'agriculture n'était toujours pas disponible en août 2008 [Balié, Fouilleux, 2008]. Des mesures simples et peu coûteuses, comme le renforcement des capacités au niveau institutionnel, ou le développement d'infrastructures dont l'emplacement, le coût et l'accessibilité sont appropriés, ou encore le choix de technologies adaptées à la réalité locale, peuvent permettre de favoriser la transparence, de développer l'accès à l'information, et d'en améliorer la qualité. Dès lors que la volonté politique existe, une meilleure circulation de l'information peut contribuer à la préparation des acteurs au débat et à la mise en œuvre des politiques.

Dans tous les cas, un peu plus de transparence et un peu moins de doubles discours permettrait peut-être aux acteurs eux-mêmes d'y voir plus clair et de se saisir plus directement de leur destin politique. Il ne suffit pas d'instaurer les manifestations formelles de la démocratisation. Il faut opérer un changement de mentalité et faire valoir une meilleure appréciation du rôle de la loi dans la société moderne au service des processus d'intégration régionale.

3.3 Importance de se préparer au niveau national aux négociations régionales

Le manque de préparation des acteurs au débat au niveau national, notamment la non hiérarchisation des intérêts stratégiques lors des négociations régionales peut aboutir à un mécanisme d'intégration mal géré

³ Entretien, fonctionnaires travaillant notamment en Guinée Bissau et au Niger.

aux conséquences regrettables pour le secteur agricole, comme le démontre l'exemple de la négociation du TEC de l'UEMOA. En effet, avec le schéma d'intégration régionale de l'UEMOA, le TEC a été défini à 0-5-10-20%⁴, avant même que ne soit définie une PAC. De conception libérale, ce TEC ne permet pas de protéger l'agriculture familiale largement majoritaire dans les pays membres.

Le cas du riz au sein de l'espace UEMOA illustre les effets négatifs d'un TEC mal négocié. Le Burkina Faso, comme les autres pays de l'UEMOA, importe de grandes quantités de riz en provenance du marché mondial à des prix très bas c'est-à-dire inférieurs au coût de production du riz burkinabé (jusqu'à la hausse subite enregistrée les premiers mois de 2008). Les importateurs de riz profitent notamment de la chute du dollar (près de 40% en deux ans), alors que la taxe à l'importation, définie en l'an 2000 par le TEC, n'a pas varié: elle s'élève à 10% (à comparer à la taxe douanière du Nigeria qui s'élève à 100%). Les producteurs de riz, découragés, ont abandonné les rizières ou se sont tournés vers les cultures maraîchères. De même, alors qu'il y a quelques années le Mali pouvait approvisionner suffisamment sa population en riz, aujourd'hui, à Bamako, les magasins sont remplis de riz asiatique. Pourtant, un TEC plus élevé permettrait de garantir un prix plancher entre 120 FCFA et 150 FCFA le kilo de riz paddy et des pays comme le Mali et le Burkina Faso pourraient envisager d'exporter vers le Nigeria (premier importateur mondial de riz), par exemple.

De manière similaire, le TEC a été défini à 5-10-20-30% pour les pays de la CEMAC. Cela signifie l'impossibilité par les pays membres d'exercer leur droit à appliquer les politiques définies dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et montre l'incohérence des pays qui, d'un côté, ont fait et font encore beaucoup d'efforts pour la définition et l'exécution de ce cadre et qui, de l'autre, acceptent une ouverture sans limite au marché mondial. Dans ce contexte, une capacité propre d'analyse au niveau national de la situation des politiques, la hiérarchisation des enjeux et des priorités à traiter, et une bonne maîtrise de la réalité agricole nationale en préalable aux négociations pourrait constituer un levier efficace pour véhiculer un certain message politique au moment des négociations au niveau régional (et à fortiori lors des négociations internationales) et devrait permettre aux décideurs nationaux et régionaux de mieux promouvoir et défendre leurs intérêts agricoles.

