



CEDEAO
Communauté Économique
des États d'Afrique de l'Ouest

ECOWAS
Economic Community
of West African States

CADRE DE POLITIQUE AGRICOLE POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST
ECOWAP

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE
pour la première phase des consultations nationales

Diagnostic
Enjeux
Questions clés
Scénarios

Juillet 2004

Secrétariat technique : CILSS

avec l'appui du groupement

AIRD-ISSALA-IRAM-AIAE-CEPA-GREAT-LARES-STATISTIKA

SOMMAIRE

1	Introduction	9
1.1	Des enjeux agricoles régionaux	9
1.2	Une méthode de travail renouvelée	11
1.2.1	Un pilotage participatif sous le leadership de la CEDEAO	11
1.2.2	Mettre la connaissance au service du changement	11
1.2.3	Fonder la politique régionale sur la concertation et la négociation entre les décideurs et les acteurs en proposant différents scénarios	12
2	La situation de l'agriculture ouest-africaine	15
2.1	Une place prépondérante dans la production nationale	15
2.2	Le Nigeria et la Côte d'Ivoire dominent le paysage agricole régional	18
2.3	L'agriculture, vecteur d'intégration et victime de la fragmentation régionale	18
2.3.1	la fragmentation monétaire	19
2.3.2	La fragmentation commerciale	19
2.3.3	La fragmentation linguistique	25
2.3.4	Le niveau de développement des pays	25
2.3.5	Le poids de la dette	26
2.3.6	La dynamique de croissance économique	28
2.4	Une place déterminante dans l'emploi et les revenus	28
2.4.1	Le poids démographique du monde rural...	28
2.4.2	...Frappé par une pauvreté massive	30
2.4.2.1	La pauvreté monétaire	31
2.4.2.2	La non satisfaction des besoins essentiels	31
2.5	L'agriculture dans les échanges régionaux et internationaux	32
2.5.1	Des exportations ciblées vers les marchés internationaux, fondées sur un nombre réduit de produits primaires	35
2.5.2	Les échanges régionaux progressent mais restent limités	38
2.6	Agriculture et sécurité alimentaire	42
2.6.1	Production agricole et sécurité alimentaire	42
2.6.2	Une alimentation fortement dépendante des importations extra-africaines	44
2.7	L'évolution des productions agricoles dans la région	45
2.7.1	Tendances globales	47
2.7.2	Évolutions de la productivité	51
2.8	Des systèmes de production fortement dépendant des ressources naturelles et de la main d'œuvre	52
2.9	Une évolution très différenciée des terroirs agricoles en fonction des potentialités agroclimatiques, des opportunités commerciales et de l'environnement institutionnel	53
2.10	La dégradation de l'environnement des producteurs	55
3	Les enjeux régionaux des agricultures ouest-africaines	57
3.1	Raisonner les enjeux sur fond de mutation démographique	59
3.2	Les enjeux pour les différentes catégories d'acteurs	61
3.2.1	Les producteurs agricoles	61
3.2.2	Les opérateurs économiques et commerciaux	61
3.2.3	Les consommateurs	61
3.2.4	Les États	62
3.3	Les enjeux au niveau des bassins de production et des filières	62
3.3.1	Les productions alimentaires fortement internationalisées et concurrentielles	62
3.3.1.1	Le cas des produits en concurrence avec les exportations des pays développés	63
3.3.1.2	Le cas des produits en concurrence avec les exportations des pays en développement	70
3.3.2	Les productions alimentaires faiblement internationalisées, ciblées sur le marché intérieur	77
3.3.2.1	Le cas des productions sans réelle concurrence extérieure	77

3.3.2.2	Le cas des productions confrontées à la concurrence des produits de substitution	79
3.3.3	Les productions destinées à l'exportation avec un avantage comparatif de la région sur le marché international	80
3.3.3.1	Le cas des productions disposant d'un avantage comparatif absolu	80
3.3.3.2	Le cas des productions disposant d'un avantage comparatif remis en cause par une très forte compétition	87
3.3.4	Synthèse des enjeux liés aux filières	91
3.4	L'insertion internationale de l'agriculture ouest-africaine	102
3.4.1	Les enjeux agricoles régionaux dans la négociation commerciale à l'OMC	103
3.4.1.1	Les aménagements pour les PED	104
3.4.1.2	L'impact global des accords de l'OMC pour les PED :	105
3.4.1.3	Les points de négociation actuels	106
3.4.2	La propriété intellectuelle	106
3.4.2.1	La protection des variétés végétales	106
3.4.3	Les négociations sur les normes	107
3.4.4	Les enjeux agricoles régionaux dans la négociation de l'Accord de partenariat UE/ACP et l'articulation avec l'Initiative « Tout sauf les armes »	110
3.4.5	Les enjeux agricoles régionaux dans l'AGOA	113
3.5	Les enjeux liés à la construction d'un marché régional des produits agroalimentaires	115
3.5.1	Le développement de l'information agricole régionale	115
3.5.1.1	Les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire	115
3.5.1.2	Les systèmes d'information pour les marchés agricoles et alimentaires	116
3.5.1.3	Les enjeux de l'information dans le cadre de l'ECOWAP	117
3.5.2	L'harmonisation des standards et des normes	118
3.5.3	Le financement	118
3.6	Les autres enjeux de coopération technique	121
3.6.1	Une stratégie commune de l'innovation et de la recherche	121
3.6.2	L'appui à la structuration et à l'organisation régionale des acteurs	122
4	Les grands scénarios pour l'agriculture ouest africaine en 2020	125
4.1	Éléments d'introduction : des objectifs convergents mais des « itinéraires » en débat	125
4.1.1	Des objectifs largement partagés	125
4.1.2	Mais des différences importantes sur les voies à suivre	126
4.2	Les six questions clés	127
4.2.1	Freiner ou encourager l'exode agricole ?	127
4.2.2	Exploitations familiales ou entreprises agro-industrielles ?	128
4.2.3	Marché régional ou marché international ?	130
4.2.4	Spécialisation nationale ou diversification	131
4.2.5	Priorité à l'approche filière ou à l'approche unités de production	132
4.2.6	Priorité à l'économique ou priorité à l'aménagement du territoire	132
4.3	Les deux sujets cruciaux d'une stratégie agricole régionale	133
4.3.1	L'intégration régionale des productions et des marchés agricoles	133
4.3.2	L'ouverture de la région sur les marchés internationaux	134
4.4	Les trois piliers de la politique agricole régionale	134
4.5	Les esquisses de scénario	136
4.5.1	Le scénario tendanciel : un espace agricole régional fragmenté	136
4.5.1.1	Scénario tendanciel A : la fragmentation économique perdure, mais les tensions et les conflits reculent...	137
4.5.1.2	Scénario tendanciel B : La fragmentation économique doublée d'une déstructuration socio-politique	138
4.5.2	Les scénarios alternatifs fondés sur des niveaux variables d'intégration régionale et d'ouverture internationale	139
4.5.2.1	Les deux scénarios de mise en concurrence internationale du secteur agricole	140
4.5.2.2	Les deux scénarios de protection du secteur agricole	143
5	Annexes	149

LISTE DES SIGLES

ACP	Afrique-Caraïbes-Pacifique
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
ADRAO	Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest
AFMIN	African Micro Finance Network
AGOA	African growth and opportunity act
Agrhymet	Centre régional Agro-Hydro-Météorologie
AIAE	African Institute for Applied Economics
AIRD	Associates for International Resources and Development
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
CAF	Coût, assurances, fret
CCIC	Comité consultatif interprofessionnel du coton
CEDEAO	Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEPA	Center for Policy Analysis
CILSS	Comité Permanent Inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CORAF	Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricole
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECOWAP	Politique agricole régionale pour l'Afrique de l'Ouest/ Politique agricole de la Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest
FAO	Food and agricultural organisation
FEWS	Famine early warning system
FIA	Fonds intrants agricoles
FMI	Fonds monétaire international
GREAT	Groupe de Recherche en Économie Appliquée et Théorique
IDE	Investissement direct étranger
IDH	Indicateur de développement humain
IMF	Institution de micro-finance
IRAM	Institut de recherche et d'application des méthodes de développement
LARES	Laboratoire d'analyses régionale et d'expertise sociale
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération pour le développement économique
OCM	Organisation commune de marché
OIE	Office international des épizooties
OIG	Organisation inter-gouvernementale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ORD	Organe de règlement des différends
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique agricole commune

PARMEC	Projet d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Épargne et de Crédit
PAS	Programme d'ajustement structurel
PAU	Politique agricole de l'Union
PCS	Prélèvement communautaire de solidarité
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPTTE	Pays pauvre très endetté
PREGEC	Prévention et gestion des crises alimentaires
REAO	Réseau de l'Entreprise en Afrique de l'Ouest
RECAO	Réseau des Chambres d'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest
RESIMAO	Réseau des SIM de l'Afrique de l'Ouest
RNB	Revenu national brut
ROESAO	Réseau des Opérateurs économiques du Secteur Agroalimentaire de l'Afrique de l'Ouest
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest
RS	Redevance statistique
SAP	Systèmes d'alerte précoce
SIM	Système d'information sur les marchés
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide
SONARA	Société nationale de raffinage (Cameroun)
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TCI	Taxe conjoncturelle d'importation
TDP	Taxe dégressive de protection
TEC	Tarif extérieur commun
TSA	Initiative "Tout sauf les armes"
TSD	Traitement spécial et différencié
UE	Union européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-africaine
UPOV	Union Internationale pour la protection des obtentions végétales
USA	United States of America
VA	Valeur ajoutée
VAM	Vulnerability assessment Methods
WALTPS	West african long term perspectives study

Carte 1: Langues, monnaies et appartenance au groupe des PMA des pays ouest-africains	25
Carte 2: L'urbanisation des pays ouest-africains	30
Carte 3: Localisation des principales productions vivrières	47
Carte 4 : Localisation des principales productions de rente	48
Encadré 1: le chapitre IV du Traité révisé de la CEDEAO	13
Encadré 2: Force et faiblesses du Nigeria	16
Encadré 3 : Le tarif extérieur commun de l'UEMOA	20
Encadré 4 : Taxe spéciale de réexportation au Bénin	21
Encadré 5: la politique monétaire et commerciale du Nigeria	23
Encadré 6 : Le coton : une filière compétitive confrontée à la concurrence déloyale	38
Encadré 7 : les échanges entre le Nigeria et ses voisins	40
Encadré 8 : les échanges au sein de la Sénégalie méridionale	41
Encadré 9 : Prix et qualités des riz : deux critères de sélection des consommateurs	72
Encadré 10 : Le potentiel rizicole de la zone Office du Niger	73
Encadré 11 : La CEDEAO, partenaire de l'UE en Afrique de l'Ouest	112
Encadré 12 : Les IMF et leur contribution au financement de l'agriculture	119
Graphique 1: Part des différents secteurs économiques dans le produit brut régional	15
Graphique 2: Contribution de chaque secteur économique au PIB	16
Graphique 3: Contribution au produit brut (gauche) et au produit agricole (droite)	18
Graphique 4: Importance de l'APD et des IDE par habitant	28
Graphique 5: Importance des pays dans la population régionale	29
Graphique 6: Part des populations rurales et urbaines dans chaque pays	30
Graphique 7: Part des exportations agricoles dans les exportations totales	33
Graphique 8: Part des pays dans les exportations agricoles de la CEDEAO+Mauritanie (2000-2002)	34
Graphique 9: Évolution de la part des grandes catégories de produits dans les exportations agro-alimentaires de la zone	36
Graphique 10 : Disponibilités moyennes en calories et protéines par pays	43
Graphique 11 : Part des pays dans les importations agricoles de la zone CEDEAO + Mauritanie (2000/2002)	44
Graphique 12: Évolution de la place respective des différents groupes de produits dans les importations de la zone	45
Graphique 13 : Évolution des surfaces, des productions et des rendements de l'ensemble des céréales dans la zone CEDEAO (indice 100=moyenne des années 1979-80-81)	52
Graphique 14 : Évolution des surfaces, des productions et des rendements de l'ensemble des tubercules dans la zone CEDEAO (indice 100=moyenne des années 1979-80-81)	52
Graphique 15: Impact de la dynamique d'urbanisation sur la part de la population rurale	60
Graphique 16 : Évolution des productions régionales des principales viandes	64
Graphique 17 : Évolution des importations extra-régionales de viandes bovines et de volailles	64
Graphique 18 : Évolution des importations de lait et produits laitiers par les principaux importateurs ouest-africains	66
Graphique 19 : Évolution des productions nationales et régionales de riz	71
Graphique 20 : Évolution des performances de l'Office du Niger	73
Graphique 21 : Évolution des volumes d'huiles importés par les principaux importateurs ouest-africains	75
Graphique 22 : Évolution de la productivité des céréales sèches (moyenne régionale - indice 100 en 1979/81)	79
Graphique 23 : Évolution des surfaces, production et rendements du maïs	80
Graphique 24 : Concentration des exportations agricoles de plusieurs pays ou groupes de pays	100
Graphique 25: Synthèse de quelques indicateurs clés	101
Graphique 26 : Solde de la balance commerciale générale et agricole pour quelques pays ou groupes de pays	102
Tableau 1 : Produit intérieur brut et dynamique économique sur la période 1990/2000	15
Tableau 2 : Exemples de disparités des droits de douane pratiqués aux frontières sur des produits alimentaires (% du prix CAF)	22
Tableau 3 : Nigeria & UEMOA: Unweighted Average Tariff Rates, %	23
Tableau 4 : Niveau de développement humain et classement mondial	26
Tableau 5 : Endettement et poids du service de la dette	26
Tableau 6: Le financement: aide au développement (APD) et investissements directs étrangers (IDE)	27

Tableau 7 : principaux indicateurs de revenu _____	31
Tableau 8 : Principaux indicateurs sociaux pour les pays de la CEDEAO et la Mauritanie _____	32
Tableau 9 : Balance commerciale agro-alimentaire des pays de la CEDEAO (moyenne annuelle) _____	34
Tableau 10 : Importance des échanges avec l'UE pour les pays de la région _____	35
Tableau 11: Exemples de concentration des exportations dans quelques pays de la zone CEDEAO _____	36
Tableau 12: Part des pays de la zone CEDEAO dans le marché mondial de quelques produits agricoles _____	37
Tableau 13 : Part du commerce intra-zone dans les échanges de la CEDEAO (tous produits) _____	39
Tableau 14 : Principaux indicateurs de sécurité alimentaire _____	43
Tableau 15 : Données relatives à l'utilisation des terres _____	46
Tableau 16 : Évolution des surfaces et des productions végétales hors céréales de la zone CEDEAO sur la période 1980 – 2000 (moyennes triennales) _____	49
Tableau 17 : Évolution des surfaces et des productions céréalières de la zone CEDEAO sur la période 1980 – 2001 (moyennes triennales) _____	50
Tableau 18 : Évolution des productions animales de la zone CEDEAO sur la période 1980 – 2000 (moyennes triennales) _____	50
Tableau 19 : Niveaux de productivité agricole _____	55
Tableau 20 : Principales données démographiques actuelles et projections en 2020 _____	59
Tableau 21 : Évolution des productions régionales des principales viandes _____	63
Tableau 22 : Évolution des importations de viandes extra-africaines _____	64
Tableau 23 : Évolution des importations de lait et produits laitiers _____	66
Tableau 24 : Évolution des importations de blé et farines _____	68
Tableau 25 : Evolution des exportations de pommes de terre _____	69
Tableau 26 : Evolution des exportations d'oignons _____	69
Tableau 27 : Évolution des productions, surfaces et rendements dans la zone CEDEAO _____	70
Tableau 28 : Évolution de la production de riz des principaux producteurs régionaux _____	70
Tableau 29 : Évolution des importations de riz _____	71
Tableau 30 : Évolution des volumes d'huiles importés par les principaux importateurs ouest-africains _____	75
Tableau 31: Principaux producteurs régionaux de sucre _____	77
Tableau 32 : Principaux producteurs régionaux de manioc et ignames _____	77
Tableau 33 : : Principaux producteurs régionaux de niébé _____	78
Tableau 34 : Évolution des productions et des surfaces de maïs pour l'ensemble CEDEAO _____	80
Tableau 35 : Les principaux producteurs régionaux de cacao _____	81
Tableau 36 : Évolution des exportations de cacao _____	81
Tableau 37 : Evolution des productions et des surfaces de bananes _____	83
Tableau 38 : Evolution des exportations de bananes _____	83
Tableau 39 : Evolution des productions et des surfaces des ananas _____	84
Tableau 40 : Evolution des exportations d'ananas _____	84
Tableau 41 : Évolution des productions et des surfaces de mangues _____	85
Tableau 42 : Évolution des exportations de mangues _____	85
Tableau 43 : Évolution des productions et des surfaces de café _____	87
Tableau 44 : Evolution des exportations de café _____	87
Tableau 45 : Principaux producteurs régionaux de coton graine _____	88
Tableau 46 : Importance des subventions octroyées par les principaux producteurs et exportateurs de coton _____	89
Tableau 47 : Evolution des exportations de haricots verts _____	90
Tableau 48 : Évolution des exportations de tomates _____	90
Tableau 49: Part de chaque pays dans les exportations régionales d'un produit donné _____	92
Tableau 50 : Importance des différents produits dans les exportations agricoles de chaque pays _____	93
Tableau 51: Part de chaque pays dans les importations régionales d'un produit donné _____	94
Tableau 52: Importance des principaux produits dans les importations alimentaires de chacun des pays _____	95
Tableau 53: Résumé des principaux paramètres pour les grands pays agricoles et les zones d'intégration _____	101
Tableau 54 : Engagements comparés des PED et des pays développés. _____	105
Tableau 55 : Droits de douane consolidés à l'OMC par certains pays de la CEDEAO pour les produits agricoles _____	106
Tableau 56 : Résumé des positions d'Afrique de l'ouest sur les différents volets de l'OMC _____	108
Tableau 57 : Importance des échanges globaux et agricoles entre les États-Unis et les pays éligibles à l'AGOA _____	114
Tableau 58: Situation des systèmes d'information par sous ensemble _____	117
Tableau 59 : Synthèse des impacts probables des différents scénarios _____	147

1 Introduction

La nécessité de concevoir un cadre de politique agricole régionale pour l'Afrique de l'Ouest résulte d'une double démarche. La première, relativement formelle plonge ses racines dans le traité révisé de la CEDEAO adopté le 24 juillet 1993 (cf. encadré n°1). L'article 25 consacré au développement agricole et à la sécurité alimentaire précise les objectifs attendus d'une coopération des États membres dans ces domaines et stipule dans son alinéa (h) que les États membres s'engagent à coopérer en vue de « l'adoption d'une politique agricole commune, (...) ».

Cette disposition formelle s'inscrit désormais dans un contexte en profonde évolution, et ceci constitue le deuxième aspect de la démarche en cours. Tous les pays de l'Afrique de l'Ouest sont engagés dans une course contre la montre pour relever deux défis essentiels : promouvoir le développement économique et éradiquer la pauvreté et l'insécurité alimentaire d'une part, enrayer le processus de marginalisation de la région au sein de l'économie et des échanges internationaux, d'autre part. Atteindre des objectifs aussi impérieux et ambitieux nécessitent de concevoir et développer des politiques dont les objectifs, les instruments, et les moyens sont cohérents.

1.1 *Des enjeux agricoles régionaux*

Au delà des engagements formels inscrits dans le Traité révisé, la conception d'une politique sectorielle agricole à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest répond, pour les décideurs nationaux et régionaux à cinq enjeux primordiaux, qui ne peuvent être intégralement assumés par les politiques agricoles nationales :

1. **Face au processus de globalisation des économies et des échanges qui progresse rapidement, l'Afrique de l'Ouest est réellement confrontée à un risque de marginalisation croissante si ses principaux secteurs économiques - l'agriculture au premier chef - ne s'inscrivent pas dans une perspective d'intégration régionale et internationale.** L'intégration régionale porte sur les questions politiques, macro-économiques, monétaires, commerciales, etc. pour lesquelles les pays ont définis des cadres de convergence. Ils sont engagés dans des processus d'harmonisation de leurs politiques, y compris entre l'espace UEMOA - dont les logiques d'intégration sont plus approfondies du fait de la monnaie commune- et les autres pays de la CEDEAO. L'interface et les liens entre les marchés régionaux et les marchés internationaux sont spécifiquement du ressort des politiques commerciales (tarif extérieur commun), mais celles-ci n'envisage pas nécessairement avec suffisamment d'attention l'impact sur l'économie agricole. Dans moins de 25 ans, l'Afrique de l'Ouest comptera plus de 400 millions d'habitants, dont vraisemblablement plus de la moitié vivra en ville. La reconquête du marché régional des produits alimentaires par les producteurs ouest-africains peut constituer le premier pilier d'une stratégie de développement agricole. Mais cette option est tout sauf évidente. Les consommateurs sont avant tout préoccupés d'accéder à une nourriture adéquate et au moindre coût. Ils peuvent être amenés à privilégier les importations alimentaires, si elles sont plus intéressantes que les productions régionales. Les intérêts des producteurs vont vers une minimisation des risques et une maximisation des marges de production, ce qui peut les conduire à privilégier les productions destinés à l'exportation. Faut-il rechercher au travers de la politique agricole régionale à favoriser cette forme d'ouverture de l'économie agro-alimentaire régionale, qui peut être bénéfique d'un point de vue macroéconomique, ou au contraire rechercher à réduire l'extraversion au motif qu'elle serait porteuse d'une trop grande vulnérabilité ? Cette problématique illustre le besoin d'inscrire la politique agricole régionale dans une vision politique de l'intégration en Afrique de l'Ouest. *Compte tenu de l'importance du secteur agricole, l'intégration et la coopération régionales doivent nécessairement trouver des points d'application dans les approches sectorielles : l'agriculture peut aider à bâtir l'espace régional, et l'agriculture doit bénéficier des efforts d'intégration dans les autres domaines que l'agriculture.*
2. **Les pays et les acteurs sociaux sont engagés aux côtés de la Communauté internationale dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, dans le cadre des « Engagements du Millénaire ».** Dans une région où 65 % des actifs sont des actifs agricoles, alors que le secteur agricole représente moins d'un tiers de l'économie régionale, il va sans dire qu'il ne peut y avoir

de stratégie sérieuse de lutte contre la pauvreté, qui ne traite pas explicitement et prioritairement des questions liées au développement économique de l'agriculture, et au développement social des populations qui tentent d'en vivre. Or, à l'évidence, les perspectives du secteur agricole ne peuvent être envisagées à la seule échelle nationale, tant les interdépendances régionales et internationales sont fortes. La lutte contre la pauvreté en milieu rural impose l'émergence d'un environnement économique, commercial, institutionnel... cohérents, dynamiques et incitatifs. Certains aspects des dispositifs d'incitation et d'amélioration de l'environnement institutionnel des producteurs (financement, accès aux intrants, accès à la formation et à l'information, accès aux résultats de la recherche...) sont déterminants pour progresser dans la voie d'un accroissement de la productivité et d'une transformation durable des agricultures. Dans certains domaines, l'approche régionale peut constituer un moyen de réduire les coûts et de mieux satisfaire les besoins des producteurs (économie d'échelle, « mutualisation » de certains investissements immatériels...). *Les efforts nationaux dans ces domaines ne peuvent produire leur impacts que s'ils s'inscrivent dans une approche convergente à l'échelle des territoires sur lesquels opèrent les acteurs du développement agricole : l'espace régional ;*

3. **Les acteurs économiques et les organisations socio-professionnelles se structurent et développent leurs activités à l'échelle de la région. Ils doivent être impliqués dans les décisions régionales pour que les intérêts privés puissent s'inscrire dans l'intérêt général.** La structuration régionale « informelle » des réseaux commerciaux, qui empruntaient et empruntent encore aux dynamiques de certains groupes ethniques organisés bien au delà des frontières formelles de l'espace national, est ancienne. Mais c'est aussi vrai désormais de réseaux d'opérateurs commerciaux ou d'investisseurs structurés sur des bases plus formelles ou de réseaux comme les organisations paysannes ou les organisations féminines, organisés sur des bases de nature plus syndicale. Ces acteurs sont des vecteurs puissants des dynamiques de coopération et d'intégration régionale. Les décideurs publics ont besoin que ces acteurs, en particulier les réseaux commerciaux inscrivent leur activité en cohérence avec l'intérêt général, plutôt qu'en exploitant les rentes créées par les disparités de politiques publiques, comme c'est encore souvent le cas. *Mais pour cela, il faut que les principaux acteurs et les États parviennent à élaborer des compromis efficaces, dans lequel chacun des acteurs peut y retrouver son intérêt. Ces acteurs doivent donc jouer un rôle très important dans le processus de concertation mais aussi, au delà, dans la négociation des éléments les plus délicats de la politique régionale : par exemple la question de l'approche harmonisée du niveau de protection / ouverture aux frontières de l'espace ;*

4. **Outre la main d'œuvre, les agricultures ouest-africaines mobilisent prioritairement le potentiel offert par les ressources naturelles (exploitation « minière »).** Mais les équilibres écologiques anciens qui permettaient de maintenir la fertilité des sols sont rompus dans de multiples situations sous le double effet (1) de l'action des hommes confrontés à des densités croissantes (pressions foncières), et (2) des changements du climat : diminution de la pluviométrie et augmentation de sa variabilité spatiale et temporelle. En l'absence d'une transformation radicale des systèmes de production, une part importante des terres sont confrontées à une diminution de la fertilité voire à des formes d'aridification. La diversité des contextes agro-écologiques conduit à privilégier une approche au plus près du terrain pour accompagner et impulser une transformation durable de ces systèmes de productions agricoles. Mais elle ne saurait suffire. Certaines dimensions des indispensables mutations des agricultures doivent s'envisager au niveau régional : il s'agit des problèmes liés au partage des ressources en eau et à la gestion des investissements réalisés en vue de la maîtrise des eaux communes (eaux souterraines et eaux fluviales), il s'agit de la gestion des impacts sur les pays voisins des stratégies nationales de gestion des ressources naturelles (biodiversité, impact de la déforestation sur la dynamique de formation des nuages et le cycle des pluies), etc. *La gestion des ressources naturelles, la protection de l'environnement et la mise en œuvre de stratégies de mise en valeur durable des espaces agricoles qui sont principalement du niveau national doivent trouver des prolongements et des approches communes à l'échelle régionale. C'est principalement le cas de la gestion des fleuves et de leur aménagement, qui peuvent être porteur de risques de conflits très importants entre les pays ;*

5. **La multiplicité des cadres de coopération et d'intégration ne répond pas aux attentes des États et des acteurs socio-économiques.** Alors que les acteurs ont besoin d'un environnement politique, économique, institutionnel clair, transparent et cohérent, ils ont affaire à une multiplicité de cadres de coopération, liés à la coexistence de multiples organisations intergouvernementales. L'élaboration du cadre de politique agricole répond ainsi à la demande d'aller vers des cadres intégrés, reconnus par tous les protagonistes, y compris les agences de coopération et de financement. *L'association de la plupart des institutions régionales actives dans le domaine agricole au sein du Cadre de concertation des OIG dont les réunions ont été mises à profit pour discuter la méthodologie et les objectifs du présent processus, à l'initiative du Secrétariat de la CEDEAO, devrait permettre à tous ces acteurs d'inscrire progressivement leurs orientations et leurs interventions dans le cadre de la CEDEAO.*

1.2 Une méthode de travail renouvelée

L'élaboration de la politique agricole régionale s'inscrit dans ce contexte. Pour autant, si de nombreuses dimensions du développement et des politiques agricoles ont un prolongement régional, la politique agricole régionale cherchera à privilégier les domaines où le niveau régional dispose d'un avantage comparatif incontestable par rapport aux politiques nationales. La politique agricole ne cherchera pas à couvrir tous les domaines, risquant ainsi la paralysie, mais se concentrera sur les domaines les plus cruciaux, en particulier les questions économiques et commerciales et la gestion des interdépendances. Elle ne se veut pas non plus une politique de développement rural, ni une politique environnementale, même si certains éléments caractérisant de telles politiques pourront être intégrés dans la politique agricole régionale. Reposant sur des problématiques très spécifiques, le secteur des forêts et le secteur de la pêche devront faire l'objet de politiques régionales spécifiques.

1.2.1 Un pilotage participatif sous le leadership de la CEDEAO

Impliquant seize pays et confronté à une très grande diversité de situations, le processus d'élaboration de l'ECOWAP est nécessairement complexe. Pour le mener à bien, le Secrétariat exécutif de la CEDEAO a mis sur pied une task force dont le but est d'associer les principaux protagonistes et acteurs du secteur agricole régional pour l'assister dans le pilotage et le suivi technique. Il s'est associé les compétences du Secrétariat exécutif du CILSS pour assurer le secrétariat technique et à demandé à celui-ci de mobiliser l'expertise nécessaire pour aider les décideurs à concevoir la politique régionale et fournir un appui technique aux différentes étapes de la formulation et des concertations sur le cadre de politique régionale. A cette fin, un groupement a été recruté par appel d'offres, associant huit bureaux d'études régionaux et internationaux : AIRD (USA), Issala (France), IRAM (France), AIAE (Nigeria), CEPA (Ghana), GREAT (Mali), LARES (Bénin), Statistika (Burkina Faso). Ce groupement s'est aussi associé les compétences de consultants nationaux.

1.2.2 Mettre la connaissance au service du changement

Le présent **document de référence** constitue une synthèse de multiples matériaux intermédiaires conçus par les bureaux d'études impliqués dans le groupement. Ces matériaux qui seront disponibles ultérieurement se classent en trois catégories :

- (i) **des notes par pays** présentant les principales caractéristiques de l'agriculture, les principales contraintes et atouts, et surtout identifiant les enjeux régionaux pour le pays et les attentes à l'égard de la politique régionale à partir d'une série d'interview auprès des décideurs et des principaux acteurs du secteur. Ces notes exploitent les principaux documents nationaux de politiques, les revues du secteur agricole, les documents de projets, les documents de stratégie (DSRP, Stratégie de sécurité alimentaire ...), les politiques sectorielles, etc.

- (ii) **des notes de synthèse régionales** qui ont permis de traiter différentes questions complémentaires :
- i. la compréhension des **dynamiques au sein de sous-espaces de production et d'échanges** privilégiés (couloir central, sous-espace « est » ou zone d'emprise du Nigeria et sous-espace « ouest » ou zone d'emprise du Sénégal), et les enjeux induits par ces dynamiques, au niveau de l'ensemble de l'espace CEDEAO ;
 - ii. les différents enjeux liés aux **filières stratégiques** de produits agricoles et alimentaires au niveau régional, que ce soit pour le marché domestique ou à des fins d'exportation sur les marchés internationaux : élevage, oléagineux, sucre, riz, fruits et légumes, cultures pérennes d'export (café, cacao, hévéa, huile de palme), coton ;
 - iii. les **thématiques importantes** au niveau régional, en terme de coopération potentielle ou d'intégration dans le secteur agricole : politique de recherche ; systèmes d'information ; dispositifs de financement de l'agriculture et de l'agro-alimentaire ; intégration de l'agriculture dans les échanges internationaux et négociations commerciales ; structuration du monde rural ; promotion de la production, de la distribution et de l'usage des intrants ; système de normalisation zoo et phytosanitaire ; instruments de politique agricole ;
- (iii) **Une revue statistique** sous forme d'une fiche de synthèse par pays reprenant les principaux indicateurs relatifs à la démographie, à la socio-économie, à la sécurité alimentaire, au commerce des produits agro-alimentaires, etc., ainsi qu'une série de tableaux et graphiques reprenant ces données pour l'ensemble de la région.

L'objectif de l'ensemble de ces investigations était de parvenir à rassembler le maximum d'informations et de connaissances disponibles, en s'appuyant sur les acquis des travaux conduits par les réseaux et les organisations spécialisées impliquées dans la région. Ceci devait permettre de construire un diagnostic exigeant, qui mette en exergue les dynamiques et les changements sur lesquels les décideurs peuvent s'appuyer. Mais, ce diagnostic doit aussi déceler les questions complexes et les points de blocage auxquels nous devons attacher une grande attention, trouver des réponses adéquates.

1.2.3 Fonder la politique régionale sur la concertation et la négociation entre les décideurs et les acteurs en proposant différents scénarios

La CEDEAO attache une très grande importance à la qualité du processus de concertation, de dialogue et de négociation qui jalonne la préparation de ce cadre de politique agricole. Elle estime que ce processus, nécessairement complexe, est le seul en mesure de permettre aux décideurs et aux acteurs de forger les compromis indispensables pour asseoir la politique régionale sur des fondations solides. Pour la CEDEAO, le processus de dialogue et de négociation doit permettre d'affronter les questions les plus difficiles et de rendre des arbitrages acceptables entre les positions et les intérêts des uns et des autres (différents pays et différents acteurs). **L'ambition de la CEDEAO et des membres de la task force est, au travers de la conception de cette politique, d'aider les pays et les acteurs, les producteurs agricoles en premier lieu, à transformer la réalité de l'agriculture ouest-africaine et à infléchir les tendances à l'œuvre actuellement.**

Pour ce faire, la CEDEAO soumet aux pays dans un premier temps ce document de référence. Il a pour ambition d'aider à organiser le débat, afin :

- **de disposer d'un très bon diagnostic, partagé par tous les pays et les acteurs**, offrant une analyse des points forts, des points faibles, des enjeux et des défis qui se posent à l'agriculture ouest-africaine ;
- **de clarifier ce que sont précisément les enjeux régionaux** ou les dimensions régionales des agricultures nationales, des filières et des territoires afin de po-

sitionner la politique régionale en étroite complémentarité et synergie avec les politiques agricoles nationales ;

- **de choisir des orientations claires pour l'agriculture régionale** et d'en déduire des priorités pour les interventions inscrites au titres de la politique agricole régionale.

Sur ce dernier plan, la CEDEAO propose aux pays et aux acteurs régionaux de clarifier les positions sur quelques questions clés dont les réponses sont déterminantes pour orienter les choix de politique agricole. Elle soumet enfin plusieurs scénarios possibles pour le développement agricole régional, assez différents les uns des autres. Cette option a été prise pour permettre aux pays, aux décideurs, aux organisations paysannes, au secteur privé et à la société civile de débattre de ces différents scénarios, d'envisager les impacts probables de chacun, et de CHOISIR le scénario qui incarne la vision et les choix d'orientation.

A partir des positions et des contributions des pays et des acteurs, la task force et la CEDEAO retiendront le scénario qui apparaît le plus fédérateur des attentes et des intérêts de la région. A défaut, ils formuleront un nouveau scénario de synthèse, représentant le compromis entre les positions des uns et des autres. C'est ensuite sur cette base que sera élaboré le cadre de politique agricole proprement dit, incluant les priorités, les domaines d'intervention, les instruments de politique agricole mobilisés, la stratégie de financement. Ces aspects seront à nouveau largement débattus avec tous les États, les acteurs régionaux et les organisations socio-professionnelles, les organisations d'intégration et de coopération régionale, etc.

Encadré 1: le chapitre IV du Traité révisé de la CEDEAO

Coopération en matière d'alimentation et d'agriculture

Article 25 : Développement agricole et sécurité alimentaire

1. Les États membres conviennent de coopérer en vue de développer l'agriculture, la sylviculture, l'élevage et la pêche, dans le but d'assurer :

- (a) la sécurité alimentaire ;
- (b) l'accroissement de la production et de la productivité de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et des ressources forestières, ainsi que l'amélioration des conditions de travail et la création d'emploi dans les zones rurales ;
- (c) la valorisation des productions agricoles par la transformation sur place des produits d'origines végétale et animale ;
- (d) la protection du cours des produits d'exportation sur le marché international.

2. A cet effet, et en vue de promouvoir l'intégration des structures de production, les États membres s'engagent à coopérer dans les domaines suivants :

- (a) la production des intrants agricoles : engrais, pesticides, semences sélectionnées, machines et équipements agricoles et produits vétérinaires ;
- (b) la mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres ;
- (c) le développement et la protection des ressources marines et lacustres ;
- (d) la protection des espèces végétales et animales ;
- (e) l'harmonisation des stratégies et des politiques de développement agricole, notamment les politiques de fixation et de soutien de prix en ce qui concerne la production et la commercialisation des produits agricoles essentiels et des intrants ;
- (f) l'harmonisation des politiques de sécurité alimentaire en accordant une attention particulière :
 - (i) à la réduction des pertes dans la production alimentaire ;

- (ii) au renforcement des institutions existantes en matière de gestion des calamités naturelles et de lutte contre les maladies des animaux et des plantes ;
 - (iii) à la conclusion d'accords au niveau régional en matière de sécurité alimentaire ;
 - (iv) à la fourniture d'assistance alimentaire aux États
- membres en cas de pénurie grave ;
 - (g) à l'établissement d'un système d'alerte précoce communautaire ;
 - (h) à l'adoption d'une politique agricole commune notamment dans les domaines de la recherche, de la formation, de la production, de la conservation, de la transformation et de la commercialisation des produits de l'agriculture, de la sylviculture, de l'élevage et de la pêche.
-

2 La situation de l'agriculture ouest-africaine

Le secteur agricole reste une composante déterminante des économies d'Afrique occidentale. Cette importance se mesure sur de multiples plans : il s'agit en premier lieu de la part que constitue l'activité agricole dans le produit brut des économies nationales. Il s'agit ensuite de la part considérable de la population active employée dans le secteur agricole, et qui en tire l'essentiel de ses ressources. Il s'agit ensuite, de la place considérable que représente la production locale dans le réalisation de la sécurité alimentaire des populations, compte tenu de la place de l'autoconsommation dans les stratégies des producteurs et de l'importance des marchés de proximité pour les cultures vivrières. Mais au delà, l'agriculture constitue un des principaux secteurs sur lequel repose le développement des capacités exportatrices de la région, en particulier pour assurer le service de la dette et financer les importations de biens de consommation ou de biens intermédiaires. Mais sur tous ces plans, la région est marquée par une très forte hétérogénéité des situations nationales, qu'il convient de bien identifier pour promouvoir des approches communes réalistes et ancrées dans les réalités des économies nationales et des stratégies des acteurs.

2.1 Une place prépondérante dans la production nationale

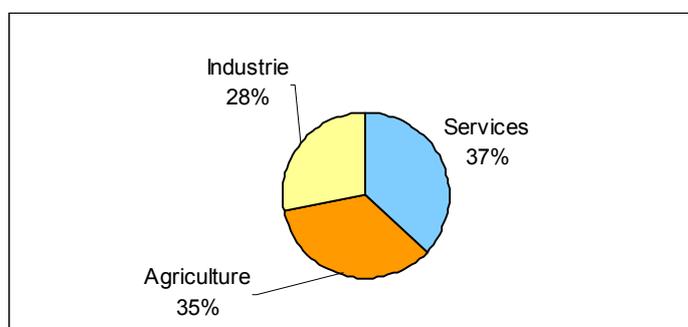
L'Afrique de l'Ouest réalise un produit brut régional de l'ordre de 84 milliards de dollars courants (2002). La moitié de l'économie régionale est le fait du Nigeria avec un produit intérieur brut de 42,5 milliards de dollars. et parmi les 16 pays que compte l'Afrique de l'Ouest en incluant la Mauritanie¹, quatre assurent à eux seuls près de 80% du produit régional. Les huit pays membres de l'UEMOA, zone d'intégration économique et monétaire intégralement incluse dans l'espace CEDEAO, assurent 34 % du produit brut régional de l'ensemble de la zone CEDEAO, Mauritanie incluse.

Tableau 1 : Produit intérieur brut et dynamique économique sur la période 1990/2000

Pays	PIB 2000 (millions \$ courants)	Croissance PIB 1990- 2000 (%)	Pays	PIB 2000	Croissance PIB 1990- 2000
Bénin	2255	+ 17,1	Liberia	486	- 41,4
Burkina Faso	2217	+ 15,2	Mali	2507	- 5,5
Cap Vert	427	+ 255	Niger	1562	- 28
Côte d'Ivoire	10 681	+ 67,7	Nigeria	48025	+ 93,4
Gambie	319	+ 8,9	Sénégal	4371	+ 31,1
Ghana	6792	+ 16,0	Sierra Leone	584	- 74
Guinée	3244	+ 17,7	Togo	1397	+ 61
Guinée Bissau	223	- 4,3	CEDEAO	85090	+ 49,8

Sources : Comptes nationaux de la CEDEAO

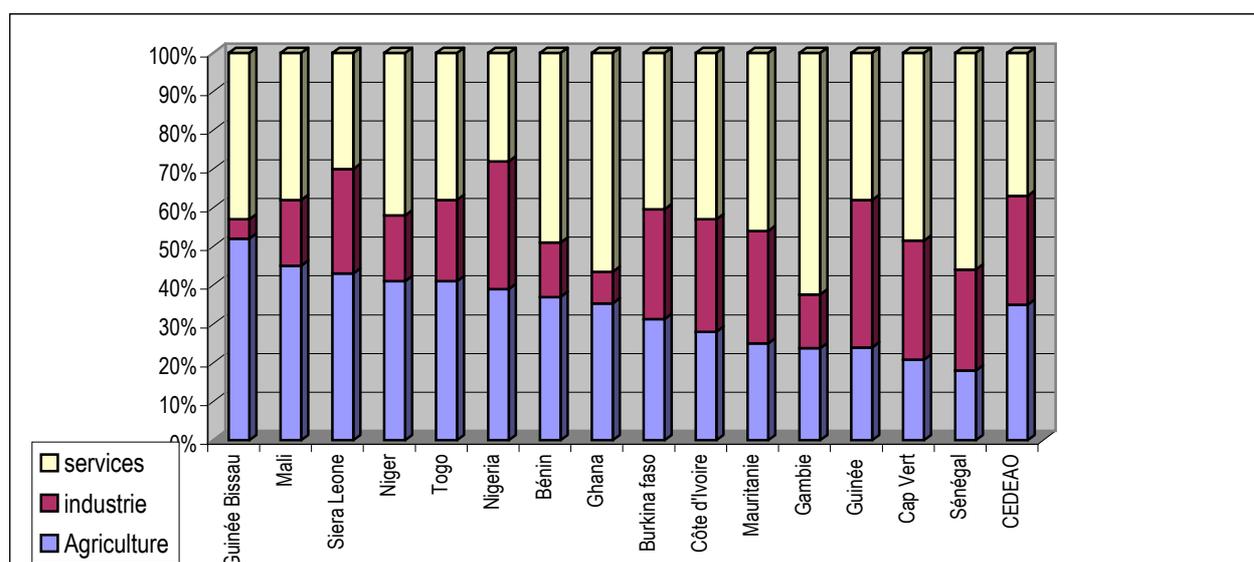
Graphique 1: Part des différents secteurs économiques dans le produit brut régional



¹ L'ensemble des travaux inclut la Mauritanie, aux côtés des États membres de la CEDEAO

Le secteur agricole représente 35 % du produit brut régional, alors que l'industrie et les services contribuent respectivement pour 28 et 37 % à la création de richesse au niveau de l'espace CEDEAO, Mauritanie incluse. Plusieurs pays ont une spécialisation agricole nettement plus marquée que la moyenne pondérée régionale, en voisinant ou en dépassant la barre des 40 % : le Nigeria, la Guinée Bissau, le Mali et le Niger, la Sierra Leone et le Togo. Dans aucun pays de la région le secteur secondaire n'a réussi à supplanter les autres secteurs économiques. En revanche dans les deux tiers des pays ce sont les services, principalement avec l'appui du secteur du tourisme et surtout du commerce, qui se sont hissés au premier rang de la production de valeur ajoutée. En moyenne, les pays de la zone UEMOA sont moins orientés vers l'agriculture, avec une part de PIB qui se situe autour de 31 %, soit quatre points de moins que la moyenne CEDEAO, et six points en dessous des pays non membres de l'UEMOA. Même la Côte d'Ivoire, le « géant agricole » de l'espace UEMOA, voit son secteur agricole arriver en dernière position, avec 28% du produit brut, derrière l'industrie (29%) et les services (43 %).

Graphique 2: Contribution de chaque secteur économique au PIB



Encadré 2: Force et faiblesses du Nigeria

Incontestablement, le Nigeria se positionne comme le principal pôle économique de l'Afrique de l'Ouest... Cependant, si le Nigeria constitue « un pouvoir en puissance »², il reste confronté à un ensemble de difficultés internes qui réduisent sa capacité à jouer un rôle affirmé dans l'intégration économique régionale. Les difficultés tiennent à plusieurs paramètres.

La structure de son économie. Bien que le secteur agricole représente près de 40 % du PIB, le pays tire l'essentiel de ses ressources financières des ventes des hydrocarbures. L'instabilité des cours mondiaux des produits pétroliers rend extrêmement fluctuantes les ressources du pays. Selon la Banque

mondiale, le PIB nigérian est passé de 47,30 milliards de dollars en 1979, à 23,80 en 1989 ; avant de monter à 34,10 milliards en 1999, pour se situer à 37,1 milliards de dollars US en 2002. Cette instabilité est la source première des déboires de l'économie et que matérialise l'énorme dette extérieure du pays. Selon les données de la Banque mondiale, le montant de la dette extérieure du Nigeria est passé de 6,2 milliards de dollars en 1979 à 31,6 milliards en 1999 et plafonne à 33,5 milliards depuis 2000.

Les faibles performances de son secteur industriel et manufacturier et même de son agriculture. Dans la mouvance des prix élevés des produits pétroliers au cours des années 70, qui ont propulsé à la hausse le cours de la Naira, le Nigeria a perdu la compétitivité des secteurs d'activités autres que pétroliers. Le secteur agricole a particu-

² D.C BACH, J. EGG et J Philippe, 1988, Le NIGERIA, un pouvoir en puissance.

lièrement souffert de cette situation dite de la maladie hollandaise. Le pays est devenu un importateur net de produits alimentaires dont la facture est passée de 60 millions de Naira en 1970, à N 1,6 milliard en 1987 pour atteindre N 88 milliards de Naira en 1996. Les factures des importations alimentaires se montent à 574,4 millions de dollars en 1998, soit quelques 25 % des importations de l'ensemble des pays de la CEDEAO.

Dans le secteur industriel et manufacturier, le niveau d'utilisation de la capacité installée des manufactures est passé de 75,4 % au cours de la période 1975-1979 à environ 33 % depuis 2000. Cette sous-utilisation de la capacité installée des usines, s'accompagne d'une piètre qualité des produits qui en sortent, même si ceux-ci semblent adaptés au niveau du pouvoir d'achat des consommateurs.

La détérioration de la situation économique consécutive à cette combinaison de facteurs a eu de nombreuses répercussions sur le cours de la Naira, la devise nigériane. Le cours officiel de la Naira est passé de 529 FCFA pour 1 Naira en 1980 à 14 FCFA en 1994 et 4,20 FCFA en 2004, soit une chute cumulée de 12495% en 24ans. Cette évolution qui s'est accompagnée d'une inflation qui a atteint certaines années les 50 % a largement contribué à l'appauvrissement du pays. Classé

142^{ème} pays des 174 pays pris en compte par le PNUD en 1998, le Nigeria a été rétrogradé à la 152^{ème} place en 2003 selon l'indicateur retenu : l'Indice de Développement Humain. En effet l'accentuation de la pauvreté semble devenir un phénomène structurel, le nombre de personnes vivant avec moins d'1 dollar US est passé de 27,2 % en 1980 à 46,3 % en 1985, 65,6 % en 1996. On estime que 2 personnes sur 3 sont pauvres en 2002. Le PIB par habitant qui était estimé à 1000 dollars en 1980 se situe à 280 en 2003, mettant clairement en relief l'appauvrissement continu du pays en dépit de ses énormes richesses.

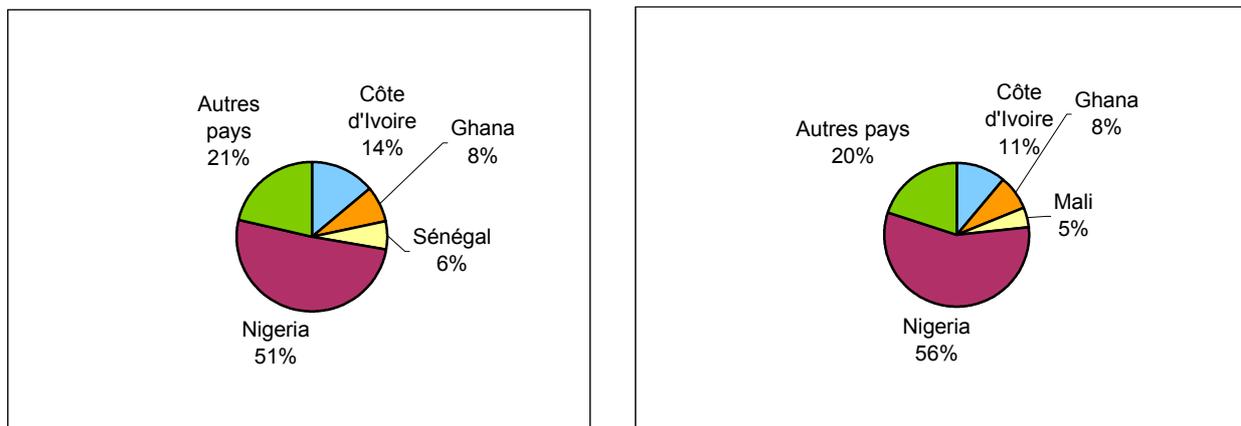
Le pays semble avoir opté depuis 1986, date de l'adoption de son premier programme d'ajustement pour des réformes prudentes qui s'apparentent à une sorte de dérégulation guidée de son économie. Il s'agit d'un ensemble de mesures alternant protectionnisme et libéralisation des activités économiques et commerciales. Celles-ci ont la particularité de rendre moins lisible la politique économique nigériane, d'accroître les distorsions entre le Nigeria et ses voisins. Il en résulte l'émergence et la mise en œuvre de stratégies différenciées de positionnement des voisins vis-à-vis de la Fédération.

2.2 Le Nigeria et la Côte d'Ivoire dominant le paysage agricole régional

A l'image de l'économie générale, deux pays dominent le paysage agricole régional au regard de leur poids dans le PIB agricole de l'Afrique de l'Ouest : sur un produit brut agricole régional de l'ordre de 29,3 milliards de dollars, le Nigeria assure à lui seul 16,6 milliards de dollars et la Côte d'Ivoire, loin derrière mais en deuxième position compte pour 3,2 milliards. Ensemble, c'est plus de 65 % de l'économie agricole régionale qui repose sur ces deux pays ! Au delà du poids dans la production et du rôle de leader que pourrait exercer le Nigeria, ce dernier affecte l'ensemble de l'économie agricole au travers des impacts du commerce. Outre les importations du marché mondial, transitant éventuellement par les pays voisins, le Nigeria est aussi un acheteur important de produits agricoles fournis par les pays de la région. L'instabilité de son économie tend à se répercuter sur l'ensemble des marchés régionaux de produits agro-alimentaires. La Côte d'Ivoire joue, elle-aussi, un rôle important en tant qu'acheteur régional. La crise politique et l'insécurité ont fortement affecté les flux régionaux traditionnels et ont conduits les pays fournisseurs de la Côte d'Ivoire à diversifier les destinations de leurs exportations (bétail sahélier en particulier).

Deux autres pays pèsent ensuite de façon significative dans la production agricole régionale : le Ghana (8%) et le Mali (5%). L'ensemble des autres pays de la région ne contribuent qu'à hauteur de 20 % à l'économie agricole régionale.

Graphique 3: Contribution au produit brut (gauche) et au produit agricole (droite)



L'analyse des productions agricoles montrera toutefois que cette analyse en terme de poids des économies nationales doit être nuancée. Sans peser fortement sur l'économie régionale, certains pays ont acquis un poids important sur certaines spéculations, qui leur confère un rôle spécifique dans la région : ce peut être le cas sur le coton, l'anacarde, les produits de l'élevage, etc.

Dans le cas de la politique agricole régionale, cette très forte concentration de la « puissance agricole » entre les mains d'un nombre restreint de pays constitue à la fois un atout et un risque. Un atout dans la mesure où ces pays peuvent jouer un rôle leader, dont la dynamique et le comportement régional peuvent entraîner l'ensemble des pays, au bénéfice de tous. A l'inverse, si les grands pays agricoles de la région décident de ne pas exercer cette responsabilité régionale (leadership), ou si les « petits pays agricoles » ne se sentent pas suffisamment reconnus et leurs intérêts pris en compte, la très forte concentration économique à laquelle on assiste peut devenir un obstacle à l'intégration et à la coopération sectorielles.

2.3 L'agriculture, vecteur d'intégration et victime de la fragmentation régionale

L'agriculture est un des principales richesses de la région. Pour cela elle s'appuie sur l'extrême diversité des zones agro-écologiques situées entre un gradient de pluviométrie inférieur à 400 mm au Nord, et supérieur à 3000 mm par an dans certaines zones du golfe de Guinée. Ceci autorise une très grande panoplie de cultures et de systèmes de cultures (cf. cartes n° 3 et 4). Compte tenu de la forte mobilité

des populations et des migrations anciennes et récentes à l'intérieur de l'espace régional, la circulation des produits agricoles à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest permet de satisfaire la diversité des styles alimentaires intégrant une variété de céréales et de tubercules, une variété de sources de protéines selon la disponibilité et l'accès aux viandes, au lait ou au poisson. Ainsi, l'intégration des marchés de produits agricoles et alimentaires constitue un des principaux ressorts des dynamiques des opérateurs commerciaux dans la région.

De la même façon, confrontée à des concurrents redoutables sur les marchés internationaux, les producteurs régionaux sont amenés à s'organiser à l'échelle régionale pour défendre leurs intérêts ou améliorer leurs capacités d'exportation.

Au delà de la taille de leur économie, les pays ouest africains sont aussi traversés par de multiples fragmentations qui rendent complexes tous les processus de régionalisation et d'intégration des politiques sectorielles et des marchés : niveau de développement, taux de croissance économique, fragmentation monétaire, fragmentation commerciale, fragmentation linguistique, fragmentation des espaces d'intégration, fragmentation des dynamiques économiques, fragmentation dans le domaine du potentiel en ressources naturelles, etc.

2.3.1 la fragmentation monétaire

La région ouest africaine n'abrite pas moins de neuf monnaies différentes. Huit pays sont membres de la zone Franc et sont réunis au sein de l'Union Économique et Monétaire ouest-africaine. Ils sont engagés dans ce cadre dans une stratégie d'intégration sur la base de la réalisation d'un marché intérieur unique, avec union douanière (Tarif extérieur commun) et convergence progressive des politiques économiques, fiscales et budgétaires. Les autres pays ont chacun leur propre monnaie.

Le projet de deuxième zone monétaire réunissant les pays de la CEDEAO hors CFA dès 2004 n'a pas véritablement vu le jour. Cette zone devait à brève échéance fusionner avec la zone CFA, pour créer la « Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest ». Ce projet extrêmement ambitieux, voulu par les Chefs d'États, se heurte à de multiples difficultés : nécessité d'une discipline rigoureuse en matière de politiques économiques et budgétaires, respect des critères de convergence macro-économique, etc. Pour l'heure, ces contraintes n'ont pas été levées et le projet ne semble pas en mesure de se réaliser dans des délais prévisibles.

2.3.2 La fragmentation commerciale

Cet aspect est déterminant pour le cas du secteur agricole. A nouveau, les pays membres de l'UEMOA sont dotés d'une Union douanière (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000), et à ce titre appliquent le tarif extérieur commun aux frontières extérieures de l'espace UEMOA. Cette politique commerciale comprend une nomenclature commune et distingue quatre catégories de produits sur lesquels s'appliquent des droits de douane croissants. A l'intérieur de l'espace, les produits d'origine sont en principe soumis au principe de libre circulation, sans droits de douane ni restriction quantitative. La plupart des produits agricoles sont considérés comme relevant de la catégorie 2 et 3, et à ce titre subissent des droits de douane communautaires de 10 ou 20 %³. La mise en place de cette Union douanière n'est pas encore totalement effective, certains pays redoutant son impact d'une part en matière de concurrence avec les filières de production agricole nationales et d'autre part, en matière de réduction des recettes douanières, jugées importantes pour l'équilibre du budget de l'État. Au niveau du marché intérieur, les obstacles subsistent aussi. Il s'agit en particulier de tous les obstacles informels aux échanges liés aux prélèvements illicites opérés par les forces de police et les douaniers. Il s'agit par ailleurs des fermetures occasionnelles et des contrôles aux frontières liés aux problèmes de sécurité et de circulation des armes du fait des zones de conflits. Les pays enclavés, tous membres de l'UEMOA, bénéficient d'une forme de protection naturelle inhérente à cet enclavement, qui permet à leurs productions locales de se défendre plus aisément que les productions côtières sur les marchés nationaux. En revanche, dès qu'il s'agit d'exporter vers les pays côtiers (par exemple, le riz dans le cas du Mali, les produits de l'élevage, les produits maraîchers tels que la tomate, l'oignon, etc. dans le cas du Niger,

³ S'ajoutent aux droits de douane : a) la redevance statistique (RS) et le prélèvement communautaire de solidarité (PCS) destiné au financement des activités de l'Union. Chacune de ces taxes s'élève à 1 % du prix CAF, y compris pour les produits entrant en franchise de droits de douane.

du Mali et du Burkina Faso), les coûts de transports et les obstacles informels aux échanges constituent autant de facteurs qui atténuent sensiblement la compétitivité des productions régionales par rapport aux produits importés.

Encadré 3 : Le tarif extérieur commun de l'UEMOA

Le dispositif du tarif extérieur commun (TEC) repose sur :

- une catégorisation des produits ;
- des droits et taxes permanents
- des droits et taxes à caractère temporaire

La catégorisation et les droits et taxes permanents applicables depuis le 1^{er} janvier 2000 (assiette constituée par la valeur CAF):

Catégorie	Produits	Droit de douane	Redevance statistique	Prélèvement communautaire de solidarité (a)
0	Biens sociaux essentiels relevant d'une liste limitative	0%	1%	1%
1	Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques	5%	1%	1%
2	Intrants et produits intermédiaires	10%	1%	1%
3	Biens de consommation finale et autres produits non repris ailleurs	20%	1%	1%

(a) intègre le prélèvement communautaire CEDEAO de 0,5% et le prélèvement communautaire UEMOA, lui aussi fixé à 0,5%.

Les droits et taxes temporaires :

la Taxe Dégressive de Protection (TDP) : elle est destinée à compenser les baisses importantes de protection tarifaire liées à la mise en place du TEC. Il s'agit d'une taxe ad valorem, temporaire et dégressive, appliquée aux produits relevant de l'industrie ou de l'agro-industrie. Il s'agit d'un mécanisme communautaire d'application nationale. La Commission par voie de décision agréée les produits sur demande de l'État membre concerné et après avis des experts.

Alors que cette TDP aurait dû prendre fin en juillet 2003, son application a été prolongée d'un an, jusqu'en juillet 2004, par le règlement n°25/2002/CM/UEMOA.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, cette taxe est fixée à 2,5 % pour les produits dont la baisse de protection effective due à la mise en œuvre du TEC a été la plus faible, et 5% pour les produits dont la baisse de protection était la plus forte.

A noter que le lait concentré, les huiles végétales, le sucre et les produits carnés sont éligibles à la TDP.

la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) : elle est destinée à compenser les baisses importantes de protection tarifaire liées à la variation erratique des cours mondiaux. Il s'agit d'une taxe ad valorem, temporaire et dégressive, appliquée aux produits de l'agriculture, de l'agro-industrie, de l'élevage et des pêches, à l'exclusion du poisson et des produits à base de poissons. Il s'agit d'un mécanisme communautaire d'application nationale. La Commission par voie de décision agréée les produits sur demande de l'État membre concerné et après avis des experts. Son taux est de 10% du prix de déclenchement.

Source : Commission de l'UEMOA

Encadré 4 : Taxe spéciale de réexportation au Bénin

Le Bénin, pourtant membre de l'UEMOA a une politique tarifaire spéciale liée à une logique d'exploitation des rentes d'opportunités qu'offre le marché nigérian. L'étroitesse des richesses du pays, le protectionnisme du marché nigérian et le libéralisme de celui du Bénin, sont exploités judicieusement par les réseaux marchands et même l'Etat (certaines législations sont conçues expressément) pour développer une contrebande quasi officielle désignée par le terme de « réexportation ». La stratégie du Bénin est donc d'exploiter les failles de la politique économique et commerciale du Nigeria, pour développer vers ce pays des exportations de produits souvent importés du reste du monde. Les préoccupations économiques immédiates du Bénin, se posent moins en terme de crainte de l'impact des réformes entreprises dans le cadre de l'UEMOA sur ses secteurs d'activités, que des effets d'une éventuelle libéralisation complète du commerce extérieur du Nigeria sur l'ensemble de l'économie béninoise

Suite à la mise en place effective du Tarif extérieur commun, le Bénin a bénéficié d'un régime spécial de commerce de réexportation, gage du maintien des avantages liés à sa vocation naturelle de pays de transit.

Créé pour concilier, favoriser les échanges avec le Nigeria et garantir les intérêts du Trésor public béninois, ce régime s'applique sur 12 produits (les boissons alcoolisées autres que la bière, le fer à béton, la friperie, les insecticides, le lait, les pneumatiques, le riz, les sucres, les tabacs et cigarettes, les textiles, les tomates concentrées et les volailles mortes) conformément aux conditions définies par l'arrêté n°054/MFE/DC/SGM/DGDD/DAR du 01 mars 2001. Conçu sans une durée précise d'application, la Taxe Spéciale de Réexportation (qui en quelque sorte se substitue au TEC pour les marchandises importées à des fins de réexportation) est fixée au taux de 8% ad valorem. Cette mesure est jugée efficace puisqu'elle a permis non seulement le développement d'activités connexes à la réexportation (transport, transit, prestataire de services) mais également à l'Etat d'enregistrer des recettes supplémentaires.

Echo des frontières n°19, 2001

En dehors de la zone UEMOA, chaque pays pratique sa propre politique commerciale aux frontières extérieures de la zone CEDEAO (cf. encadrés ci-dessus). Et, ces politiques varient considérablement selon les enjeux nationaux et les choix de politiques publiques. Le Nigeria a plutôt fait le choix de protéger fortement ses producteurs agricoles, en instaurant des droits de douane élevés, voire en décrétant une prohibition totale à l'importation de certains produits concurrents des productions locales (cf. encadré). A l'inverse, certains pays comme la Gambie ou la Guinée taxent faiblement les importations. La Gambie a un taux plafond de droit de douane de 18%, avec seulement trois tranches tarifaires. La politique tarifaire du Ghana le conduit à avoir 46 % de ses lignes tarifaires proche de celles de l'UEMOA, 18 % avec un tarif inférieur et 36 % des lignes avec un tarif supérieur à celui pratiqué au sein de l'UEMOA.

Il va de soi que l'harmonisation régionale des politiques commerciales constituera un aspect central du débat sur l'orientation à donner à la politique agricole régionale (tableau N°2).

Cependant, quatre aspects importants doivent être pris en compte à ce stade :

- Les pays de la CEDEAO non membres de l'UEMOA sont engagés dans un processus d'extension du Tarif Extérieur Commun. Autrement dit, une harmonisation des politiques de commerce extérieur est en cours sur la base d'une extension des politiques mises en œuvre au sein de l'espace UEMOA, plus avancée que la CEDEAO dans ces domaines. Les pays ont procédé à des évaluations d'impact leur permettant de mieux appréhender les conséquences sur les recettes fiscales, la compétitivité des secteurs économiques, la balance commerciale, etc. Les pays non-membres de l'UEMOA doivent présenter en juillet 2004 leurs positions concernant (i) les exceptions temporaires et permanentes qu'ils souhaitent voire reconnues dans le domaine de l'application du TEC, (ii) le délai requis pour l'application du TEC, (iii) la question des accords de libre échange bilatéraux, (iv) l'impact budgétaire de l'adoption du TEC. Sur cette base des négociations s'engageront afin de parvenir à un plan d'action commun de la CEDEAO (soumis au Conseil des Ministres de la CEDEAO en décembre 2004), permettant la mise en œuvre du TEC à partir de début 2005. L'exécution complète devant intervenir d'ici fin 2007. La plupart des pays sont engagés dans un processus qui devrait permettre d'atteindre ces objectifs dans un délai plus rapproché.

- L'ensemble de la zone est engagé dans la négociation d'un Accord de partenariat économique avec l'Union européenne, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du volet commercial, incluse dans le nouvel Accord de Cotonou. Jusqu'alors, la coopération commerciale reposait sur des concessions non -réciproques, octroyées par l'UE. La quasi totalité des importations européennes en provenance de l'Afrique de l'Ouest (99,8 % selon Eurostat) se faisaient en franchise de droits, à l'entrée. Les règles de l'OMC ne permettent plus des concessions unilatérales, si elles ne bénéficient pas à l'ensemble des partenaires commerciaux, à moins qu'elles ne concernent des PMA. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, le maintien d'un accès privilégié au marché européen implique par conséquent la création d'une zone de libre échange entre l'UE et la zone CEDEAO⁴. Les négociations de cet APE sont engagées sous le leadership de la CEDEAO mais conduites par un comité régional de négociation associant CEDEAO et UEMOA, sous l'égide des Ministres du Commerce.
- Les pays les moins avancés de la région ouest-africaine bénéficient d'une entrée de leurs produits sur le marché européen en franchises de droits, ou de quotas d'exportations sans droits, dans le cadre l'initiative « Tout sauf les armes ». Ceci s'applique à l'ensemble des pays hormis le Nigeria, le Ghana et la Côte d'Ivoire. La plupart des produits agricoles et agro-industriels sont concernés, à l'exception de la banane, du sucre et du riz, pour lesquels des mesures spéciales de sauvegarde sont appliquées et des délais définis avant une libéralisation totale des importations. L'initiative « TSA » n'est pas limitée dans le temps, n'est pas soumise à révision ou renouvellement. Elle offre ainsi certaines garanties pour les investisseurs. Le problème principal a trait aux règles d'origine qui sont très restrictives pour les produits transformés, comme les produits alimentaires. Moins favorables que dans le cas de l'accord UE/ACP, Ces dispositions limitent la capacité des pays d'améliorer significativement la valeur ajoutée des produits exportés. Il est important dès lors, qu'un accord de libre échange UE/CEDEAO inclut des règles d'origines qui soient plus proches des dispositions de l'Accord de Cotonou que de celles de l'initiative TSA ;
- L'African Growth and opportunity Act (AGOA) constitue une autre initiative unilatérale par laquelle les États Unis fournissent des quotas d'importation en franchise de droits pour les pays africains qui remplissent quelques conditions d'éligibilité. Pour être éligible, au bénéfice de l'AGOA ces pays doivent remplir ces conditions ou faire des progrès appropriés pour y parvenir. Ces conditions incluent une économie de marché, l'État de droit, le pluralisme politique, les politiques de lutte contre la pauvreté, la lutte contre la corruption, le respect des normes sociales internationales (droits des travailleurs), le respect des droits de l'Homme, l'élimination des barrières au commerce et à l'investissement, l'absence d'activité qui mettent en danger la sécurité des États Unis. De plus, ses règles d'origine sont relativement restrictives de sorte que, pour la plupart des produits, au moins 35 % de la valeur ajoutée doit provenir du pays bénéficiaire. Plus important, l'AGOA est limité dans le temps. L'acte en vigueur expire en 2008, alors que la législation est actuellement soumise au Congrès américain en vue d'une prolongation de l'échéance. Cependant, l'incertitude et la durée limitée de l'accord tendent à décourager les investisseurs.

Tableau 2 : Exemples de disparités des droits de douane pratiqués aux frontières sur des produits alimentaires (% du prix CAF)

	Riz	Blé	Farine de blé	Viandes	Lait	Huile
UEMOA	10	5	20	10		10
Nigeria	110	15	Prohibé	Prohibé (a)	5	Prohibé
Ghana	20	10	20	20	20	20
Gambie	0	10-18	10-18	18	5-18	10-18
Guinée	15 (taxe fixe)					
Mauritanie	Maximum 20 %					

(a) viandes de volailles

Source : UEMOA; Ministères du commerce

⁴ La zone CEDEAO constitue en principe une zone de libre échange.

Tableau 3 : Nigeria & UEMOA: Unweighted Average Tariff Rates, %

	Nigeria 2001	UEMOA
Maximum Tariff Rate	100	20
Mean Tariff rate	27.6	12.1
Of which:		
Agriculture	23.2	10.8
Mining	14.2	5.0
Manufacturing	28.1	12.3

Encadré 5: la politique monétaire et commerciale du Nigeria

Au Nigeria, les réformes ont portées sur deux éléments importants : l'ajustement monétaire et les réaménagements successifs de la législation commerciale du pays. Si les réformes du secteur bancaire et monétaire ont rendu plus fluide le système d'allocation des devises, les politiques commerciales déployées depuis un certain nombre d'années ont pris une tendance franchement protectionniste.

L'ajustement monétaire a été marquée au cours des dix dernières années par l'unification des deux taux de change en vigueur dans le pays, la libéralisation des taux d'intérêt et le changement du mode de gestion de l'allocation des devises. Ces mesures ont largement contribué à une relative stabilisation non seulement du taux de change de la Naira, mais aussi de celui de l'inflation. Depuis juillet 2002 un nouveau système d'allocation des devises a été instauré afin de maîtriser les sorties de devises et réduire l'écart entre taux de change officiel et parallèle. Le taux de change de la Naira est passé de 14 FCFA pour 1 Naira à 6 Francs pour 1 Naira entre Janvier 1994 et Janvier 2001, soit environ 57% de dépréciation ; il n'a décré que de 29,5 % entre Janvier 2001 et Décembre 2003.

L'évolution du taux de change sur toutes les places commerciales de la zone laisse entrevoir une réelle intégration du marché régional des changes. Cependant le fonctionnement du marché de change, dominé par la présence de devises étrangères : le dollar US et l'Euro, est révélateur de la nature de l'économie de la sous-région, une économie qui présente des signes d'une extraversion de plus en plus poussée.

Bien que le Nigeria ait souscrit aux dispositions de la CEDEAO, notamment à son schéma de libéralisation des échanges qui est en principe entré entièrement en vigueur depuis février 2003, le pays a opté pour une politique commerciale en demi teinte libérale. Cette politique fait l'objet d'une révision annuelle et théoriquement orientée vers la libéralisation du marché. Cependant bien que le pays ait fait un effort important de baisse de son taux de protection depuis 1992 (année de la suppression de la mesure d'interdiction des importations de blé décrétée en 1986), sa politique commerciale contraste fortement avec celle de ses voisins par son instabili-

té et sa tendance plutôt protectionniste. Le niveau de taxation a globalement baissé. La fourchette tarifaire pour la période 1995-2000 est passé de 0-300% à 0-150% avec une forte concentration des droits entre 10 et 50%. Mais le gouvernement continue de pratiquer des droits de douane élevés sur certains produits et décréter l'interdiction d'importation d'un certain nombre d'autres dont le nombre varie chaque année. Les produits du cru originaires de l'Afrique de l'Ouest n'échappent pas à ces restrictions.

Le nombre de produits interdits d'importation est passé d'une trentaine en 1986 à dix huit en 2002. Il a été porté à plus d'une cinquantaine en Février 2003. Les principaux **produits alimentaires** prohibés sont les suivants : *viande importée, bœuf et produits dérivés, porc et produits dérivés, viande d'agneau et de chèvre, mouton, huile végétale, huile alimentaire, viande de volaille, farine de blé, le sorgho, le mil, manioc et produits de manioc, fruits frais et jus de fruit, spaghetti, biscuits.*

Ces disparités de politiques économiques constituent une aubaine importante pour les réseaux marchands qui présentent plusieurs caractéristiques essentielles :

- Ils ont des ramifications régionales notamment autour de certains filières comme celui du bétail avec des mutations dans la spécialisation des acteurs. Ainsi se construisent des filières de mieux en mieux structurées partant des éleveurs, aux consommateurs en passant principalement par des intermédiaires : négociants, transporteurs, aux transformateurs. Ces réseaux sont les mieux intégrés à l'espace.
- Ils ont également des ramifications internationales, avec des acteurs qui se sont positionnés à l'interface du marché international. Ces réseaux sont malheureusement très actifs dans le commerce d'opportunité, de réexportation des produits pour l'essentiel de bas de gamme, si ce n'est de récupération.

En résumé, la politique commerciale protectionniste du Nigeria, une inflation encore élevée et des variations importantes de ses revenus liée aux fluctuations des prix du pétrole provoquent des perturbations importantes dans le commerce régional et mobilisent beaucoup d'énergie dans la contrebande. Il y a cependant des signes encourageants qui se

traduisent par une certaine stabilisation et une réduction de la protection, en conformité avec les dynamiques régionales : extension du TEC, libéralisation du système de change, stabilisation macro-économique.

2.3.3 La fragmentation linguistique

La question des langues officielles recoupe en partie la fragmentation monétaire. En effet la plupart des pays membres de la zone franc CFA sont francophones, hormis la Guinée Bissau, lusophone. La Guinée et la Mauritanie, non membres de la zone CFA sont francophones. Tous les autres pays sont soit anglophones (Nigeria, Ghana, Liberia, Sierra Leone), soit lusophones (Cap Vert). S'ajoute fréquemment à la fragmentation linguistique, la fragmentation liée aux groupes ethniques qui agissent et vivent à l'intérieur de l'espace mais s'affranchissent des frontières nationales. Ce fonctionnement des groupes ethniques au delà de l'espace national constitue un puissant levier d'intégration des économies et des échanges, au delà des fractures formelles liées à la langue, aux frontières et aux monnaies.

Carte 1: Langues, monnaies et appartenance au groupe des PMA des pays ouest-africains



2.3.4 Le niveau de développement des pays

Les pays de la région figurent en très grande majorité parmi les 49 PMA. Seuls le Nigeria, le Ghana et la Côte d'Ivoire ne sont pas intégrés dans ce groupe, sur la base d'un ensemble de trois critères : le niveau de revenu par habitant (< 900 \$), le niveau de développement humain, sur la base d'un indice intégrant un ensemble d'indicateurs de développement social (santé, éducation, alimentation ...) et un critère de vulnérabilité économique traduisant la faible diversification de l'économie et des exportations, la variabilité des productions agricoles...

D'une façon générale, l'ensemble des pays ouest africains sont parmi les plus pauvres de la planète. Selon le classement en fonction de l'indicateur de développement humain, 12 pays ouest africains (sur 15 classés par le PNUD, le Liberia n'étant pas classé) figurent parmi les 25 derniers pays en matière de niveau de développement humain. Seuls le Cap Vert, le Ghana et le Togo ont une valeur d'IDH supérieure à 0,5.

Tableau 4 : Niveau de développement humain et classement mondial

<i>Pays</i>	Rang	IDH 2003	<i>Pays</i>	Rang	IDH 2003
<i>Bénin</i>	159	0,411	<i>Liberia</i>	nd	nd
<i>Burkina Faso</i>	173	0,330	<i>Mali</i>	172	0,337
<i>Cap Vert</i>	103	0,727	<i>Mauritanie</i>	154	0,454
<i>Côte d'Ivoire</i>	161	0,396	<i>Niger</i>	174	0,292
<i>Gambie</i>	151	0,463	<i>Nigeria</i>	152	0,463
<i>Ghana</i>	129	0,567	<i>Sénégal</i>	156	0,430
<i>Guinée</i>	157	0,425	<i>Sierra Leone</i>	175	0,275
<i>Guinée Bissau</i>	166	0,373	<i>Togo</i>	141	0,501

Source : PNUD – Rapport mondial sur le Développement humain 2003.

La différence de statut – classement au sein des PMA ou non – a deux incidences importantes pour le débat sur la construction d'une politique agricole régionale. Le plus important concerne les engagements internationaux dans le domaine du commerce (négociations OMC) et ses implications sur le volet commercial de l'Accord de Cotonou, liant les pays ACP et l'Union européenne (cf. infra). Le deuxième concerne l'accès aux dispositifs et aux mesures d'allègement ou d'annulation de la dette publique, et par conséquent les possibilités de redéploiement budgétaire liées à des abandons de créances des bailleurs internationaux (Initiative PPTE).

2.3.5 Le poids de la dette

La dette publique cumulée des pays de la CEDEAO s'élève à 67,6 milliards de dollars, en 2002, soit l'équivalent de 81% du PIB de la région, et une charge par habitant de 285 dollars. Une part très importante de cette dette - 43 % - a été contractée par le Nigeria (cf. encadré n°5). La Côte d'Ivoire de son côté a accumulé une dette de plus de 10 milliards de dollars, représentant 15 % de la dette régionale. Cet endettement se traduit par un service annuel de l'ordre de 4,56 milliards de dollars, soit l'équivalent de 16 % de la valeur des exportations de la région. La plupart des pays PMA, éligibles à l'initiative réservée au Pays pauvres très endettés (PPTE), sont engagés dans un processus de renégociation de la dette comportant une part significative d'annulations. En contrepartie, ils sont engagés dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), pour le financement desquels les abandons de créances sont inscrits au budget de l'État et mis à contribution.

Tableau 5 : Endettement et poids du service de la dette

	Dette totale	Service de la dette	Service de la dette / exports totales	Service de la dette / exports agricoles
	million \$	million \$	%	%
Année	2002	2001		
Bénin	1718,7	73,6	19,4	39,9
Burkina Faso	1552,7	93,5	41,7	68,6
Cap Vert	331,3	47,1		
Côte d'Ivoire	10780,1	1332,4	30,7	57,6
Gambie	504,3	41,8	142,7	266,8
Ghana	6362,5	339	21,3	65,4
Guinée	2966,1	113,1	18,2	448,8
Guinée Bissau	751	0,9	1,5	1,3
Liberia	2047,6	134,4	26,9	189,3
Mali	2494,1	84,3	11,6	39,0
Mauritanie	1905	75	20,6	219,3
Niger	1759,2	44,5	15,9	61,5
Nigeria	29391,8	1823,7	10,3	476,8
Sénégal	2901,1	160,6	15,7	111,3

Sierra Leone	1068,1	118,9	182,9	1606,8
Togo	1062,5	79,4	24,6	90,5
CEDEAO	67596,1	4562,2	16,1	106,6

Données BAD et FAO

Le tableau ci-dessus montre que malgré les renégociations de dette, la charge de remboursement reste considérable pour de nombreux pays. Douze pays consacrent plus de 15 % de la valeur de leurs exportations au service de la dette. Ramené aux seules exportations agricoles, on constate que le service de la dette est supérieure aux exportations de l'ensemble de la région. Ce point est important à considérer dans la mesure où la mobilisation du secteur agricole à l'exportation est fréquemment justifiée en terme de priorité pour les gouvernements, par les engagements du pays sur le remboursement de la dette.

Pour l'ensemble de la région, le service de la dette n'est pas compensé par les flux d'aide au développement. Ces flux d'aide publique s'élèvent pour l'année 2001 à 3,8 milliards de dollars, soit en moyenne 16 dollars par habitant, alors que le service de la dette coûte 19 dollars par habitant.

Tableau 6: Le financement: aide au développement (APD) et investissements directs étrangers (IDE)

	APD nette totale	IDE	APD/Habitant		APD nette totale	IDE	APD/Habitant
	million \$	million \$	dollars		million \$	million \$	dollars
Bénin	273	131	41	Liberia	33	13	10
Burkina Faso	389	26	32	Mali	350	103	29
Cap Vert	76	1	170	Mauritanie	262	30	93
Côte d'Ivoire	181	258	11	Niger	248	13	21
Gambie	51	35	37	Nigeria	184	1104	2
Ghana	651	89	32	Sénégal	418	125	42
Guinée	251	38	30	Sierra Leone	332	4	69
Guinée Bissau	59	30	47	Togo	46	67	10
				CEDEAO	3804	2067	16

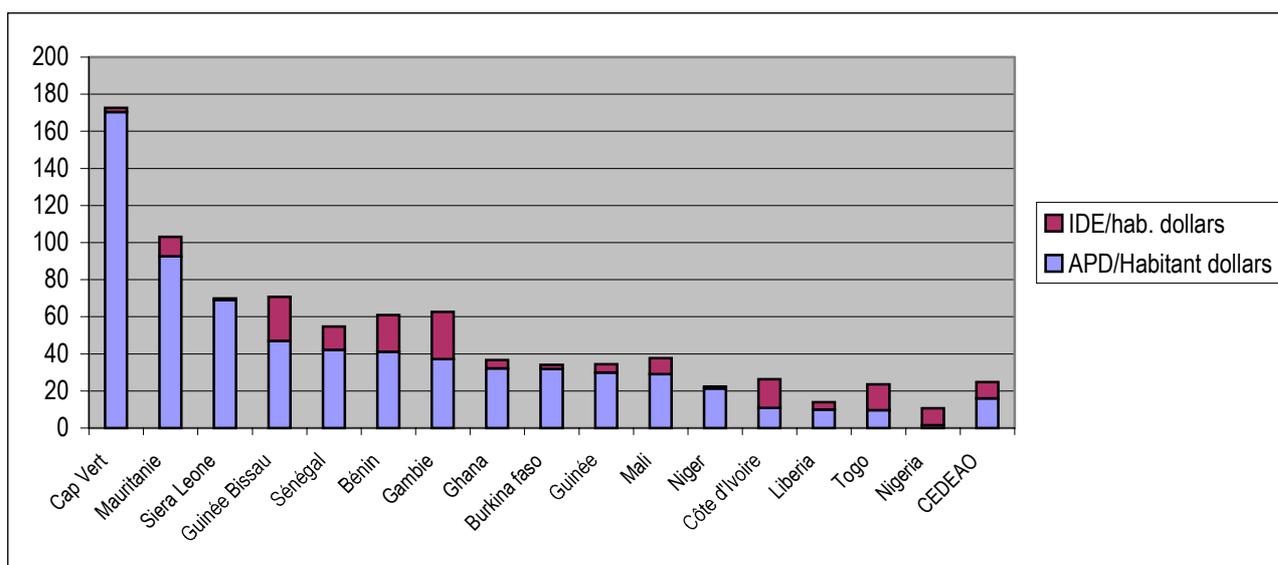
Données : BAD/OCDE - 2001

Le graphique ci-dessous montre l'extrême disparité de situation entre les pays. Compte tenu de l'importance de sa population, le Nigeria qui reçoit très peu d'aide au développement (seulement 2 dollars par habitant) tire vers le bas le flux moyen d'APD par habitant ouest africain. Hors Nigeria, l'APD moyenne allouée à la région s'élève à 31 dollars par habitant, la plaçant ainsi parmi les régions en développement les mieux dotées.

Mais il convient aussi de constater que les pays qui ont connu ces dernières années des conflits importants ou des problèmes sur le terrain de la démocratie ou du respect des Droits de l'Homme (Togo, Liberia, Côte d'Ivoire, Niger) ont connu des suspensions de financement de la Communauté internationale. Toutefois, la Sierra Leone et la Guinée Bissau, qui ont pourtant connu des chocs importants figurent parmi les pays recevant la plus forte quantité d'aide au développement. Le cas du Cap-Vert est atypique. Le financement de l'économie capverdienne, très peu dotée en ressources internes, reposant très largement sur les flux extérieurs : l'APD mais aussi les transferts financiers privés émanant de la diaspora.

Les investissements directs étrangers restent très en deçà des flux d'APD, avec un volume global de l'ordre de 2 milliards de dollars, soit 9 dollars par habitant. En revanche, le Nigeria ne reçoit pas plus que la moyenne régionale ramenée à la population, mais concentre plus de la moitié des investissements étrangers, essentiellement affectés au secteur pétrolier.

Graphique 4: Importance de l'APD et des IDE par habitant



2.3.6 La dynamique de croissance économique

Au cours des dernières années les pays d'Afrique de l'Ouest ont connu des trajectoires économiques assez différenciées. Ces trajectoires sont le résultat d'une combinaison de facteurs : la stabilité politique ou au contraire l'effondrement de l'économie confrontée à une situation de guerre, le degré de diversification de l'économie et par conséquent la vulnérabilité vis-à-vis de l'instabilité des marchés internationaux et de la dégradation des prix des matières premières sur les marchés internationaux, la capacité des gouvernements à réformer les politiques publiques pour les adapter à un environnement changeant : maîtrise des dépenses publiques, maîtrise de l'inflation, politique monétaire, etc. Cette dynamique est aussi liée à des réformes plus politiques touchant la gouvernance, la lutte contre la corruption, la réforme des institutions (rôle du Parlement, émergence d'une institution judiciaire réellement indépendante...), le rôle des médias, etc.

Le tableau 1 traduit ces différentes trajectoires empruntées par les pays de la région depuis 1990. Si, l'ensemble de la région, profitant de la dynamique de croissance des deux principales économies – le Nigeria et la Côte d'Ivoire – a connu une croissance sur la décennie 90 de 50 %, tous les pays en crise politique sur cette période ont vu leur PNB régresser dans des proportions parfois inquiétantes, malgré la croissance démographique. C'est le cas de la Sierra Leone, du Liberia, du Niger, de la Guinée Bissau. Dans une moindre mesure ce marasme a atteint le Mali, la Gambie, le Bénin, le Burkina, la Guinée... Tous ces pays ont vécu ces années au rythme des ajustements structurels. Si plusieurs pays de la zone franc ont retrouvé depuis des taux de croissance positifs, en revanche la Côte d'Ivoire a, à son tour, plongé dans la crise politique et la guerre avec son lot d'impacts économiques et sociaux : déplacements massifs de populations, départ des investisseurs étrangers, chute de la croissance, chute des recettes fiscales, etc.

2.4 Une place déterminante dans l'emploi et les revenus

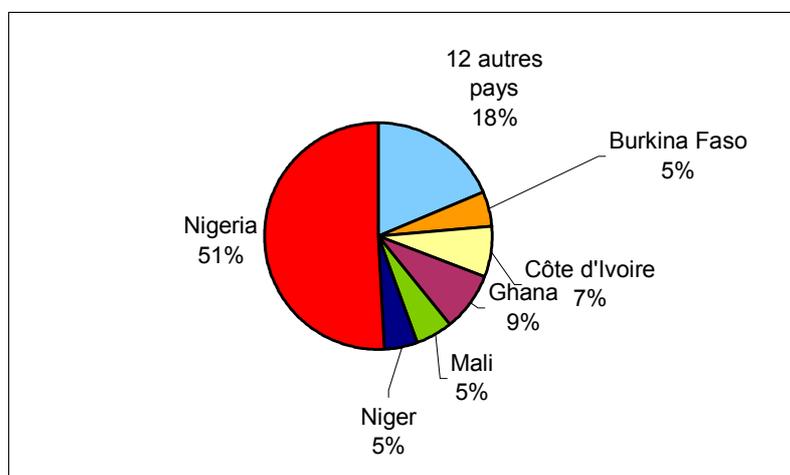
2.4.1 Le poids démographique du monde rural...

L'Afrique de l'Ouest compte une population estimée à 236 494 000 habitants. Les taux de croissance de la population restent très élevés dans la plupart des pays, supérieurs la plupart du temps à 2,6 % et fréquemment de l'ordre de 3% par an. Les forts taux de croissance constituent la première caractéristique de la démographie régionale. La deuxième porte sur l'importance de la population rurale, en moyenne 60 % de l'ensemble de la population. Enfin, troisième grande caractéristique : la forte urbanisation.

Par conséquent, plusieurs points fondamentaux peuvent être soulignés :

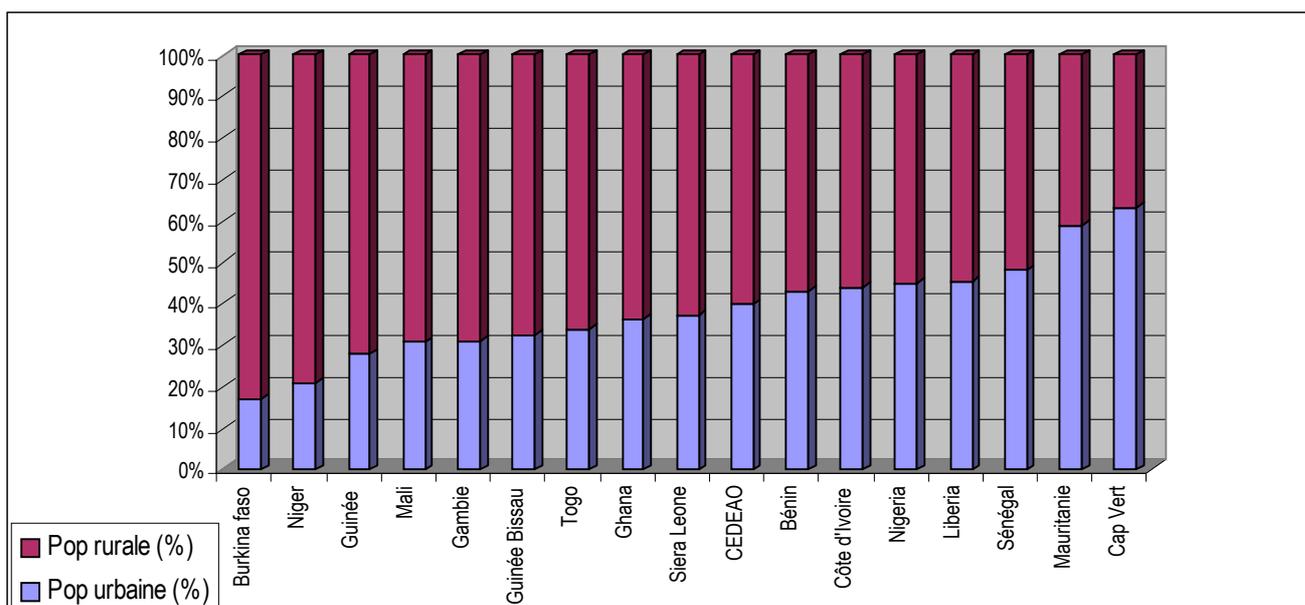
- 142 millions de personnes, soit 60 % de la population ouest africaine vit en milieu rural et tire l'essentiel de ses ressources des activités agricoles ;
- parmi la population active, 65 % des actifs travaillent dans le secteur agricole, essentiellement dans le domaine de la production ;
- la population rurale est plus dense dans toute les zones agro-écologiques bénéficiant d'une pluviométrie supérieure à 600 mm, permettant de sécuriser les productions agricoles pluviales : zone sud des pays sahéliens enclavés et ensemble des pays côtiers ;
- la population est fortement concentrée sur une large bande côtière, où sont localisées toutes les capitales (proximité des ports) et d'une façon générale les grandes agglomérations urbaines des pays côtiers. Les pays enclavés sahéliens connaissent les taux les plus élevés de population rurale ;
- à lui seul le Nigeria représente 50,7 % de la population régionale, avec une densité très forte, de l'ordre de 141 habitants/km² ;
- aucun autre pays de la région ne franchit la barre des 10 % de la population régionale.

Graphique 5: Importance des pays dans la population régionale



Comme sur le plan économique, la dynamique démographique confère un poids très important au Nigeria dans le paysage régional. Pour la politique agricole régionale, cette donnée est essentielle à deux niveaux : d'une part sur le plan du nombre de producteurs concernés, avec vraisemblablement la moitié des agriculteurs de la zone CEDEAO qui exerce son activité au Nigeria ; et d'autre part, sur le plan de la demande des consommateurs, avec là aussi une demande régionale qui pour plus de 50 % se concentre dans un seul pays. Aussi, la dynamique de cette demande nationale dans les prochaines années sera-t-elle déterminante au niveau de ses capacités d'entraînement de l'offre agricole nationale et régionale. Au delà de la convergence des politiques publiques, le poids du Nigeria s'exercera sur l'ensemble de la région et en premier lieu sur ses voisins immédiats au travers de sa capacité à impulser une croissance économique forte et à en répartir durablement les fruits au sein de sa population.