Conclusions

Nous avons vu que bien que l'intégration régionale par l'agriculture apparaisse comme un défi en termes de fonctionnement, de coordination, et de mise en œuvre, la mise en place de PACs peut conduire à des succès du moment où sont instaurés des instruments et des arrangements financiers et institutionnels pour leur concrétisation. Ceci passe par l'amélioration des articulations possibles entre les échelles nationale et régionale, qui repose à la fois sur l'établissement de liens forts entre pays et sur une cohérence des mesures de politique au niveau régional par rapport au niveau national. La concrétisation des PACs nécessite également la promotion de mesures de politiques de production et commercialisation pragmatiques et fondamentales, centrées sur la valorisation optimale des zones agroécologiques, et sur des mécanismes de protection aux frontières appropriés. Finalement, un espace économique régional assorti d'une véritable PAC doit concentrer les efforts sur le renforcement de la mécanique institutionnelle des négociations intra régionales. La priorité doit aller à la conquête de l'espace de débat par les acteurs de base - paysans et société civile – au moyen d'une capacité propre d'analyse des enjeux et de l'élaboration d'un discours construit et structuré qui s'accompagne de propositions précises et inventives. À cet effet des études sectorielles, concrètes et soucieuses du détail, notamment sur le fonctionnement des filières, peuvent contribuer à définir les voies et moyens de stimuler les échanges régionaux dans le sens de la viabilité économique à long terme. Parallèlement, la hiérarchisation des priorités et la mise en place de stratégies d'influence en vue des négociations régionales et internationales peuvent contribuer à garantir des politiques cohérentes qui répondent aux objectifs affichés.

⁴ Concernant respectivement les biens de 1^{ère} nécessité, les matières premières et biens d'équipement, les biens intermédiaires, et les biens de consommation courants et produits de luxe

Bien que l'intégration régionale prenne son sens du point de vue de la capacité des pays d'agir ensemble pour renforcer leur efficacité, c'est-à-dire de la "valeur ajoutée régionale", et qu'en particulier la mise en place de PACs, pourtant très faiblement mises en œuvre, tende à induire la relance et le renforcement du secteur agricole, il est important de souligner qu'il est difficile pour les PACs de réussir là où les pays ont échoué ou là où ils n'ont pas voulu aller au cours des décennies écoulées. En effet, ce n'est que sur une forte base nationale qu'il est possible de faire émerger une stratégie concrète pour l'agriculture au niveau régional. Aussi, une arène politique sur la question agricole au niveau régional - à l'image du traitement accordé à l'agriculture au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) - n'est pas envisageable sans une mise en place, au niveau national, de politiques agricoles réelles (en termes de diagnostic, de formulation et de mise en œuvre), qui relèveraient à la fois d'un consensus sur une stratégie de développement et d'une vision pour l'agriculture à dix ou quinze ans issu de la concertation des principaux types d'acteurs (gouvernement, société civile, paysans).

Par ailleurs, la littérature sur l'intégration régionale suppose que le bien-être peut être agrégé. De même, elle suppose les préférences des consommateurs homogènes, des facteurs de production mobiles et des produits largement substituables, autant d'hypothèses rarement transcrites dans la réalité en particulier en ce qui concerne le secteur agricole fortement marqué par ses particularités. Ceci nous amène à nous interroger sur l'opportunité de choisir l'agriculture comme moteur de la plupart des initiatives d'intégration régionale quitte à lui en faire payer le prix.