Graphique 6: Part des populations rurales et urbaines dans chaque pays



Carte 2: L'urbanisation des pays ouest-africains



2.4.2 ...Frappé par une pauvreté massive

L'Afrique de l'Ouest est une des régions au monde les plus frappées par la pauvreté. Celle-ci s'exprime à plusieurs niveaux : au plan des revenus des ménages et au plan de la satisfaction des besoins essentiels. Cette pauvreté frappe encore plus durement le milieu rural que le milieu urbain. Elle affecte sensiblement, d'une part les conditions de la sécurité alimentaire des populations et d'autre part, les capacités d'investissement productif des ménages, en particulier dans l'agriculture (manque

de ressources monétaires, analphabétisme et absence de formation professionnelle, mauvais état sanitaire).

2.4.2.1 La pauvreté monétaire

En milieu rural, l'ampleur des phénomènes de pauvreté s'évalue simultanément au travers de la part des populations rurales vivant en dessous du seuil de pauvreté et au travers des indicateurs de développement social. Ceux-ci expriment les carences des infrastructures d'éducation et de santé et, plus largement traduisent les difficultés particulières d'accès aux services essentiels que rencontrent plus fréquemment les populations rurales.

La pauvreté se traduit avant tout par des niveaux moyens de revenus très faibles, par habitant. Dans tous les pays de la région, hormis le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et la Guinée, le PNB/tête est en moyenne inférieur à 1 \$ par jour. Pour l'ensemble des pays, la part de la population en dessous du seuil national de pauvreté est systématiquement supérieur à 30 %. Il atteint près de 50 % en Guinée Bissau, 57 % en Mauritanie, plus de 60 % au Niger, et 68 % en Sierra Leone (tableau 7).

Tableau 7 : principaux indicateurs de revenu

	PIB par hab. en PPA (\$)	RNB par hab (\$)	Pop en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 1\$/jour (PPA de 1993)	Population en dessous du seuil de pauvreté national
Année	2000	2000	1983-2000	1987-2000
Source	Etat du monde	BAD	PNUD	PNUD
Bénin	990	380	-	33,0
Burkina Faso	976	230	61,2	-
Cap-Vert	4863	1330	-	-
Côte d'Ivoire	1630	660	12,3	36,8
Gambie	1649	330		
Ghana	1964	350	44,8	31,4
Guinée	1982	450	-	40,0
Guinée-Bissau	755	180	-	48,7
Liberia	1150	-		
Mali	797	240	72,8	-
Niger	746	180	61,4	63
Nigeria	896	260	70,2	34,1
Sénégal	1510	500	26,3	33,4
Sierra Leone	490	130	57,0	68,0
Togo	1442	300	-	32,3
Mauritanie	1677	370	28,6	57,0

2.4.2.2 La non satisfaction des besoins essentiels

Cette pauvreté monétaire des ménages se cumule et va de pair avec de faibles niveaux de satisfaction des besoins essentiels, dans le domaine de l'accès à la santé et aux soins de santé primaire, à l'eau potable et aux services d'assainissement. Elle se traduit par les mêmes difficultés au niveau de l'accès à l'enseignement et à la connaissance. Hormis au Cap Vert, au Ghana, et dans une moindre mesure au Nigeria, les taux d'analphabétisme des adultes connaissent des proportions alarmantes, systématiquement supérieures à la moitié de la population (tableau 8).

A l'évidence, cette situation est encore plus critique en milieu rural, nettement moins équipé en infrastructures sociales et d'éducation, qu'en milieu urbain. Elle pèse inévitablement sur la qualité des ressources humaines disponibles dans les pays pour investir dans l'agriculture, moderniser les systèmes de production, s'adapter aux évolutions de l'environnement économique et institutionnel.

Enfin, la pauvreté en milieu rural exprime l'écart très important de productivité du travail, et par conséquent l'écart de rémunération entre zones urbaines et zones rurales. Ceci conduit à s'interroger sur le niveau des prix agricoles et leur capacité à rémunérer correctement l'emploi dans l'agriculture.

Tableau 8 : Principaux indicateurs sociaux pour les pays de la CEDEAO et la Mauritanie

	Classement IDH	Part de la population privée d'accès à l'eau potable	Part de la population privée d'accès aux services de santé	Part de la population privée d'accès à l'assainissement	Taux d'analphabétisme des adultes (%)	Taux brut de scolarisation combinée (%)
année	2003	1990-1998	1981-1993	1990-1998	2000	1999
source	PNUD	PNUD	PNUD	PNUD	PNUD	PNUD
Bénin	159	44	58	73	62,6	45
Burkina Faso	173	58	30	63	76,1	23
Cap-Vert	103	35	18	73	26,2	77
Côte d'Ivoire	161	58	40	61	53,2	38
Gambie	151	31	-	63	63,4	45
Ghana	129	35	75	68	28,5	42
Guinée	157	54	55	69	59,0	28
Guinée-Bissau	166	57	36	54	61,5	37
Liberia	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Mali	172	34	80	94	58,5	28
Niger	174	39	70	81	84,1	16
Nigeria	152	51	33	59	36,1	45
Sénégal	156	19	60	35	62,7	36
Sierra Léone	175	66	64	89	64,0	27
Togo	141	45	-	63	42,9	62
Mauritanie	154	63	70	43	59,8	40

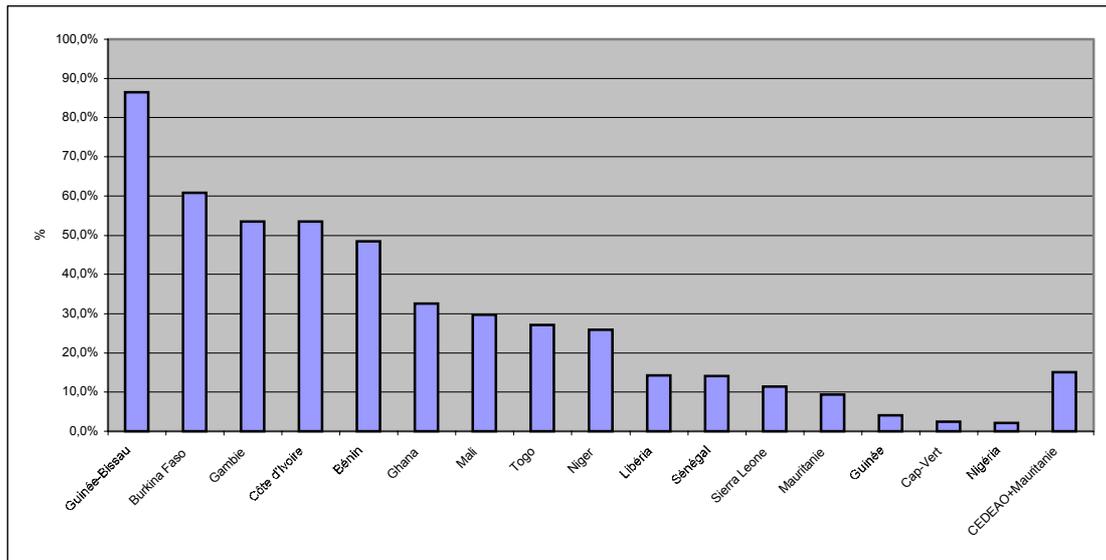
Source : PNUD

2.5 L'agriculture dans les échanges régionaux et internationaux

L'Afrique de l'Ouest pèse faiblement dans les échanges internationaux de biens et services. Plus grave, la place de la région s'est dégradée au cours des 20 dernières années. Ses exportations n'ont progressé que de 11% entre 1980/82 et 2000/02 pour se situer actuellement autour de 28,3 milliards de dollars, dans un contexte qui voyait le volume des échanges mondiaux multiplié par plus de trois en 20 ans. En valeur relative, la part des exportations mondiales assurée par l'Afrique de l'Ouest passait de 1,3 % à moins de 0,5 %. L'Afrique de l'Ouest a vu la valeur de ses importations se réduire de près de 10% pour se situer actuellement à 23 milliards de dollars. Ceci s'explique largement par la dégradation de la situation économique affectant le pouvoir d'achat de la région sur les marchés internationaux. La dévaluation du Fcfa intervenue en 1994 n'est pas étrangère à cette stagnation des importations malgré la croissance démographique. Qu'il s'agisse des importations et des exportations, ces données trouvent aussi leur explication dans l'évolution des taux de change des monnaies locales par rapport au dollar et dans l'évolution des prix des matières premières (les matières premières agricoles, et le pétrole).

L'importance de l'agriculture dans la production régionale se traduit par une place importante des exportations agricoles dans les échanges extérieurs de l'Afrique de l'Ouest. Tous pays confondus, les exportations agricoles représentent près de 4 milliards de dollars, soit 15,3 % de l'ensemble des exportations de produits et services de la zone.

Graphique 7: Part des exportations agricoles dans les exportations totales



A nouveau, le profil particulier de l'économie nigériane (importance du secteur pétrolier) influence fortement les tendances régionales. En effet, hors Nigeria, la part respective des produits agricoles dans les exportations et les importations, est nettement plus significative et s'élève à 30 et 10 %.

Plusieurs éléments complémentaires méritent d'être soulignés :

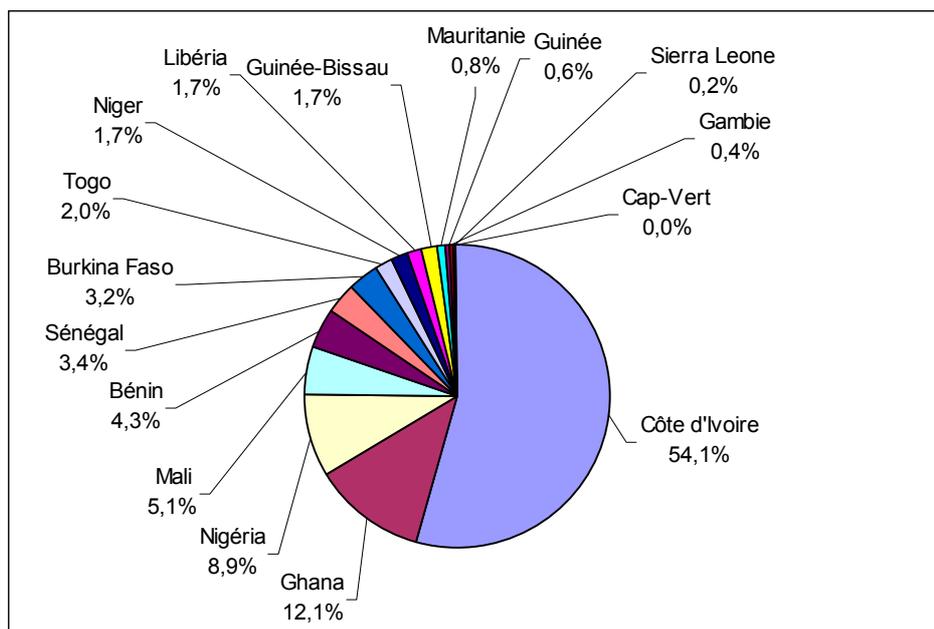
- Au niveau mondial, l'importance des exportations agricoles a régressé au cours des 20 dernières années : elles sont passées de 11,5 à 6,7 % de la valeur globale des exportations, tous produits confondus. Cette évolution est inverse en Afrique de l'Ouest où la part des exportations agricoles dans l'ensemble des exportations s'est accrue : 13,6 % il y a 20 ans, 15,1 % aujourd'hui.
- Pour l'ensemble du monde les exportations agricoles ont progressé de 86% en 20 ans, en dollars courants. Pour l'Afrique de l'Ouest, cette progression de la valeur des exports n'est que de 23,9 % ;
- Au total, les exportations agricoles ouest africaines qui représentaient 1,52 % des exports agricoles mondiales en 1980/82, n'en représentent plus que 1 % en 2000/02.
- La Côte d'Ivoire occupe une place prépondérante dans les exportations au loin de produits agricoles : 54% de l'ensemble des exportations de la zone, plus que tous les autres pays réunis, Nigeria compris ! de plus cette part s'est accrue de 5 points depuis les années 80.

Tableau 9 : Balance commerciale agro-alimentaire des pays de la CEDEAO (moyenne annuelle)

Pays	Exportations (1000\$)		Importations (1000\$)		Solde (1000\$)	
	1980-1982	2000-2002	1980-1982	2000-2002	1980-1982	2000-2002
Burkina Faso	63 422	136 319	-79 896	-141 556	-16 474	-5 237
Bénin	32 182	184 288	-108 544	-140 709	-76 362	43 579
Cap-Vert	1 279	253	-26 840	-76 579	-25 561	-76 326
Côte d'Ivoire	1 695 452	2 314 732	-463 684	-418 642	1 231 768	1 896 090
Gambie	22 167	15 674	-42 953	-71 516	-20 786	-55 841
Ghana	533 873	517 975	-118 980	-480 817	414 893	37 158
Guinée	30 032	25 207	-55 037	-151 038	-25 005	-125 830
Guinée-Bissau	7 139	70 969	-15 765	-35 527	-8 626	35 443
Libéria	121 573	70 993	-99 076	-76 161	22 497	-5 167
Mali	196 768	216 223	-72 989	-124 467	123 779	91 756
Mauritanie	40 973	34 267	-107 367	-217 139	-66 393	-182 872
Niger	80 465	72 359	-97 302	-128 536	-16 837	-56 177
Nigeria	407 603	382 498	-2 337 441	-1 653 491	-1 929 838	-1 270 993
Sierra Leone	42 536	7 436	-84 139	-122 160	-41 603	-114 724
Sénégal	113 743	144 327	-271 107	-479 374	-157 364	-335 047
Togo	66 597	87 751	-100 547	-65 759	-33 950	21 992
CEDEAO+Mauritanie	3 455 804	4 281 272	-4 081 666	-4 383 469	-625 862	-102 197

Source FAO

Graphique 8: Part des pays dans les exportations agricoles de la CEDEAO+Mauritanie (2000-2002)



La région voit donc ses positions dans les exportations mondiales se dégrader tant du point de vue de l'ensemble des produits que du seul point de vue des produits agricoles.

Sur le plan des importations de produits agricoles et alimentaires,

- Le taux de couverture des importations agroalimentaires par les exportations agricoles s'est amélioré au cours des 20 dernières années, passant de 85 % en 1980/82 à 98% en 2000/02.
- Le taux de couverture régionale est considérablement influencé par la seule Côte d'Ivoire : à elle seule elle enregistre un excédent de sa balance agroalimentaire de 1,9 milliards de dollars. Aussi, l'ensemble des pays, hors Côte d'Ivoire, enregistrent une balance déficitaire de près de

deux milliards de dollars. Ce déficit était de 1,86 milliards en 1980 et s'est donc dégradé sensiblement depuis.

- Le taux de couverture moyen régional résulte d'une combinaison de situations nationales très diverses et de nombreux pays enregistrent un déficit important de la balance commerciale des produits agro-alimentaires : Seuls le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée Bissau, le Mali et le Togo ont des balances commerciales agroalimentaires positives. Tous ces pays ont privilégié leurs secteurs d'exportations agro-alimentaires, mais n'ont pas réussi pour autant à juguler ni la pauvreté en milieu rural, ni l'insécurité alimentaire.

Cette situation est relativement paradoxale au regard de la place qu'occupe le secteur agricole dans ces économies. Elle l'est d'autant plus que les produits d'importations qui pèsent le plus en termes de coûts en devises, sont des produits que les pays de la région sont en mesure de produire : c'est le cas du riz, des viandes, du sucre, du lait et des huiles.

2.5.1 Des exportations ciblées vers les marchés internationaux, fondées sur un nombre réduit de produits primaires

Les exportations sont marquées par une forte spécialisation sur très peu de produits. Héritée de la période coloniale, cette hyper spécialisation s'est pérennisée dans le cadre des accords successifs de coopération liant les pays ACP et l'Union européenne. Depuis la décolonisation, se sont succédés une série d'accords commerciaux liant les pays européens à leurs anciennes colonies, dont la particularité était de faciliter l'entrée en Europe des produits originaires des pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique. Outre la proximité, cet accès privilégié a fortement spécialisé la région sur les productions dont l'Europe était demandeuse.

Tableau 10 : Importance des échanges avec l'UE pour les pays de la région

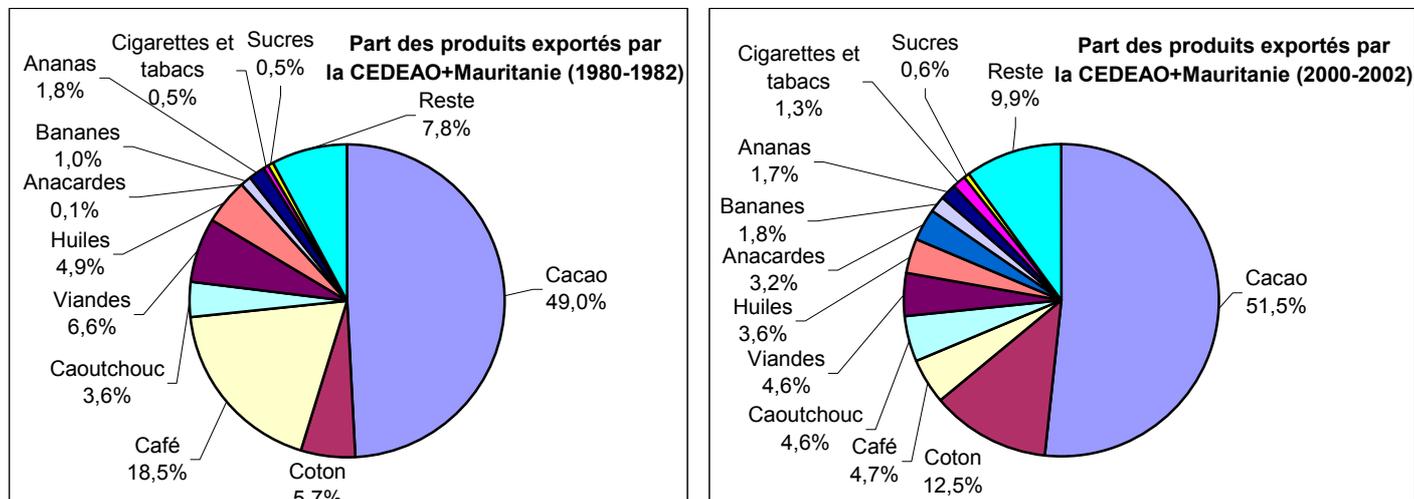
	Exports UE	Imports UE	Principaux produits importés par l'UE
CEDEAO+Mauritanie	13 313 469	11 312 032	carburants 39%, cacao 19%, poissons 5%, aluminium 4%, bois 4%, peaux 2%
UEMOA	4 292 800	3 334 612	cacao 41%, bois 8%, poissons 7%, bananes 4%, coton 3%
dont			
Bénin	543 659	58 065	peaux 33%, coton 22%
Burkina Faso	332 562	52 621	coton 48%, peaux 21%
Côte d'Ivoire	1 248 212	2 601 474	cacao 53%, bois 10%, préparations poissons 6%, bananes 5%
Mali	374 172	65 751	coton 62%, peaux 11%
Niger	203 778	82 994	composé d'uranium naturel 74%, gaz de pétrole 13%
Sénégal	1 168 148	405 664	poissons 56%, huile d'arachide et résidus 19%
Togo	422 269	68 043	cacao 18%, poissons 18%, phosphates 8%, coton 6%, café 5%
Cap-Vert	243 819	24 057	carburants 23%, chaussures 17%, vêtements 18%
Gambie	119 258	23 903	huile d'arachide et résidus 63%, poissons 15%
Ghana	1 008 463	1 114 537	cacao 37%, aluminium 14%, or 13%, bois 12%
Guinée	431 335	476 064	minerais d'aluminium 53%, diamants 20%, or 8%
Guinée-Bissau	40 256	7 523	poissons 47%, coton 36%, bois 9%
Libéria	1 362 291	872 779	navires de transport 88%, bois 7%, caoutchouc 2,5%
Nigeria	5 121 626	5 001 203	carburants 88%, cacao 6%
Sierra Leone	302 818	85 180	diamants 53%, cacao 5%
Mauritanie	390 804	372 174	minerai de fer 65%, poissons 32%

Source : Commission européenne

Dans certaines filières, la région occupe une place significative sur les marchés internationaux. Toutefois, cette place n'est réellement prépondérante que dans le cas du cacao, pour lequel la Côte d'Ivoire - avec plus de 40% de la production mondiale - assure le leadership des producteurs. Elle l'est aussi, mais dans une moindre mesure, pour le café avec une région qui se situe au troisième rang mondial des producteurs, cependant loin derrière le Brésil et la Colombie. Enfin, sa place dans l'économie co-

tonnière mondiale est significative, avec près de 5 % de la production et 11,7 % des exportations de fibres.

Graphique 9: Évolution de la part des grandes catégories de produits dans les exportations agro-alimentaires de la zone



En 1980, la part des exportations régionales occupées par les trois principaux produits (cacao, coton, café) s'élevait à 73 %. Cette place occupée par les trois principaux produits est restée sensiblement la même puisque actuellement ces trois produits recouvrent toujours 70% des exportations. Il convient de souligner la part croissante prise par le coton, alors que le café régresse sensiblement. Cette très grande dépendance à l'égard d'un nombre très réduit de matières premières constitue un des traits caractéristiques de la vulnérabilité des économies agricoles de la région et sanctionne l'échec de la plupart des stratégies de diversification de la base exportatrice, qui ont pu être conçues au cours des 20 dernières années.

La spécialisation des exportations agricoles s'inscrit dans un contexte général de très forte concentration des exportations sur des produits primaires, d'origine minière ou agricole, exportés avec une faible valeur ajoutée car souvent peu transformés.

Au sein du secteur agricole, cette spécialisation apparaît encore plus nettement et conduit à une forte dépendance des exportations nationales à l'égard d'un seul produit. Par exemple, dans le cas du coton, les recettes d'exportation liées à ce seul produit représentent 82 % de l'ensemble des recettes d'exportations de produits agricoles du Bénin, 71 % de celles du Tchad, 69 % de celles du Burkina Faso, 59 % de celles du Mali et 58 % de celles du Togo.

Tableau 11: Exemples de concentration des exportations dans quelques pays de la zone CEDEAO

Pays	Principal produit exporté	Part dans les exportations de marchandises	Deuxième produit exporté	Cumul des deux produits dans les exports de marchandises
Burkina Faso	Coton	70 %	Élevage	76 %
Guinée-Bissau	Noix de cajou	92 %	-	> 92 %
Mali	Or	42 %	Coton	82 %
Mauritanie	Fer	58 %	Poisson	100 %
Niger	Uranium	59 %	Élevage	77 %
Sénégal	poisson	37 %	Phosphates et dérivés	52 %

Cette caractéristique des secteurs d'exportation de la région se traduit par une forte vulnérabilité des économies vis-à-vis de l'évolution de la demande et des prix mondiaux. Pour la plupart des produits

de base, la tendance sur le long terme est marquée par une dégradation des termes de l'échange. Cette dégradation affecte plus particulièrement les produits non-transformés. Or, pendant longtemps, l'accès privilégié aux marchés occidentaux, en particulier au marché européen pour les produits d'origine ACP, concernait avant tout les produits primaires alors que les produits transformés subissaient des taxations à l'entrée, croissantes avec le degré de transformation.

Au delà de ce phénomène de cascade tarifaire, les préférences dont bénéficiaient les pays de la zone ont connu une érosion régulière liée à la libéralisation multilatérale des échanges dans le cadre de l'OMC (baisse généralisée des tarifs douaniers quelque soit la provenance) et à l'évolution de la stratégie commerciale de l'Union européenne. Celle-ci est marquée d'une part, par la négociation de zones de libre-échange avec différents espaces régionaux en développement (Méditerranée, Mercosur, Chili, etc.) et d'autre part, par son initiative récente, dirigée vers l'ensemble des PMA : l'initiative « Tout sauf les armes » qui prévoit une entrée libre sur le marché européen des produits originaires des PMA, qu'ils soient ou non membres du groupe ACP.

Il convient toutefois de ne pas négliger les effets de concurrence intra-africaines. Celle-ci s'exerce en particulier dans le secteur des fruits et légumes, avec des pays comme le Kenya ou l'Afrique du Sud, qui bénéficient de filières de production souvent plus compétitives que l'Afrique de l'Ouest et surtout de coûts de fret aérien nettement plus compétitifs.

Tableau 12: Part des pays de la zone CEDEAO dans le marché mondial de quelques produits agricoles

Produit	Part des exportations mondiales détenues par la zone CEDEAO	Principaux pays et part respective du marché mondial	Remarques
Cacao	61 %	Côte d'Ivoire : 41 % Ghana : 13 % Nigeria : 7 %	Part de la destination UE: 60-70 %
Café	2,5	Côte d'Ivoire : 2,5 %	Part de la destination UE: 84 %
Banane	1,2 %	Côte d'Ivoire : 1,2 % (24% des exports ACP)	Intégralement exportées vers UE
Coton	6,9 %	Mali : 2,1 % Bénin : 1,6 % Côte d'Ivoire : 1,2 % Burkina Faso : 1 % Tchad : 1 %	Part de la destination UE: 25-30 %

Source : Blein R, Ribier V., Etude sur les complémentarités et concurrences des agricultures UE et ACP, 2001.

Enfin, les exportations africaines sont confrontées à la concurrence, pas toujours loyale, exercée par les exportateurs concurrents sur les marchés des pays tiers. C'est notamment le cas du coton où la production ouest africaine se retrouve en compétition à plusieurs niveaux :

- compétition des fibres naturelles avec les fibres synthétiques ;
- compétition entre pays de la région, chacun se positionnant de façon indépendante sur les marchés internationaux ;
- compétition avec les grands producteurs/exportateurs que sont les États Unis et la Chine, sur un marché mondial dont les paramètres sont affectés par les subventions à la production et à l'exportation.

Aussi, pour maintenir des recettes d'exportations, les pays ouest-africains doivent-ils accroître sensiblement les surfaces consacrées au coton et le volume des exportations.

Encadré 6 : Le coton : une filière compétitive confrontée à la concurrence déloyale

Principale culture de rente dans les pays d'Afrique francophone, le coton a connu un essor considérable depuis les indépendances, au point de jouer un rôle stratégiques dans les économies de la bande sahélo-soudanienne, à de multiples égards : revenus, emploi, recettes d'exportation, impacts sur la transformation des systèmes de production, etc. On estime que deux millions de producteurs et 10 à 15 millions de personnes vivent de la filière coton.

Située au nord des pays côtiers et au sud des pays sahéliens la production cotonnière est un puissant facteur d'intégration et de développement des zones rurales et des villes secondaires, fortement stimulées par les activités amont et aval de la production.

Avec désormais de l'ordre de 5 % de la production mondiale, la région est devenue le deuxième exportateur mondial de coton. Elle a produit en 2002, 933 573 tonnes de fibres, contre une production de 510 000 tonnes en 1990, 178 000 tonnes en 1980, et 60 000 en 1961 !

En 2001, les exportations représentaient une valeur de 533 millions de dollars pour la région. Dans les zones cotonnières, le

coton fournit environ 75% des revenus des producteurs.

Depuis quelques années, les principaux concurrents de l'Afrique de l'Ouest soutiennent fortement leurs producteurs. On estime que les subventions allouées en 2001/02 portent sur un volume financier de plus de 6 milliards de dollars. Pour les seuls États Unis, ce sont 3,9 milliards qui ont été injecté dans un secteur qui concerne 25 000 producteurs. Cette

politique aurait permis aux États Unis d'accroître les surfaces de 6%, la production de 42% et de doubler les exportations en 3 ans. Les deux autres plus gros pourvoyeurs de subsides sont l'Union européenne (Grèce et Espagne), importateur net sur le marché mondial, et la Chine dont le statut varie selon les années entre importateur ou exportateur. L'UE est engagée dans une démarche de suppression de ses subventions aux exportations.

La chute des prix consécutive à un excédent de production de 1,4 million de tonnes par rapport à la demande mondiale s'est traduit par des pertes évaluées à 235 millions de dollars pour la zone CEDEAO, pour l'exercice 2001.

La plupart des pays producteurs de coton disposaient d'entreprises textiles assurant la transformation d'une partie des fibres produites localement. Pour les quatre pays – Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Mali – les exportations sous forme de fibres représentaient il y a 20 ans, 78 % de la production. Cette part est aujourd'hui de 95%. Les pays de l'UEMOA sont engagés dans la redynamisation de ce secteur, envisageant la transformation en produits textiles du quart de la production locale d'ici 2010. Aux yeux de certains experts, il n'est pourtant pas évident que la compétitivité de la région dans la production se retrouve dans la transformation, coûteuse en équipements pour le tissage et la filatur (besoins de capitaux), exigeante en énergie et en main d'œuvre qualifiée. La reconquête du marché intérieur sur laquelle pourrait miser des entreprises est mise à mal par la concurrence des fripes. Au Mali, par exemple, la valeur des cotonnades est équivalente à la valeur du coton fibre exporté.

Source des données : Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest d'après FAO, WB, CCIC, L.Goreux.

2.5.2 Les échanges régionaux progressent mais restent limités

Les échanges régionaux de produits agricoles portent sur une multitude de produits mais restent encore aujourd'hui mal connus, en particulier au plan quantitatif. Cette déficience de l'information résulte d'une part des faiblesses des systèmes d'informations aux frontières et d'autre part de l'importance des échanges informels, qui échappent ainsi à la fiscalité douanière. Au sein de l'espace CEDEAO, on estime que les échanges agricoles internes portaient en 1990 sur une valeur de 156 millions de dollars soit moins de 5 % des exportations agricoles réalisées par les pays de la zone économique. Même au sein de l'espace UEMOA, à l'intérieur duquel les échanges sont en principe totalement libéralisés (il en va de même pour l'espace CEDEAO libéralisé depuis 2000), la part des échanges intra-zone reste faible, de l'ordre de 10-15%.

Tableau 13 : Part du commerce intra-zone dans les échanges de la CEDEAO (tous produits)

	1990		2000	
	Millions dollars	%	Millions dollars	%
Importations				
Intra-CEDEAO	1453	11,2	2627	16,8
Union européenne	5833	45,1	7870	50,3
Autres régions	5646	43,7	5156	32,9
	12932	100	15653	100
Exportations				
Intra-CEDEAO	2093	10,3	2900	8,4
Union européenne	8977	44,2	17116	49,6
Autres régions	9230	45,5	14515	42,0
	20300	100	34531	100

Source : manuel du commerce international de la CEDEAO

Les échanges au sein de la zone CEDEAO relèvent de différentes dynamiques :

- la complémentarité des productions agricoles entre pays : c'est en particulier le cas du bétail et des viandes dont les flux Sahel-pays côtiers sont considérables ; des différentes céréales (maïs dans le sens Sud-Nord, céréales sèches dans le sens Nord-Sud), des fruits et légumes, etc. ;
- les disparités de politiques commerciales aux frontières du marché international alimentant des flux de réexportation entre pays « ouverts » et pays « plus protégés » (cf. encadrés sur le Nigeria);
- les disparités de monnaie ou de politiques monétaires (cf supra);
- les disparités de pouvoir d'achat des populations favorisant le dynamisme des opérateurs dans les zones urbaines côtières où les revenus sont plus élevés et où les migrants d'origine sahélienne conservent des habitudes alimentaires intégrant une forte proportion de viandes et de céréales sahéliennes ;
- l'organisation en réseau des opérateurs du commerce régional qui facilite la circulation des produits au delà des frontières nationales en exploitant les opportunités liées aux différentiels de politiques, et plus simplement en mettant en rapport l'offre régionale et la demande.

D'une manière générale, les échanges relevant des complémentarités entre les systèmes de production et les structures de consommation entre les pays ont tendance à progresser, alors que, sous l'effet d'un certain rapprochement des politiques commerciales aux frontières, les échanges reposant sur les opportunités créées par les disparités de niveaux de protection tendent à se réduire.

Encadré 7 : les échanges entre le Nigeria et ses voisins

Plusieurs constantes dominent les relations entre les pays du sous-espace Est. Le Nigeria demeure le principal pôle commercial en dépit de la perte évidente de compétitivité qu'il accuse au niveau de certains produits qui ont jadis permis d'accroître son rayonnement régional.

Le solde commercial bilatéral avec chacun de ses voisins, excepté avec le Niger est largement favorable au Nigeria.

Les exportations nigérianes portent sur une gamme très variée de produits locaux et importés du marché international. Elles sont cependant dominées par :

- Le trafic des hydrocarbures sous forme aussi bien du brut que de produits raffinés. Le trafic est également aussi bien formel qu'informel. Les transactions formelles ont connu un relatif boom au cours des cinq dernières années. Aux ventes du brut à la SONARA camerounaise, se sont ajoutées des livraisons de produits raffinés au Niger, au Tchad et au Bénin. Le trafic informel demeure dynamique exploitant les disparités de prix à la pompe pratiquée par les cinq pays en présence. Les études effectuées estiment qu'entre 20 et 40 % des besoins nationaux des quatre pays voisins sont satisfaits par les approvisionnements illicites en provenance du Nigeria.
- Les ventes de produits vivriers qui avaient constitué l'essentiel des exportations nigérianes vers ses voisins connaissent une profonde mutation. Elles portent de moins en moins sur les céréales, notamment le maïs et le mil sorgho que sur les tubercules, racines et dérivés, ainsi que sur les produits maraîchers. Sur le marché nigérien qui était leur principale destination, les céréales nigérianes sont désormais fortement concurrencées par celles venant du Ghana, de la Côte-d'Ivoire et des bassins cotonniers du Mali et du Burkina-Faso. Par contre les produits maraîchers des périmètres hydro-

agricoles du nord Nigeria pénètrent de plus en plus les marchés des pays voisins, notamment en période de soudure. Ces produits portent principalement sur la tomate et la pomme de terre. Le recyclage des périmètres hydro-agricoles initialement promus à la production du riz et du blé, permet à ces produits de bénéficier des avantages comparatifs, qui leur confère des gains de compétitivité.

Les importations nigérianes de ces voisins portent sur deux catégories de produits, qui tout en marquant les mutations en cours dans la région, sont aussi révélatrices de la paupérisation continue des populations de la zone.

- Le commerce d'opportunité ou de réexportation qui portent sur deux catégories de produits. Il y a d'une part les produits agro-alimentaires qui bénéficient d'un fort taux de protection, si ce n'est d'une interdiction au Nigeria. Les produits carnés et autres volaille (ailerons, croupions de dinde), les céréales, notamment le riz pour lequel le Nigeria accuse un déficit de plus d'un million de tonnes participent à ce trafic. D'autre part, il y a les produits de récupération : fripe, véhicules d'occasion et pneumatiques reformés qui participent à un intense trafic de réexportation à partir du Bénin et du Niger notamment.
- Les exportations des pays voisins à destination du Nigeria proviennent pour l'essentiel du Niger et du Tchad. Elles portent surtout sur les produits animaux sur pieds, les bovins pour lesquels le marché nigérien demeure un débouché apparemment pas encore saturé. L'essentiel des exportations nigériennes d'animaux sur pieds est destiné à ce pays. Les troubles et autres conflits politiques de l'Afrique Centrale ont contribué à une réorientation des exportations tchadiennes vers le Nigeria. On retrouve la même dynamique en ce qui concerne l'oignon, le souchet et le niébé nigérien.

La région Afrique de l'Ouest comprend, outre l'espace Est, polarisé autour du Nigeria, ce qu'il est coutume d'appeler « l'espace centre » ou le « couloir central ». Cet espace d'échanges privilégiés comprend les pays sahéliens enclavés –Burkina Faso et Mali – et les pays côtiers situés au sud de ces deux pays : le Ghana et la Côte d'Ivoire, mais aussi le Togo et le Bénin. L'élevage et les céréales sont les deux grandes filières structurantes des échanges agricoles dans la zone, dynamisés par l'importante population urbaine côtière, en partie originaire des pays sahéliens. Cependant, les dynamiques au sein de cet espace dépassent largement ces deux filières et se fondent sur une multitude de produits (tubercules, produits maraîchers, kola, mangues...). De plus, les pays côtiers jouent un rôle important pour l'accès des pays enclavés aux ports. La crise ivoirienne modifie actuellement en profondeur les flux régionaux et on assiste à une très grande diversification des stratégies d'accès à la mer des pays sahéliens enclavés.

Encadré 8 : les échanges au sein de la Sénégambie méridionale

A l'image des autres sous espaces de l'Afrique de l'Ouest, la structure des échanges commerciaux de la Sénégambie méridionale est caractérisée par une très forte extraversion.

Les exportations de la Sénégambie méridionale concernent essentiellement les produits agricoles et halieutiques. Le Sénégal et la Gambie exportent les produits halieutiques, arachides et produits dérivés⁵ alors que la Guinée Bissau envoie vers l'extérieur la noix d'anacarde principalement mais également du coton. Ces produits sont destinés prioritairement à l'Europe (France, Angleterre, Allemagne, Belgique, Italie, Portugal), à l'Asie (Inde, Thaïlande), à l'Amérique du Sud (Uruguay) et à l'Afrique (Mali).

La réexportation est également pratique courante en Sénégambie méridionale. La Gambie fonde une part importante de son économie sur cette stratégie commerciale. Le Sénégal redirige des produits pétroliers surtout vers d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest. Le volume de cette activité peut s'élever jusqu'à 15% des exportations globales du Sénégal.

Les produits alimentaires constituent un poste important (en volume) dans les importations de la Sénégambie méridionale. Les trois pays sont importateurs de riz qui est l'aliment de base dans le sous espace ; de produits pétroliers ; de biens de consommation ; d'équipements de transport, etc. Ces marchandises proviennent d'Europe (France, Allemagne, Italie, Angleterre, Pays Bas, Portugal), d'Afrique (Nigeria), d'Asie (Taiwan, Chine y compris Hong Kong), d'Amérique du Sud (Brésil). La Gambie et la Guinée Bissau importent du Sénégal également.

La Guinée Bissau est désormais dans la zone CFA mais cette entrée dans l'UEMOA ne lui a pas encore réellement permis d'améliorer sa situation économique. Son taux de croissance du PIB était même négatif en 2003 (source : Commission de l'UEMOA, janvier 2004). Avec la crise Bissau guinéenne qui perdure, c'est toute l'économie de la Sénégambie méridionale qui risque d'être désarticulée d'autant plus que le différentiel monétaire de la Gambie, qui s'accroche au dalasi, demeure.

Au-delà de ces liens de proximité internes sur lesquels pèsent des risques liés à l'instabilité de la Guinée Bissau et à la crise financière en Gambie, l'articulation de la Sénégambie méridionale à d'autres espaces (Mali, Guinée Conakry) demeure toujours faible. Les infrastructures fluidifiant les échanges vers d'autres zones d'intégration sont très bancales et les traditions d'échanges sont moins fortes. Pourtant, le potentiel est important et dans la perspective d'une intégration par cercles concentriques progressivement –et de proche en proche - reliés entre eux, la Sénégambie méridionale doit avoir un rôle important à jouer. Son articulation avec les grandes routes d'intégration que constitue le Dakar-Bamako déjà bien avancé et la côtière qui va relier les grandes capitales situées sur la côte est un enjeu important dans ce sens.

⁵ Le Sénégal exporte également des fertilisants fabriqués dans ses unités industrielles.

2.6 *Agriculture et sécurité alimentaire*

L'Afrique de l'Ouest est dans le monde une des régions les plus frappées par l'insécurité alimentaire. Touchant de façon chronique de l'ordre de 40 millions de personnes, soit près de 17% de la population régionale, l'insécurité alimentaire peut en cas de crise conjoncturelle de grande ampleur frapper une part encore nettement plus importante de la population régionale. Crises climatiques dans le Sahel, crises politiques, guerres et déplacements de populations sont les principales causes de l'insécurité alimentaire conjoncturelle.

L'agriculture régionale est évidemment déterminante dans la sécurité alimentaire tant au niveau de chacun des pays pris isolément, qu'au niveau de la région considérée dans son ensemble, et enfin au niveau des ménages.

Cependant toute la problématique de l'insécurité alimentaire ne se réduit pas à l'agriculture. En milieu urbain, l'insécurité alimentaire n'est pas un problème de disponibilité de produits alimentaires mais un problème d'accès à l'alimentation, lié principalement aux niveaux de revenus des ménages ou à d'autres formes types de difficultés d'accès aux vivres, en particulier l'exclusion des réseaux habituels de solidarité que sont les réseaux familiaux ou sociaux. Il en va de même des situations de guerre, où la production alimentaire peut être entravée, mais les risques restent avant tout liés à l'incapacité pour les populations d'accéder aux vivres.

L'analyse montre d'ailleurs que les disponibilités caloriques moyennes par habitant sont les plus faibles dans tous les pays qui subissent des conflits armés (cf. graphique ci-dessous). L'insécurité perturbe les travaux agricoles et compromet la circulation des vivres. Cumulés avec les déplacements massifs de population, on assiste à une chute des productions agricoles et à des ruptures d'approvisionnements alimentaires : sur la période 1980-2000, la Sierra Leone a vu ses surfaces et ses productions de maïs réduites d'un tiers et de riz de plus de la moitié ; les surfaces et les productions de riz au Liberia ont régressé de 25%.

2.6.1 **Production agricole et sécurité alimentaire**

La production agricole est un facteur important de sécurité alimentaire dans la région pour plusieurs raisons :

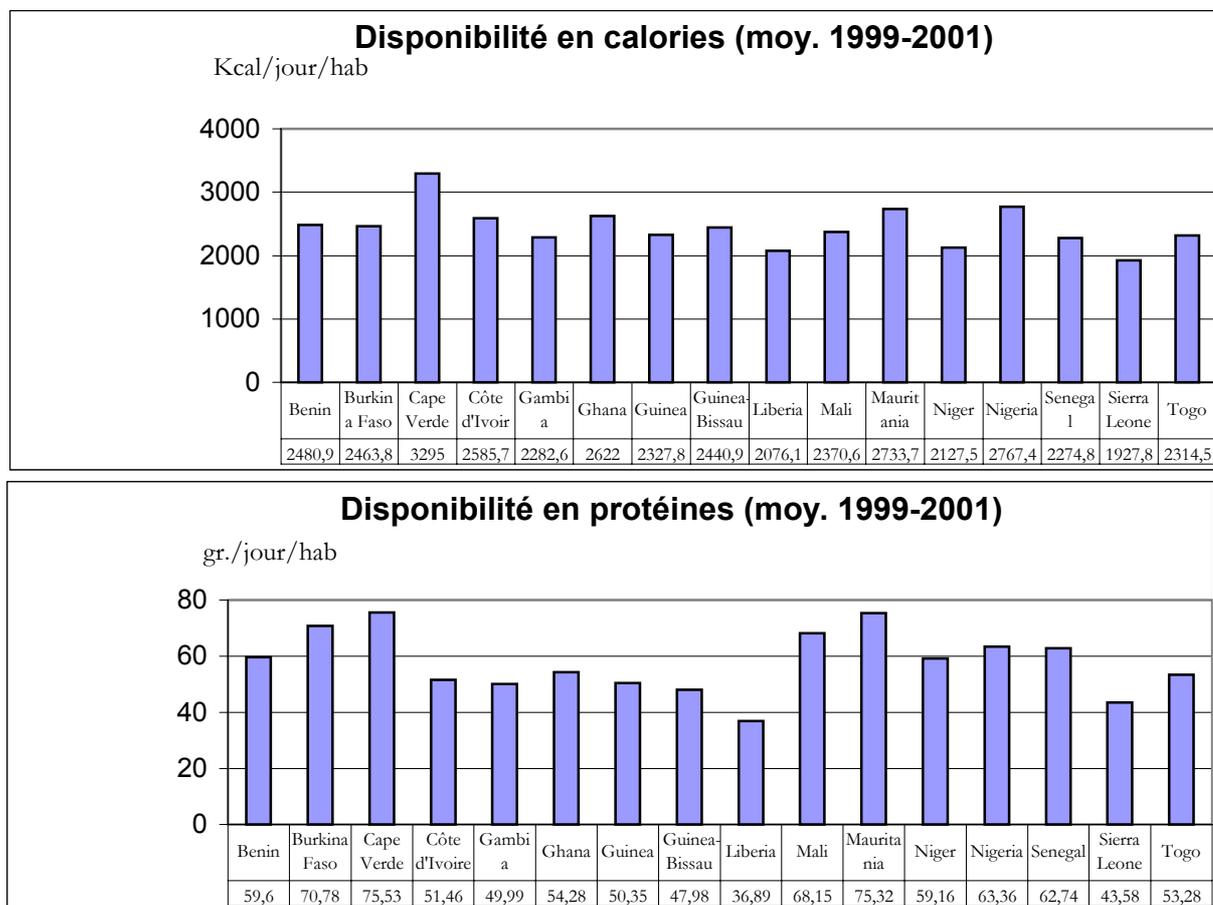
- La forte proportion de ménages ruraux dont l'alimentation repose massivement sur la production familiale (la sécurité alimentaire du ménage est souvent privilégiée dans le choix des cultures, au détriment des cultures de rente) ;
- L'instabilité de l'offre agricole, liée à la précarité dans lesquelles se trouvent toutes les zones de production recevant moins de 600 mm d'eau par an ;
- Enfin, les crises de production agricoles, si elles affectent les produits d'exportation, ont des impacts à deux niveaux : elles peuvent réduire la capacité de la région à importer les vivres dont elles à besoin du fait de la disponibilité des devises d'une part, et elles réduisent les ressources des producteurs et affectent ainsi leur capacité à recourir au marché pour s'approvisionner.

Paradoxalement, les pays les plus confrontés au risque climatique ne sont pas forcément ceux dont la dépendance à l'égard des importations est la plus forte pour couvrir les besoins alimentaires nationaux. Les pays sahéliens enclavés, après les grandes sécheresses dont la dernière est intervenue au début des années 80, ont considérablement développé leurs production de céréales, diversifiés leurs productions végétales en introduisant les produits maraîchers, etc.

Les pays côtiers ont d'une façon générale plutôt misé sur le développement de leurs exportations, en comptant sur les importations du marché international pour couvrir leur déficit de production vivrière. C'est notamment le cas des céréales avec des régimes alimentaires qui font une place très large au blé et au riz, accessibles à des prix relativement bas sur les marchés internationaux. Il convient ce-

pendant de souligner la très forte croissance des productions de tubercules qui constituent une des bases de l'alimentation dans les régions forestières.

Graphique 10 : Disponibilités moyennes en calories et protéines par pays



Source : FAO

Tableau 14 : Principaux indicateurs de sécurité alimentaire

	Part de la population souffrant de malnutrition (%)	Part des enfants de moins de 5 ans d'un retard de croissance (%)	Insuffisance pondérale néonatale (%)
année	1997-1999	1995-2000	1995-2000
Bénin	15	25	15
Burkina Faso	24	37	18
Cap-Vert	-	16	13
Côte d'Ivoire	16	22	17
Gambie	15	19	14
Ghana	15	26	9
Guinée	34	26	10
Guinée-Bissau	-	28	20
Libéria	-	-	-
Mali	28	-	16
Niger	41	40	12
Nigeria	7	46	9
Sénégal	24	19	12
Sierra Leone	41	34	22
Togo	17	22	13
Mauritanie	11	23	-

Source : PNUD

2.6.2 Une alimentation fortement dépendante des importations extra-africaines

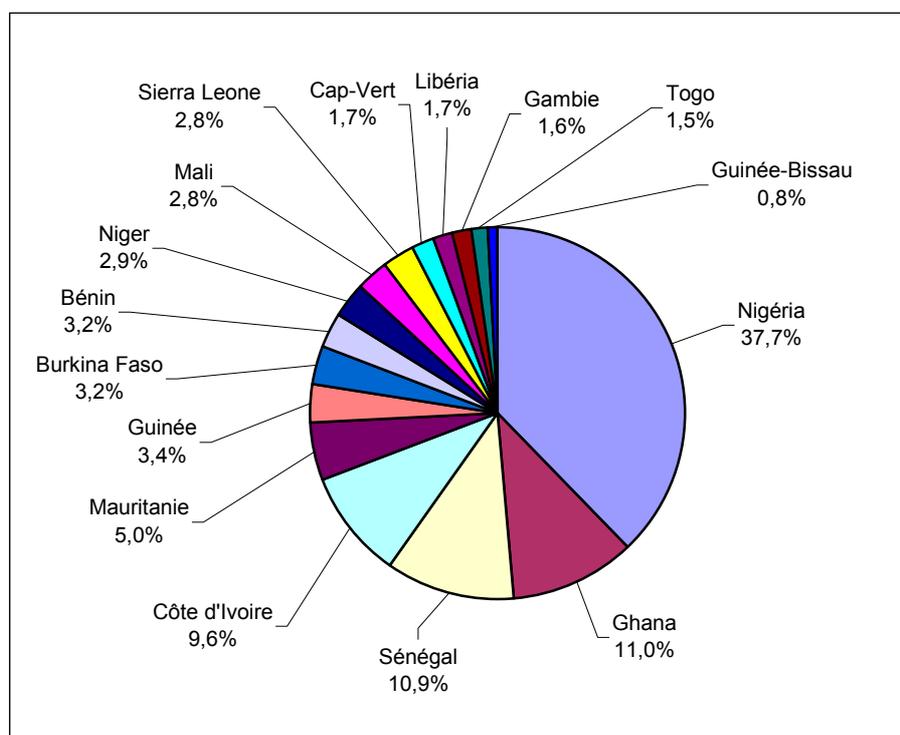
La satisfaction des besoins alimentaires régionaux repose en majeure partie sur les productions locales et les importations en provenance de la sous-région, mais aussi pour une part significative sur les importations extra-africaines.

Les importations de produits alimentaires représentent une valeur de 4,383 milliards de dollars et constituent 19 % de l'ensemble des importations de la zone CEDEAO (moyenne des années 2000/01/02).

Quelques pays assurent l'essentiel des importations agro-alimentaires de la zone. A lui seul le Nigeria représente un tiers de la facture d'importation. Avec la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Ghana, ce sont 70 % des importations qui sont réalisées par ces quatre pays.

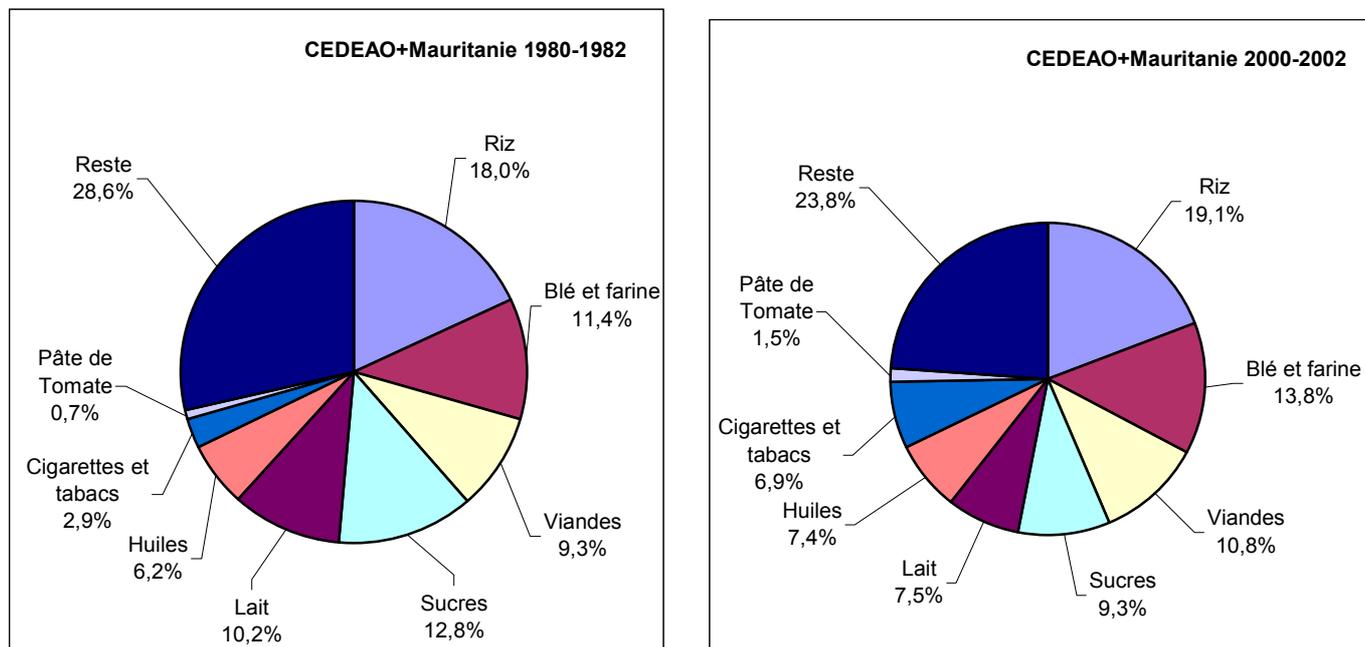
L'aide alimentaire représente un volume de l'ordre de 473 000 tonnes de céréales (denrée majoritaire dans les dotations d'aide alimentaire), soit environ 6% des importations totales de céréales de la région.. Cette aide alimentaire a fortement régressé depuis une dizaine d'années.

Graphique 11 : Part des pays dans les importations agricoles de la zone CEDEAO + Mauritanie (2000/2002)



Alors que les exportations portent sur des produits pas ou peu transformés intégrant donc une faible valeur ajoutée, à l'inverse, les importations concernent des produits souvent plus élaborés, donc plus coûteux : viandes, lait et produits laitiers, conserves, etc. Cependant, les céréales représentent, avec les importations de riz et de blé, le poste le plus important. A elles seules elles constituent 33 % de la valeur des importations agricoles. Les importations de riz, produit que la région serait en mesure de produire dans des quantités bien plus importantes, portent sur une valeur de près de un milliard de dollars par an, en augmentation constante ! La part des sucres et du lait dans les importations a tendance à régresser depuis 20 ans. La part des viandes progresse légèrement.

Graphique 12: Évolution de la place respective des différents groupes de produits dans les importations de la zone



2.7 L'évolution des productions agricoles dans la région

L'ensemble de la région CEDEAO comprend avec la Mauritanie une surface agricole cultivable de 236 millions d'hectares, soit 1,2 ha par habitant et 2 ha par habitant rural. Sur cet ensemble, près de 55 millions d'hectares sont cultivés, soit en moyenne seulement 0,4 ha par habitant rural. A cela s'ajoute plus de 170 millions d'ha de pâturages, essentiellement localisés dans les zones sahéliennes et sahélo-soudaniennes.

Alors que la région dispose de près de 10 millions d'ha de terres irrigables, elle ne parvient à mettre en valeur ce potentiel qu'à hauteur de moins de 10 %. Ainsi, seuls 920 000 ha sont irrigués, souvent à des fins de production de riz, de canne à sucre et de légumes. La moitié des terres irriguées sont situées au Mali et au Nigeria.

Tableau 15 : Données relatives à l'utilisation des terres

Pays (données 2001)	Terres culti- vables (ha)	Terres culti- vées (ha)	Terres culti- vées par ha- bitant (ha)	Pâturages (1,000 ha)	Forêts (1,000 ha)	Terres irriga- bles (ha)	Terres irriguées (ha)	Part des terres irriguées (%)	Part des terres arables irri- guées (%)
Bénin	2,710,000	1,900,000	0.3	550	N/A	300,000	12,000	4.0%	15.8%
Burkina Faso	9,487,000	3,487,000	0.4	6,000	7,668	160,000	20,800	13.0%	4.6%
Cap-Vert	67,000	42,000	0.1	25	1	3,100	2,780	89.7%	7.4%
Côte d'Ivoire	20,350,000	2,950,000	0.2	13,000	N/A	475,000	73,000	15.4%	16.1%
Gambie	378,000	185,000	0.2	194	53	50,000	3,000	6.0%	27.0%
Ghana	13,950,000	3,600,000	0.2	8,350	N/A	1,900,000	11,000	0.6%	52.8%
Guinée	12,185,000	885,000	0.1	10,700	N/A	520,000	95,000	18.3%	58.8%
Guinée Bissau	1,424,000	344,000	0.4	1,080	594	N/A	17,000	N/A	N/A
Liberia	2,595,000	380,000	0.2	2,000	N/A	600,000	3,000	0.5%	157.9%
Mali	33,275,000	3,341,000	0.4	30,000	6,601	1,000,000	234,500	23.5%	29.9%
Mauritanie	39,714,000	464,000	0.3	39,250	2,453	152,000	50,000	32.9%	32.8%
Niger	15,529,000	4,368,000	0.5	11,160	1,396	220,000	80,000	36.4%	5.0%
Nigeria	70,000,000	28,200,000	0.3	39,200	N/A	3,137,000	233,000	7.4%	11.1%
Sénégal	8,002,000	2,314,000	0.5	5,688	4,184	460,000	51,400	11.2%	19.9%
Sierra Leone	2,740,000	484,000	0.1	2,200	N/A	807,000	29,000	3.6%	166.7%
Togo	3,630,000	2,510,000	0.6	1,000	N/A	180,000	7,000	3.9%	7.2%
Ensemble CEDEAO	236 036 000	55 454 000	N/A	170397	N/A	9 884 100	922 480	9,3	N/A

Source: FAO/AQUASTAT

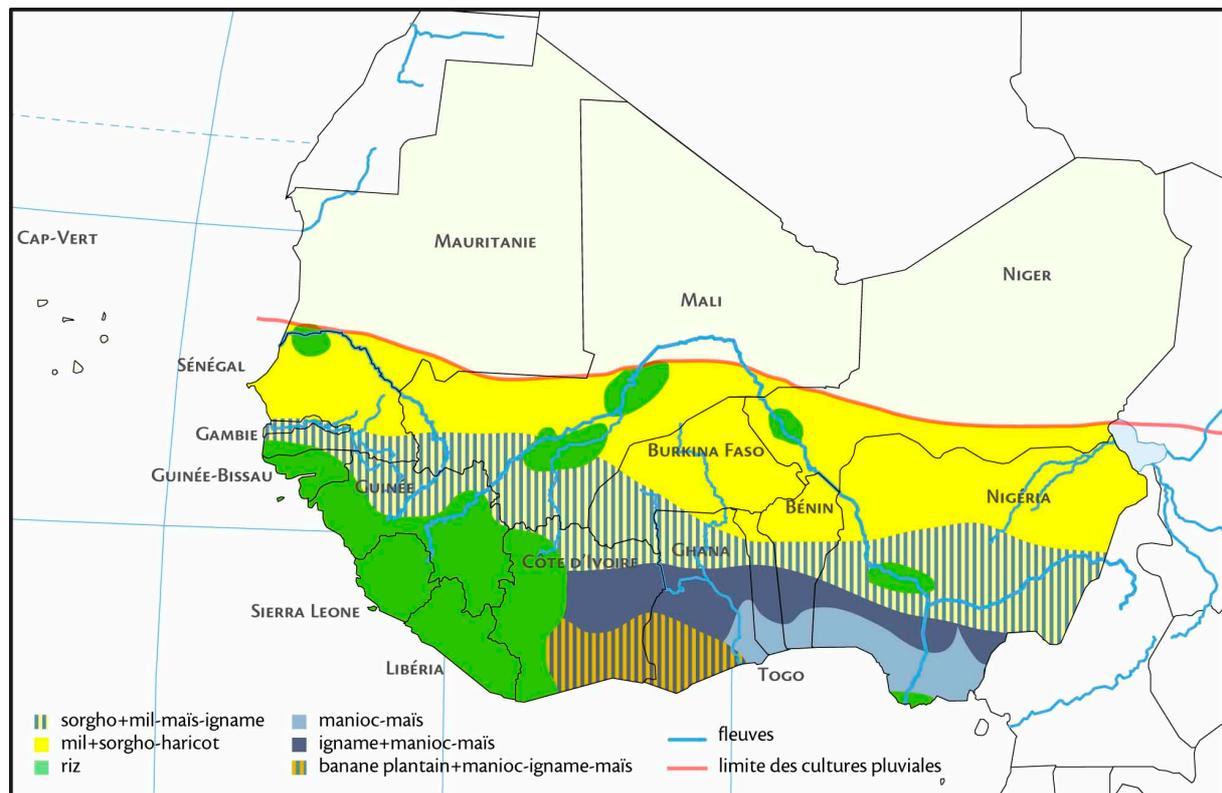
2.7.1 Tendances globales

Fondées sur des systèmes productifs très différenciés en fonction de la diversité des zones agro-écologiques et des structures de production, les productions agricoles de la région CEDEAO apparaissent dans l'ensemble comme plutôt diversifiées, contrairement à une idée couramment admise. La faible diversification dont il est fréquemment question fait en réalité référence à deux caractéristiques des agricultures de la région :

- La forte spécialisation dans chaque pays pris isolément, des productions agricoles destinées à l'exportation (cf. infra) ;
- La faible diversification des productions au sein d'un écosystème : spécialisation sur les céréales sèches dans les zones peu arrosées, zones coton dans la bande soudanienne, café, cacao, etc. dans les pays côtiers.

Les cartes suivantes montrent la localisation des grands bassins de production pour les cultures vivrières d'une part, pour les cultures de rente d'autre part.

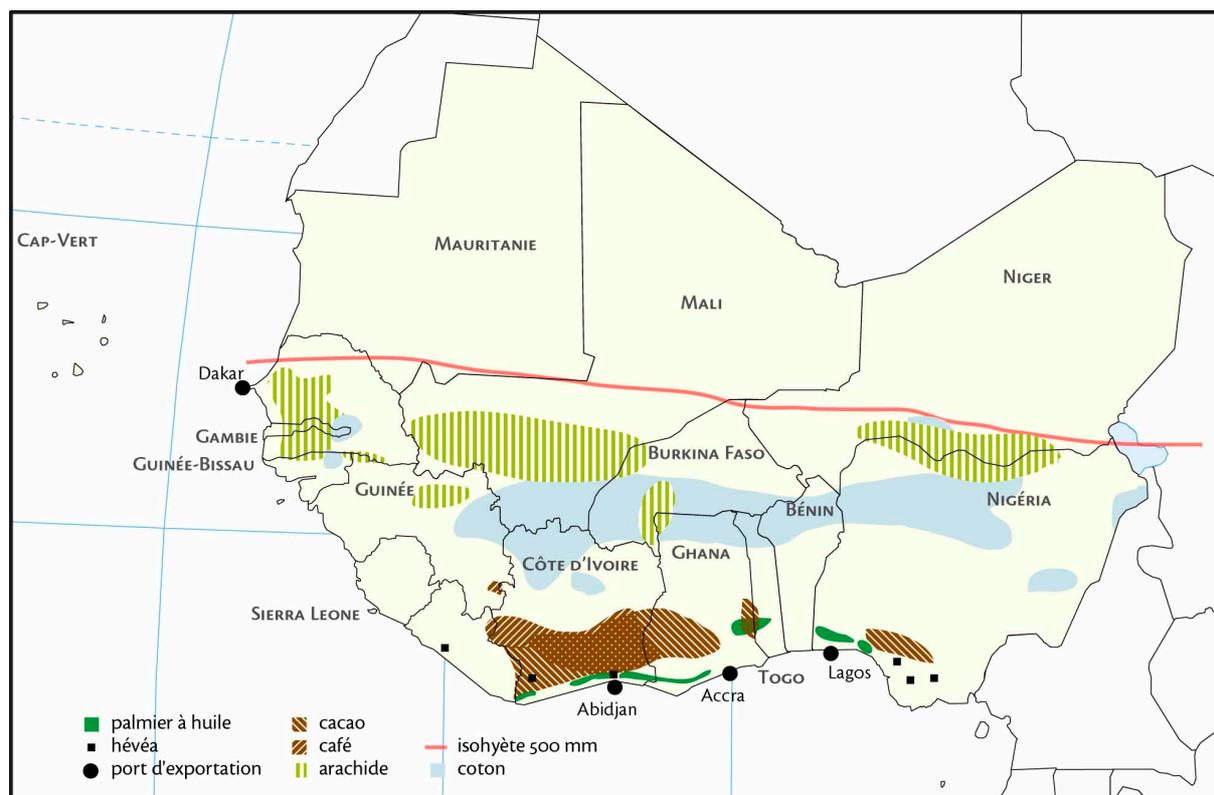
Carte 3: Localisation des principales productions vivrières



Bureau Issala d'après JL Chaléard et CSAO

Les productions extensives animales se situent au nord de la limite de production des cultures pluviales et pour partie aussi partagent l'espace avec les agriculteurs sédentaires. Le cheptel bovin, ovin et caprin est une des principales ressources des pays enclavés. Ils constituent une des valorisations les plus efficaces et durables de la biomasse produites dans les zones les plus arides de la région.

Carte 4 : Localisation des principales productions de rente



Bureau Issala d'après JL Chaléard et CSAO

D'une manière générale, les productions dans la région se sont fortement accrues au cours des 20 dernières années. La progression des volumes de production est en général supérieure à la croissance de la population régionale. Cependant, les trajectoires d'évolution apparaissent très différenciées selon les pays. En particulier tous les pays qui connaissent des instabilités politiques persistantes voient leur production agricole régresser au cours de la période.

Dans le cas des céréales, la production (toutes céréales confondues) est passée de 15 millions de tonnes en 1980 à près de 37 millions de tonnes en 2000. Les taux de progression sont encore plus marquants dans le cas des tubercules qui voient leurs volumes de production multipliés par sept sur la même période.

Il en va de même des cultures de rente. La production de cacao passe de 886 000 tonnes à plus de 2 millions de tonnes. Celle de coton progresse encore plus nettement et passe de 488 000 tonnes à plus de 2 millions de tonnes de coton brut. Il en va de même des productions de fruits et de légumes. Le café en revanche voit son volume stagner. La production de canne à sucre progresse très légèrement sur les 20 dernières années, trop faiblement pour suivre la croissance des besoins en sucre.

D'importantes croissances de production sont signalées dans le secteur des produits maraîchers. Il convient cependant d'être très prudent avec la qualité des données dont on dispose. Les systèmes d'information éprouvent déjà de très grande difficultés à fournir une information fiable sur les surfaces et les productions des grandes cultures. Ces systèmes sont peu appropriés à la collecte d'information sur de multiples spéculations occupant une multitude de très petites surfaces. Toutefois, cette précaution n'enlève rien à la fiabilité du constat général, à savoir que l'on assiste à une très rapide développement des productions de légumes, répondant ainsi au moins en partie à la demande urbaine croissante et à la diversification des régimes alimentaires.

Tableau 16 : Évolution des surfaces et des productions végétales hors céréales de la zone CEDEAO sur la période 1980 - 2000 (moyennes triennales)

Produit	Production (tonnes)			Superficie cultivée (ha)		
	1979-81	1989-91	1999-01	1979-81	1989-91	1999-01
Fruits et légumes						
Ananas	927 133	1 067 206	1 310 974	119 183	124 910	149 608
Plantains	3 258 833	3 960 400	5 881 413	745 800	772 800	1 049 233
Bananes	380 118	389 055	572 123	49 147	54 535	75 127
Papayes	394 833	516 600	751 150	53 333	64 533	90 383
Noix de Coco	608 417	768 981	818 767	131 442	147 883	174 857
Mangues	488 433	678 218	965 948	97 937	131 711	194 144
Dattes	19 833	18 127	29 933	4 333	7 593	10 560
Oranges	169 600	143 983	386 000	25 857	25 731	55 027
Citrons et Limes	30 940	33 056	33 410	5 162	5 560	5 580
Aubergines	42 100	48 470	46 400	9 767	4 717	4 700
Avocats	6 167	7 912	8 400	1 567	1 800	1 800
Carottes	150 000	172 056	246 829	20 000	21 738	28 937
Choux	0	10 198	110 428	0	1 003	11 670
Gombos	519 800	807 176	918 878	219 367	297 201	317 597
Haricots Secs	48 345	71 439	129 899	157 428	200 445	272 259
Haricots Verts à Ecosser	0	7 517	33 601	0	748	3 633
Laitue	0	5 326	36 359	0	573	3 930
Oignons Secs	567 562	791 032	1 015 394	37 466	47 919	58 360
Oignons+Echalotes Frais	115 600	152 828	223 700	11 620	11 975	11 950
Pastèques	4 433	72 545	183 733	713	4 943	13 367
Tomates	523 399	768 406	1 553 707	69 882	85 555	209 574
Poivrons	743 238	926 033	1 068 662	108 827	146 367	194 423
Melon	97 231	216 713	352 497	95 255	229 267	334 700
Cultures commerciales						
Fèves de Cacao	885 783	1 352 511	2 040 630	2 831 900	2 983 644	4 656 900
Arachides non décortiquées	2 001 670	2 833 497	4 952 264	2 730 720	2 837 254	4 960 094
Café Vert	346 767	319 392	363 540	1 149 291	1 247 438	982 749
Canne à Sucre	3 939 327	4 554 588	4 460 207	80 553	96 949	99 106
Caoutchouc Naturel	166 238	274 592	361 919	205 392	346 547	523 667
Coton à graines	488 123	1 255 825	2 081 673	874 627	1 363 559	2 227 315
Palmier à Huile	8 991 137	9 666 217	12 448 640	2 775 669	2 892 408	3 740 467
Racines et tubercules						
Manioc	16 629 888	28 726 939	47 424 067	1 923 621	2 971 572	4 809 707
Ignames	9 284 044	19 240 600	34 969 304	1 134 166	1 905 221	3 630 278
Patates Douces	326 124	418 775	2 969 219	62 749	85 899	524 685
Pommes de Terre	51 721	83 358	608 403	6 440	11 053	127 392
Gingembre	267	42 333	93 397	533	84 667	171 600
Légumineuses						
Niébé	921 313	1 682 992	2 716 633	2 644 694	4 553 671	8 686 036
Graines de Soja	79 028	227 500	438 582	280 610	659 144	602 340
Autres						
Graines de Sésame	55 720	62 535	124 329	186 441	156 988	282 494
Noix de Karité	344 182	551 449	642 444	193 300	289 467	337 667
Noix de Kola	204 500	214 486	181 500	140 000	270 467	287 800
Poivre Rouge, Toutes Épices	86 654	105 414	111 033	50 507	84 729	88 220
Tabac Brut	21 069	22 823	29 450	39 220	48 926	56 135

Source : FAO

Tableau 17 : Évolution des surfaces et des productions céréalières de la zone CEDEAO sur la période 1980 – 2001 (moyennes triennales)

Produit	Production (tonnes)			Superficie cultivée (ha)		
	1979-81	1989-91	1999-01	1979-81	1989-91	1999-01
Fonio	149 308	179 616	250 739	202 443	272 264	355 844
Maïs	2 150 337	8 203 325	9 261 922	2 304 032	7 204 843	7 183 511
Maïs vert	594 867	1 014 000	1 090 000	218 567	337 400	338 000
Millet	5 484 151	8 750 606	10 973 585	8 226 745	12 423 185	14 988 288
Riz paddy (éq. Usiné)	2 097 495	3 756 309	4 760 524	2 517 467	3 563 994	4 593 712
Sorgho	5 137 762	7 579 145	10 651 155	5 757 690	9 967 525	12 138 767
Toutes céréales	15 613 919	29 483 001	36 987 924	19 226 944	33 769 210	39 598 123

Source : FAO

Dans le domaine des productions céréalières les progrès concernent chacune des céréales. Cependant, c'est la production de maïs qui connaît la croissance la plus spectaculaire en passant de 2,1 à 9,2 millions de tonnes, alors que les céréales traditionnelles, à l'inverse, connaissent des niveaux de croissance inférieurs à la tendance générale. Le riz, dont la consommation progresse très fortement dans la région, voit sa production passer de 2 à 4,7 millions de tonnes. Les rendements moyens de l'ensemble des céréales progressent très peu. Par exemple le rendement du riz passe de 830 kg (eq. riz usiné) à 1035 kg, soit une progression de seulement 25 % en 20 ans. Cependant, certains régions comme la zone Office du Niger au Mali connaissent des progrès très importants et voient les niveaux de rendements atteindre 6 tonnes.

Dans le domaine des productions animales, les niveaux de progression du cheptel d'une part ; et des productions d'autre part sont sensiblement plus faibles que dans le cas des grandes productions végétales. Le cheptel sahélien, durement affecté au début des années 70 puis 80 par les sécheresses, a mis de nombreuses années à se reconstituer. Les pays sahéliens détiennent aujourd'hui un cheptel bovin de 19 millions de têtes. A lui seul le Nigeria possède un troupeau équivalent. Sur la période 1980 – 2000, le nombre de têtes de bovins a progressé de 43 % avec un effectif actuel estimé à 46 millions de têtes. Le cheptel camelin s'est accru de 60 % avec un effectif actuel supérieur à deux millions de têtes. A elle seule la Mauritanie possède près de 60% de ce cheptel.

La raréfaction des ressources naturelles et les difficultés de reconstitution des cheptels bovins a conduit les éleveurs à accroître sensiblement les troupeaux de petits ruminants : l'effectif de caprins a progressé de 85 % et l'effectif d'ovins de 75 % avec respectivement 68 et 58 millions de têtes. Enfin, les espèces à cycles courts (volailles et porcs) connaissent des taux de croissance très élevés. Leur production a tendance à se déployer dans les zones périurbaines, proches des bassins de consommation.

Tableau 18 : Évolution des productions animales de la zone CEDEAO sur la période 1980 – 2000 (moyennes triennales)

Années	Cheptel (têtes)		
	1979-81	1989-91	1999-01
Ânes	2 324 546	2 861 374	3 377 543
Bovins	32 516 165	34 618 194	46 097 062
Canards	273 000	285 000	265 000
Caprins	37 216 118	54 210 300	68 260 608
Chameaux	1 369 767	1 576 980	2 135 391
Chevaux	910 121	848 822	1 020 132
Ovins	33 350 330	41 113 066	58 418 037
Porcins	3 264 002	6 456 799	8 231 177
Poules	180 164 667	285 049 667	359 948 000

Années	Production (tonnes)		
	1979-81	1989-91	1999-01
Viande de Boeuf et Veau	572 762	500 478	688 517
Viande de Poule	228 817	368 199	472 168
Viande de Chèvre	145 738	222 367	275 572
Viande de Porc	91 548	181 202	237 391
Viande de Mouton&Agneau	103 651	130 014	202 232
Viande de Chameau	16 099	26 150	31 450
Lait Vache, Entier,Frais	897 118	1 051 296	1 326 241
Lait de Chèvre	372 493	348 552	482 386
Lait de Brebis	152 807	164 647	211 494
Lait de Chameau	61 925	63 511	86 683
Œufs de Poule	274 693	433 622	609 997

Source : FAO

2.7.2 Évolutions de la productivité

Il s'agit là d'une des caractéristiques les plus frappantes de la période et de la région. Les accroissements de production qui sont intervenus au cours des 20 dernières années se sont opérés en tendance générale sur la base d'une augmentation des surfaces et à rendement quasi constant, comme le montre les deux graphiques ci-dessous consacrés pour l'un aux céréales et pour l'autre aux tubercules.

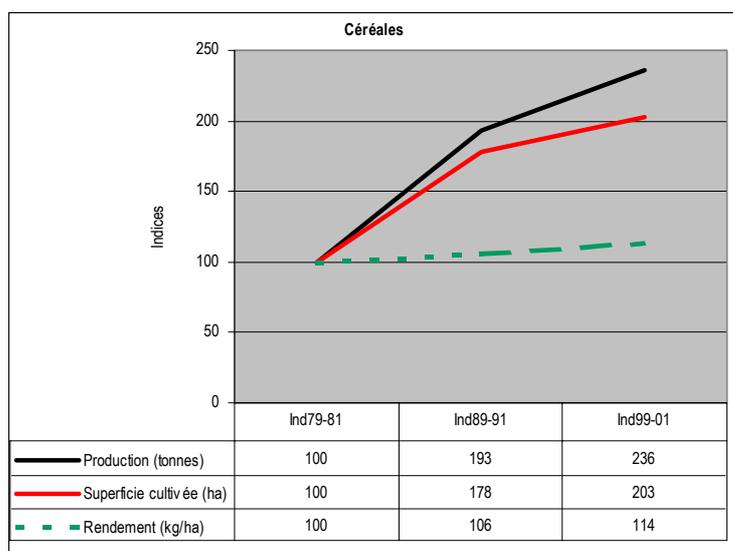
Dans le cas des céréales, l'augmentation des productions s'explique par le doublement des surfaces cultivées, alors que les rendements ne progressent que de 14%. Dans le cas des tubercules, les données statistiques indiquent une production multipliée par sept, alors que les rendements n'évoluent pas. C'est la multiplication par neuf des surfaces consacrées aux tubercules qui explique la croissance des volumes produits.

Les mêmes tendances s'observent pour la plupart des autres productions, notamment les cultures de rente.

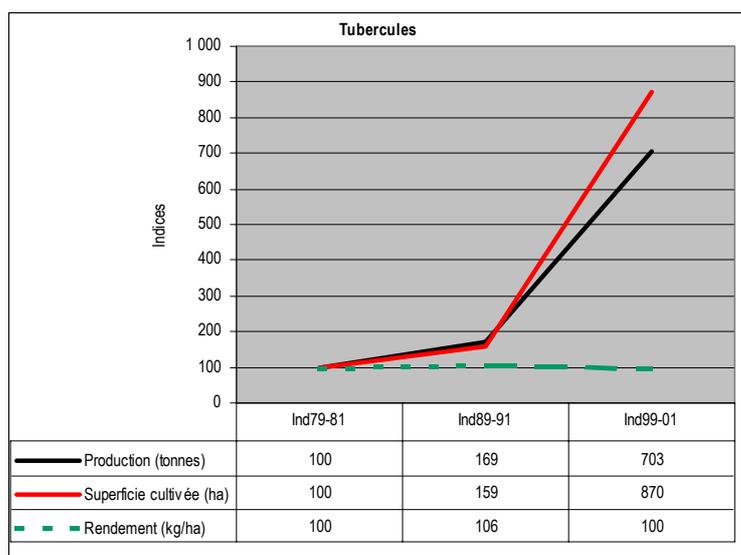
Autrement dit, la croissance des besoins monétaires des agriculteurs et l'augmentation des besoins alimentaires familiaux s'est traduite par des stratégies visant à accroître les surfaces mises en valeur, sans intensification significative et généralisée des techniques de production. La réforme des politiques agricoles qui a constitué un fait marquant de la période, avec un retrait parfois brutal des pouvoirs publics du secteur de l'approvisionnement en intrants (suppression des subventions) et l'entrée en crise des systèmes de crédit, la remise en cause des dispositifs de vulgarisation ou d'encadrement des producteurs sont autant d'éléments qui expliquent cette absence d'intensification des systèmes de production. L'exploitation des ressources naturelles reste dans ces conditions le principal - et souvent unique - facteur de production.

Toutefois, il est important de considérer que cette trajectoire d'évolution n'est pas uniforme. Dans certaines filières et dans certains pays, on constate au contraire que des progrès importants de productivité ont été accomplis : c'est par exemple le cas du riz dans tous les pays sahéliers où on observe un doublement des rendements sur les 20 dernières années.

Graphique 13 : Évolution des surfaces, des productions et des rendements de l'ensemble des céréales dans la zone CEDEAO (indice 100=moyenne des années 1979-80-81)



Graphique 14 : Évolution des surfaces, des productions et des rendements de l'ensemble des tubercules dans la zone CEDEAO (indice 100=moyenne des années 1979-80-81)



2.8 Des systèmes de production fortement dépendant des ressources naturelles et de la main d'œuvre

La zone concernée couvre un gradient pluviométrique extrêmement large puisqu'il oscille entre moins de 150 mm en zone saharienne au Nord, et plus de 2000-2500 mm dans le sud des pays côtiers du Golfe de Guinée. Ceci induit une très large diversité de systèmes de production agricole en fonction des opportunités de développement des cultures potentiellement rentables. La très faible « artificialisation » du milieu (maîtrise de l'eau, apports de sources de fertilité externes pour compenser le déficit prélèvements /restitutions, ...) confère aux facteurs naturels un rôle déterminant dans la formation des rendements. Dans ce contexte, la configuration climatique de l'année est la principale source de variation des niveaux de production.

La pluviométrie et la qualité des sols constituent dans cette région les deux caractéristiques déterminantes des potentialités agronomiques. Avec des sols globalement pauvres et très sensibles à l'érosion en zone sahélienne et sahélo-soudanienne, environ deux tiers des surfaces de la région s'avèrent très vulnérables. En dessous d'une moyenne de 600-900 mm par an, la pluviométrie est de plus très aléatoire dans le temps et dans l'espace. En revanche, les sols des zones soudanienues, par ailleurs mieux arrosées, sont plus riches en azote et en phosphore et bénéficient d'un climat tropical favorable à la constitution d'une biomasse aérienne et racinaire beaucoup plus importante qu'en milieu sahélien. Ils disposent ainsi d'une meilleure capacité de reconstitution de la base organique, et par conséquent de la fertilité des sols.

En l'absence d'intensification des systèmes de production liée à l'usage d'intrants extérieurs, les exploitations agricoles ont développé des systèmes de production qui reposent prioritairement sur la valorisation des ressources naturelles. Avec une faible capacité d'investissement dans la mécanisation, les systèmes d'exploitation s'appuient sur la valorisation de la main d'œuvre disponible. Disponibilité en main d'œuvre et accès aux facteurs de production sont ainsi les facteurs limitant essentiels à une évolution des systèmes de production.

2.9 Une évolution très différenciée des terroirs agricoles en fonction des potentialités agroclimatiques, des opportunités commerciales et de l'environnement institutionnel

Si les analyses pointent fréquemment une crise des agricultures ouest africaines, l'analyse des réalités pays par pays, par filières ou bassins de production rend compte d'une évolution moins pessimiste. En particulier, en terme d'amélioration des rendements voire des niveaux de production globaux, ou en terme de niveau de satisfaction des besoins alimentaires. Pour partie, l'analyse de cette diversité de situation et de trajectoires fournit d'utiles enseignements pour concevoir des stratégies pertinentes de développement agricole.

- malgré l'augmentation de la population, les pays sahéliens enclavés n'ont pas vu se dégrader leur taux d'auto-provisionnement céréalier. Certes, la pluviométrie a été plutôt favorable depuis maintenant près de 20 ans, mais c'est aussi le résultat d'une évolution des systèmes de production ;
- d'une manière générale, la dynamique des agricultures locales varie fortement en fonction d'une série de facteurs :
 - le potentiel agronomique, l'équilibre des systèmes de production et la capacité des systèmes agraires à assurer la croissance de la production et le renouvellement concomitant de la fertilité des sols ; Ceci dépend en particulier de la capacité de charge, de la densité de population, des innovations techniques disponibles pour assumer une intensification des surfaces, etc.
 - l'environnement commercial des producteurs est déterminant dans l'évolution de leurs stratégies de production. Vecteur de la monétarisation des zones agricoles, l'accès aux débouchés qu'ils soient nationaux, régionaux ou internationaux est la clé de voûte de la modernisation des exploitations agricoles. La proximité des marchés et la qualité et la densité des infrastructures est dès lors déterminantes : pistes, routes, systèmes d'information commerciale, etc. ;
 - l'environnement institutionnel des producteurs, intégrant : l'accès au crédit, l'accès aux facteurs de production, l'accès aux technologies au travers des dispositifs de recherche et de vulgarisation, et enfin et non des moindres, les politiques agricoles et commerciales mises en œuvre en matière de commercialisation ;

Dans toute une partie de l'Afrique de l'Ouest, on assiste bien à une crise des systèmes agraires qui se traduit par une surexploitation des ressources, une chute de la fertilité des sols, une extension des surfaces dégradées ou en voie de désertification. Dans ces zones, l'accroissement des productions s'est

faite sur la base d'une extension des surfaces qui est devenue incompatible avec la gestion de la fertilité. Les systèmes de culture traditionnels, alternant cultures et jachères longues sont remis en cause, sans que des alternatives évidentes existent ou soient à la portée des producteurs. Cela conduit à un appauvrissement des ménages ruraux, à une vulnérabilité accrue, au départ temporaire ou définitif des hommes valides vers des régions où ils pourront vendre leur force de travail. C'est notamment le cas des zones arides et semi-arides, confrontées simultanément à la pression démographique et à une dégradation progressive du climat (baisse tendancielle de la pluviométrie et déplacement vers le Sud des isohyètes). Ce sont aussi ces zones qui ont souvent été délaissées par les politiques publiques car elles ne représentaient que de faibles enjeux économiques (absence de filières de rente). Mais à l'inverse, on constate que dans ces mêmes zones arides, l'introduction de techniques agricoles (aménagement fonciers, irrigation, techniques de conservation des eaux et des sols...) permet de contredire ces grandes tendances. Certaines « success stories » de la région reposent sur ce « refus du déterminisme écologique » : les cultures maraîchères au Nord du Burkina, l'oignon au Mali et au Niger, la patate douce et la tomate dans la Vallée du Fleuve au Sénégal, etc.

Dans les zones plus arrosées, au dessus de 700-900 mm par an, la situation est fondamentalement différente, mais pas moins différenciée. Dans les zones d'implantation des cultures annuelles de rente telles que le coton, la forte dynamique de production est liée à un environnement qui associe de bons potentiels agronomiques à une structuration forte des filières, qui permet un approvisionnement correct des producteurs en facteurs de production et un écoulement à peu près assuré des productions commerciales.

Dans ces zones, des efforts importants de recherche-vulgarisation ont été accomplis et permettent aux producteurs d'améliorer la conduite technique de leurs cultures et de leurs systèmes, de disposer de variétés améliorées répondant à leurs attentes, etc. Les producteurs disposent de ressources qui leur permettent d'intensifier, de diversifier leurs production et de s'adapter aux évolutions du marché. Ces zones agricoles dynamiques se rencontrent notamment au sud des pays sahéliens et au nord des pays côtiers, constituant ainsi des pôles de développement économiques transfrontaliers, s'appuyant sur un réseau de centres urbains secondaires très développés au niveau des services, de la transformation agro-alimentaire, etc.

Ces zones agro-écologiques ne sont pas pour autant épargnées par les difficultés. La crise internationale du marché du coton, dont la baisse des prix est alimentée par les soutiens octroyés par les Etats Unis, l'Union européenne et la Chine, pose de graves difficultés aux filières cotonnières, qui ne se repercutent pas seulement sur les producteurs, mais affectent l'ensemble des sociétés cotonnières et toute l'économie locale et nationale. Enfin, ce sont des zones qui continuent de représenter des pôles d'attraction (disponibilités de ressources en sols, conditions climatiques favorables) , et l'installation de nouvelles familles commencent à poser des problèmes en matière de gestion des ressources naturelles et de conservation des zones boisées.

En zone forestière, les systèmes de production reposent sur une combinaison entre cultures vivrières et cultures d'exportation. L'extension des cultures (fronts pionniers) s'est faite au détriment de la forêt. Si les cultures de café et cacao sont considérées comme relevant de systèmes d'agriculture familiale, les exploitations n'en sont pas moins plus conséquentes que dans les zones situées plus au Nord. Ces exploitations mobilisent une importante main d'œuvre régionale au moment des pointes de travail. Les pressions foncières atteintes remettent désormais en cause des systèmes de production reposant sur la défriche et l'extension des surfaces mises en culture. La question des droits fonciers devient un sujet crucial.

Dans l'ensemble des zones agro-écologiques, deux questions majeures émergent :

- Pourquoi l'amélioration des conditions pluviométriques associés à des réformes dans la gestion des filières ou de l'ensemble du secteur agricole (privatisation des circuits d'approvisionnement en intrants par exemple, aménagements des bas fonds...) ne se traduit –elle pas par une amélioration des rendements ?

- Jusqu'ou peut-on aller dans l'extension des surfaces comme moyen d'accroître les productions ? Dans quelles zones est-on en passe d'atteindre une limite qui remettrait en cause les équilibres écologiques ?

Tableau 19 : Niveaux de productivité agricole

	Valeur ajoutée par travailleur en \$	Utilisation engrais (kg/ha)
Bénin	627	15,6
Burkina Faso	185	8,2
Cap-Vert	2370	2,6
Côte d'Ivoire	1085	20,2
Gambie	326	3,2
Ghana	574	2,8
Guinée	274	3,6
Guinée-Bissau	323	8,0
Liberia	523	-
Mali	265	9,0
Niger	208	1,1
Nigeria	732	7,8
Sénégal	354	16,2
Sierra Léone	360	0,6
Togo	528	7,6
Mauritanie	492	4,1
CEDEAO	523	8,2

Source : FAO

2.10 La dégradation de l'environnement des producteurs

La productivité des terres et du travail est généralement considérée comme assez faible dans toute la région ouest-africaine. Sous l'effet de l'accroissement de la taille des ménages et plus généralement de la population agricole, les surfaces consacrées à la production se sont accrues, modifiant sensiblement les conditions de maintien de la fertilité des sols qu'autorisaient les systèmes traditionnels de culture. Cette faible productivité moyenne recouvre des disparités comme cela a déjà été évoqué. Mais d'une manière générale, plusieurs facteurs déterminent cette situation :

- Le comportement des producteurs : la recherche du revenu maximum ne peut pas constituer un objectif unique en particulier parce qu'elle entraîne une prise de risque inconciliable avec la vulnérabilité des ménages qui ne disposent pas d'épargne ou de systèmes d'assurance leur garantissant un minimum vital en cas de coup dur.. Cette stratégie de minimisation du risque conduit par exemple nombre de ménages ruraux à préférer une diversification des activités génératrices de revenus (en développant à côté de l'activité agricole, des activités rurales liées au commerce, à l'artisanat, la migration temporaire des hommes valides, etc.) plutôt qu'une spécialisation trop forte sur l'activité agricole, considérée comme trop aléatoire : risque climatique, risque de marché sont les deux facteurs d'instabilité qui expliquent ces stratégies de sécurisation.
- La faible disponibilité des intrants, leur efficacité aléatoire et leur coût. Plusieurs éléments entrent en ligne de compte à ce niveau. Il s'agit d'une part des aspects agronomiques : une large partie des sols ouest-africains répond mal aux apports d'engrais minéraux. La diminution des temps de jachère implique dès lors une transformation des systèmes techniques qui fait appel à une meilleure intégration de l'agriculture et de l'élevage, le développement de la fumure organique, des jachères cultivées, des associations de culture, etc. Ces transformations nécessitent un niveau de technicité relativement élevé (beaucoup plus que le développement d'une agriculture intensive classique sur la base de la seule chimisation). Or, les producteurs se trouvent assez seuls et démunis, dans un

contexte de délabrement des services d'appui (vulgarisation) et d'effritement des capacités des appareils de recherche à répondre à leurs besoins en mettant à disposition des paquets technologiques qui prennent en compte l'ensemble de l'économie de l'exploitation agricole (trésorerie, disponibilité de main d'œuvre, de terres, de savoirs-faire, etc.). La faible utilisation d'intrants s'explique aussi par la suppression des subventions et la privatisation des circuits de distribution. Les fournisseurs privés privilégient en effet les zones où l'agriculture est fortement monétarisée.

- Les régimes fonciers. Ils constituent bien souvent un frein à l'intensification, dans la mesure où ils ne sécurisent pas suffisamment les producteurs et leurs investissements. Face à la précarité de l'usage, les producteurs préfèrent une exploitation minière de la ressource. La propriété privée des terres est souvent mise en avant par les tenants d'une privatisation des moyens de production, comme un moyen de résoudre l'insécurité foncière et de constituer une garantie bancaire, réglant ainsi le problème de la couverture des risques financiers. Cette vision est loin de faire l'unanimité en Afrique de l'Ouest. La plupart des pays cherchent à définir un droit foncier qui combine astucieusement certains éléments du droit coutumier et du droit foncier « moderne ». Au niveau régional le débat foncier se cristallise sur les questions liées aux droits d'installation des citoyens de l'espace CEDEAO, dans n'importe quel pays.
- Le problème du financement de l'agriculture. Seule une minorité de producteurs a accès à des systèmes de crédit adaptés aux besoins de modernisation des exploitations familiales (investissement dans la culture attelée ou petite mécanisation, aménagement des terres, petite irrigation) qui sont autant d'éléments fondamentaux pour initier ou accompagner une transformation des systèmes de production. Il en va de même des crédits de trésorerie permettant de couvrir les besoins de préfinancement d'une campagne. Seules les filières très intégrées et destinées à l'exportation disposent de systèmes de financement des producteurs relativement appropriés à leurs besoins.