Bibliographie

- ALPHA A. [2008], « Compatibilité et articulations des politiques agricoles du national à l'international » in *L'agriculture en quête de politiques*, Revue Grain de sel, n°41-42 - décembre 2007 - mai 2008.
- ANDERSON K. [2006], *Measuring Distortions to Agricultural Incentives: Beyond Tariffs*, Development Research Group, World Bank, Washington DC.
- BADIANE O. [1991], *Regional Agricultural Markets and Development Strategies in West Africa*, Quarterly Journal of International Agriculture, vol. 3, n° 1, pp. 37–50.
- BALIÉ J. [2004], *SACU et UEMOA, deux perspectives comparées d'intégration régionale*. FAO Working Paper,, Rome.
- BALIÉ J., FOUILLEUX E. [2008], « Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique : une mise en perspective européenne » in *Libéralisation, processus d'intégration régionale et restructurations agricoles au Sud et à L'Est, regards croisés*, Revue Autrepart numéro 46, IRD, pp 157-172.
- BANQUE MONDIALE [2006], *World Development Indicators 2006*, Washington.
- BATES R. [1983], « Governments and Agricultural Markets in Africa », in G.D Johnson et E.G. Schuh, *The Role of Markets in the World Food Economy*, Boulder, Westview Press, p. 153-185.
- BERGSTEN F. [1997], *Open Regionalism*, Institute for International Economics, Working Paper 97-3, Washington.
- CNUCED [2007], *Rapport sur le commerce et le développement 2007*.
- COUSSY J. [1995], *Cheminements institutionnels et dynamique capitaliste dans l'intégration de l'Afrique australe, Représentations et projets en Afrique du sud et au Zimbabwe*, Les études du CERI, n° 10.
- DIEYE, P. H. [2008], « Les politiques agricoles en Afrique subsaharienne : une symphonie inachevée » in *L'agriculture en quête de politiques*, Revue Grain de sel, n°41-42 - décembre 2007 - mai 2008.
- FAO [2005], *Comité de l'agriculture, Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine*, Rome.
- FUKUSAKU K. [1996], *Coopération et intégration régionale en Asie*, OCDE, Paris.
- GRAIN DE SEL, [2008], « Entretien avec Michel Petit Comment financer les politiques agricoles ? » in *L'agriculture en quête de politiques*, n° 41-42, décembre 2007 – mai 2008.
- HUGON P. [1997], *La régionalisation comparée en Afrique Sub-Saharienne et en Asie Orientale*, Rapport rédigé pour le Commissariat Général du Plan, Paris, Cered/Cernea.
- MATTHEWS A. [2003], *Regional Integration and Food Security in Developing Countries*, TMAP 45, FAO, Rome, 95p.
- RIBIER V., LE COQ J.F. [2007], *Renforcer les politiques publiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre : pourquoi et comment? Notes et études économiques*, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Direction Générales des Politiques Economique, Européenne et Internationale, Tiré-à-part n° 28, septembre, pp. 45-73.
- TIMMER [1991], *Agriculture and the state: growth, employment, and poverty in developing countries*, Ithaca, Cornell University Press, XIII, 311 p.
- TREMBLAY L. [2003], *Appui au ROPPA dans la mise en oeuvre de la politique agricole de l'UEMOA*, Paris, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, SAH/D(2003)543, 37 p.

Liste des sigles et acronymes

ASEAN	<i>Association of South-East Asian Nations / Association des Nations d'Asie du Sud-Est</i>
Cedeao	<i>Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest</i>
CEMAC	<i>Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale</i>
CEN-SAD	<i>Communauté des Etats Sahélo Sahéliens</i>
CILLS	<i>Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel</i>
CMA	<i>Common Monetary Area</i>
Comesa	<i>Common Market of East and Southern Africa / Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe</i>
EAC	<i>East African Community / Communauté de l'Afrique de l'Est</i>
Ecowas	<i>Economic Community of West African States / Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)</i>
Ecowap	<i>Agricultural Policy of the Economic Community of West African States / Politique Agricole de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest</i>
IOC	<i>Indian Ocean Commission / Commission de l'Océan Indien</i>
Mercosur	<i>Mercado Común del Sur / Marché Commun du Sud</i>
OMC	<i>Organisation Mondiale du Commerce</i>
PAU	<i>Politique Agricole Commune de l'UEMOA</i>
ROPPA	<i>Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest</i>
SACU	<i>South African Customs Union / Union douanière de l'Afrique Australe</i>
SADC	<i>South African Development Community / Communauté de Développement de l'Afrique Australe</i>
UEMOA	<i>Union Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale</i>
UMA	<i>Union du Maghreb Arabe</i>
WAMZ	<i>West African Monetary Zone / Zone Monétaire de l'Afrique de l'Ouest</i>