Une bonne compréhension des ressorts d'une modernisation adaptée des exploitations est à la base de la définition de politiques et de stratégies cohérentes permettant d'enclencher un cycle de croissance agricole durable.

3 Les enjeux régionaux des agricultures ouest-africaines

La politique agricole en cours d'élaboration ne vise pas à prendre en charge l'ensemble des problèmes agricoles et à régionaliser l'ensemble des politiques agricoles nationales conduites par les pays membres de la CEDEAO. La politique régionale s'adresse prioritairement aux enjeux de portée régionale et intervient en complément des politiques nationales

La stratégie d'intervention reviendra précisément sur le positionnement de la politique régionale et sur sa spécificité. Dans l'esprit des stratégies et des politiques régionales qui se sont développées ces dernières années dans la région⁶, l'exercice vise à construire au niveau régional un **cadre de convergence des politiques nationales**. Cette convergence est recherchée dans tous les domaines où il existe de fortes interférences entre les politiques nationales, porteuses de préjudice ou au contraire de synergies, pour les pays voisins. sachant que celles-ci conservent dans de multiples domaines une plus grande capacité d'accompagner les mutations de l'agriculture à l'échelle infra-nationale. Ce cadre de convergence est complété par des instruments et des interventions de politique agricole spécifiquement régionales dans des domaines où l'approche régionale est réellement plus pertinente, ou porteuse de réduction des coûts et de valeur ajoutée, dans le cadre d'une démarche fondée sur la subsidiarité.

De multiples raisons militent en effet pour une approche régionale de certains enjeux :

- **Les interdépendances entre les politiques nationales :** celle-ci constituent un des traits caractéristiques et majeur de la région. Les sociétés humaines agissent et développent leurs activités dans l'espace régional et non pas dans l'espace national. Aussi, toute stratégie de développement qui se fonde en partie sur l'agriculture implique que les gouvernements développent une vision commune des enjeux agricoles, leur permettant de concevoir une stratégie commune et par conséquent de procéder à une harmonisation progressive des politiques dans des domaines essentiels à la réalisation de cette vision : politiques commerciales, stratégie de mise en valeur des ressources communes, politiques fiscales, stratégies de structuration des filières... ;
- **La mise en valeur de ressources communes, partagées entre plusieurs pays ou territoires, ou la gestion des « problèmes sans frontières ».** Les producteurs agricoles mettent en valeur des ressources dont l'usage est partagé entre plusieurs pays. C'est principalement le cas des eaux fluviales, mais aussi des eaux souterraines, des pâturages (zones de transhumance), de la biodiversité, etc. Les « problèmes sans frontières » recouvrent les enjeux liés à la santé animale, à la lutte contre les prédateurs (criquets par exemple), etc. Dans le même esprit, les programmes de développement agricole se fondent sur une mise en valeur active des ressources en eaux, et le développement de l'irrigation. Considérant le caractère partagé de ces ressources communes, les approches nationales ne peuvent, seules, être garantes d'un aménagement rationnel et peuvent même conduire à de très graves conflits. La concertation sur les règles d'usage des ressources est une obligation pour des raisons environnementales et dans une perspective de prévention des conflits. Dans le cas des problèmes sanitaires, une approche nationale va se révéler illusoire.
- **Les complémentarités entre les bassins de production et les besoins des consommateurs :** les marchés nationaux, en dehors de celui du Nigeria restent des marchés étroits qui induisent de faibles possibilités d'accroissement des volumes commercialisés par les producteurs et par conséquent d'amélioration des revenus agricoles. Cette étroitesse ou cette fragmentation des marchés dans l'espace régional, induisent par ailleurs une très grande instabilité des prix. Cette instabilité contribue à entretenir un climat d'insécurité économique qui contrecarre les stratégies d'investissements des producteurs. Il en va de même d'ailleurs pour les institutions bancaires et les systèmes financiers décentralisés, dont la clientèle est soumise à de multiples instabilités (climatiques, économiques, sociales) qui freinent considérablement la prise de risque. La régionalisation - qui est d'ailleurs déjà très engagée sur le plan du fonctionnement informel des échanges -

⁶ en particulier la Politique agricole de l'UEMOA, le Cadre stratégique de sécurité alimentaire du CILSS, le programme sous-régional de lutte contre la désertification de la CEDEAO/CILSS.

devrait constituer un facteur de régulation et de sécurisation du marché, et permettre ainsi à l'économique de jouer un rôle d'entraînement vis-à-vis des stratégies des producteurs. De même, une jonction plus fluide avec le marché mondial devrait permettre à celui-ci de mieux contribuer à la stabilisation des marchés régionaux ;

- **La capacité de la région à agir sur son environnement international** et à contribuer au système multilatéral de production de normes et de règles, en particulier dans le domaine du commerce et dans le domaine de la propriété intellectuelle. A nouveau, hormis éventuellement le Nigeria, aucun pays de la région n'a la capacité d'influencer le cours des négociations internationales en agissant seul. Une Afrique de l'Ouest plus unie dans les négociations, disposant collectivement d'une expertise plus pointue, peut sur certains sujets essentiels pour ses intérêts infléchir le sens et le contenu des négociations (cf. cas du coton).
- **Cette capacité d'agir ensemble pour renforcer son efficacité** (valeur ajoutée régionale) se décline aussi sur des enjeux régionaux stricto sensu. Par exemple, pour un certain nombre d'interventions, le niveau régional permet de mutualiser des ressources, des investissements, des résultats, au bénéfice de l'ensemble des pays permettant ainsi d'en réduire sensiblement les coûts : politique de recherche, dispositifs d'information, régionalisation de certains dispositifs d'enseignements supérieurs ou spécialisés, etc.

Après le diagnostic général de la situation du secteur agricole présenté dans la section précédente, cette partie s'attarde sur deux sujets :

- Quels sont les véritables enjeux régionaux sur lesquels il est possible de fonder la politique agricole régionale ?
- Quelles sont les questions clés qui divisent les acteurs du secteur agricole et qu'il conviendrait de clarifier car elles constituent des facteurs déterminants de réussite d'une stratégie régionale de développement agricole ?

Liant les questions de contenu et les questions de méthode, cette clarification des enjeux régionaux et des questions clés vise à permettre aux acteurs impliqués dans les concertations de repérer les enjeux communs à plusieurs pays et catégories d'acteurs, afin d'impulser des orientations prioritaires pour la politique agricole régionale. Le débat sur les orientations de l'ECOWAP sera ensuite repris dans le cadre de la présentation des scénarios.

Le raisonnement des enjeux combine une approche statique (quels sont les problèmes actuels communs à plusieurs pays, ou quelles sont les opportunités offertes par la coopération régionale ?) et une approche « dynamique » dans laquelle la région essaie de se projeter dans l'avenir et de répondre au travers de sa politique régionale à des défis qui se poseront à la région au cours des 20 prochaines années.

Les enjeux sont abordés sous une triple approche :

- les filières agricoles et agro-alimentaires représentant un enjeu régional, impliquant des logiques d'intégration ;
- les intérêts économiques et commerciaux des pays (analyse des produits stratégiques au plan des importations et des exportations) ;
- les problèmes communs représentant des enjeux en matière de coopération régionale ;

3.1 Raisonner les enjeux sur fond de mutation démographique

D'après les études prospectives disponibles, la population ouest-africaine devrait muter considérablement dans les 15-20 prochaines années. Selon l'étude WALTPS (Club du Sahel/ OCDE) la population régionale devrait atteindre 386 millions (correspondant approximativement à un doublement de la population tous les 20 ans) à l'horizon 2020 (Cf. le tableau suivant). Le deuxième trait important porte sur l'évolution de la part de la population urbaine. La région est engagée depuis la fin des années 60 dans un très fort mouvement de migrations intra-régionales (des pays sahéliens vers la Côte) et d'urbanisation. Ce mouvement d'urbanisation va conduire à un renversement complet des proportions de ruraux et d'urbains : environ 61/39 en 2000 ; et 37/63 en 2020.

On devrait ainsi compter en 2020 :

- Une population régionale qui s'accroît de 68 % ;
- Une population rurale qui chute en valeur relative mais se stabilise en valeur absolue autour de 142 millions de ruraux ;
- Une population urbaine qui progresse très fortement : elle est multipliée par 2,7 ! Tout habitant supplémentaire est désormais un urbain !

Mais ce tableau régional relatif à l'espace CEDEAO incluant la Mauritanie, doit être nuancé pour le besoin des analyses dans le domaine agricole.

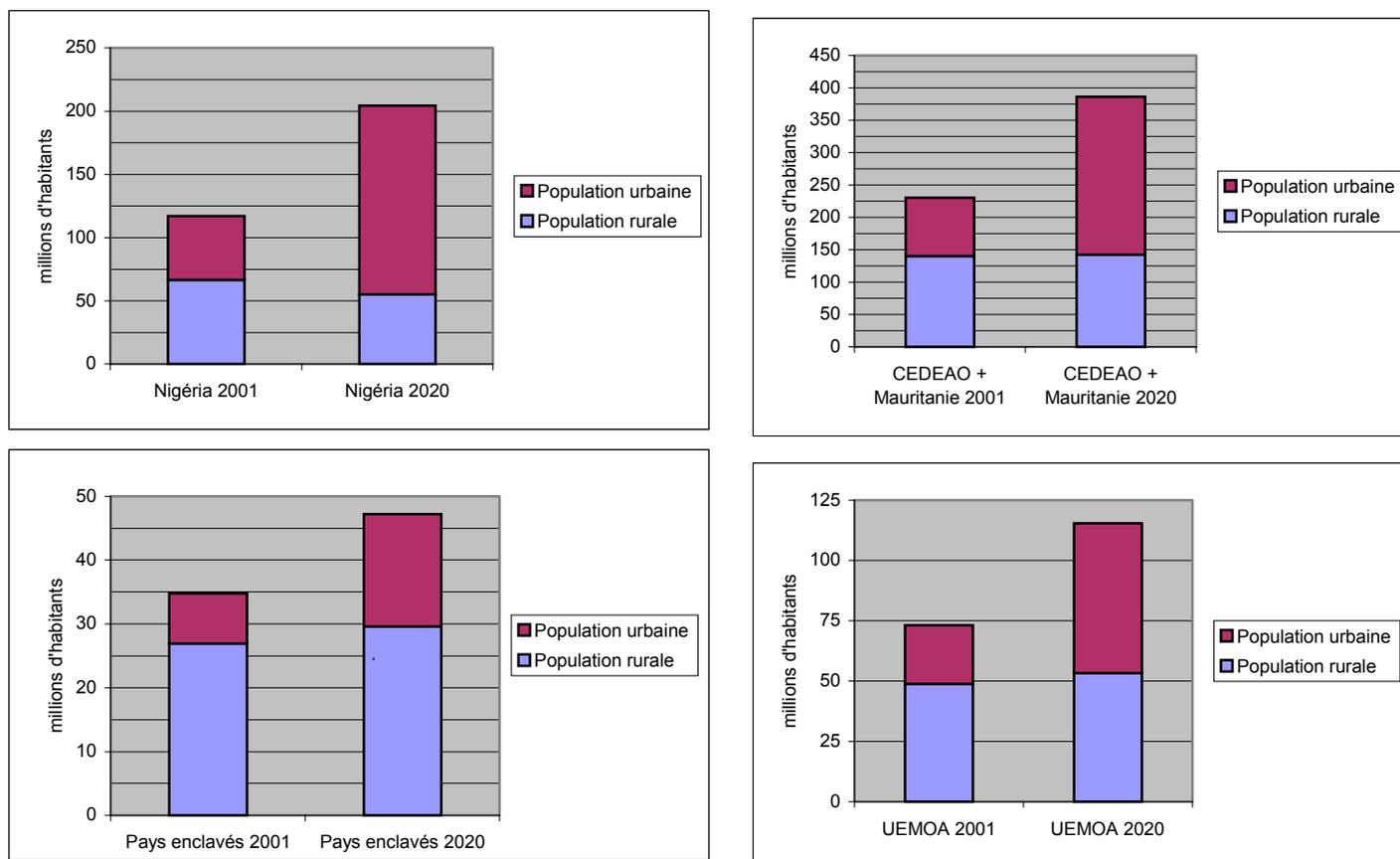
Tableau 20 : Principales données démographiques actuelles et projections en 2020

Pays/ Zones	Pop. Totale 2001 - millions hab	Part de la pop. rurale %	Pop. rurale 2001 millions hab	Pop. urbaine 2001 millions hab	Projection pop. 2020 millions hab	Projection proportion ruraux 2020 %	Pop. rurale 2020 millions hab	Pop. urbaine 2020 millions hab
CEDEAO	227,5	61,1	138,9	88,6	382,4	36,9	141,2	241,3
CEDEAO + Mauritanie	230,3	60,9	140,1	90,1	386,1	36,8	142,1	244,0
Pays enclavés	34,76	77,5	26,9	7,8	47,2	62,7	29,6	17,6
UEMOA	73,1	66,7	48,8	24,3	115,4	66,2	53,3	62,1
Nigeria	116,9	56,9	66,5	50,4	204,4	27	55,2	149,2

Source : données WALTPS

Les graphiques ci-dessous montrent que selon les pays et/ou les ensembles sous-régionaux auxquels on s'intéresse, les évolutions peuvent différer sensiblement selon le poids respectif que pèsent, dans l'ensemble considéré, les pays côtiers et particulièrement le Nigeria et les pays sahéliens.

Graphique 15: Impact de la dynamique d'urbanisation sur la part de la population rurale



Source : données WALTPS

- le Nigeria voit sa population rurale diminuer, y compris en valeur absolue, passant de 66 à 55 millions, pendant que la population vivant en ville passe de 50 à 149 millions de personnes ;
- le Ghana voit à l'inverse sa population rurale s'accroître de 5 millions de personnes, alors que la population urbaine s'accroît de son côté de 9 millions de personnes ;
- les pays sahéliens enclavés (Burkina Faso, Mali, Niger) devraient voir leur population rurale progresser de 10%, bien que sa part dans l'ensemble de la population régresse aussi, comme dans tous les pays de la région ;
- les pays de l'UEMOA, représentant aujourd'hui 31% de la population de la CEDEAO et 35 % des ruraux, devraient voir leur population rurale quasi stagner en valeur absolue. Ce résultat est lié à une légère baisse du nombre de ruraux dans tous les pays côtiers du Golfe de Guinée, compensée par la hausse du Sénégal et des pays sahéliens enclavés. Face à ces 4,5 millions de ruraux supplémentaires, ce sont près de 38 millions de personnes supplémentaires que les villes devraient accueillir ;
- la configuration est la même pour l'ensemble CEDEAO : stagnation du nombre de ruraux (+ 2 millions) et explosion du nombre d'urbains passant de 90 à 244 millions.

Il conviendra de revenir sur cette question dans la mesure où la pauvreté en Afrique de l'Ouest est massivement un phénomène rural. La croissance plus rapide de la population urbaine par rapport à la population rurale est à priori une des opportunités principales de la période qui s'ouvre, pour accroître les parts de marché domestique et donc les possibilités d'améliorer les revenus des producteurs. Mais, l'urbanisation peut tout aussi bien accentuer le phénomène d'extraversion des économies alimentaires ouest-africaines. Tout dépendra de l'évolution des revenus en milieu urbain, des prix relatifs des produits importés et de ceux produits localement, de l'adaptation des produits à la demande des consommateurs, de l'image de ces produits, et des politiques conduites pour infléchir les tendances.

3.2 Les enjeux pour les différentes catégories d'acteurs

Parvenir à concilier des intérêts éventuellement divergents des différentes catégories d'acteurs du secteur agricole et alimentaire est une des principales difficultés auxquelles se heurtent les décideurs publics, confrontés à l'élaboration d'une politique, quand vient le moment de rendre les arbitrages finaux au nom de l'intérêt général, et dans le cas présent, de l'intérêt régional.

Sans entrer trop dans le détail, nous distinguerons plusieurs catégories d'acteurs : les producteurs agricoles, les consommateurs, les opérateurs économiques, les réseaux commerciaux et les États.

3.2.1 Les producteurs agricoles

Les producteurs sont les premiers concernés par la mise en œuvre d'une réelle politique agricole ouest-africaine. Ils attendent des politiques agricoles qu'elles contribuent à créer un environnement institutionnel, économique et commercial stable, lisible, leur permettant de développer leur activités de production en réduisant les instabilités et les risques. Plus concrètement les producteurs souhaitent obtenir les prix les plus élevés pour leur productions agricoles et à l'inverse les prix les plus faibles pour les facteurs de production. Toutefois, de nombreux producteurs sont aussi des acheteurs nets de produits alimentaires et peuvent, au moins à court terme subir des impacts négatifs d'une hausse des prix alimentaires .

3.2.2 Les opérateurs économiques et commerciaux

Les opérateurs économiques ont souvent les mêmes intérêts que les producteurs. Impliqués en amont et en aval de la production, ils sont étroitement dépendant de l'environnement économique du secteur agricole et des politiques qui affectent les décisions et le comportement des producteurs. L'investissement de ces opérateurs (distributions des intrants, transformation, stockage, des produits agricoles et alimentaires...) est directement fonction des opportunités tant sur le marché régional que sur le marché international, et des possibilités de création de valeur ajoutée.

Les acteurs ouest-africains actifs dans la seule fonction commerciale ont des intérêts contradictoires vis-à-vis des politiques publiques. Avec un commerce dont le dynamisme repose en partie sur les rentes et les opportunités offertes par les disparités de politiques commerciales ou monétaires aux frontières, toute politique régionale qui fait de l'harmonisation de ces politiques nationales un enjeu important, peut s'avérer contraire aux intérêts des commerçants. En revanche, en créant un cadre de développement plus efficace pour les productions locales, la politique régionale peut offrir de nouvelles opportunités d'affaires aux réseaux commerçants s'ils se reconvertissent ou diversifient leur activité. Enfin, les commerçants sont très touchés par les nombreux obstacles informels aux échanges au sein de l'espace, obstacles qui génèrent des coûts et contribuent à réduire les marges. Les actions relevant des politiques régionales en faveur de la libéralisation du commerce et de l'instauration d'un véritable marché unique sont favorables aux commerçants.

3.2.3 Les consommateurs

Les intérêts des consommateurs évoluent profondément sous l'effet de l'urbanisation et du desserrement des liens entre milieu rural et milieu urbain.

Historiquement, la très grande proportion de ruraux conduisait à confondre les intérêts des producteurs avec ceux des consommateurs. De façon croissante, ces intérêts se dissocient. Compte tenu de la faiblesse des revenus et des conditions de vie en milieu urbain, le prix des denrées alimentaires et le degré d'élaboration des produits seront des critères déterminants qui fonderont les choix de consommation en milieu urbain.

Au regard de l'importance croissante des agglomérations situées sur la bande côtière, à proximité des ports, les populations urbaines seront dans les années à venir au cœur d'une extraversion croissante de l'économie alimentaire régionale ou au contraire, au centre d'un repositionnement des stratégies des consommateurs sur les produits régionaux. Les différents scénarios présentés dans la partie sui-

vante du document comporte des variantes importantes qui affectent la compétitivité des produits et donc les prix aux consommateurs. Le besoins de protection des agricultures régionales, fréquemment mis en avant par les producteurs se traduit en général, à court terme, par une taxation des produits importés financée par les consommateurs.

3.2.4 Les États

Les Gouvernements abordent les enjeux liés aux politiques agricoles principalement sous deux angles. D'une part ils sont en charge de la définition de l'intérêt général et à ce titre doivent arbitrer entre les intérêts des différents acteurs et ceux de la société dans sa globalité, et ce, à court, moyen et long termes. En tant qu'arbitre, les enjeux pour l'Etat renvoient à la place qu'occupe l'agriculture dans le développement économique, dans l'emploi, dans les revenus des ménages et le développement social, dans la balance commerciale, etc. Pour l'ensemble de ces critères, les pays sont placés dans des situations différentes, même si d'une façon générale l'agriculture constitue un secteur socio-économique de premier plan.

D'autre part, il revient aux Gouvernements la responsabilité du financement de l'État et des politiques publiques. Secteur fondamental de l'économie nationale, le financement et la fiscalité du secteur agricole constitue un sujet important. Les recettes de porte représentent une ressource budgétaire importante compte tenu de l'ampleur des importations alimentaires. L'évolution de la fiscalité douanière sera par conséquent examinée avec beaucoup d'attention : une approche très protectionniste peut conduire à décourager les importations et assécher les recettes fiscales sur tous les produits d'importations substituables par des productions locales. Une très faible taxation limite aussi les rentrées fiscales. Mais on peut aussi imaginer substituer une partie des recettes de porte par un élargissement de l'assiette fiscale sur les productions locales. Enfin, le débat sur la fiscalité ne peut se conduire au niveau national indépendamment des politiques commerciales conduites par les pays voisins.

3.3 Les enjeux au niveau des bassins de production et des filières

Les enjeux au niveau des filières peuvent être abordés en distinguant plusieurs critères : la destination des produits (marché régional ou international), le niveau de compétitivité avec les autres producteurs – exportateurs ; l'existence ou non d'avantages comparatifs réels, le type de concurrence (avec ou sans subventions) qui affecte les filières régionales.

3.3.1 Les productions alimentaires fortement internationalisées et concurrentielles

La région ouest-africaine est une des régions au monde dont l'approvisionnement alimentaire est le plus dépendant des importations. Il s'agit en fait d'une région plutôt très ouverte sur les marchés extérieurs. Pour partie il s'agit de produits que la région consomme pour des raisons historiques mais dont elle n'est pas ou très peu productrice : c'est le cas du blé. Mais pour l'essentiel des produits dont la région est importatrice, il s'agit de spéculations concurrentes des productions et des filières locales, soit directement soit au travers de la substitution entre produits voisins : cas des viandes de bovins et volailles, du riz, du lait, des huiles, du sucre. Cette concurrence intervient soit avec des pays développés, soit avec des pays en développement ou des pays émergents. La région dispose d'un bon potentiel de production sur le même produit ou un produit de substitution, mais sa mise en valeur dépendra de la façon dont la région gère cette concurrence et améliore sa compétitivité. Ceci est donc un des premiers enjeux de la politique agricole régionale.

3.3.1.1 Le cas des produits en concurrence avec les exportations des pays développés

i. Le cas des viandes bovines et de volailles :

Les produits de l'élevage constituent une des principales ressources des pays sahélien et le principal produit d'exportation des pays enclavés sur les marchés régionaux. Les viandes bovines sont un enjeu essentiel pour les pays enclavés – Niger, Mali, Burkina Faso - car les ruminants sont les seules productions en mesure de valoriser les espaces semi-arides. La compétitivité de l'élevage pastoral est indéniabie, mais les filières restent peu structurées avec des coûts de transaction élevés (transfert du bétail vif sur de très longues distances, nombreuses tracasseries administratives).

Dans les années 80 et 90 , la plupart des pays ouest-africains ont développés des filières de production de poulets de chair, en particulier à la périphérie des villes. Cet élevage reste sujet à des problèmes sanitaires importants et la disponibilité des aliments du bétail, de qualité suffisamment constante, reste aléatoire. Les frais vétérinaires constituent un poste de charges très élevé.

Cependant, la plus forte progression de production au cours des 20 dernières années s'observe sur les filières courtes : volailles en premier lieu (x 2,1)⁷, le porc (x 2,6), les moutons et chèvres (respectivement x 2 et x 1,9). En comparaison, la production bovine ne progresse que de 20% (tableau 21 et graphique 16).

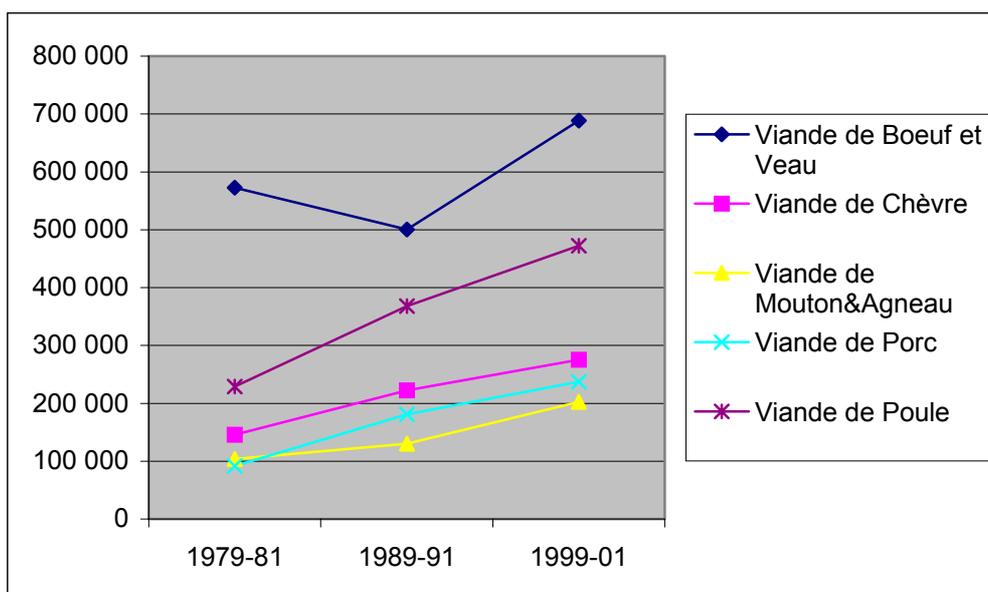
Dans les années 90, les exportations européennes de viandes fortement subventionnées ont pris en partie le relais des pays sahéliens dans l'approvisionnement des pays côtiers en viandes bovines, malgré l'avantage comparatif dont bénéficient ces dernières sur le marché régional. La surévaluation du franc Cfa a aussi dopé les importations de viandes d'origine extra-africaines. Le tableau et le graphique de la page suivante montrent qu'en l'espace de 10 ans les importations de la région (principalement le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Ghana) se sont fortement accrues, de l'ordre de 60 %. Ces importations portaient sur des morceaux appelés le « 5^{ème} quartier » ou plus généralement du caparaçon, sous-produit de l'industrie de découpe européenne. Suite à la mobilisation des pays sahéliens et des ONG pour alerter les autorités européennes sur les conséquences de ce dumping sur les économies sahéliennes, l'Union européenne a revu sa politique de subvention aux exportations en direction de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (modulation des restitutions). La décennie 1990-2000 a vu ainsi se réduire fortement les importations de viande bovines, et les flux d'animaux vivants en provenance des pays sahéliens ont sensiblement augmentés depuis le milieu des années 90.

Tableau 21 : Évolution des productions régionales des principales viandes

(en tonnes)	1979-81	1989-91	1999-01
Viande de Boeuf et Veau	572 762	500 478	688 517
Viande de Chèvre	145 738	222 367	275 572
Viande de Mouton&Agneau	103 651	130 014	202 232
Viande de Porc	91 548	181 202	237 391
Viande de volailles	228 817	368 199	472 168
Ensemble	1 142 516	1 402 259	1 875 880

⁷ Il convient de noter que les filières modernes sont entrées dans une crise profonde ces dernières années dans plusieurs pays, avec des chutes spectaculaires de production.

Graphique 16 : Évolution des productions régionales des principales viandes

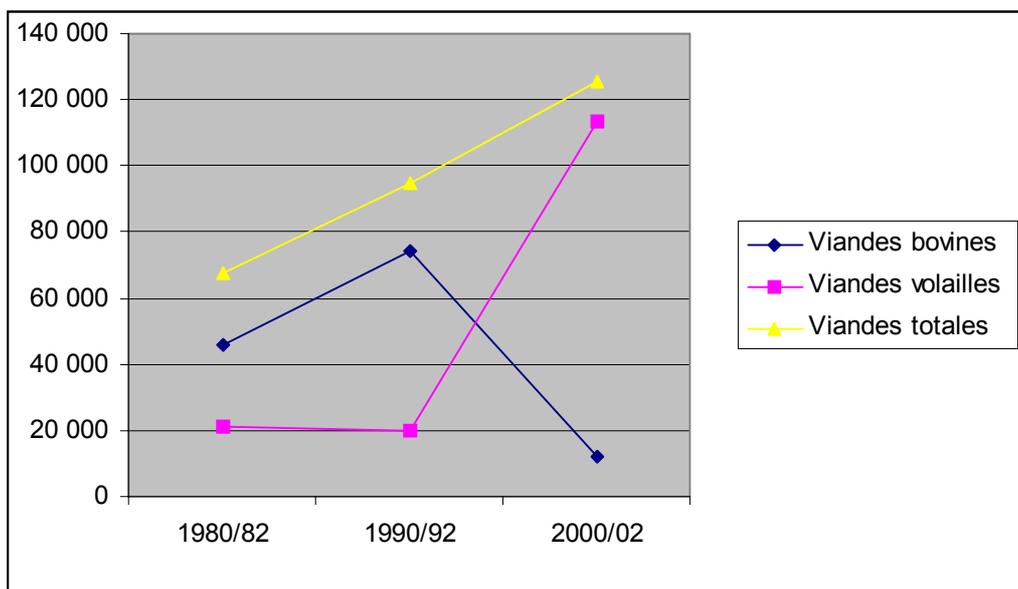


Cependant, cette chute des importations extra-africaines de viandes bovines a été plus que compensée par une croissance très forte des importations de volailles. Ces importations, de l'ordre de 20 000 tonnes entre 1980 et 1990 ont depuis été multipliées par 5,5. Ce sont désormais la quasi totalité des pays côtiers qui ont recours à ces importations. Il ne s'agit pas à proprement parler de produits subventionnés, mais plutôt de sous-produits de découpe (ailerons, croupions...) qui n'ont qu'une très faible valeur sur le marché européen. Il s'agit aussi de poulets entiers congelés d'origine latino-américaines, dont les coûts de production sont très bas.

Tableau 22 : Évolution des importations de viandes extra-africaines

(tonnes)	1980/82	0990/92	2000/02
Viandes bovines	46 033	74 299	12 338
Viandes de volailles	21 274	20 209	113 296
Viandes totales	67 307	94 509	125 634

Graphique 17 : Évolution des importations extra-régionales de viandes bovines et de volailles



La reconquête des marchés côtiers, en partie perdus à cause des subventions européennes attribuées aux exportations de morceaux de basse qualité, est en cours pour la viande bovine et ce marché est déterminant pour la santé économique des producteurs et des filières bétail-viandes. La crise ivoirienne perturbe depuis plusieurs années maintenant la dynamique des flux de bétail sur pied en provenance du Sahel. Ces derniers ont diversifié leurs destinations, en particulier vers l'Afrique Centrale.

La concurrence des produits issus du marché mondial reste vive pour les volailles et les filières de production de poulet de chair rencontrent actuellement de très grande difficulté, en particulier dans tous les pays côtiers où le poulet est consommé en sauce et non pas sous forme de grillades (dans ce dernier cas le poulet d'origine locale est toujours préféré au poulet importé).

L'enjeu régional est très important pour les pays disposant d'importantes zones agro-pastorales : Niger, Burkina Faso, Mali. Ces pays comptent sur le marché régional pour écouler leurs productions largement excédentaires, mais aussi pour améliorer les potentialités offertes par la valorisation des sous-produits (cuirs et peaux), en particulier sur les marchés d'exportation. L'enjeu est à peu près identique pour les ovins et les caprins. Cependant, le Sahel n'est pas forcément en mesure de répondre à la croissance de la demande régionale, la plupart des pays ayant atteint leur capacité de charge maximale en zone pastorale et agropastorale. Si la région souhaite limiter ses importations et couvrir la croissance de la demande par ses propres productions, elle devra nécessairement envisager de promouvoir des systèmes d'élevage au sud des pays sahéliens et au nord des pays côtiers, sur la base de systèmes plus intensifs en association avec les productions végétales et valorisant les sous-produits agro-industriels, voire même ouvrant la voie à une transformation accrue des céréales telles que le maïs, à des fins d'alimentation animale. Il s'agirait alors pour la politique régionale de promouvoir le dialogue sur les complémentarités entre les zones agro-pastorales spécialisées dans le naissement et les zones soudanaises qui développeraient l'engraissement et la finition des animaux. Les filières courtes, quant à elles, sont par définition des filières dont la production est proche des bassins de consommation et qui devront être promues dans l'ensemble de la région. La maîtrise de la filière aliments du bétail est aussi déterminante pour la compétitivité des filières courtes.

La maîtrise des conditions d'importations des produits concurrents, dont les sous-produits, et l'harmonisation des politiques commerciales aux frontières est un enjeu important pour garantir la pérennité des filières et leur développement. Dans certains cas, il s'agit de pallier les conséquences sur les prix CAF des subventions aux exportations allouées par les pays du Nord. Mais dans d'autres cas, il peut s'agir de mesures classiques de protection dans la mesure où les sous-produits importés s'avèrent des concurrents directs des morceaux nobles issus du marché régional, compte tenu des modèles alimentaires (viandes utilisées dans la sauce, fortement substituables). Enfin, un des enjeux porte sur la compétitivité des filières (prix de l'aliment, protection sanitaire... principalement) et la réduction des coûts de transaction : réalisation effective du marché unique, suppression des entraves aux frontières, développement des marchés transfrontaliers, etc.

ii. Le cas du lait :

Longtemps, la production laitière ouest-africaine était auto-consommée dans les zones pastorales ou l'objet de trocs sophistiqués entre pasteurs et producteurs de céréales sédentaires (lait et fumure contre céréales). L'approvisionnement laitier des villes reposait sur la reconstitution du lait en poudre acheté à très bas prix sur les marchés mondiaux, du fait des excédents structurels de ces marchés dès la fin des années 60. Le lait est désormais un des principaux postes des importations agroalimentaires. Les importations en valeur représentent de l'ordre de 7 % des importations agroalimentaires régionales. En volume, les importations portent sur 1 180 000 tonnes. Après une baisse à la fin des années 90, elles retrouvent actuellement leur niveau de 1980. La consommation de lait est très influencée par le pouvoir d'achat des populations, en particulier en milieu urbain. Les importations concernent de multiples produits (du lait entier, au yaourt et au fromage, en passant par le lait déshydraté écrémé ou non, etc.). Les cours mondiaux des produits importés par l'Afrique de l'Ouest sont extrêmement volatiles. Le prix du lait écrémé en poudre d'origine européenne est ainsi passé en quelques mois de 1200 \$ la tonne à près de 2400 dollars. Pour les laits, le marché mondial est essentiellement un marché de régulation entre une offre et une demande rigide au sein des grands pays producteurs. Ces fluctua-

tions de prix sont un élément important à prendre en compte pour la politique régionale de l'Afrique de l'Ouest, compte tenu de leur impact sur la balance commerciale.

La consommation de lait est faible dans cette région. On estime la production globale de lait à 2 100 000 tonnes dont 63 % de lait de vache, 23 % de lait de chèvre, 10 % de lait de chamelle (essentiellement produit au Mali, Mauritanie et Niger, dans les zones pastorales) et 4 % de lait de brebis.

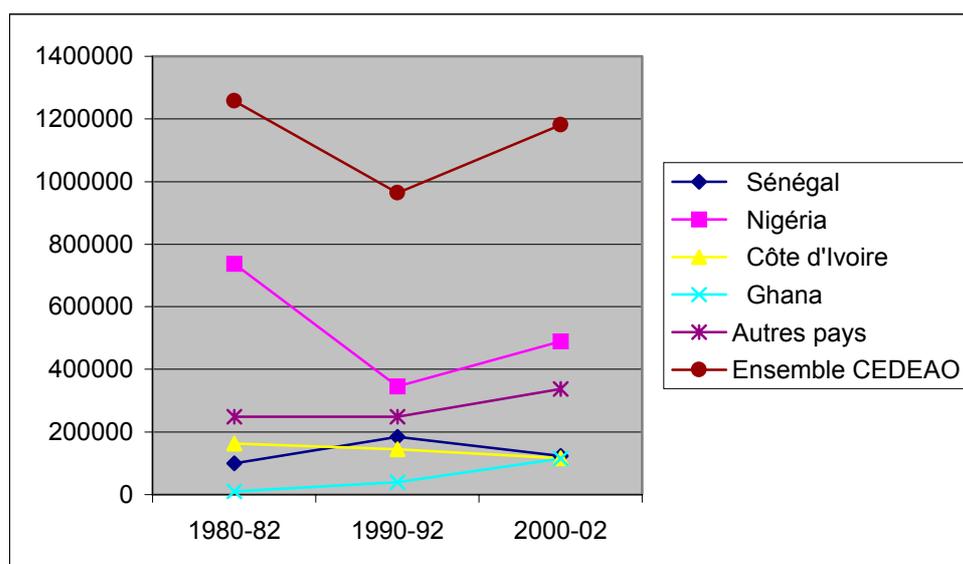
Aussi, les importations représenteraient de l'ordre du tiers d'une consommation globale estimée à 3 280 000 tonnes d'équivalent lait, soit en moyenne 14 litres par habitant et par an.

Tableau 23 : Évolution des importations de lait et produits laitiers

(Tonnes eq. Lait)	1980-82	1990-92	2000-02
Sénégal	99391	184919	123362
Nigeria	737295	345788	489482
Côte d'Ivoire	162535	144345	115659
Ghana	10396	39685	115330
Autres pays	248144	248924	336755
Ensemble CEDEAO	1257761	963661	1180588

Source : FAO

Graphique 18 : Évolution des importations de lait et produits laitiers par les principaux importateurs ouest-africains



Dans la plupart des pays de la région, les troupeaux se sont rapprochés des zones urbaines. Un marché du lait et des produits laitiers est en train de se développer de façon tout à fait intéressante. Cette production rencontre cependant d'importantes difficultés : caractère très cyclique de la production, races très rustiques mais peu productives avec une faible part de métissage, problèmes de conservation, de collecte et de transformation du produit. Toutefois, il s'agit d'un secteur qui apparaît comme extrêmement dynamique et porteur de multiples initiatives.

L'enjeu principal réside moins dans la régionalisation des filières, dans la mesure où les problèmes de collecte, de conservation et de transformation conduisent à privilégier des filières courtes avec des bassins de production situés à proximité des unités de transformation, elles mêmes proches des bassins de consommation, que dans la maîtrise régionale des conditions d'importations des produits laitiers, susceptible de mettre en danger ces filières locales, péri-urbaines, en construction. Le

deuxième enjeu important concerne l'appui aux filières de transformation artisanales, et le régional peut être mobilisé sur tous les sujets concernant d'une part la recherche sur les innovations technologiques et d'autre part, l'organisation du transfert de ces technologies et l'accompagnement des opérateurs économiques. Enfin, d'une façon plus générale, concernant la maîtrise de la conduite des troupeaux (génétique, alimentation, suivi sanitaire, hygiène des produits...) et la rationalisation de la filière de production, il existe au niveau régional un intérêt à mutualiser les efforts de recherche et de valorisation de ses résultats.

Enfin et ce point est très important, qu'il s'agisse des productions des productions de viandes ou de lait, un des principaux enjeux régionaux porte sur la protection sanitaire des cheptels et l'éradication des épizooties. Il s'agit d'un point fondamental à deux titres : d'une part les autorités nationales sont souvent conduites à freiner les échanges de produits animaux pour des raisons de contrôle sanitaire, ce qui constitue un frein évident aux échanges régionaux. D'autre part, il ne peut y avoir d'éradication des maladies contagieuses (peste, péri-pneumonie...) en dehors d'une approche commune et concertée entre les pays de la région.

iii.

Le cas du blé et de la farine de blé :

La consommation de pain s'accroît fortement dans la région sous le double effet de la croissance démographique et de la pénétration du pain dans les zones rurales. Cette consommation va aussi de pair avec l'accroissement du nombre de repas pris « dans la rue » : brochettes, viandes grillées, etc. propice à l'usage du pain. La région n'est pas productrice de blé, hormis le Mali, le Niger et le Nigeria qui le cultivent sur quelques milliers d'ha sous irrigation. Cependant, une partie des céréales consommées sous forme de pain se substitue à des céréales produites localement et consommées sous d'autres formes. Ici la question des modes de consommation, avec la croissance de la consommation hors domicile, est déterminante. Aussi, pour l'ensemble de la région, si les importations de blé et farine de blé ne progressent en valeur que de 31 % au cours des 20 dernières années, la progression en volume est autrement plus importante puisqu'on assiste, avec des importations portant sur 4 065 000 tonnes à un doublement des quantités achetées sur le marché international. Le tableau ci-dessous montrent que les tendances sont extrêmement variables selon les pays : on constate que peu de pays connaissent des taux de progression inférieurs à la moyenne régionale, cette moyenne étant très influencée par le comportement des deux plus gros importateurs, le Nigeria et la Côte d'Ivoire. Le Burkina enclavé multiplie ses importations par trois, alors que le Mali et le Niger, enclavés aussi ne les accroissent que de 60 %. La Gambie, le Liberia, la Mauritanie, le Togo connaissent les taux de croissance des importations les plus spectaculaires. Le Nigeria est parvenu à réduire ses importations sur la période 90 - 2000, suite aux mesures de quasi interdiction décrétées par le Gouvernement, sans que cela ne se traduise par une explosion des importations du Bénin. Ceci a sans doute été permis par une très forte contraction de la consommation interne et une substitution avec d'autres produits, céréales ou tubercules. Pour autant, les importations en sur les dernières années restent deux fois supérieures à ce qu'elles étaient en 1980-82.

Pour partie, le maïs peut être substitué au blé dans la fabrication du pain (innovations technologiques permettent d'introduire une part de céréales locales - farine de maïs, mil - dans la fabrication du pain). Mais d'une façon générale, limiter la percée du blé et des farines de blé implique d'offrir aux consommateurs des produits qui remplissent les mêmes fonctions, correspondent à des représentations symboliques voisines, etc.

Tableau 24 : Évolution des importations de blé et farines

	Évolution des volumes (tonnes)			Évolution indiciaire		
	1980-82	1990-92	2000-02	1980-82	1990-92	2000-02
Burkina Faso	27818	39467	82516	100	142	297
Bénin	50762	99819	49252	100	197	97
Cap-Vert	11914	20469	21164	100	172	178
Côte d'Ivoire	195616	224587	314405	100	115	161
Gambie	9785	30626	39058	100	313	399
Ghana	89487	187035	226578	100	209	253
Guinée	45374	101373	107740	100	223	237
Guinée-Bissau	5674	3485	14860	100	61	262
Libéria	14053	10695	75217	100	76	535
Mali	49536	38167	79597	100	77	161
Mauritanie	69169	200977	274063	100	291	396
Niger	39111	63714	61341	100	163	157
Nigeria	1234082	489749	2273026	100	40	184
Sierra Leone	28393	34222	59485	100	121	210
Sénégal	114603	201055	270617	100	175	236
Togo	31682	89627	116357	100	283	367
CEDEAO+Mauritanie	2017057	1835067	4065275	100	91	202

La maîtrise des importations de blé et farines représente un enjeu important pour la balance commerciale agroalimentaire de la région. Longtemps les grands exportateurs ont pu préserver leurs marchés ouest-africains de blé, en investissant dans le capital des moulins. L'existence de ces marchés « protégés » induisaient une surfacturation significative des céréales vendues sur des marchés nationaux non-concurrentiels. Ainsi, l'Union européenne domine la plupart des marchés nationaux d'Afrique occidentale (cf. carte), hormis le Ghana et le Nigeria, qui sont principalement approvisionnés par les Etats Unis et secondairement par le Canada et l'Argentine.

Deuxième poste de ces importations après le riz, la maîtrise des importations de blé implique d'une part d'analyser en profondeur les modalités d'un approvisionnement plus concurrentiel de la zone, afin d'alléger le coût en devise, et d'autre part, de déployer des efforts considérables de recherche-développement en matière de technologies alimentaires, afin de promouvoir des produits de substitution d'origine régionale. Il convient cependant d'être prudent car de très nombreuses recherches ont été conduites sur ce sujet depuis trente ans, sans résultat significatif.

iv. **Le cas des légumes destinés au marché régional (pommes de terre, oignons)**

Bien que les pays enclavés comme le Burkina Faso, le Mali, et le Niger sont désavantagés par de très longues distances pour développer leurs exportations sur les marchés d'outremer, hormis via le transport aérien, cet handicap est moins important si on raisonne le développement des exportations sur le marché régional. La concurrence intervient en effet souvent vis-à-vis de pays situés outremer et qui doivent s'acquitter des coûts de transports, pour venir rivaliser sur les marchés ouest-africains. Deux exemples significatifs concernent la pomme de terre et l'oignon.

La consommation de pomme de terre en Afrique de l'Ouest est relativement récente et est, de façon prédominante, un phénomène urbain. La demande est fluctuante avec des niveaux variant de 16 kg par personne en Côte d'Ivoire et 31 kg au Sénégal, le plus gros importateur. Les principaux fournisseurs sont encore actuellement les producteurs européens. Mais la production de pomme de terre est bien installée au Mali et les producteurs et les opérateurs économiques ont désormais une bonne

connaissance des techniques de production et du management. C'est aussi le cas en Guinée, mais sa production est exclusivement destinée au marché national.

La production d'oignon est une activité de maraîchage bien installée au Niger. Longtemps, l'oignon « Violet de Galmi » a constitué le produit régional de référence sur les marchés régionaux de fruits et légumes. Cette variété d'oignon est utilisée par d'autres producteurs régionaux mais sans parvenir à rivaliser avec la qualité de la production nigérienne. Ghana et Côte d'Ivoire sont les deux principaux importateurs d'oignons nigériens.

Les tableaux 25 et 26 présentent les données relatives aux exports de ces productions, sachant que la quasi totalité est expédiée sur les marchés régionaux. Le Mali est clairement le leader des exportateurs de pomme de terre, suivi par la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Le Sénégal avait l'habitude d'exporter de grandes quantités de pomme de terre mais ne le fait plus, désormais.

Le plus gros exportateur d'oignons est le Niger. De plus faibles quantités d'oignons sont exportées par le Mali, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso.

Tableau 25 : Evolution des exportations de pommes de terre

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Benin	0	1	0
Burkina Faso	0	0	282
Cap-Vert	21	0	0
Côte d'Ivoire	260	0	304
Gambia	0	0	58
Ghana	0	0	76
Mali	37	0	622
Niger	0	0	3
Nigeria	0	10	46
Senegal	860	21	0
Togo	0	0	0
CEDEAO	1 179	32	1 393

Source: FAOSTAT database, 2004 "Potatoes"

Tableau 26 : Evolution des exportations d'oignons

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Benin	263	0	4
Burkina Faso	1 434	1 500	168
Cap-Vert	8	0	0
Côte d'Ivoire	196	0	339
Gambia	0	0	117
Ghana	0	0	21
Liberia	0	0	0
Mali	682	72	403
Niger	10 635	33 498	28 084
Nigeria	0	18	23
Senegal	237	1	1
Togo	0	0	0
CEDEAO	13 456	35 089	29 160

Source: FAOSTAT database, 2004 "Onions"

Parmi les contraintes majeures au développement de la production et des exportations de pommes de terre, figure le manque de semences de bonne qualité et en quantités suffisantes. La plus importante des contraintes de cette filière a trait à la conservation et au conditionnement de la production, avant son expédition vers les marchés domestiques ou d'exportation.

Actuellement, les taux de perte sont élevés, du fait de la mauvaise qualité du conditionnement et des mauvaises conditions de conservation, entre le post-récolte et l'arrivée sur les marchés de destination. Il existe de fortes variations saisonnières dans l'offre et dans les prix. Ces derniers peuvent varier du simple au double, du fait des difficultés de stockage, de conditionnement et de transport, ainsi que le manque de savoir faire des producteurs sur ces questions.

La production d'oignons au Niger est le fait de petits périmètres irrigués, autorisant une longue saison de production et nécessitant une main d'œuvre bien formée. Le stockage peut conduire à des pertes très élevées. Actuellement il n'existe pas de valorisation industrielle de l'oignon nigérien. Une valorisation traditionnelle artisanale existe mais consiste dans le séchage de l'oignon, dans de mauvaises conditions d'hygiène. Il en résulte une très grande variation des prix de l'oignon selon la saison. Le principal facteur limitant pour le développement du marché de l'oignon réside dans la capacité des opérateurs à obtenir des lignes de crédit suffisantes pour accroître leurs achats et leurs capacités de transports vers les marchés de consommation.

3.3.1.2 Le cas des produits en concurrence avec les exportations des pays en développement

Pour les filières comme le riz, les huiles et le sucre, la concurrence n'intervient pas seulement vis-à-vis des pays développés. La concurrence la plus vive émane des pays en développement. A la différence des pays de l'OCDE, ils ne fondent pas pour l'essentiel leur supériorité sur les soutiens publics accordés à leurs agriculture mais sur des coûts de production plus bas, des systèmes techniques performants et des filières plus efficaces.

i. Le cas du riz

La région associe des traditions rizicoles extrêmement anciennes comme dans le cas des Guinées avec le riz de mangrove, et des rizicultures « modernes » héritées des projets d'aménagements des fleuves engagées au début du siècle dernier par les puissances coloniales. Actuellement la production de riz usiné s'élève à 4 760 000 tonnes, soit un doublement de la production depuis 20 ans. Cette progression est principalement le fait d'une extension des surfaces cultivées en riz, qui ont progressé de 82 % alors que les rendements ne progressaient que de 24%. La dynamique est cependant très différente selon les pays considérés et des efforts très importants de productivité ont été fournis, par exemple dans le cas du Mali, avec l'office du Niger, dans certains périmètres du Burkina ou du Sénégal, bien que les résultats moyens de la Vallée du fleuve Sénégal restent médiocres.

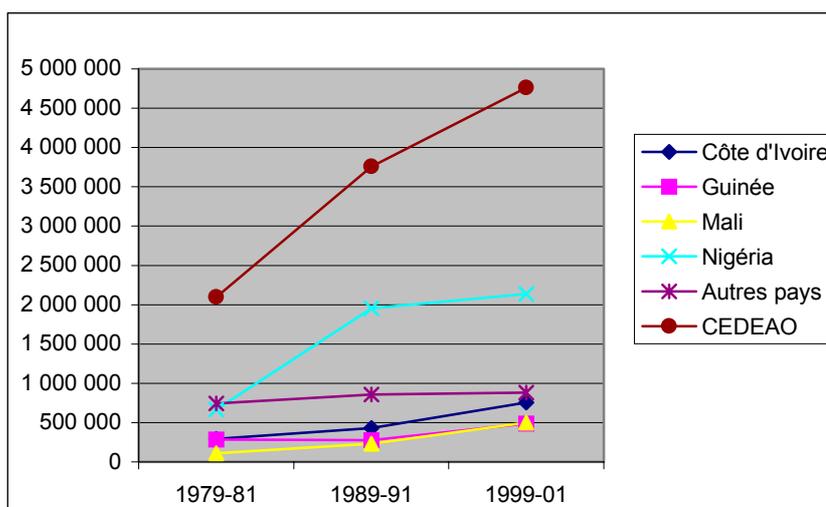
Tableau 27 : Évolution des productions, surfaces et rendements dans la zone CEDEAO

	1979-81	1989-91	1999-01
Production (tonnes riz usiné)	2 097 495	3 756 309	4 760 524
surfaces (ha)	2 517 467	3 563 994	4 593 712
rendements (tonnes/ha)	0,83	1,05	1,04
Indice production	100	179	227
indice surfaces	100	142	182
indice rendement	100	126	124

Tableau 28 : Évolution de la production de riz des principaux producteurs régionaux

(tonnes - eq. Riz usiné)	1979-81	1989-91	1999-01	Part de la production régionale en 99/01
Côte d'Ivoire	291 200	429 477	754 987	15,9%
Guinée	284 388	278 126	487 500	10,2%
Mali	109 725	232 801	498 280	10,5%
Nigeria	667 550	1 956 283	2 139 150	44,9%
Autres pays	744 632	859 623	880 607	18,5%
CEDEAO	2 097 495	3 756 309	4 760 524	100,0%

Graphique 19 : Évolution des productions nationales et régionales de riz



Les importations représentent un coût pour la région de 835 millions de dollars. L’Afrique de l’Ouest figure même parmi les plus gros importateurs mondiaux de riz, avec en tête le Nigeria, le Sénégal et la Côte d’Ivoire. Premier poste d’importations agroalimentaires les achats de riz ont plus que doublé en 20 ans et portent désormais sur un volume de plus de 3 870 000 tonnes, plaçant la région parmi les plus grands importateurs mondiaux. Les différentes projections pour 2020 situent les besoins d’importations entre 6,4 et 10,1 millions de tonnes

Tableau 29 : Évolution des importations de riz

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Burkina Faso	26 249	76 573	104 294
Bénin	23 921	200 625	82 086
Cap-Vert	10 896	13 701	23 417
Côte d'Ivoire	315 052	347 610	601 133
Gambie	27 256	64 748	71 252
Ghana	38 036	169 332	347 569
Guinée	84 045	203 603	251 956
Guinée-Bissau	19 434	59 545	51 810
Libéria	93 707	117 000	90 918
Mali	50 052	27 000	29 586
Mauritanie	46 578	54 087	39 899
Niger	43 900	35 382	92 398
Nigéria	548 744	290 000	1 267 921
Sierra Leone	66 853	124 000	93 469
Sénégal	331 872	388 278	670 379
Togo	19 494	25 515	51 852
CEDEAO+Mauritanie	1 746 088	2 196 999	3 869 938

La concurrence est d’autant plus vive entre les productions nationales de riz et les importations extra-africaines, que le marché mondial est en grande partie un marché de « régulation » des marchés intérieurs de la zone Asie. Avec des échanges mondiaux portant sur 26 millions de tonnes (2001/03) le marché du riz porte sur une part assez faible de la production mondiale – de l’ordre de 7 % - contrairement au blé par exemple dont les échanges concernent près de 20 % de la production, ou le maïs dont 13 % de la production est échangée. Les exportations de riz relèvent pour une part de pays engagés dans l’exportation de façon constante (Thaïlande, Vietnam, Etats Unis notamment) et de pays asiatiques mettant à profit l’exportation comme instrument d’ajustement de l’offre interne, et donc de régulation des prix intérieurs. Cette stratégie « d’exportation résiduelle » pèse fortement sur la dynamique des prix.

La consommation de riz est en très forte croissance, de l'ordre de 6% par an ces dernières années. Cette céréale prend le pas sur la plupart des autres céréales locales dans les modèles alimentaires.

Encadré 9 : Prix et qualités des riz : deux critères de sélection des consommateurs

Plus que la croissance démographique, le boom de la consommation de riz est avant tout le fruit de changement des modes de vie et des comportements alimentaires découlant de l'urbanisation croissante et de la hausse des revenus dans les villes.

La libéralisation a aussi permis aux consommateurs les plus défavorisés de se reporter sur des riz de moindre qualité et moins chers tel que le riz brisé importé présent sur tous les marchés d'Afrique de l'Ouest.

Les niveaux de consommation et de couverture domestique en riz sont très différents d'un pays à l'autre au sein de l'espace CEDEAO. De 12 à 14 kg / tête/hab au Niger ou au Bénin à près de 30 kg /tête /hab pour le Nigeria, le niveau de consommation atteint plus de 90 kg en Guinée Conakry. Les niveaux de couverture de la demande par les importations témoignent de la même disparité et vont de 24% pour le Mali à 36% pour le Nigeria, jusqu'à plus de 80% pour le Sénégal ou le Niger. La part croissante du riz dans l'alimentation humaine est particulièrement accentuée dans les zones urbaines, pouvant ainsi passer du simple au double selon les habitudes et les possibilités de diversification notamment vers les tubercules et les céréales sèches (consommation supérieure à 90 kg / hab / an dans les zones urbaines du Nigeria).

Chaque pays, chaque région, chaque ethnie, possèdent ses propres modes de préparation, qui nécessitent souvent des types de riz bien particuliers. Cette grande diversité de mode de consommation ne permet pas de considérer le riz comme un produit homogène. Cette diversité d'offre et de demande se traduit sur les marchés par des prix variant du simple au triple, correspondant à des riz de toutes les qualités et donc adaptés à tous les budgets.

Les critères de choix pour les consommateurs sont complexes, se combinent et dépendent souvent des appartenances socio-économiques des consommateurs. Selon les origines et les variétés du riz, les conditions de production et de récolte, le type de transformation et de tri, les caractéristiques physiques et organoleptiques du riz se différencient. Constante de base dans les différents pays d'Afrique de l'Ouest, le choix des ménages sous contrainte budgétaire (grande famille ou faibles revenus) se porte sur le riz importé peu cher, qui gonfle à la cuisson et se conserve bien. Le choix des ménages aisés, faisant généralement primer le critère du goût et de la propreté, se portera sur des riz plus chers tels que le riz haut de gamme importé, ou de façon plus régulière sur les riz locaux goûteux et ce, en dépit de leurs cherté par rapport à certains riz importés (riz étuvé en Guinée, riz Gambiaka au Mali,...).

La région dispose d'un potentiel très important de développement de la production. Il s'agit d'une part des bassins de production traditionnels dans les zones humides (Guinée, Liberia, Côte d'Ivoire, etc.) et des productions dans les zones bénéficiant d'aménagements hydro-agricoles. C'est principalement le cas du fleuve Sénégal, bénéficiant au Sénégal, à la Mauritanie et au Mali, et surtout du fleuve Niger qui recèle un très grand potentiel d'irrigation, en particulier au Mali. Ce dernier compte sur le marché régional pour développer sa production, autour de l'expérience acquise dans la « zone Office du Niger », où les rendements sont de 6 à 7 tonnes par hectare, contre une moyenne de 2 tonnes pour l'ensemble des zones de production. Le Mali disposerait d'un avantage comparatif dans la production et la commercialisation du riz, tant sur son marché que sur les marchés ivoirien, guinéen et sénégalais. Dans cette région du Mali, le potentiel de terres irrigables est de l'ordre de 1 million d'ha.

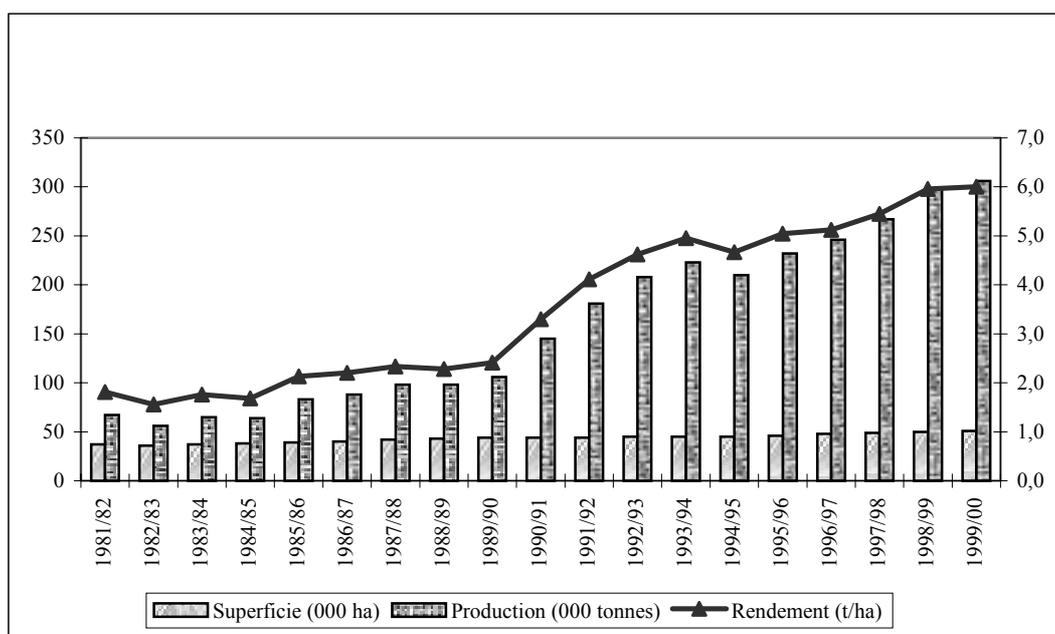
Encadré 10 : Le potentiel rizicole de la zone Office du Niger

Créé en 1932 pour fournir du coton aux industries textiles de la métropole, l'Office du Niger s'est lancé dans des travaux d'aménagement hydro-agricoles qui connaîtront une forte extension à la faveur de l'installation des premiers colons à Niono en 1937 et de la mise en service du barrage de Markala en 1947. En 1970, il abandonne le coton au profit de la monoculture du riz. Dans le cadre du projet d'Appui à la riziculture de l'Office du Niger (ARPON), des travaux de réaménagement sont entrepris en 1982 en même temps que sera créé le Fonds d'intrants agricoles (FIA). Ces travaux permettront d'améliorer sensiblement les rendements qui passeront de 1.5 tonne à l'hectare à 2 tonnes. En 1990, la diffusion des techniques intensives de production, en particulier l'utilisation des semences sélectionnées et le repiquage, ainsi que la promotion du Fonds de développement villageois pour l'approvisionnement en intrants permettront de doubler les rendements. Les rendements atteindront les 5 tonnes à l'hectare au milieu des années 90.

A la suite des difficultés financières, l'Office du Niger passera de l'exécution de toutes les activités rizicoles (aménagements, approvisionnements, commercialisation, transformation) à un recentrage de ses interventions sur la gestion de l'eau, l'entretien des infrastructures primaires et secondaires, l'attribution des terres immatriculées au nom de l'Etat et le conseil rural aux exploitants agricoles. Il se désengage ainsi de l'usinage du riz, la construction de matériel agricole et les travaux d'aménagement et de réhabilitation.

Aujourd'hui, la zone d'intervention de l'Office du Niger se situe dans le Delta central du fleuve Niger. Au total, ce sont seulement 60 000 ha de terre aménagée alors que le potentiel exploitable est estimé à 960 000 ha dont 26% (250 000 ha) économiquement rentables dans les conditions actuelles d'aménagement. L'exploitation de ces 60 000 ha fournit actuellement 45 à 50% de la production totale de riz au Mali et la production de canne à sucre pour l'industrie sucrière.

Graphique 20 : Évolution des performances de l'Office du Niger



Pour l'ensemble de la région, l'enjeu principal est de reconquérir le marché de consommation en forte croissance et de profiter de son développement pour structurer des filières compétitives et rémunératrices pour les producteurs et les transformateurs (rizeries). Le développement de la production rizicole, compte tenu de **l'importance des importations régionales de riz - plus de 4 millions de tonnes par an - constitue un des dossiers majeurs de l'intégration régionale des bassins de production et d'échanges**. Jusque là, en dehors de la zone Office du Niger, la production de riz en zone sèche reste relativement coûteuse au regard des prix sur les marchés internationaux (coût élevé de l'irrigation). La région n'était pas vraiment compétitive. Or cette situation va très probablement évoluer sous l'effet du passage de la Chine du statut d'exportateur et statut d'importateur de riz, occasionnant ainsi une hausse des prix mondiaux. Dans ce contexte les systèmes ouest-africains devraient améliorer leur compétitivité.

Le riz constitue un enjeu important, tant pour la sécurité alimentaire nationale, que pour la balance commerciale. C'est notamment le cas de la plupart des pays côtiers où le riz reste très peu intensifié. Les gains de productivité dans ces zones traditionnellement rizicoles, où les producteurs disposent d'un important savoir-faire sont potentiellement très élevés. Trois grands sujets de coopération peuvent être mis en avant : (i) la coopération dans le domaine de la recherche agronomique et de la sélection variétale, déjà très engagée dans le cadre de l'ADRAO et de CORAF, la facilitation des échanges commerciaux dans la région (systèmes d'information, suppression des entraves aux frontières...) et, à nouveau, la définition de politiques commerciales harmonisées aux frontières de la zone, de façon à réduire les phénomènes d'importation/réexportation qui mettent à mal l'efficacité des politiques rizicoles fondées sur la promotion des filières nationales et de favoriser l'a.

ii. Le cas des huiles :

Dans les années 60, l'Afrique dominait largement le marché mondial des produits du palmier et était bien placée sur celui de l'arachide. La part des exportations Ouest-africaines dans les exportations mondiales était de plus de 60% au début des années 60, elle est maintenant inférieure à 10%, alors que dans le même temps, les exportations malaisiennes et indonésiennes sont passées de moins de 1% à 80% des exportations mondiales. Depuis les 30 dernières années, les pays d'Afrique de l'ouest ont délaissé leurs filières oléagineuses, suivant en particulier l'évolution des ajustements structurels des années 90 (à l'exception de la filière arachide sénégalaise). De nouveaux acteurs dominants ont émergé, qui ont consenti à d'importants efforts de développement de leurs filières huiles végétales : Etats-Unis, Brésil et Argentine pour le soja, Union Européenne pour le colza et le tournesol, Malaisie et Indonésie pour les produits du palmier (huile de palme deuxième huile produite au monde et la première échangée).

La Côte d'Ivoire et le Sénégal sont particulièrement excédentaires vis-à-vis de la CEDEAO. La Côte d'Ivoire assure la moitié des échanges intra-régionaux, en particulier en y exportant de l'huile de palme raffinée de qualité. Les exportations d'huiles extra-régionales sont aussi dominées par la Côte d'Ivoire (60 à 85 % des exportations annuelles), avec l'huile de palme, palmiste et coprah, et par le Sénégal (10 à 40 %), ce dernier privilégiant les exportations d'arachide vers l'Europe, mais devant importer de l'huile de palme pour satisfaire sa demande intérieure. Le Nigeria, premier producteur d'huiles végétales, est importateur net d'huile de palme.

L'Afrique de l'Ouest subit une concurrence accrue des importations de l'Asie du sud-est. L'huile de palme asiatique arrive à des prix compétitifs, même par rapport à l'huile ouest-africaine. Le taux d'autosuffisance s'est fortement dégradé et à la fin des années 90, les importations d'huiles végétales de la région ont fortement augmenté (multipliées par 20 en 30 ans).

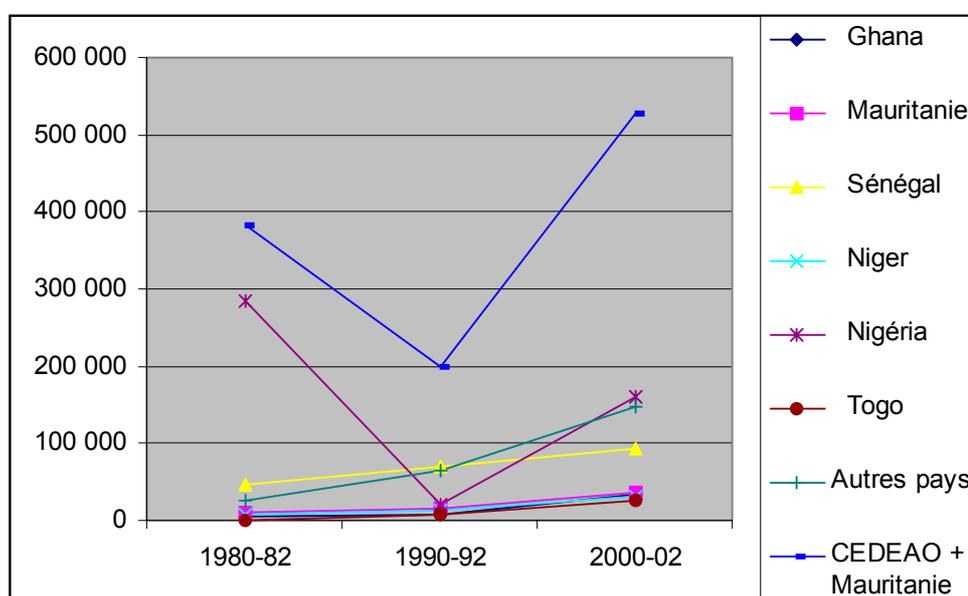
La perte de compétitivité de la région s'explique par plusieurs facteurs. Par rapport aux pays du sud-est asiatique :

- Les rendements africains sont intrinsèquement inférieurs à ceux obtenus en Asie (environ 2 t/ha en Côte d'Ivoire et au Nigeria contre 3,6 t/ha en Malaisie en 2000) en raisons de leurs conditions agro-climatiques.
- Le désengagement de l'Etat, la défaillance des infrastructures de transport et l'absence de marché à terme n'incitent pas à l'installation d'usines de transformation.
- Le déclin des investissements dans les grandes plantations agro-industrielles, vieillissement et mauvais entretien des plantations, développement des plantations villageoises, moins productives.
- Les coûts élevés du fret entre l'Afrique et l'UE, supérieurs à ceux existant entre l'Asie et l'UE.

Tableau 30 : Évolution des volumes d'huiles importés par les principaux importateurs ouest-africains

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02	Part dans les imports régionales
Ghana	5 276	7 497	32 792	6,2%
Mauritanie	10 324	14 801	36 348	6,9%
Sénégal	46 751	70 048	93 571	17,7%
Niger	7 564	12 794	30 870	5,8%
Nigeria	285 767	20 609	159 131	30,1%
Togo	769	8 213	26 739	5,1%
Autres pays	25 435	64 051	148 471	28,1%
CEDEAO + Mauritanie	381 887	198 014	527 922	100,0%

Graphique 21 : Évolution des volumes d'huiles importés par les principaux importateurs ouest-africains



La région n'en recèle pas moins d'importantes potentialités tant dans la perspective d'une reconquête de son marché intérieur que du développement des exportations :

- A l'horizon 2020, seuls quelques pays (Côte d'Ivoire, Nigeria, Ghana) pourraient garder une vocation exportatrice et contribuer à la satisfaction des besoins de la région, à condition d'améliorer leur compétitivité.
- Le palmier, grâce à son bon rendement en huile, est le seul oléagineux offrant un potentiel réel de développement et pourrait satisfaire en grande partie la demande d'huile végétale des années 2020.
- Les huiles lauriques, pour des raisons techniques, ont un avantage comparatif dans l'industrie des margarines et certaines branches de l'oléo-chimie et sont compétitives sur le marché européen.

Aussi, les enjeux des filières huiles pour la région ne sont pas mineurs au regard de l'importance de l'activité économique liée aux oléagineux, en zones rurales disposant d'un verger « naturel » (Bénin, Côte d'Ivoire, Nigeria, Ghana, Sierra Leone). Il s'agit d'une part de s'organiser pour approvisionner les marchés intérieurs en développant une stratégie de concurrence vis-à-vis de l'huile de palme asiatique ; et dans le même esprit d'améliorer la compétitivité à l'exportation par rapport aux huiles asiatiques.

Concrètement, les pistes à explorer seraient :

- Remplacement des plantations vieillissantes, dans les zones les plus favorables (ce qui revient à privilégier la Côte d'Ivoire et certains pays du Golfe de Guinée) ;
- Accompagnement des plantations villageoises, les « petits » producteurs ne disposant généralement pas des ressources financières mobilisables pour l'investissement à long terme pour la plantation ou replantation : besoins en financement, recherche appliquée, appui technique, mise à disposition de matériel végétal amélioré et autres intrants, qualité ;
- Développement de la transformation : investissements agricoles et industriels s'inscrivant dans la durée. Les plantations industrielles doivent encourager l'augmentation de la productivité des plantations villageoises pour mieux utiliser leurs propres capacités de transformation ;
- Diversification des usages (alimentation humaine et animale, usages industriels, cosmétique etc.) et meilleure complémentarité entre cultures pérennes et cultures annuelles.

iii. Le cas du sucre :

Avec 120 000 ha, la production régionale de sucre ne couvre que 17% de la demande. Cette demande (2,4 millions de tonnes) concerne le sucre de bouche à hauteur de 70%, le reste étant valorisé dans l'industrie, essentiellement pour la production des boissons. Par conséquent, ce sont 1,84 millions de tonnes de sucre qui sont importées (moy. 1999/01), essentiellement de l'Union européenne et du Brésil. La région n'en est pas moins exportatrice de certaines quantités de sucre (de l'ordre de 75 000 tonnes), en particulier vers l'Union européenne. Mais pour l'essentiel, le sucre produit dans la région, environ 429 000 tonnes par an, est consommé dans le pays de production ou fait l'objet d'échanges au sein de la zone. Cultivée par des entreprises agro-industrielles détenant plantations en systèmes irrigués et raffineries, la canne est en compétition sur les ressources foncières avec d'autres spéculations.

Deux pays –le Nigeria et le Mali- semblent miser aujourd'hui sur le développement des capacités de raffinage, utilisant à court terme du sucre roux importé du Brésil, et tablant ensuite sur la production régionale. La Côte d'Ivoire, avec une production de l'ordre de 175 000 tonnes de sucre dépasse ses besoins et bénéficie d'un quota d'exportations d'environ 10000 tonnes sur le marché européen (bénéficiant ainsi du prix garanti communautaire, environ trois fois supérieur au prix actuel sur le marché mondial). Dans tous les pays producteurs ouest-africains, l'industrie nationale sucrière qui pour l'essentiel a été privatisée, bénéficie de fortes protections, tant vis-à-vis des concurrents régionaux qu'internationaux. Ces protections sont défendues avec l'argument de l'emploi. La libre circulation interne à l'espace UE-MOA et le TEC ne sont pas réellement appliqués dans le cas du sucre. Cependant, le très grand différentiel de prix entre marché mondial et marché intérieur constitue un puissant dopant pour alimenter des flux d'importations / réexportations. La réforme de l'OCM⁸ devrait se traduire par une très forte baisse des prix garantis, réduisant fortement l'intérêt des exportations des pays ACP vers l'UE.

Poste important de déficit de la balance commerciale agroalimentaire, le sucre représente un enjeu important pour la région. Le marché régional est à l'évidence un marché considérable pour les entreprises de la région. Une des questions qui reste néanmoins concerne le coût pour les consommateurs, induit par le soutien aux entreprises, alors que la production de canne ne valorise que faiblement les ressources en eau et en terre utilisées pour sa culture. Dans le cadre de la CEDEAO, il est urgent d'identifier les perspectives offertes par le marché régional et de le confronter aux plans de développement des productions engagés par les différents pays. Il s'agit notamment d'éviter un effondrement du marché si la région ne s'avérait pas en mesure d'absorber l'ensemble de la production régionale, dans un contexte de prix très bas sur les marchés internationaux.

8 Organisation commune de marché (Politique agricole commune de l'Union européenne)

Tableau 31: Principaux producteurs régionaux de sucre

(1000 t de canne)

	Production	Part de la production régionale
Côte d'Ivoire	1 283 333	28,8%
Sénégal	863 000	19,3%
Nigeria	694 000	15,6%
Burkina Faso	400 000	9,0%
Mali	296 518	6,6%
Guinée	270 000	6,1%
Libéria	250 000	5,6%
Niger	167 032	3,7%
Ghana	140 000	3,1%
Bénin	56 324	1,3%
Autres pays	40 000	0,90%
CEDEAO	4 460 207	100,0%

Source : FAO

3.3.2 Les productions alimentaires faiblement internationalisées, ciblées sur le marché intérieur

Les filières qui relèvent de cette catégorie font pour l'heure l'objet d'assez faibles échanges, quasi intégralement au sein même des bassins de production. Elles n'en représentent pas moins des enjeux très importants pour les pays qui ont développé de telles filières de production. Sur ce plan, les enjeux porteront essentiellement sur la capacité de la région à impulser et dynamiser le marché régional. Les difficultés de conservation de certains produits rendent d'autant plus vitale la réalisation d'un marché unique, sans entraves au niveau du commerce et du transport entre les bassins de production et de consommation.

3.3.2.1 Le cas des productions sans réelle concurrence extérieure**i. Les tubercules et racines**

Pour des raisons qui tiennent conjointement aux habitudes alimentaires et aux systèmes de production, les tubercules (manioc, ignames principalement, mais aussi patates douces et pommes de terre) occupent une place très importante dans la production agricole de la région. A l'est, les tubercules occupent la place centrale que remplit le riz à l'ouest de la région. Près des trois quarts de la production régionale (47 millions de tonnes de manioc, production multipliée par 3 en 20 ans ; 35 millions de tonnes d'ignames, production multipliée par 4 en 20 ans) sont le fait du Nigeria, du Bénin et du Niger. La région représente 92 % de la production mondiale d'igname et 27 % de la production de manioc.

Tableau 32 : Principaux producteurs régionaux de manioc et ignames

	Ignames		Manioc		
	Production (tonnes)	Part de la production régionale		Production (tonnes)	Part de la production régionale
Nigeria	26 149 333	74,8%	Nigeria	32 431 000	68,4%
Ghana	3 386 260	9,7%	Ghana	8 306 093	17,5%
Côte d'Ivoire	2 944 000	8,4%	Bénin	2 388 877	5,0%
Bénin	1 696 663	4,9%	Côte d'Ivoire	1 686 667	3,6%
Togo	592 663	1,7%	Guinée	966 667	2,0%
Autres pays	200 385	0	Togo	682 075	1,4%
			Autres pays	962 688	2,0%
CEDEAO	34 969 304	100,0%	CEDEAO	47 424 067	100,0%

Source : FAO

Le potentiel de production des tubercules reste important. Les enjeux de ces filières se situent à plusieurs niveaux :

- *diversifier les productions et accroître la part des pommes de terres et des patates douces, dont une proportion importante de la consommation est importée, en particulier de l'Union européenne ;*
- *développer une stratégie commune à l'égard des importations, sachant que la problématique est assez voisine du cas des bas morceaux de viandes, dans la mesure où le marché mondial de la pomme de terre est en grande partie un marché de produits déclassés, donc avec une très faible valeur marchande ;*
- *promouvoir le commerce régional des produits dérivés du manioc (Gari, etc.) pour la consommation humaine et aussi pour la consommation animale (porcs en particulier) dans les pays où les coutumes religieuses ne s'opposent pas à la consommation de porcs;*
- *construire de véritables filières de transformation permettant d'investir dans les technologies appropriées. Dans la perspective d'une tension sur les marchés des matières premières destinées à la fabrication des aliments du bétail, en lien avec le croissance de la consommation chinoise, de telles filières pourraient devenir compétitives et le cas échéant pourraient concurrencer les pays asiatiques, notamment sur le marché européen de l'alimentation animale.*

S'agissant de productions mises en œuvre essentiellement par des petits producteurs, l'amélioration des filières et la sécurisation des débouchés représente un enjeu considérable dans une stratégie d'amélioration des revenus en milieu paysan.

ii. Le niébé

Les pays de la région sont les principaux producteurs mondiaux de niébé et n'ont pas à subir de concurrence sur leur propre marché. Ils représentent en effet 86 % de la production mondiale. Le Niébé est un des produits qui fait l'objet de nombreux échanges commerciaux au sein du sous-espace Est de la zone CEDEAO.

Cultivé seul ou en association avec les céréales sèches, le niébé est une légumineuse qui fixe l'azote et contribue à améliorer la fertilité des sols et les rendements des cultures, ce qui en soi est un enjeu important, d'autant plus qu'il est particulièrement adapté aux zones arides, jusqu'à 300 mm de pluie. Écoulé sur les marchés locaux et sur les marchés sous-régionaux, le niébé est confronté à d'importants problèmes de conservation.

Tableau 33 : : Principaux producteurs régionaux de niébé

	Production (1000 t)	Part de la production régionale
Nigeria	2 143 333	78,9%
Niger	351 512	12,9%
Mali	131 928	4,9%
Sénégal	54 193	2,0%
Mauritanie	22 000	0,8%
Burkina Faso	13 667	0,5%
CÉDÉAO	2 716 633	100,0%

Source : FAO

Son intérêt porte sur ses qualités nutritionnelles dans la mesure où il est riche en protéines. Sa diffusion dans la sous-région est un élément important d'une diversification des régimes alimentaires et par conséquent d'une amélioration de la sécurité alimentaire analysée sous l'angle nutritionnel.

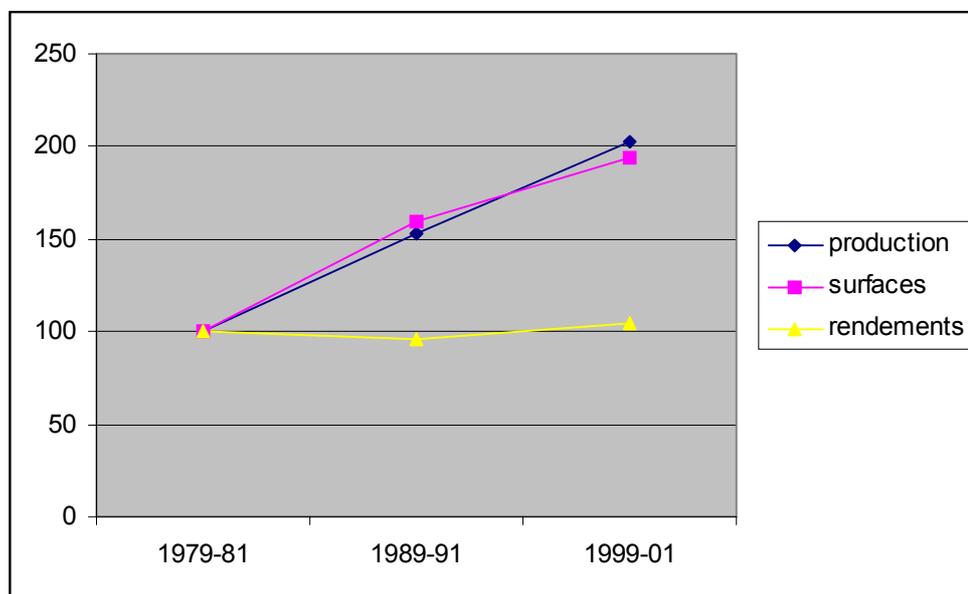
Le principal enjeu porte sur le développement et la fluidification des filières au niveau régional. A ce titre toutes les actions entrant dans l'objectif de réaliser un marché unique, sans entraves au commerce, sont pleinement profitables. Par ailleurs, des efforts importants de recherche peuvent être mobilisés et mutualisés, tant sur le plan variétal, agronomique (association de cultures, conduite de culture), technologiques (transformation, stockage...).

3.3.2.2 Le cas des productions confrontées à la concurrence des produits de substitution

i. Les céréales traditionnelles sèches : mil, sorgho, fonio

Ces céréales, qui représentent une part très importante des économies alimentaires sahéliennes (mais aussi du Nigeria) sont relativement protégées par les habitudes alimentaires des populations – notamment sahéliennes- mais les modèles alimentaires évoluent et les consommateurs modifient leur préférences en fonction du coût et des facilités de préparation des céréales. Dans ce contexte, les céréales sèches sont de plus en plus détrônées par le riz, le blé, le maïs qui présentent des avantages aux yeux des consommateurs urbains, mais aussi de façon croissante, au niveau des consommateurs ruraux, « déficitaires nets ». Ces céréales sèches sont massivement auto-consommées, puis commercialisées sur les marchés nationaux et sous-régionaux (environ 10-15% des volumes produits). Leur compétitivité dépend des prix sur les marchés (essentiellement influencés par les niveaux de production dans la sous-région sahélienne, donc par la configuration de l’hivernage), des coûts de transaction et de plus en plus des processus de transformation et de présentation du produit (précuit, semoules, etc.) ;

Graphique 22 : Évolution de la productivité des céréales sèches (moyenne régionale - indice 100 en 1979/81)



Productions de prédilection des zones sèches (27 millions d’ha sont destinées chaque année à ces céréales dont 26 millions d’ha sont localisés dans les pays sahéliens et au Nigeria), les céréales traditionnelles représentent un enjeu de sécurité alimentaire très important pour ces régions. On constate que l’évolution de la production n’est pas liée à la croissance des rendements mais est intégralement imputable à la croissance des superficies. C’est aussi pour ces productions que les variétés améliorées sont le plus faiblement utilisées et les systèmes techniques en vigueur ne font pratiquement recours à aucun intrant. La pluviométrie est le principal facteur déterminant le rendement et par conséquent, les producteurs hésitent à investir dans des intrants qu’ils ne sont pas assurés de transformer en production supplémentaire. Avec des rendements qui plafonnent autour de 7 à 800 kg par ha, la crise des systèmes techniques en zone sèche non irriguée, sans réelle alternative à la production de céréales sèches ou de fourrages, devient une question importante à prendre en compte dans les évolutions régionales. C’est en effet dans ces zones que les candidats aux migrations sous-régionales et internationales se recrutent en plus grand nombre. Dans ces zones les questions qui se posent en terme de politique agricole concernent la recherche de systèmes techniques appropriables par les producteurs et capables de répondre à la crise de fertilité des sols, et la réduction des risques liés à l’innovation et à l’intensification des systèmes productifs.

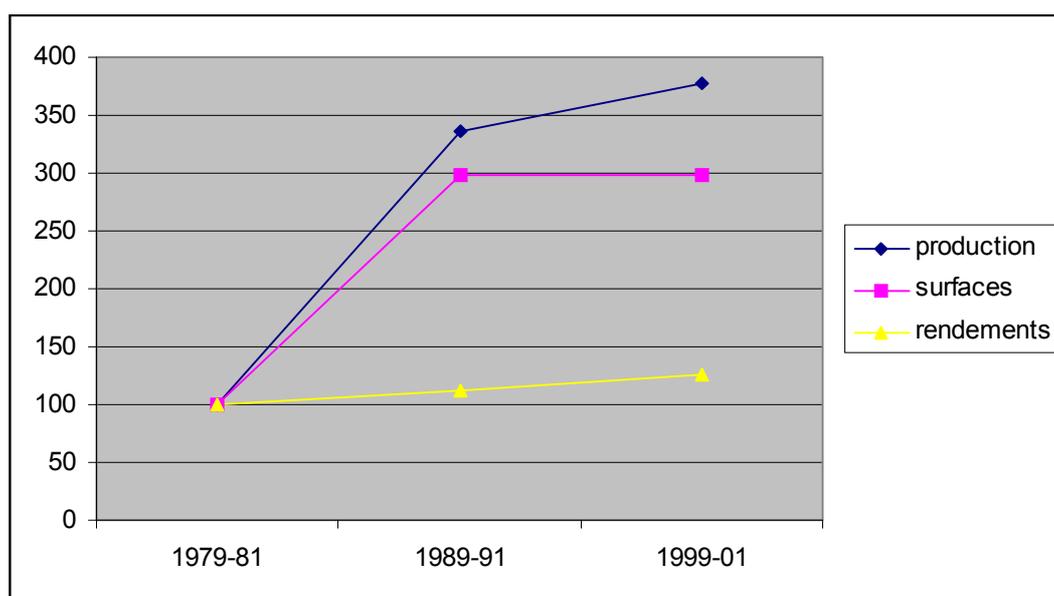
ii. Le maïs :

Il est directement confronté à la concurrence du maïs importé, mais plus globalement il est confronté à la concurrence de l'ensemble des autres céréales telles que le riz et le blé. Le marché mondial du maïs est principalement composé de maïs destiné à l'alimentation animale, alors qu'en Afrique de l'Ouest le maïs est principalement cultivé à des fins de consommation humaine. Cependant, la production ouest africaine est de plus en plus utilisée dans l'alimentation des volailles. Ceci accroît les possibilités de substitution entre maïs importé et maïs produit localement. Il existe un potentiel considérable d'accroissement de la production de maïs dans une large partie de l'Afrique de l'Ouest, notamment dans l'ouest du Burkina Faso, le sud est du Sénégal, le sud du Mali, par exemple. Mais dans ces zones, la consommation humaine est faible et la demande du marché est donc peu incitatrice pour les producteurs. La croissance de la demande de maïs pour l'alimentation des volailles est désormais de nature à créer un véritable marché régional.

Tableau 34 : Évolution des productions et des surfaces de maïs pour l'ensemble CEDEAO

	1979-81	1989-91	1999-01
production (tonnes)	2 745 203	9 217 325	10 351 922
surfaces (ha)	2 522 599	7 542 243	7 521 511
rendements (t/ha)	1,09	1,22	1,38

Graphique 23 : Évolution des surfaces, production et rendements du maïs



3.3.3 Les productions destinées à l'exportation avec un avantage comparatif de la région sur le marché international

3.3.3.1 Le cas des productions disposant d'un avantage comparatif absolu

i. Le cas du cacao :

Il s'agit vraisemblablement du seul produit pour lequel la région est « price maker », compte tenu de la place qu'elle occupe dans la production et les exportations mondiales. L'Europe est la principale destination des exportations ouest-africaines et développe une activité importante de transformation, avant réexportation sous forme de chocolat ou de produits dérivés.

Tableau 35 : Les principaux producteurs régionaux de cacao

	1979-81	1989-91	1999-01	Part de la prod. Rég-le	1979-81	1989-91	1999-01	Part de la surface rég-le
	Production (tonnes)				Superficie cultivée (ha)			
Côte d'Ivoire	426 577	784 243	1 300 710	63,7%	840 900	1 450 600	2 300 000	49,4%
Ghana	268 167	276 734	414 767	20,3%	1 200 000	704 811	1 383 333	29,7%
Nigeria	159 333	256 000	300 333	14,7%	700 000	716 333	892 167	19,2%
Autres pays	31 706	35 525	24 702	1,2%	91 000	111 900	81 400	1,7%
CEDEAO	885 783	1 352 503	2 040 512	100,0%	2 831 900	2 983 644	4 656 900	100,0%

Source : FAO

L'Afrique de l'Ouest produit les presque deux-tiers du cacao mondial.

Comme figuré dans le tableau précédent, la Côte d'Ivoire est le producteur le plus important en réalisant pratiquement deux-tiers de la production globale de l'Afrique de l'Ouest. La production dans ce pays s'est accrue progressivement au fil des quatre dernières décennies, en dépit des bouleversements politiques qu'elle a connu au cours des quatre dernières années et qui ont menacé de réduire la production. Le Ghana, qui a été le producteur de cacao le plus important jusqu'aux années soixante dix, a connu une baisse de production de plus de 50 % au cours de la période agitée allant de la fin des années 70 au début des années 80. Pourtant, depuis les réformes des années 80, sa production est revenue aux niveaux antérieurs. Le Nigeria, le troisième producteur le plus important, a connu une baisse spectaculaire de la qualité de cacao suite à la suppression de l'office de commercialisation en 1986, au profit d'un système libre.

Les exportations des graines de cacao, comme figurés dans le tableau ci-après, suivent largement la production, malgré le fait que les chiffres diffèrent à cause de l'importance variable de la transformation locale, des variations de stocks, etc. La large prédominance de la Côte d'Ivoire est une fois de plus évidente, apportant approximativement les deux-tiers des exportations globales de l'Afrique de l'Ouest. L'instabilité politique dans ce pays associée aux baisses du stock mondial, ont provoqué une hausse brutale des prix sur le marché international. Le prix du cacao qui était en février 2000 à son niveau le plus bas des 30 dernières années (\$0,86/kg) est passé au niveau le plus haut des 18 dernières années (\$2,394/kg) en octobre 2002. Cependant, la peur d'une baisse de la production dans ce pays semble pour l'instant sans fondement. Le prix a été fixé dans la fourchette de \$1,380 à \$1,705 par kilogramme au début de l'année 2004. Pourtant, le risque d'une rupture dans l'approvisionnement du cacao reste encore réel tant la situation politique n'est pas stabilisée. Ceci a des conséquences importantes sur les prix du marché tant au niveau régional que mondial.

Tableau 36 : Évolution des exportations de cacao

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Benin	1 849	8	17
Côte d'Ivoire	349 887	671 171	1 047 904
Ghana	209 580	238 593	296 723
Guinée	4 000	1 965	2 566
Liberia	5 012	1 730	1 747
Nigeria	155 028	137 210	164 998
Sierra Leone	8 855	7 067	2 173
Togo	14 291	6 747	5 356
CEDEAO	748 501	1 064 492	1 521 484

FAO Stat database "cocoa beans"

La commercialisation du cacao en Côte d'Ivoire a été libéralisée en 1999 avec la suppression de la *Caisse de Stabilisation*, mais un nouveau système de commercialisation a été mis en place en Octobre 2002. Le

prix à la production est fixé par ANAPROCI, l'association des producteurs de cacao, et un quota d'exportations pour chaque exportateur est attribué par l'ARCC (*Autorité du Café et du Cacao*). Le cacao au Ghana est toujours commercialisé par le conseil de commercialisation ghanéenne, le COCOBOD, une entreprise de l'Etat, qui fixe les prix aux producteurs. La concurrence a été instaurée en permettant à des agents d'acheter le cacao chez les producteurs et de le vendre à la COCOBOD. Au fil des années, ce système a conduit à une plus grande stabilité des prix aux producteurs mais a réduit la répercussion des prix mondiaux sur les producteurs. Les différences entre les systèmes de commercialisation ont provoqué un flux significatif de cacao (commerce transfrontalier), en particulier entre la Côte d'Ivoire et le Ghana.

Le Cacao demeure la culture la plus importante en Afrique de l'Ouest. Malgré les concurrences en provenance du Brésil et de l'Asie. Certaines périodes marquées par des baisses de prix ont eu tendance à décourager les entreprises au profit des petites exploitations dont la plupart sont concentrées en Afrique de l'Ouest. Néanmoins, la situation reste fragile du fait de l'instabilité politique en Côte d'Ivoire, le plus grand producteur. Bien qu'une baisse de la production ivoirienne provoquerait une hausse des prix intéressante pour les producteurs dans les autres pays, ce profit serait annulé par les pertes en Côte d'Ivoire. Ces pertes auraient un impact grave non seulement sur le cacao ivoirien mais aussi sur les travailleurs itinérants qui bénéficient de l'industrie du cacao. L'autre défi régional est de parvenir à harmoniser les systèmes de commercialisation et les prix aux producteurs afin d'éviter les flux de cacao d'un pays à l'autre, fondés sur des différentiels de prix artificiels.

ii. Le cas du beurre de karité :

Le karité est une production particulière car elle vient d'un arbre qui n'a jamais été domestiqué, qui est productif au bout d'une quinzaine d'années, à pleine maturité au bout de 25 ans, avec longévité de 200 à 300 ans. En général, un arbre donne entre 12 et 15 kg de noix sèches par an, qui donneront après traitement, 1 à 2 kg de beurre de karité. La transformation est un travail artisanal assuré par les femmes, et fournit des revenus d'appoint important dans les zones rurales. Le secteur est caractérisé par un faible nombre d'opérateurs (opacité du marché) et une faible organisation.

L'offre mondiale est très concentrée et uniquement africaine : Nigeria, Mali, Ghana, Burkina. A l'export, l'industrie du chocolat représente 95% des achats, sous forme de noix, et la cosmétologie et pharmacologie achète les 5% restants (Rantrua, 2004). Il n'existe pas de prix de référence international du karité. Les contrats se font de gré à gré et les cours varient d'une origine à l'autre, selon les conditions de production et de commercialisation. La faiblesse des échanges ne permet pas de développer un marché à terme. Les chocolatiers se fournissent directement auprès des groupements de producteurs. Les variations de prix d'une année sur l'autre sont amorties par le fait que la noix peut se conserver longtemps (5 ans). Du fait de l'utilisation du karité comme matière grasse dans la chocolaterie, son prix suit les évolutions des cours de la fève de cacao. En fonction de la qualité de l'amande et de sa teneur en huile, certaines productions peuvent obtenir une prime à l'achat, ce qui est le cas pour les amandes du Ghana, du Nigeria et de la Côte d'Ivoire.

La filière karité dans la CEDEAO peut compter sur une matière première présentant toutes les caractéristiques d'un produit de bonne qualité susceptible d'intéresser un marché européen sensibilisé aux produits biologiques. Cependant un des enjeux principaux réside dans la fourniture d'un produit de qualité constate compte tenu de la dispersion de l'offre. La question de l'accès aux crédits pour le développement et la modernisation des entreprises de la filière est problématique.

La filière karité est en pleine expansion et elle pourrait développer davantage son marché local. Les perspectives de développement sont toutefois fortement liées aux marchés extérieurs et elles dépendent d'une plus grande maîtrise de la production et de l'offre. Outre le caractère aléatoire de la production, la très longue période de maturité des arbres, de l'ordre de 15 à 20 ans, constitue une contrainte majeure. Elle implique un renouvellement régulier des parcs pour assurer une production continue.

La directive européenne (3 août 2000) autorisant l'adjonction de 5% de matières grasses végétales en substitution du beurre de cacao ne semble pas avoir eu d'impact majeur. En effet, le karité n'est pas la seule matière grasse végétale de substitution, d'autres sont plus compétitives, notamment l'huile de palme.

iii. Le cas des fruits tropicaux (bananes, ananas, mangues)

Les tableaux qui suivent présentent les données sur la production et les superficies consacrées aux plantations de bananes, et aussi les exportations de bananes. Malgré le fait que la Côte d'Ivoire produit moins de la moitié des bananes récoltées en Afrique de l'Ouest, ses exportations dominent le secteur. En outre, ses rendements sont au dessus de ceux de la Guinée, son concurrent le plus proche. Ceci révèle le degré de modernisation de la structure agro-industrielle en Côte d'Ivoire.

Tableau 37 : Evolution des productions et des surfaces de bananes

	1979-81	1989-91	1999-01	Part de la prod region	1979-81	1989-91	1999-01	Part de la surface region
	Production (tonnes)				Surfaces (ha)			
Bénin	12 333	13 000	13 000	2,2%	2 467	2 500	2 500	3,3%
Cap-Vert	6 833	5 900	6 000	1,0%	363	193	200	0,3%
Côte d'Ivoire	163 320	155 250	267 189	46,2%	13 000	13 000	16 500	22,0%
Ghana	4 400	4 000	11 667	2,0%	2 533	2 000	4 000	5,3%
Guinée	99 631	114 937	150 000	25,9%	22 151	27 583	40 000	53,2%
Guinée-Bissau	0	3 133	4 000	0,7%	0	311	420	0,6%
Liberia	73 667	72 000	105 000	18,1%	6 900	7 067	9 667	12,9%
Senegal	5 667	4 835	5 833	1,0%	360	380	340	0,5%
Togo	14 267	16 000	16 100	2,8%	1 373	1 500	1 500	2,0%
CEDEAO	380 118	389 055	578 789	100,0%	49 147	54 535	75 127	100,0%

Source: FAO

Tableau 38 : Evolution des exportations de bananes

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Benin	0	0	0
Burkina Faso	6	123	82
Cap-Vert	1 362	2 732	0
Côte d'Ivoire	108 358	112 003	251 538
Ghana	5	250	6 020
Guinee	0	0	141
Mali	0	0	0
Niger	0	0	85
Senegal	178	0	0
Togo	0	50	0
CEDEAO	109 909	115 158	257 866

FAOSTAT database "bananas"

La production et les superficies consacrées à l'ananas figurent sur les tableaux suivants, ainsi que les exportations. Bien que les données montrent que le Nigeria est le plus grand producteur en Afrique de l'Ouest, ces chiffres sont basés sur des données peu fiables. Dans tous les cas, le Nigeria n'est pas un exportateur majeur et sa production est avant tout destinée à la consommation domestique. C'est le contraire pour la Côte d'Ivoire et le Ghana, deux pays qui figurent parmi les plus grands exportateurs, et qui exportent plus de la moitié de leurs productions. En outre, chacun de ces deux pays a connu une augmentation considérable de ses exportations au fil des vingt dernières années, mais la Côte d'Ivoire demeure le leader dans ce domaine.

Tableau 39 : Evolution des productions et des surfaces des ananas

	1979-81	1989-91	1999-2001	Part de la prod region	1979-81	1989-91	1999-2001	Part de la surf region
	Production (tonnes)				Superficie cultivee (ha)			
Benin	3 000	26 000	62 871	4,8%	325	933	1 451	1,0%
Côte d'Ivoire	295 000	204 531	239 225	18,1%	6 000	4 567	5 267	3,5%
Ghana	5 600	11 000	51 667	3,9%	1 800	2 500	8 667	5,8%
Guinee	16 500	49 998	76 119	5,8%	14 888	15 960	19 000	12,6%
Guinee-Bissau	33	177	200	0,0%	20	68	75	0,0%
Liberia	7 000	7 000	7 000	0,5%	1 150	1 150	1 150	0,8%
Nigeria	600 000	768 000	881 000	66,8%	95 000	99 667	115 000	76,3%
Togo	0	500	517	0,0%	0	65	67	0,0%
CEDEAO	927 133	1 067 206	1 318 599	100,0%	119 183	124 910	150 676	100,0%

Source : FAOSTAT database "pineapples"

Tableau 40 : Evolution des exportations d'ananas

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Benin	0	93	714
Burkina Faso	0	0	20
Côte d'Ivoire	95 798	127 834	185 634
Ghana	0	9 956	28 914
Guinee	2 206	1 010	274
Guinee-Bissau	4	0	3
Niger	0	0	8
Nigeria	0	140	20
Senegal	0	1	0
Togo	0	209	155
CEDEAO	98 008	139 244	215 741

Source : FAOSTAT database "pineapples"

Des données sur la production, les surfaces et l'exportation de mangues figurent sur les tableaux qui suivent. Une fois de plus, le Nigeria a tendance à être le leader au niveau de la production, du fait de sa taille mais il est absent dans le domaine des exportations. Les pays qui exportent les mangues sont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, et le Sénégal. Parmi ceux-ci, la Côte d'Ivoire est le leader, tandis que Burkina Faso et le Mali ont connu des périodes sans production significative au cours des deux dernières décennies.

La Côte d'Ivoire est le plus grand exportateur horticole en Afrique de l'Ouest. Elle exporte la valeur de 140 million \$ en 1999, ce qui la place approximativement au même niveau que le Kenya et en deuxième position après l'Afrique du Sud parmi les pays africains au sud du Sahara (FAOSTAT, 2002). L'exportation horticole de la Côte d'Ivoire sont principalement les bananes et les ananas. Chacun des deux fruits a une longue histoire dans le pays qui a évolué vers des structures de production dualistes : des grandes exploitations de type quasi industrielles d'un côté et des petites entreprises de production de type familial de l'autre.

Tableau 41 : Évolution des productions et des surfaces de mangues

	1979-1981	1989-1991	1999-01	Part de la prod region	1979-1981	1989-1991	1999-01	Part de la prod region
	Production (tonnes)				Superficie cultivee (ha)			
Benin	12 000	12 000	12 000	1,2%	0	2 300	2 300	1,2%
Burkina Faso	4 200	5 833	5 000	0,5%	0	1 000	1 000	0,5%
Cap-Vert	2 000	4 787	4 500	0,5%	50	100	100	0,1%
Côte d'Ivoire	10 000	14 000	14 500	1,5%	2 000	2 500	3 850	1,9%
Gambia	0	297	636	0,1%	0	68	140	0,1%
Ghana	4 000	4 000	4 000	0,4%	500	500	500	0,3%
Guinee	25 333	53 267	95 333	9,7%	12 667	27 239	50 000	25,1%
Guinee-Bissau	233	3 800	4 567	0,5%	53	594	717	0,4%
Mali	11 667	14 067	29 926	3,1%	0	1 500	1 881	0,9%
Nigeria	383 333	503 000	729 667	74,5%	76 667	84 667	124 000	62,3%
Senegal	31 667	58 000	72 745	7,4%	6 000	9 333	10 667	5,4%
Sierra Leone	4 000	5 167	6 500	0,7%	0	1 910	4 011	2,0%
CEDEAO	488 433	678 217	979 374	100,0%	97 937	131 711	199 165	100,0%

Source: FAOSTAT database, 2004 "mangoes"

Tableau 42 : Évolution des exportations de mangues

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Benin	0	0	0
Burkina Faso	2 764	2 300	1 547
Côte d'Ivoire	156	1 667	11 187
Gambia	0	397	503
Ghana	0	0	171
Guinee	0	389	362
Guinee-Bissau	18	95	56
Mali	1 162	1 567	1 075
Nigeria	0	80	118
Senegal	0	51	1 260
Togo	0	3	4
CEDEAO	4 100	6 548	16 282

Source: FAOSTAT database, 2004 "mangoes"

Les exportations de bananes ont longtemps bénéficié de l'importante régulation du marché français de la banane.

Après l'indépendance, l'exportation des ananas était inférieur de plus de la moitié par rapport aux exportations de bananes. Cependant, ces exportations ont augmenté à travers les années 1960 et 1970. Au début des années 1970, la valeur des exportations d'ananas a doublé celui des bananes. A l'époque, la plupart des exportations des ananas l'était sous forme de boîte de conserve et de jus d'ananas, mais vers les années 1980, on observe une très forte substitution des exportations vers l'Europe par les ananas frais, exploitant les infrastructures de réfrigération utilisées pour l'exportation des bananes. Pour la Côte d'Ivoire, la proximité de l'Europe est un facteur important qui favorise le développement du commerce d'ananas frais, plutôt que les ananas transformés et conservés en boîte.

Dans les années 1980, la Côte d'Ivoire a commencé à perdre des parts de marché au profit des exportations d'ananas frais d'Amérique Centrale et des Caraïbes. Les années 90 ont apporté quelques changements favorables aux exportations de fruits et légumes ivoiriens. En premier lieu, l'OCAB (Office central des producteurs-exportateurs d'ananas et de bananes) était formé pour représenter les intérêts des exportateurs, établir les normes de qualité et faciliter la communication. Il a aussi mobilisé des bateaux réfrigérés pour le transport des bananes et ananas vers l'Europe. En second lieu, en 1993, l'UE a harmo-

nisé sa politique d'importation des bananes pour créer un marché unique. Ceci a conduit à élargir le marché européen aux exportateurs ivoiriens et plus largement aux exportateurs ACP bénéficiant d'un accès préférentiel au marché européen.

En troisième lieu, la dévaluation du franc CFA en janvier 1994 a amélioré la compétitivité des exportations. L'impact net de ces trois facteurs a été de « réanimer » le secteur des exportations de fruits et légumes ivoiriens. Les exportations de bananes sont passées de 95 000 tonnes en 1990 à 215 000 tonnes en 1999, alors que les exportations d'ananas frais passaient de 135 000 tonnes à 183 000 tonnes sur la même période (FAOSTAT, 2002). La Côte d'Ivoire devint le second plus grand exportateur d'ananas frais dans le monde, derrière le Costa Rica (Ti, 2000). De plus, les exportations de mangues se sont accrues rapidement, elles ont été multipliées par sept dans les années 90. En 1999, la valeur totale des exportations ivoiriennes de fruits et légumes était de 143 millions de \$, parmi lesquelles 58% étaient des bananes, 36 % de l'ananas frais 4% des mangues.

Derrière la Côte d'Ivoire, le Ghana est le second plus grand exportateur de produits horticoles en Afrique de l'Ouest, avec des exportations en valeur de 27 millions de \$ en 2000. Parmi celles-ci, les ananas frais représentent 40 %. A la différence de la Côte d'Ivoire, la production est largement le fait des petits producteurs entretenant des plantations de faible taille. La majeure partie est située dans la région centre, proche d'Accra et les régions est.

En l'absence d'irrigation, les systèmes de production ne sont pas toujours optimaux. Ceci est accentué en saison sèche dans la partie sud du pays. La zone forestière plus humide, située au Nord du pays, offre des conditions agro-environnementales prometteuses pour les plantations d'ananas, mais la déficience des infrastructures de communication entraînant des coûts élevés de transports, pénalise cette région.

Les exportations d'ananas se sont accrues de 13 200 tonnes en 1993 à plus de 33 000 tonnes en 1999. En 2000, le Ghana était le troisième plus grand fournisseur du marché européen en ananas, derrière la Côte d'Ivoire et le Costa Rica.

En dehors des ananas, seules les exportations de bananes et de noix de cola connaissent des volumes significatifs. Les bananes proviennent essentiellement d'une grande plantation industrielle dans la région « Volta River State ».

Les exportations de mangues du Burkina Faso et du Mali ont été fortement pénalisées par des problèmes d'organisation et transport. La plupart des exportations s'effectuaient par avion jusqu'à une date récente. Mais, les mesures de sécurité appliquées après le 11 septembre et la faillite de plusieurs compagnies aériennes transportant les mangues vers l'Europe, se sont traduites par des efforts pour organiser le transport par bateau, via le port d'Abidjan. Ensuite, l'instabilité politique qui est intervenue en Côte d'Ivoire a perturbé ce mode de transport. Le problème majeur est que les quantités restent faibles et il est difficile de réunir une quantité suffisante de mangues sur un même site de façon à réduire le coût du transport.

Le principal challenge qui s'offre aux exportateurs ouest africains de fruits tropicaux, est « comment organiser la centralisation des produits et leur transport, par avion ou par mer, assurant un bon contrôle de la qualité des produits exportés ? ». La Côte d'Ivoire l'a fait avec succès mais les autres pays qui ont exporté des quantités significatives de fruits tropicaux - Burkina Faso, Ghana, Mali, et Sénégal - ont encore un long chemin à parcourir.

Une possibilité est de coordonner les cargaisons de façon à remplir les bateaux ou les avions cargo. Ceci est en train de se faire au Ghana, où le SPEG⁹ essaie d'organiser les cargaisons de sorte que les bateaux qui s'arrêtent au port d'Abidjan, font d'abord une escale au port de Tema.

Un autre défi majeur concerne le respect des normes sanitaires et phytosanitaires, et l'obtention de la certification liée aux bonnes pratiques agricoles (Good Agricultural Practice certification). Enfin, un problème majeur pour les pays de la région dans ce secteur a trait à l'instabilité politique en Côte d'Ivoire.

9 Sea-Freight Pineapple Exporters of Ghana

3.3.3.2 Le cas des productions disposant d'un avantage comparatif remis en cause par une très forte compétition

i. Le cas du café :

Les tableaux présentent la production et les surfaces consacrées au café, et les exportations. Il est évident que la Côte d'Ivoire demeure le principal producteur et exportateur de café en Afrique de l'Ouest mais reste un acteur mineur au niveau du marché mondial. Les exportations de café sont aussi importantes pour la Guinée et le Togo.

Tableau 43 : Évolution des productions et des surfaces de café

	1979-81	1989-91	1999-01	Part de la prod. régionale	1979-81	1989-91	1999-01	Part de la surface régionale
	Production (tonnes)				Superficie cultivée (ha)			
Côte d'Ivoire	297 833	241 631	301 201	82,9%	1 035 333	1 121 300	832 883	84,8%
Guinée	14 402	29 167	20 629	5,7%	44 758	57 591	50 000	5,1%
Togo	8 497	16 607	16 400	4,5%	19 667	26 667	48 200	4,9%
Sierra Leone	11 041	25 800	15 350	4,2%	8 000	10 967	14 000	1,4%
Autres pays	14 993	6 187	9 959	2,7%	41 533	30 913	37 667	3,8%
	346 767	319 392	363 540	100,0%	1 149 291	1 247 438	982 749	100,0%

Source : FAO

Tableau 44 : Evolution des exportations de café

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Benin	845	28	6
Cap-Vert	0	0	6
Côte d'Ivoire	236 640	211 233	222 605
Gambie	0	0	0
Ghana	647	1 173	2 835
Guinée	2 827	5 385	9 655
Liberia	10 361	533	292
Mali	0	0	0
Niger	9	0	0
Nigeria	1 898	91	319
Senegal	226	0	0
Sierra Leone	9 285	6 241	2 164
Togo	9 558	14 137	8 570
CEDEAO	272 296	238 822	246 453

Source: FAOSTAT database, 2004 "coffee, green"

La compétition est vive en particulier avec le premier producteur mondial, le Brésil et de plus en plus avec le Vietnam. Ce dernier mise sur une politique de développement des quantités, fusse au détriment de la qualité, et provoque un déséquilibre global du marché.

Les bas prix sur le marché mondial provoqués par l'augmentation des exportations en provenance du Vietnam, découragent les producteurs en Afrique de l'Ouest. De ce fait la production commence à baisser. Les plantations de café sont en train d'être associées avec le cacao, l'huile de palme ou l'hévéa. L'instabilité politique en Côte d'Ivoire envenime la situation à cause de l'attitude négative déclenchée vis-à-vis des travailleurs migrants, ce qui a partiellement conduit au retour de ces derniers vers leurs pays d'origine. Dans l'ouest, où une partie considérable est sous le contrôle des rebelles, le café ivoirien est vendu dans les pays voisins.

ii. **Le cas du coton :**

L'avantage comparatif dont dispose la région repose d'une part sur les systèmes de production (culture pluviale, faibles charges de structure liées à une mécanisation réduite et à une forte intensité en main d'œuvre faiblement rémunérée) et d'autre part, sur la qualité des fibres produites, qui en fait un des meilleurs cotons sur le marché mondial. La valorisation du coton naturel ouest-africain est principalement liée : (i) aux politiques de soutien des filières et des exportations mises en œuvre par les concurrents : Etats-Unis, Union européenne, Chine ; (ii) au développement des fibres synthétiques ; (iii) à la concurrence exercée par le développement des productions avec semences OGM, induisant des croisances importantes des rendements chez certains concurrents ; (iv) à la très faible part du coton transformé dans la région, avant exportation ; (v) à la concurrence exercée sur le marché régional par les importations de fripes.

Tableau 45 : Principaux producteurs régionaux de coton graine

	Production (1000 t)	Part dans la production régionale
Mali	480 000	23,1%
Bénin	411 933	19,8%
Nigeria	331 733	15,9%
Burkina Faso	300 000	14,4%
Côte d'Ivoire	270 000	13,0%
Togo	162 000	7,8%
Autres pays	126 007	6,1%
CÉDÉAO	2 081 673	100,0%

Source : FAO

La région est mobilisée au niveau international pour obtenir le démantèlement des subventions et la compensation des pertes occasionnées par ces dernières sur les filières ouest-africaines (pertes évaluées à 234 millions de dollars pour la zone CEDEAO en 2001). Elle soutient la plainte déposée par le Brésil auprès de l'ORD¹⁰ (OMC).

¹⁰ Organe de règlement des différends.

Tableau 46 : Importance des subventions octroyées par les principaux producteurs et exportateurs de coton

Pays	Exportations 2001/02 (1000 t)	Rang	Production 2001/02 (1000 t)	Rang	Subventions 2001/02 (millions \$)	Aide directe aux exportations (millions \$)
États Unis	2395	1	4420	2	3001	100
Ouzbekistan	810	2	1055	5		
Afrique francophone	769	3	1058	6		
* dont Bénin	148		172		20	
* dont Burkina	123		158			
* dont Mali	139		240		14	
Australie	662	4	723	9		
Union européenne	363	5	542	10	979	
Brésil	147	7	766	8	10	
Egypte	84	11	317	12	23	
Chine	74	12	5320	1	1196	21
Pakistan	39	17	1802	4		
Turquie	28	21	922	7	59	
Mexique	19	25	92	17	18	
Inde	9	31	2686	3	500	
Monde	6471		21505		5844	

Source : CCIC

Plusieurs enjeux se dessinent pour la région dont la bande soudanienne est fortement imprégnée par l'économie du coton, impliquant ainsi les pays sahéliens enclavés (Mali et Burkina Faso) et les pays côtiers (Sénégal, Bénin, Togo, Côte d'Ivoire) : (i) le développement des coopérations transfrontalières entre les différentes sociétés cotonnières nationales de façon à harmoniser leurs stratégies et méthodes d'intervention, réduire les coûts d'approvisionnement en intrants, développer les synergies et réduire les coûts de collecte, d'égrenage et d'acheminement aux ports ; (ii) développer une capacité de transformation au sein de la région de manière à exporter en partie des produits transformés bénéficiant en principe d'une meilleure valeur ajoutée ; (iii) promouvoir la recherche variétale et la recherche agronomique de façon à conserver et améliorer les avantages comparatifs dont bénéficie la région ; (iv) définir une politique cohérente d'importations de textiles et vêtements (y compris le secteur des fripes) de manière à reconquérir une part du marché régional ; (v) promouvoir un label régional et développer une stratégie commune de promotion de la qualité du coton ouest africain ; et enfin (vi) renforcer la capacité de négociation de la région dans les enceintes internationales.

iii. **Le cas des légumes de contre-saison** (haricots verts filets, tomates cerise)

L'Afrique de l'Ouest dispose d'un avantage comparatif naturel pour la production et l'exportation de légumes destinés au marché européen pendant la période hors-saison. Deux exemples typiques sont l'haricot vert et la tomate-cerise. Le tableau présente les données relatives aux exportations de haricots verts. C'est une culture d'exportation considérable au Burkina Faso, Niger, et au Sénégal, malgré le fait que les exportations ont diminué au fil de la dernière décennie au Burkina Faso. Le Mali produisait des haricots pour l'exportation mais les quantités ont baissé pour des raisons organisationnelles et du fait des difficultés dans l'acheminement.

Tableau 47 : Evolution des exportations de haricots verts

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Burkina Faso	0	3 433	1 234
Ghana	0	0	174
Mali	87	207	128
Niger	0	0	11 542
Senegal	0	83	803
Togo	0	4	2
CEDEAO	87	3 727	13 883

Source: FAOSTAT database, 2004 "Beans, green"

Les données sur l'exportation des tomates, la tomate-cerise en particulier, figurent dans le tableau. Les exportateurs les plus importants sont le Ghana et le Sénégal. Chacun a considérablement augmenté ses exportations au cours des dix dernières années. Le Burkina Faso est devenu le troisième exportateur ouest africain de tomates.

Tableau 48 : Évolution des exportations de tomates

(tonnes)	1980-82	1990-92	2000-02
Burkina Faso	148	0	241
Ghana	0	0	1 071
Mali	0	0	5
Niger	0	34	90
Nigeria	0	20	6
Sénégal	52	141	1 601
CEDEAO	199	195	3 014

Source: FAOSTAT database, 2004

La production des légumes de contre-saison se fait de différentes manières. Au Sénégal, par exemple, la production horticole est organisée et s'opère au travers de deux systèmes distincts: (1) la collecte centralisée de la production des petites exploitations est la méthode principale utilisée par les organisations productrices exportatrices; et (2) un système de "sous-traitance", mis en oeuvre par les sociétés exportatrices avec des groupements ou syndicats de petits producteurs organisés en 'GIE' (Groupements d'Intérêt Economique). Les deux structures organisationnelles peuvent coexister au sein d'une seule société exportatrice.

Le problème majeure que les Ouest Africains subissent en ce qui concerne l'exportation des légumes contre-saison vers l'Europe est la concurrence très sévère exercée par les pays méditerranéens. La période au cours de laquelle les pays ouest africains peuvent occuper et fournir le marché européen et durant laquelle les pays européens et méditerranéens ne produisent pas est courte, et des accords particuliers sont négociés entre ces deux ensembles régionaux pour protéger les producteurs européens (calendriers de mise en culture). C'est un défi majeur pour les pays ouest africains de parvenir à exploiter cette opportunité si étroite à cause des problèmes organisationnels et de transport.

Les problèmes organisationnels incluent le manque de connaissance des règles d'exportation, l'insuffisance de capitaux au niveau des commerçants, l'incapacité de respecter les délais de la livraison, la faiblesse des équipements pour le nettoyage et l'emballage, les coûts élevés de l'emballage, et des dispositifs insuffisants de contrôle de qualité phytosanitaire. Les problèmes de transport sont inhérents aux très longues distances, hormis dans le cas des expéditions par avion, et comprennent aussi les problèmes liés au manque de disponibilités et au coût très élevé du fret, car peu concurrentiel.

3.3.4 Synthèse des enjeux liés aux filières

Les enjeux au niveau des exportations concernent peu de produits et peu de pays. Le tableau 49 illustre cette concentration des intérêts sur peu de pays : Le cas de la Côte d'Ivoire a déjà fait l'objet de plusieurs développements dans la mesure où elle concentre à elle seule une majeure partie des exportations au loin. Positionnée sur neuf produits pour lesquels elle assure systématiquement plus de 20% des exportations régionales, la Côte d'Ivoire est la plus concernée par les conditions de la concurrence internationale sur les produits tropicaux, par les problèmes liés aux cascades tarifaires (progressivité des tarifs en fonction du degré de transformation de la matière première) et par conséquent par les opportunités d'accroître la transformation locale des matières premières agricoles (café, cacao, coton, conserves de fruits, etc.). Vient ensuite le Ghana, positionné sur quatre produits (cacao, bananes, ananas, tabac), qui sont aussi des produits sur lesquels la Côte d'Ivoire est en bonne position. Le Bénin est lui-même positionné sur quatre produits (coton, viandes, huile et anacardes).

Les autres pays ne sont pas pour autant désintéressés par les marchés internationaux. Mais leur insertion ne repose dans la plupart des cas que sur un seul ou deux produits : c'est le cas du Sénégal et de la Gambie avec l'huile d'arachide, la Guinée Bissau avec l'anacarde, le Liberia et le Nigeria avec le caoutchouc, le Togo, le Burkina Faso, le Mali avec le coton. Ce dernier produit est véritablement le seul qui fédère les intérêts de plusieurs pays (5 pays réalisent plus de 5% des exportations régionales et au total réalisent 95 % des exportations ouest-africaines représentant environ 15% du marché mondial).

Hormis le cas du coton, qui a d'ailleurs conduit les pays à s'allier pour peser dans les récentes négociations, on assiste à un très grand fractionnement des intérêts entre les pays, compte tenu du fort degré de spécialisation nationale. Par exemple, seuls trois pays ont des intérêts convergents dans l'exportation du cacao, deux pays ont des intérêts communs en matière d'exportation de bananes et d'ananas, etc. La contrepartie, positive, est que les pays sont de ce fait peu en concurrence entre eux, pour la conquête des marchés extérieurs.

La place occupée dans ce tableau par les viandes d'une part et par les « tabacs et cigarettes » doit être traitée à part. Dans le cas des viandes, il s'agit principalement d'échanges intra régionaux et vraisemblablement de quelques flux de réexportation à partir du Bénin. La région est située en « zone grise » du point de vue sanitaire et n'est donc pas habilitée à exporter des viandes sur les marchés internationaux, hors Afrique, c'est à dire vers les pays qui ont éradiqué les principales maladies contagieuses et n'ont plus recours aux vaccins pour contrôler le développement des épizooties.

En revanche on constate que pour les pays enclavés du Sahel, les exportations de viande qui sont destinées principalement aux marchés côtiers et plus secondairement aux marchés d'Afrique Centrale sont très importants. Ces exportations sont essentiellement effectuées sous forme de bétail sur pied. Dans le cas des tabacs et cigarettes, il s'agit d'une part d'entreprises tabacoles franchisées, produisant des cigarettes pour le marché régional, et travaillant sous contrats avec des producteurs. Cette catégorie inclut aussi une part importante de flux de réexportations liés aux disparités tarifaires à l'importation, entre les pays de la sous-région.

Après ce premier tableau qui exprime la concentration des exportations régionales d'un produit donné sur très peu de pays (ne sont retenues que les pays qui représentent plus de 5% en valeur des exportations pour le produit considéré), le tableau suivant exprime l'importance des différents produits d'exportation dans l'ensemble des exportations agricoles d'un pays donné. A nouveau ne sont retenus que les produits qui assurent plus de 5 % des exportations agricoles du pays. Cette approche permet de mettre en évidence les produits pour lesquels la contribution du pays aux exportations de la région est faible - inférieur à 5 % - alors que ce produit représente un enjeu significatif pour les exportations agricoles du pays considéré. C'est notamment le cas :

- Des huiles en Gambie ;
- Du café en Guinée ;
- Du café et du cacao en Sierra Leone ;
- Du coton au Sénégal ;
- Du café et du cacao au Togo.

Tableau 49: Part de chaque pays dans les exportations régionales d'un produit donné

	valeur (1000 \$)	Bénin	Burkina Faso	Cap Vert	Côte d'Ivoire	Gambie	Ghana	Guinée	Guinée Bissau	Liberia	Mali	Mauritanie	Niger	Nigeria	Sénégal	Sierra Leone	Togo	Ensemble pays>5%
Exportations agricoles	4 281 265																	
Cacao	2 206 532				69,7		19,1							10,8				99,6
Coton	533 960	23,4	14,8		25,4						21,9						9,1	94,6
Café	199 111				91,8													91,8
Caoutchouc	198 262				39,4				33,9					24,3				97,6
Viandes	196 419	7,3	8,4				6,4			41,5	15,5	20,2						99,3
Huiles	155 386	7,4			26,3										44,9			78,6
Anacardes	136 644	11,2			31,7			49,2										92,1
Bananes	77 467				91,5		8,2											99,7
Ananas	71 908				63,2		36,4											99,6
Cigarettes-Tabac	55 445		13,2		20,9		26,8						5,5	15,5	9,8			91,7
Nombre de produits stratégiques		4	3	0	9	0	4	1	1	1	2	1	2	3	2	0	1	

(données FAO 2000-2002)

Tableau 50 : Importance des différents produits dans les exportations agricoles de chaque pays

	Exportations agricoles (1000 \$)		Exportations agr/ pays/exports agr/ région		Exportations agr/ exports totales du pays		Cacao	Coton	Café	Caoutchouc	Viandes	Huiles	Anacardes	Bananes	Ananas	Part dans exports du pays
	Exportations agricoles (1000 \$)	Exportations agricoles (1000 \$)	Exportations agr/ région	Exportations agr/ pays	Exportations agr/ exports totales du pays	Exportations agr/ exports totales du pays										
Burkina Faso	136319	3,2%	60,8%				58,0%				12,1%					70
Bénin	184288	4,3%	48,5%				67,7%				7,8%	6,3%	8,3%			90,1
Cap-Vert	253	0,0%	2,5%													
Côte d'Ivoire	2314732	54,1%	53,4%	66,4%			5,9%	7,9%				45,0%				80,2
Gambie	15674	0,4%	53,4%													45
Ghana	517975	12,1%	32,6%	81,3%											5,1%	86,4
Guinée	25207	0,6%	4,0%					18,7%			50,0%					68,7
Guinée-Bissau	70969	1,7%	118,9%										94,7%			94,7
Libéria	70993	1,7%	14,2%						94,6%							94,6
Mali	216223	5,1%	29,7%				54,1%				37,7%					91,8
Mauritanie	34267	0,8%	9,4%								89,0%					89
Niger	72359	1,7%	25,9%								54,9%					54,9
Nigéria	382498	8,9%	2,2%	62,0%					12,6%							74,6
Sierra Leone	7436	0,2%	11,4%	35,4%				23,8%								59,2
Sénégal	144327	3,4%	14,1%				6,4%					48,3%				54,7
Togo	87751	2,0%	27,2%	6,2%			55,3%	7,2%								68,7
CEDEAO+Mauritanie	4281272	100,0%	15,1%	2206532	533960	199111	198262	196419	155386	136644	77467	71908	88,2%			
Nombre de pays pour lesquels le produit > 5% de ses exports				5	6	4	2	6	3	2	0	1				
Part de ces pays dans exports régionales du produit				99,9	96,3%	98,3	58,2	99,3	56,8	60,4	0	36,4				
Nombre de pays assurant plus de 5% des exports régionales du produit				3	5	1	3	6	3	2	2	2				
Part des exports assurée par les pays assurant plus de 5% des exports régionales du produit				99,6	94,6	91,8	97,6	99,3	78,6	92,1	99,7	99,6				

Légende:

- : pays assurant plus de 5% des exportations régionales du produit mais dont le produit représente moins de 5% des exports agricoles du pays
- : pays pour lequel le produit représente plus de 5% de ses exportations agricoles mais qui assure moins de 5% des exports régionales du produit

Du point de vue des importations régionales, on constate que les enjeux sont à nouveau concentrés sur très peu de pays, comme le montre le tableau 51. A l'évidence les pays les plus peuplés, dont l'économie est aussi la plus diversifiée (Nigeria, Ghana, Côte d'Ivoire, Sénégal) sont ceux qui font le plus appel aux importations extra-africaines pour assurer leur approvisionnement alimentaire (70 % des importations régionales). Toutefois, ce sont aussi des pays qui disposent de la capacité de financer ces importations : soit au travers des exportations agricoles (cas du Ghana et de la Côte d'Ivoire), soit grâce aux ressources d'exportation des autres secteurs économiques. S'agissant pour une large part de produits concurrents des productions locales ou de produits substituables, l'ampleur de ces importations illustre le potentiel que représente la demande régionale pour l'agriculture ouest africaine.

Tableau 51: Part de chaque pays dans les importations régionales d'un produit donné

	valeur (1000 \$)	Bénin	Burkina Faso	Cap Vert	Côte d'Ivoire	Gambie	Ghana	Guinée	Guinée Bissau	Liberia	Mali	Mauritanie	Niger	Nigeria	Sénégal	Sierra Leone	Togo	Ensemble pays>5%
Importations agricoles	4 383 456																	
Riz	836 523				14,5		10,7							31,5	16,6	5,7		79
Blé et farine	605 951				8,5		9,3					6,6		49	7,3			80,7
Viandes	471 318	9,8			11,6		14,7							48,4	9,9			94,4
Sucres	408 713						14,9					9,3		50,1				74,3
Lait	327 503				9,9		7,2							47,7	8,7			73,5
Huiles	322 647						5,9						5,5	47,9	11,9			71,2
Cigarettes-Tabac	303 664				10,3		18,8	7,1				8,1	5,8	23,9	7,7			81,7
Pâte de tomate	65 547	10,9					20,4	5,8						33,2	5,4			75,7
Thé	50 384						11,8				26,5	16,9	5,4	10,1	18,9			89,6
Nombre de produits stratégiques		2	0	0	5	0	9	2	0	0	1	4	3	9	8	1	0	

(données FAO 2000-2002)

Le tableau ci-après traduit quant à lui le fait que les grands produits importés tels que le riz, le blé et les farines de blé, les huiles et le sucre occupent quasi systématiquement une place significative dans les importations agroalimentaires des pays de la région. Ces produits représentent en effet plus de 5 % des importations dans 9 à 15 pays, selon les produits.

Tableau 52: Importance des principaux produits dans les importations alimentaires de chacun des pays

	Imports agricoles (1000\$)		Imports agrl/ pays		Riz	Ble et farine	Viandes	Sucres	Lait	Huiles
	Imports agrl du pays/ imports région	Imports agrl/ pays totales du pays	Imports agrl du pays	Imports agrl/ pays totales du pays						
Burkina Faso	3,2%	21,2%	20,3%	9,0%				8,0%	7,0%	
Bénin	3,2%	22,5%	12,1%	5,3%		32,8%		9,1%		
Cap-Vert	1,7%	30,8%	8,1%					5,1%	10,9%	7,2%
Côte d'Ivoire	9,6%	12,0%	29,0%	12,3%		13,0%		7,8%		
Gambie	1,6%	27,9%	17,9%	7,9%				19,2%	16,6%	
Ghana	11,0%	15,7%	18,7%	11,7%		14,4%		12,7%		
Guinée	3,4%	16,3%	23,1%	11,8%				11,0%	5,5%	6,9%
Guinée-Bissau	0,8%	42,0%	40,3%	6,2%				6,3%		7,8%
Libéria	1,7%	19,0%	22,9%	15,1%		7,0%				
Mali	2,8%	16,5%		10,7%				12,1%	9,9%	
Mauritanie	5,0%	54,0%	5,3%	18,5%				17,5%	6,2%	7,1%
Niger	2,9%	33,1%	18,2%	8,9%				8,0%	7,4%	13,8%
Nigéria	37,7%	17,8%	16,0%	18,0%		13,8%		12,4%	9,5%	9,3%
Sierra Leone	2,8%	29,1%	38,7%	8,6%						
Sénégal	10,9%	31,6%	28,9%	9,2%		9,8%			6,0%	8,0%
Togo	1,5%	11,5%	6,6%	31,9%		6,0%				11,2%
CEDEAO+Mauritanie	1	19,0%	836523	605951		471318		408713	327503	322647
Nombre de pays pour lesquels le produit > 5% de leurs imports			15	15		7		9	10	10
Part de ces pays dans les imports régionales du produit			99,4	99,5		95,5		74,5	89,5	85
Nombre de pays assurant plus de 5% des imports régionales du produit			5	5		5		3	4	4
Part des imports assurée par les pays assurant plus de 5% des imports régionales			79	80,7		94,4		74,3	73,5	71,2

Légende

■ : pays représentant plus de 5% des imports régionales mais dont le produit représente moins de 5% des imports alimentaires du pays

■ : pays pour lequel le produit > 5% de ses imports alimentaires mais qui représente moins de 5% des importations régionales du produit

Les graphiques ci-dessous confirment que les enjeux économiques et commerciaux sont assez différents selon les pays et les zones économiques :

- **Pour les pays sahéliens enclavés** : l'enjeu est concentré sur deux produits : le coton exporté hors CEDEAO, et les produits animaux exportés dans la sous-région ; de multiples autres produits font l'objet d'échanges régionaux à partir du Sahel, bien que ne figurant pas dans les graphes : les mangues, l'oignon, les cuirs et peaux (qui font l'objet d'échanges au sein de la région, pour y être tannés, avant d'être réexportés sur le marché international) ... Il convient aussi de raisonner en termes de perspectives, en particulier pour le riz, pour lequel le Mali souhaite se positionner comme un producteur clé, compétitif sur le marché régional, et capable de soutenir la concurrence des importations sur les marchés côtiers. L'enjeu de l'ECOWAP pour ces pays porte :
 - D'une part sur l'intégration régionale des marchés (zone de libre échange effective) afin de réduire les coûts tout au long de la filière et de renforcer l'accessibilité des marchés des pays côtiers et la compétitivité vis-à-vis des importations des pays tiers. L'amélioration du fonctionnement des marchés permet de réduire le besoin de recourir à l'instrument de la protection, qui reste en tout état de cause, coûteux pour les consommateurs. La conception d'une forme de « préférence régionale pour l'approvisionnement alimentaire » est mise en avant par les pays enclavés comme un élément important d'une politique régionale solidaire ;
 - D'autre part, sur l'accès aux marchés extérieurs. Sur ce plan ils attendent de la CE-DEAO qu'elle renforce la capacité de négociation des pays au sein de l'OMC ;
 - Enfin, ces pays sont intéressés à toutes les initiatives d'envergure régionale qui s'inscrivent dans une perspective de diversification des productions exportées et de développement de la valeur ajoutée régionale, au travers de la transformation ;
- **L'ensemble UEMOA** est dans une situation assez particulière. Compte tenu du poids de la Côte d'Ivoire, il a un « profil d'exportateur » assez voisin de celle-ci. La Côte d'Ivoire a misé sur un approvisionnement alimentaire externe, en cherchant à profiter des bas prix résultant des déséquilibres des marchés internationaux, de façon à favoriser un salariat industriel. Comme on vient de le voir, ce profil est tempéré par les spécificités des pays sahéliens enclavés. Du point de vue des intérêts, l'UEMOA cumule les attentes des pays sahéliens enclavés et les attentes des pays côtiers. Compte tenu du niveau réduit de taxation des importations, l'UEMOA doit actuellement miser sur l'amélioration de la compétitivité régionale pour reconquérir le marché intérieur.
- **L'ensemble CEDEAO** a une base d'exportation qui est tout aussi peu diversifiée que l'espace UEMOA. Il doit parvenir à réconcilier les intérêts de l'ensemble des pays de la région pour espérer faire vivre une politique agricole régionale qui réponde aux attentes parfois contradictoires des uns et des autres. La configuration économique et commerciale de l'espace CE-DEAO est fortement influencée par les spécificités de l'économie nigériane. Le Nigeria joue dans l'espace CEDEAO le rôle que joue la Côte d'Ivoire dans l'espace UEMOA.

Par rapport à ces ensembles, il va de soi que trois pays pèseront particulièrement lourd dans la négociation régionale et dans la possibilité de voir émerger une politique régionale effective : la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et par conséquent le Bénin. Voici quelques éléments permettant de clarifier ces enjeux nationaux spécifiques, déterminants pour la réussite du projet régional.

- **La Côte d'Ivoire**

La Côte d'Ivoire est le seul pays de la région qui a développé une véritable stratégie agro-exportatrice et fondé son développement sur l'agriculture, en s'appuyant en partie sur un modèle d'agriculture familiale, mais aussi sur des grandes exploitations agricoles, voire des entreprises de type agro-

industriel. Elle est le pays le mieux positionné sur les marchés extérieurs, avec comparativement aux autres pays, une base exportatrice relativement diversifiée. Qu'il s'agisse du café, du cacao, du coton, du caoutchouc, des huiles ou des fruits tropicaux, elle réalise une part très importante voire dominante des exportations régionales. Elle est aussi un des rares pays de la région à transformer une partie de ses matières premières agricoles et par conséquent à limiter l'impact de l'érosion structurelle des prix des matières non transformées. Elle n'échappe cependant pas complètement aux conséquences de ce phénomène. La crise économique de Côte d'Ivoire est d'ailleurs largement imputable à la chute des cours des matières premières agricoles sur les marchés internationaux, dans un contexte de surévaluation du Franc CFA, dans les années 80 et au début des années 90. C'est le pays qui a pu profiter de la dévaluation pour améliorer son positionnement sur les marchés extérieurs. Aujourd'hui, elle profite sensiblement de la remontée des cours du cacao, lié à un déficit croissant offre/demande.

Malgré la diversification de ses exportations, les deux tiers de ses exportations concernent le cacao pour lequel elle a une position très forte sur le marché international. A noter que la Côte d'Ivoire exporte du sucre sur le marché européen, de l'ordre de 42 000 tonnes en 2001, et importe à peu près l'équivalent du même marché européen.

La Côte d'Ivoire a toujours privilégié ses exportations au loin mais reste toutefois un des pays dont le commerce sous-régional est important en tant qu'acheteur de produits régionaux (en particulier de produits sahéliens) et en tant qu'exportateur. Au delà du commerce, la stratégie de développement agricole de la Côte d'Ivoire a été fondée en grande partie sur une valorisation de la main d'œuvre originaire des pays sahéliens. Acteur majeur de l'UEMOA, la crise que connaît la Côte d'Ivoire rejaillit de ce fait sur l'ensemble des pays de la sous-région.

Pour la Côte d'Ivoire, l'intérêt national et régional se confondent largement. Ses exportations agricoles représentent plus de 50 % de ses exportations et elle couvre par ce biais plus de la moitié des exportations agricoles de la région. L'avenir de la Côte d'Ivoire au plan politique est donc une pièce centrale du puzzle régional au niveau agricole.

Aujourd'hui elle souhaite réduire son extraversion et parvenir à mieux insérer sa base productive dans la sous-région et s'intéresse aux opportunités offertes par son marché d'une part (elle est très déficitaire dans certains produits alimentaires) et par le marché sous-régional d'autre part. En terme d'attentes vis-à-vis de ECOWAP sur le champ commercial, la Côte d'Ivoire poursuit plusieurs objectifs :

- Améliorer l'accès aux marchés extérieurs et par conséquent veiller à la négociation OMC sur ce point précis, et à la négociation de l'APE, qui peut lui permettre de renforcer sa pénétration du marché européen, en conservant un accès privilégié par rapport à ses concurrents asiatiques et latino-américains ;
- Concrétiser la libéralisation interne du marché sous-régional afin de développer ses exportations sur ce marché de proximité ;
- Développer des actions communes dans tous les domaines qui permettent d'améliorer la compétitivité des produits (recherches sur la qualité, biotechnologies, etc.)

• **Le Ghana**

Comparativement à la Côte d'Ivoire, le Ghana a effectué un changement récent dans son approche. Pendant que la Côte d'Ivoire misait sur la croissance agricole et la diversification grâce au financement de programmes de recherche et de développement, le Ghana s'est détourné de l'agriculture au profit de l'industrie pendant les années Nkrumah. Le développement agricole s'est pour l'essentiel appuyé sur des entreprises publiques et des fermes d'État. De plus, le Ghana a conduit une politique économique inefficace fondée sur un État qui cherche à contrôler les exportations de cacao et le marché des produits alimentaires. Le Ghana n'a entrepris des réformes qu'à partir du milieu des années 80, mais l'essentiel de cette période a été marquée par une très forte inflation, des taux d'intérêts élevés et une dépréciation de la monnaie. Bien que le nouveau gouvernement ait renversé la situation, il a fallu at-

tendre plusieurs années avant que les investisseurs retrouvent une confiance suffisante pour entreprendre les investissements qui ont caractérisés la dynamique de développement agricole en Côte d'Ivoire.

Le Ghana a traditionnellement accordé plus d'importance au développement de ses exportations au loin plutôt qu'à l'intégration aux marchés régionaux. Une des raisons repose sur sa très forte dépendance vis-à-vis des exportations de cacao. Une autre raison tient sans doute au fait qu'il s'agit d'un pays anglophone, entouré par plusieurs pays francophones disposant d'une monnaie commune, et maintenant d'une union douanière. Cependant cela n'a pas empêché les échanges commerciaux informels qui reposent sur des groupes ethniques communs, n'ont pas besoin de signer de contrats formels et échangent les monnaies sur un marché parallèle des changes. Il est désormais un acteur important du commerce sous-régional en tant qu'importateur de produits animaux, de produits maraîchers (oignons, tomates...), et en tant qu'exportateur de maïs. Il est aussi un pays de transit très important. Cette position s'est consolidée avec la crise en Côte d'Ivoire, du fait que les pays sahéliens ont dû trouver des alternatives pour expédier le coton et débarquer les denrées achetées sur le marché mondial. Aussi, le Ghana joue-t-il un rôle très actif dans la dynamique d'intégration sous-régionale.

La sécurité alimentaire est un objectif essentiel de l'agriculture ghanéenne, mais cela ne se confond pas avec une notion d'autosuffisance alimentaire, que ce soit au niveau national ou régional. Le Ghana cherche à assurer la sécurité alimentaire au travers d'une stratégie de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Pour l'essentiel, cela se fait au travers du développement agricole et du commerce international. La croissance économique peut être facilitée par l'amélioration des prix mondiaux du cacao, en particulier si la crise en Côte d'Ivoire perdure. Le défi pour le Ghana à ce stade est la diversification de son économie agricole, à la fois pour les marchés internes et externes, Ainsi, il y a eu d'importants efforts pour développer les cultures d'ananas et d'autres produits horticoles, mais aussi le manioc pour l'exportation. Priorité est aussi donnée à la promotion d'une sélection de produits industriels tels que le caoutchouc, le coton, la canne à sucre, l'huile de palme, la noix de coco, le cacao, le café et les noix de cajou, comme matière première pour l'industrie. Aujourd'hui le Ghana a une structure de production extrêmement diversifiée mais conserve une structure d'exportation qui repose encore très largement sur le seul cacao : plus de 80 % de ses exportations agricoles, et à un niveau bien moindre sur les fruits tropicaux : ananas et bananes.

- **le Nigeria**

Le cas du Nigeria a déjà fait l'objet de multiples développements dans les parties précédentes. Sa production représente de l'ordre de la moitié de la production régionale. Il en va de même pour la consommation alimentaire. Compte tenu de l'orientation pétrolière de son économie, le Nigeria ne mise pas sur ses exportations agricoles et dispose des ressources nécessaires au financement de ses importations. Au plan régional il constitue un pôle de structuration des échanges, qu'il s'agisse d'importer des produits issus des pays voisins ou d'importations en provenance du marché international débarquées sur les ports nigériens ou faisant l'objet de trafics en provenance des ports des pays voisins. Le fait marquant de la politique nigérienne réside dans sa politique commerciale qui est la plus protectionniste de l'Afrique de l'Ouest. Le développement de la demande nigérienne est à l'évidence une opportunité considérable pour les pays voisins, ouest-africains mais aussi d'Afrique Centrale (Cameroun, Tchad, Centrafrique en particulier). Mais le Nigeria dispose aussi d'un potentiel énorme de production qui peut lui permettre une grande autonomie. Disposant de capitaux importants et d'entrepreneurs, le Nigeria peut être en mesure de jouer un rôle structurant au niveau régional, s'il parvient à inscrire les réformes de ses politiques économiques et commerciales dans la dynamique de convergence régionale.

- **Le Bénin**

Interface entre le marché international et le Nigeria, entre l'UEMOA et le Nigeria, le Bénin occupe une position stratégique dans la région sur le plan commercial. Situé dans l'espace UEMOA, son commerce n'en est pas moins totalement polarisé par le Nigeria. Le Bénin a la particularité de faire reposer

une grande partie du financement de l'État sur le commerce de réexportation de produits fortement taxés ou prohibés à l'entrée au Nigeria. De ce fait, la stratégie même du Bénin est d'exploiter les divergences de politiques de commerce extérieur entre les pays de la zone franc et le Nigeria (Cf. partie « Diagnostic » et tableau de synthèse sur les enjeux nationaux). Vu l'importance de cette activité de réexportation dans la dynamique du Bénin, il va de soi qu'une politique régionale fondée sur l'harmonisation des politiques de commerce extérieur des pays de la région tarirait une des principales sources de revenu de l'État et de nombreux opérateurs de toutes dimensions. Aussi, il est clair que la politique régionale devra considérer ce problème pour que les acteurs puissent reconvertir leurs activités.

Outre cette fonction particulière dans le sous-espace Est, le Bénin a très fortement accru ses exportations agricoles, en les multipliant par près de 10 en 20 ans. Cette position s'est acquise essentiellement grâce au boom de la production et des exportations de coton. Enfin, le Bénin est positionné sur les exportations d'huile de palme et d'anacardes.

Le Bénin dispose d'un potentiel de terres irrigables très important, de l'ordre de 320 000 ha, représentant un potentiel de production de 750 000 tonnes de paddy. Sur la base de ce potentiel, le Bénin se positionne clairement comme exportateur de riz vers son voisin déficitaire, le Nigeria.

Autres spéculations qui occupent une place très importante dans l'économie agricole béninoise : les tubercules. Avec respectivement 2,4 et 1,7 millions de tonnes de manioc et d'ignames, le Bénin est un des principaux producteurs de la région, aux côtés du Nigeria, de la Côte d'Ivoire et du Ghana. Il s'agit donc pour le Bénin d'un enjeu régional important et qui se pose à trois niveaux : (i) la structuration des filières et l'amélioration de la compétitivité par rapport aux autres producteurs de l'espace central (Ghana et RCI) pour les exportations dans la sous-région ; (ii) le développement de la valorisation des tubercules dans l'alimentation animale sous-régionale ; et (iii) la coopération entre pays concernés pour développer des capacités d'exportation sur les marchés internationaux (cossettes de manioc) ce qui impose un triple effort : développement des technologies appropriées de transformation ; effort de compétitivité important permettant d'être concurrentiel par rapport aux exportateurs asiatiques ; et enfin, efforts de valorisation du produit et de recherche de marchés.

Graphique 24 : Concentration des exportations agricoles de plusieurs pays ou groupes de pays

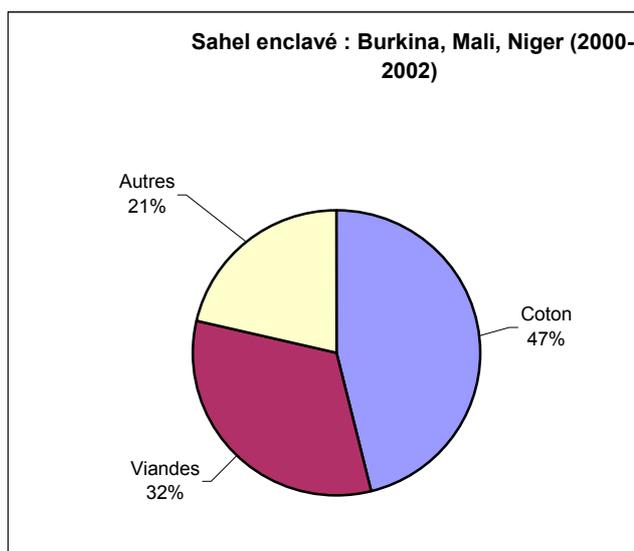
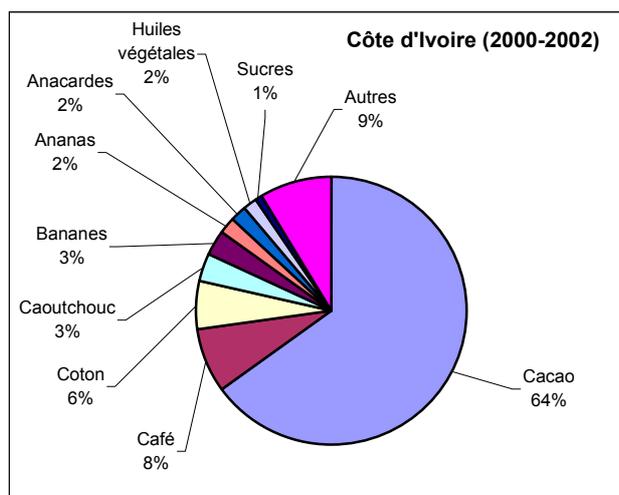
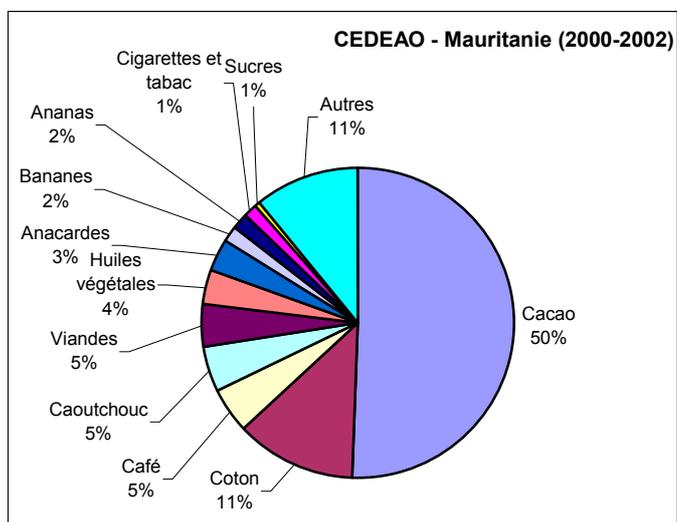
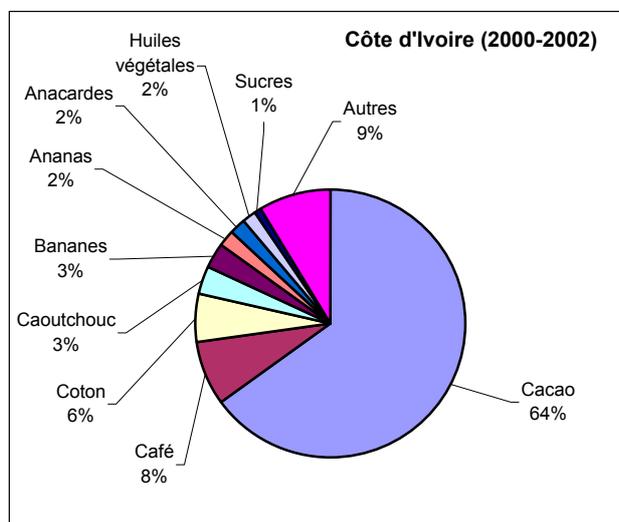
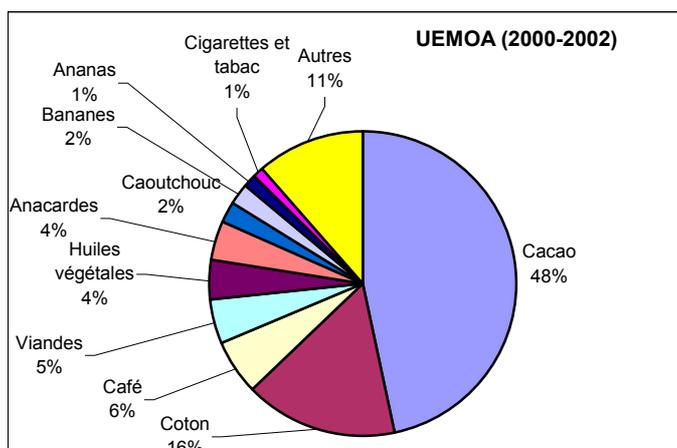
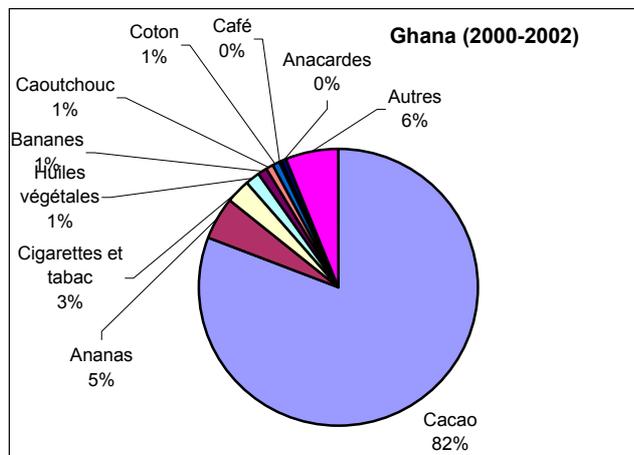
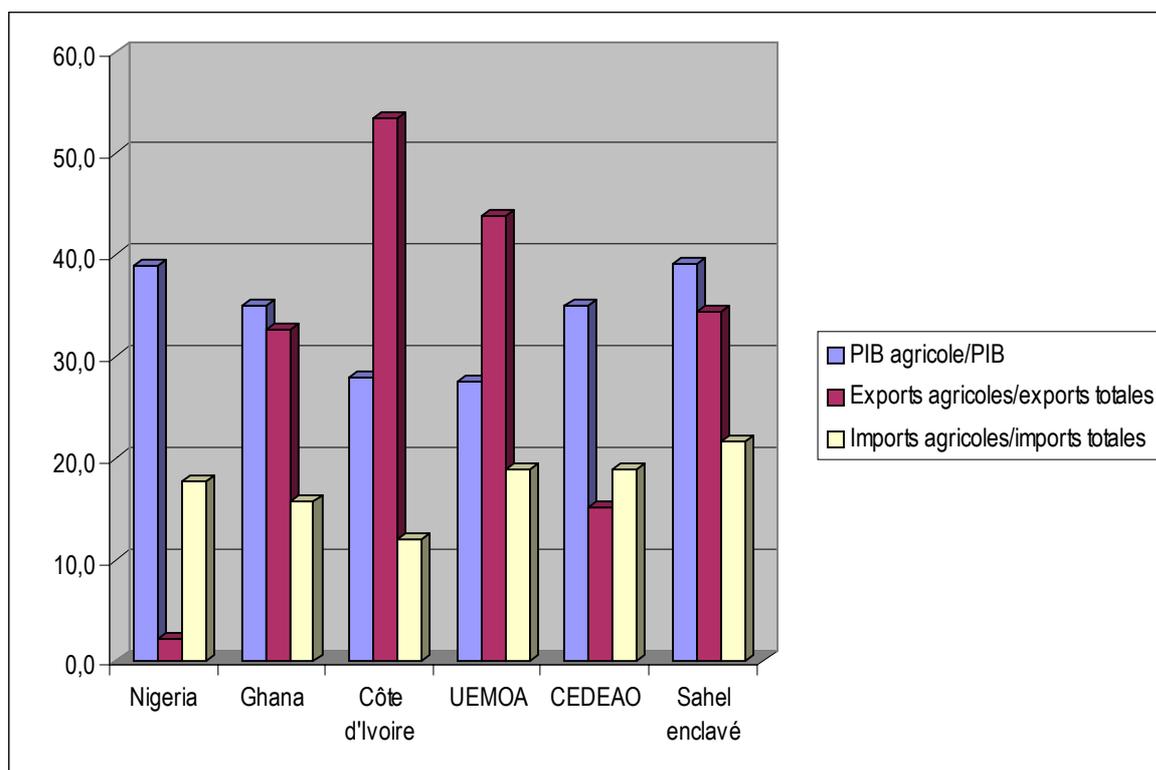


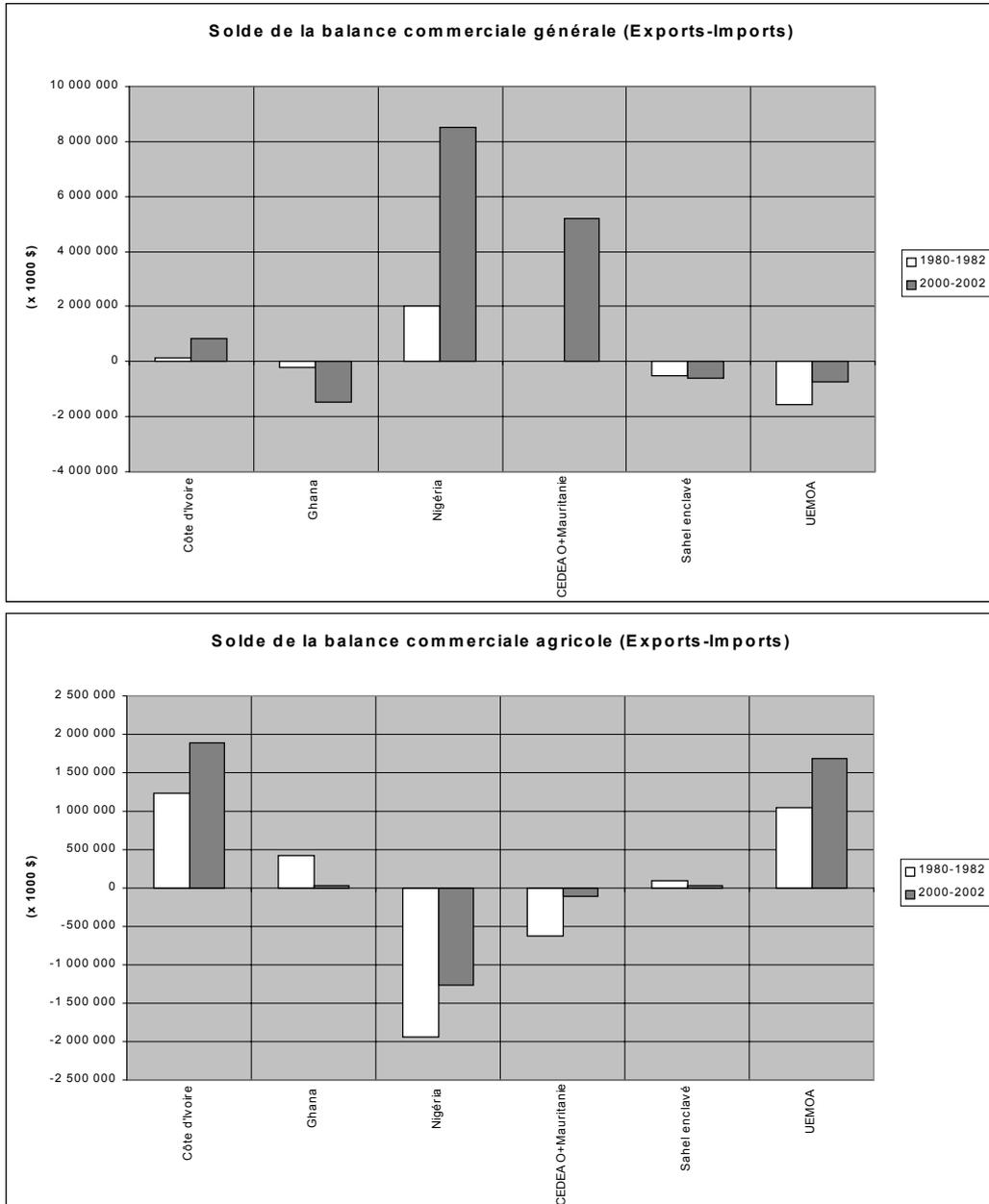
Tableau 53: Résumé des principaux paramètres pour les grands pays agricoles et les zones d'intégration

2000-2002	Nigeria	Ghana	Côte d'Ivoire	UEMOA	CEDEAO	Sahel enclavé
population (1000 hab)	120 047	20 176	16 691	75 131	236 494	35 527
Pop. Urbaine (%)	45	36	44	34	39	25
PIB (mio \$)	42 569	6 546	11 562	28 783	83 753	7 690
valeur de la production agricole (mio \$)	16 602	2 291	3 237	8 873	29 316	3 016
exportations totales (mio \$)	17 781	1 590	4 334	7 354	28 316	1 231
importations totales (mio \$)	9 284	3 064	3 481	8 090	23 095	1 811
Exportations agricoles (mio \$)	382	518	2 315	3 227	4 281	424
importations agricoles (mio \$)	1 653	481	418	1 535	4 383	393
solde export - import total (mio \$)	8 497	-1 474	853	-736	5 221	-580
solde export - import agricole (mio \$)	-1 271	37	1 897	1 692	-102	31
PIB agricole/PIB	39,0	35,0	28,0	27,5	35,0	39,2%
Exports agricoles/exports totales	2,2	32,6	53,4	43,9	15,1	34,4%
Imports agricoles/imports totales	17,8	15,7	12,0	19,0	19,0	21,7%

Graphique 25: Synthèse de quelques indicateurs clés



Graphique 26 : Solde de la balance commerciale générale et agricole pour quelques pays ou groupes de pays



Hormis dans le cas de l'UEMOA, les tendances observées en 1980/82 en matière de solde de la balance commerciale générale – excédent ou déficit - se sont confirmées 20 ans plus tard : le Nigeria, la Côte d'Ivoire et l'ensemble CEDEAO ont amélioré leur solde positif de la balance commerciale ; celle du Ghana, déficitaire, s'est dégradée depuis, tout comme celle des pays sahéliens enclavés. En revanche le solde négatif de la balance commerciale de l'ensemble de l'UEMOA s'est quelque peu réduit sur la période.

Dans le domaine agricole, la balance commerciale du Nigeria s'est améliorée, sans doute du fait de sa politique fortement protectionniste. L'amélioration de la balance, positive, des pays de l'UEMOA ne doit pas occulter une certaine dégradation de la situation des pays sahéliens enclavés.

3.4 L'insertion internationale de l'agriculture ouest-africaine

L'analyse des enjeux régionaux abordée au niveau des principales filières agroalimentaires a montré une importante diversité de situations, qui tiennent à la compétitivité des filières ouest-africaines, aux

politiques que développent les concurrents pour se positionner sur les marchés internationaux ou restreindre l'accès à leurs propres marchés, aux choix de tel ou tel pays de la région de privilégier un approvisionnement à bas prix sur les marchés internationaux ou au contraire de privilégier un approvisionnement local.

Pour se développer, l'agriculture régionale a besoin de reconquérir son propre marché et de se redéployer sur les marchés extérieurs. Pour ce faire, elle doit parvenir à définir les filières les plus porteuses d'avenir, agir sur les cadres d'insertion dans les échanges internationaux, agir sur les règles commerciales internationales et, le cas échéant se prémunir des distorsions de prix véhiculées par le marché international.

Cette partie traite précisément de ces cadres internationaux qui constituent les modes d'intégration dans les échanges de produits agricoles, et des principaux enjeux qui se dessinent et nécessitent un positionnement clair et cohérent de l'ensemble des pays membres de la CEDEAO.

La région est concernée par plusieurs cadres d'insertion dans les échanges internationaux, et ceci constitue en soi un des enjeux pour l'agriculture régionale :

- Tous les pays de la CEDEAO sont membres de l'OMC hormis le Cap Vert et le Liberia. Le Cap Vert est observateur et son processus d'accession comme membre est en cours ;
- Tous les pays de la CEDEAO sont membres du groupe ACP¹¹ et à ce titre sont signataires de l'accord entre l'Union européenne et cet ensemble de pays en développement, accord fondé sur la cogestion de l'aide au développement, des institutions communes et des dispositions commerciales particulières depuis 1963¹² ; Dans ce cadre ils sont impliqués dans la préparation du contenu de l'Accord de partenariat économique (APE) ;
- Tous les pays de la région sauf le Nigeria, la Côte d'Ivoire et le Ghana sont classés parmi les PMA. A ce titre ils bénéficient d'un certain nombre d'exemptions à l'OMC et sont bénéficiaires de l'initiative européenne « tout sauf les armes » ; La situation particulière de la Côte d'Ivoire pourrait la conduire à rejoindre le groupe des PMA¹³ ;
- Tous les pays hormis le Burkina Faso, le Liberia et le Togo sont éligibles à l'initiative américaine en faveur du développement du commerce avec l'Afrique, l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) ;

3.4.1 Les enjeux agricoles régionaux dans la négociation commerciale à l'OMC

Suite à l'échec de la conférence de Cancun, c'est l'accord agricole de 1994 qui fait encore référence pour les engagements internationaux vis à vis de l'OMC. Celui-ci porte sur l'accès au marché, le soutien interne et la concurrence à l'exportation. D'autres accords internationaux portent sur les normes, les obstacles techniques au commerce (OTC), les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et la propriété intellectuelle. Les négociations agricoles devraient reprendre officiellement avec en toile de fond les débats qu'ont animé les pays ouest africains sur le dossier du coton.

D'une manière générale, les pays en développement bénéficient d'un traitement spécial et différencié (TSD) sur les différents volets de l'accord de Marrakech. L'engagements de réduction des aides publi-

11 Groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique

12 Les Accords de Yaoundé signés en 1963 avec les nouveaux États indépendants, puis les quatre Conventions de Lomé qui vont se succéder de 1973 jusqu'à 2000, avant de donner lieu à l'Accord de Cotonou

13 les critères d'admission par les Nations Unies sont les suivants : Un critère de bas revenu, basé sur une estimation moyenne, sur trois années, du Produit intérieur brut par habitant (inférieur à 900 dollars pour les nouvelles entrées dans la catégorie, supérieur à 1035 dollars pour les sorties). Un critère de retard dans le développement du capital humain, basé sur un indice révisé de qualité de vie physique comprenant les indicateurs ; (a) d'apport en calories, (b) de santé, (c) de scolarisation, et (d) d'alphabétisation des adultes. Et un critère de vulnérabilité économique, basé sur l'indice de vulnérabilité économique comprenant des indicateurs (a) d'instabilité des exportations de biens et de services, (c) de l'importance économique des activités non-traditionnelles (part du secteur manufacturier et des services modernes dans le PIB), (d) de concentration des exportations de marchandises et (e) des handicaps créés par la petite dimension économique (mesurée par la population en logarithme)

ques n'est que les 2/3 de ceux des autres pays. Les PMA sont même exemptés de réduction. La durée de mise en œuvre est plus longue (10 ans au lieu de 6 ans) et ils bénéficient d'un accès à certains instruments spécifiques.

3.4.1.1 Les aménagements pour les PED

i. L'accès au marché

Les PED (pays en développement) ont pour la plupart converti leur système douanier en tarifs plafonnés à des taux dits consolidés. La réduction moyenne des droits de douane n'est que de 24 % de ces tarifs consolidés (min. 10 % par produit) (contre 36 pour les pays développés). Les PMA n'ont aucune obligation de réduction.

Parmi les instruments spécifiques, il faut citer la clause de sauvegarde spéciale. Elle consiste à octroyer aux pays la possibilité d'augmenter les droits en cas de hausse du volume importé ou de forte baisse des prix des produits importés. Toutefois, elle ne peut pas être utilisée lorsque le pays a fait le choix de consolider à des taux plafonds, ce qui est le cas des pays de la CEDEAO comme de l'immense majorité des PED. Elle s'ajoute à la clause de sauvegarde générale qui permet à tout pays d'invoquer une détérioration de la balance des paiements, la protection contre le dumping, la protection de la santé etc. pour modifier temporairement son régime douanier.

Ces dispositions expliquent les remises en cause de la part des PED :

1. Après Marrakech, les droits de douane dans le secteur agricole sont restés très élevés, le soutien global a même augmenté dans les pays développés entre 1994 et 1998. La réduction significative des niveaux de protection, notamment pour les pics tarifaires, sera l'un des points clés des négociations futures.
2. La clause de sauvegarde spéciale n'est pas accessible à la plupart des pays en développement, alors qu'elle est utilisée assez fréquemment par les pays développés. Les négociations devraient porter sur l'élargissement de l'accès à cette clause (demande de nombreux pays en développement) et sur les critères d'utilisation.
3. Les pays développés ont souvent maintenu des quotas tarifaires négociés de façon bilatérale et peu transparente. Il s'agit de mesures qui sous couvert de concessions à certains pays, pénalisent les autres. Certains PED se sentent lésés et suggèrent une réforme des mécanismes d'attribution des licences, un accroissement du niveau des quotas et surtout une baisse des tarifs pour les importations hors quotas. Les pays d'Afrique de l'ouest toutefois ne sont en général guère touchés par ces restrictions.

ii. Le soutien interne

Les PED sont exemptés de réduction du soutien à l'investissement agricole, aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu, au remplacement des cultures illicites. Il n'y a pas de restriction pour l'exemption générale dont bénéficient les PMA.

iii. La concurrence à l'exportation

La concurrence à l'exportation est probablement l'un des sujets de négociation les plus conflictuels. Les subventions à l'exportation, principalement utilisées par l'Europe, sont fortement critiquées par une très grande majorité des membres de l'OMC. Elles apparaissent souvent comme la caricature d'une concurrence déloyale. La dénonciation dans le cadre de l'organe de règlement des différends l'atteste, qu'il s'agisse de la politique de la banane, du sucre ou du coton par exemple.

Pour les PED l'accord ne concerne pas les subventions réduisant le coût de commercialisation des produits exportés, les subventions au transport intérieur pour les produits exportés. La réduction des aides directes à l'exportation est limitée à 14% pour les volumes et 24 % pour le budget, sur 10 ans. Les PMA n'ont pas d'obligation de réduction.

iv. Les considérations non-commerciales

L'Accord agricole fait explicitement référence, mais de façon très succincte, aux considérations autres que d'ordre commercial. Il prévoit, dans son préambule, que les nouvelles négociations dans le secteur agricole devront prendre en compte ces aspects non commerciaux, et en cite deux : la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement.

La multifonctionnalité de l'agriculture fait l'objet d'intenses discussions. La plupart des pays considèrent aujourd'hui que le marché ne prend pas suffisamment en compte certaines fonctions de l'agriculture (environnement, aménagement du territoire, sécurité alimentaire...) et qu'une intervention de l'Etat est dès lors justifiée. C'est notamment dans ce cadre que les pays en développement pourraient défendre des politiques actives de sécurité alimentaire.

Tableau 54 : Engagements comparés des PED et des pays développés.

Mesures	Pays développés	PED (PMA exemptés)
<i>L'accès au marché</i>		
Réduction des droits de douane (Min par ligne tarifaire)	36% (15%)	24% (10%)
Période (base 1986-88)	6 ans	10 ans
Taux min d'importation	5%	4%
Date limite	2 000	2005
<i>Le soutien interne</i>		
Réduction de la MGS	20%	13,30%
période (base 1986-88)	6 ans	10 ans
clause de minimis	5%	10%
% de la production		
exceptions	Boites bleue et verte	Boites bleue, verte et S+D
clause spéciale de sauvegarde	oui	Si tarification
clause de modération	2003	2003
<i>L'exportation</i>		
Réduction des subventions à l'exportation par produit	36%	24%
Réduction du volume d'exportations subventionnées	21%	14%
période (base 1986-88)	6 ans	10 ans
Exceptions	-	Aides à la commercialisation et au transport

Source : Iram-Solagral 2002

3.4.1.2 L'impact global des accords de l'OMC pour les PED :

L'attention a été surtout portée sur l'impact en matière d'accès au marché. On estime en général que l'impact est limité car les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont déjà imposé d'ouvrir largement les marchés des PED. Il en résulte que le choix de « taux plafonds » pour la plupart des PED, est souvent supérieur aux taux appliqués. La protection des marchés des PED n'est donc pas assurée car la hausse des tarifs doit être permise par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). On confère donc souvent à tort à l'OMC la responsabilité de la baisse des tarifs douaniers alors qu'existe, pour les pays de la CEDEAO notamment, une forte latitude pour mettre en œuvre les taux consolidés, plus élevés.

De surcroît, alors qu'ils n'utilisent pas cette possibilité des taux plafonds, les PED n'ont plus la permission d'invoquer la clause de sauvegarde spéciale si le pays a choisi le principe du taux plafond.

Tableau 55 : Droits de douane consolidés à l'OMC par certains pays de la CEDEAO pour les produits agricoles

	Droits de douane consolidés	Droits de douane additionnels consolidés	Total tarifs consolidés	Taux effectivement appliqués
Bénin	60	18	78	
Burkina Faso	100	50	150	
Sénégal	30	150	180	44
Côte d'Ivoire	15	200	215	20
Ghana	98	0,2	98,2	22

Source : OMC

3.4.1.3 Les points de négociation actuels

Le nouveau cycle de négociation enclenché à Doha et dont Cancun devait marquer une étape importante, prévoit d'aborder la question du traitement spécial et différencié (TSD). Cela fera partie intégrante des éléments de négociation, de façon à tenir compte des besoins spécifiques de développement, « y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural ». Certains observateurs estiment que cette façon permettra d'aborder la question de la boîte développement, défendue par 15 pays parmi lesquels le Sénégal, regroupés au sein du groupe des « Amis de la boîte développement ». Cette proposition est un moyen de palier la contrainte budgétaire des pays du Sud, qui n'ont pas les moyens de soutenir leurs agricultures, malgré les libertés qui leur sont accordées dans le cadre du Traitement Spécial et Différencié (aides à l'investissement agricole, subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu).

On peut toutefois citer d'autres enjeux importants :

- La limitation ou la suppression de la progressivité des droits de douane qui empêche d'autant plus les produits d'être exportés que les tarifs douaniers progressent avec le degré d'élaboration de ces produits. Les PED notamment sont alors cantonnés dans un rôle d'exportateurs de matières brutes.
- La possibilité de recourir à la clause de sauvegarde spéciale, même pour les pays qui ont choisi de tarifier par des taux plafonds, de façon à pouvoir réagir à une chute importante des prix mondiaux sur un produit dont la filière de production est jugée stratégique pour le pays ;
- L'élargissement du traitement spécial et différencié pour les pays en développement afin de favoriser leurs exportations, en leur permettant par exemple de conserver des entreprises commerciales d'Etat pour la vente à l'exportation (exemple du coton).
- Enfin, l'accord de l'OMC prévoit une mise en cohérence des règles de l'OMC avec celles des Institutions de Bretton Woods et réciproquement. Non appliquée jusqu'à ce jour, cette mise en cohérence est nécessaire pour que les pays concernés puissent bénéficier des marges de manœuvre qui leur sont offertes et qui ne sont pas appliquées (taux plafonds notamment).

3.4.2 La propriété intellectuelle

3.4.2.1 La protection des variétés végétales

La protection des variétés végétales est établie par l'article 27.3 de l'ADPIC (Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). L'ADPIC oblige les pays membres à protéger les variétés végétales soit par des brevets soit par un système sui generis. La plupart des PED ont opté pour le système sui generis et notamment pour le système UPOV (Union internationale pour la protection des obtentions végétales). La Convention de l'UPOV a été créée en 1961 et modifiée en 1978 et 1991. Elle a pour principe de protéger les obtentions végétales via des certificats, c'est à dire que tout utilisateur doit payer des royalties à l'obteneur sauf dans deux circonstances : pour l'utilisation à des fins de recherche et pour l'utilisation des semences de ferme : « privilège de l'agriculteur ».

146 pays sont membres de l'UPOV. Cependant, peu d'entre eux (22) ont réussi à mettre en place une législation avant la date butoir, fixée au 1^{er} janvier 2000. Pour les pays les moins avancés membres de l'OMC (29), l'échéance de mise en application est fixée au 1^{er} janvier 2006. Actuellement, 47 pays en développement ne sont pas en conformité avec l'accord, et pourraient donc faire l'objet de rétorsions commerciales, soit 70 % des pays en développement membres de l'OMC.

Pour les PED quatre questions principales sont au centre des négociations: l'utilisation des semences à la ferme, l'appropriation du vivant et le bio-piratage, le maintien de la biodiversité et les liens entre l'ADPIC et les autres conventions et traités internationaux.

1. La FAO estime que 90% des semences des cultures alimentaires de base (céréales, racines et tubercules) utilisées dans les pays du Sud sont des semences de ferme⁽¹⁴⁾. Potentiellement, le marché est donc très important, et suscite beaucoup de convoitises. Mais si l'on veut effectivement diffuser le progrès génétique, il faut permettre la multiplication et l'échange des semences de ferme et préserver les acquis de la sélection réalisée par les agriculteurs au cours des siècles en adaptation à leurs conditions locales de production.
2. Les pays africains ont adopté une position d'opposition totale au brevetage des végétaux et des animaux.
3. Ils reconnaissent les principes de la Convention sur la biodiversité et notamment de la souveraineté nationale dans l'ADPIC. Ils prônent le maintien des pratiques paysannes traditionnelles et la reconnaissance du privilège de l'agriculteur et enfin militent pour une reconnaissance des richesses en matière de biodiversité et le partage des bénéfices qui en résultent. On sait que, par exemple, certaines variétés issues d'une sélection ancestrale – comme l'oignon violet de Galmi – font l'objet de négoce de la part de firmes du Nord qui les ont inscrites à leur catalogue sans contrepartie pour les pays dont elles sont issues.
4. Enfin, ils insistent sur l'interdiction de tout droit ou pratique qui affaiblirait la souveraineté alimentaire des pays en développement.

3.4.3 Les négociations sur les normes

Alors que les protections tarifaires et non-tarifaires ne cessent de décroître, les normes sanitaires et techniques sont de plus en plus prégnantes. Comme le craignent les pays en développement ces normes peuvent devenir des outils de protection très efficaces. Toutefois, il ne s'agit pas de remettre en cause l'utilisation de ces normes (protection de la santé et animale, protection de l'environnement...), mais de faire en sorte que les intérêts des PED soient mieux pris en compte. Cela suppose :

- une plus forte participation des PED dans les systèmes de normalisation internationale (OIE¹⁵, Codex Alimentarius, CIPV¹⁶) ;
- une formation adéquate des experts pouvant participer aux travaux de ses organismes ;
- des moyens matériels, financiers et humains suffisants pour appliquer les normes imposées aujourd'hui par les pays développés.

Ceci implique l'application des articles de l'Accord SPS et l'Accord OTC (Obstacles techniques au commerce) relatifs à l'assistance technique. Mais c'est aux instances régionales ou aux Etats-membres d'en faire la demande auprès des autres membres de l'OMC. Comme pour les autres Accords la mise en commun des expertises nationales et une « représentation régionale » peut permettre des économies d'échelle et donc une meilleure représentation dans les instances internationales.

14 Source : International workshop on seed security for food security. FAO 1998.

15 Office International des épizooties

16 Convention internationale pour la protection des végétaux

Tableau 56 : Résumé des positions d’Afrique de l’ouest sur les différents volets de l’OMC

Groupe de pays	Accès au marché	Subventions aux exportations	Soutien interne	Considérations non-commerciales	Boîte développement
Situation	<ul style="list-style-type: none"> • multiples conditions d’accès aux marchés des pays développés pour les pays en développement ; • existence de pics tarifaires et progressivité des droits pour protéger les industries de transformation des matières premières agricoles dans les pays développés ; • le déclenchement des mesures de sauvegarde est trop compliqué pour être mobilisé dans des délais suffisamment courts 	<ul style="list-style-type: none"> • concurrence déloyale liée à l’octroi de subventions aux exportations par les pays développés ; • les PMA sont traités de façon équivalente aux pays développés 	<ul style="list-style-type: none"> • utilisation parfois abusive des paiements directs dans les pays développés (distorsion de concurrence) ; • faiblesse des ressources budgétaires dans les PED, ne permet pas d’utiliser cet instrument 	<ul style="list-style-type: none"> • les produits stratégiques pour la sécurité alimentaire sont considérés comme tous les autres produits 	<ul style="list-style-type: none"> • bien que stratégique pour le développement socio-économique des PED, l’agriculture est traitée comme n’importe quel secteur économique
UEMOA (05/2001)	<p>Accès en franchise de douane des produits agricoles des PMA aux marchés des pays développés ;</p> <p>Baisse des pics tarifaires et de la progressivité des droits ;</p> <p>Extension de la Clause Spéciale de sauvegarde à tous les PED</p>	<p>Elimination des subventions à l’exportation ;</p> <p>Flexibilité pour les PMA dans l’utilisation de ces subventions</p>	<p>Baisse des soutiens internes dans les pays développés (limitation de l’utilisation abusive de la boîte verte, suppression de tout soutien découplé) ;</p> <p>Augmentation des niveaux de minimis</p>		Soutien à la boîte développement
Groupe africain (05/2001)	<p>Accorder un crédit aux pays en développement pour la libéralisation autonome qu’ils ont opérée ;</p> <p>Les préférences traditionnellement accordées aux pays en développement devraient rester significatives et être contraignantes dans le cadre de l’Accord sur l’agriculture.</p> <p>Nouvelles préférences ou préférences améliorées offertes à des conditions et suivant des modalités plus favorables que l’accès préférentiel aux marchés existant ;</p> <p>Mesures spéciales pour aider les petits exportateurs et ceux qui exportent un nombre restreint de produits de base à profiter des contingents tarifaires ouverts sur les principaux marchés ;</p> <p>Les réductions tarifaires devraient être fondées sur les taux finals consolidés ;</p> <p>Accès en franchise de douane des produits agricoles des PMA aux marchés des pays développés ;</p> <p>Baisse des pics tarifaires et de la progressivité des droits ;</p> <p>Réexamen du mécanisme de sauvegarde spécial et mécanisme de sauvegarde approprié pour les pays en développement</p> <p>Maintien des taux consolidés dans les PED</p>	<p>Réduction puis élimination des subventions à l’exportation</p> <p>Flexibilité accrue pour les PMA dans l’utilisation de ces subventions</p> <p>Discipline pour les crédits à l’exportation, les garanties de crédits à l’exportation et les programmes d’assurance en tenant compte des besoins particuliers des pays importateurs nets de produits alimentaires et des PMA.</p>	<p>Baisse des soutiens ayant des effets de distorsion sur les marchés internationaux, Définir plus rigoureusement les critères de la boîte verte ;</p> <p>Rendre plus souple l’utilisation des mesures de minimis pour les PED</p> <p>Permettre aux PED développement ayant une MGS nulle d’accorder au besoin un tel soutien dans le cadre de leurs programmes de développement</p> <p>Subventions aux intrants et à l’investissement pour les agriculteurs à faibles revenus ou dotés de ressources limitées</p> <p>Elargissement de la portée du traitement spécial et différencié pour permettre de recourir à des mesures de politique générale accessibles sur la viabilité des petites exploitations et de celles qui pratiquent l’agriculture de subsistance, la lutte contre la pauvreté en milieu rural, la sécurité alimentaire ainsi que la diversification des produits.</p>	<p>La libéralisation du commerce doit tenir compte des considérations autre que d’ordre commercial comme la sécurité alimentaire, le développement durable et la lutte contre la pauvreté</p>	

Pays	TSD	SPS / OTC	ADPIC	Sécurité alimentaire	Autres
UEMOA (05/2001)	Maintien du TSD ; Plus de flexibilité pour les PED et les PMA pour protéger les petits agriculteurs	Appliquer les mesures prévoyant la fourniture d'une assistance technique aux PED		Adoption de mécanismes opérationnels pour mettre en œuvre la Décision de Marrakech	Négociation d'une clause de conformité minimale entre les mesures autorisées par l'OMC et les conditionnalités du FMI et de la BM
Groupe africain (05/2001)	Élargissement du TSD Mécanisme de sauvegarde approprié pour les pays en développement	Appliquer les mesures prévoyant la fourniture d'une assistance technique aux PED Et reconnaissance des équivalences.	Opposition totale au brevetage des végétaux et des animaux Reconnaissance des principes de la Convention sur la biodiversité et notamment de la souveraineté nationale dans l'ADPIC Maintien des pratiques paysannes traditionnelles et reconnaissance du privilège de l'agriculteur Reconnaissance des richesses en matière de biodiversité et partage des bénéfices	Création d'un fonds inter-organisation pour aider les PMA et les PINPA, à régler leurs factures d'importation de produits alimentaires lorsque les prix dépassent un certain seuil ; Rendre contraignante la Décision de Marrakech ; Fourniture de l'aide alimentaire uniquement à titre de dons ; Surveiller l'incidence du programme de réforme sur la sécurité alimentaire des PMA ; Prévoir une coopération technique pour améliorer la productivité agricole	Prévoir une coopération technique et financière complémentaire, en particulier dans les domaines suivants : amélioration de la productivité agricole; mise en place de l'infrastructure; diversification des produits; transfert de technologies nouvelles; diffusion de l'information sur les marchés et développement des exportations. Plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques. Les PED ne devraient pas être tenus d'accepter des engagements en matière de libéralisation des marchés et de réduction des subventions au-delà des niveaux d'engagement acceptés dans le cadre de l'OMC et à un rythme plus rapide que celui qui est prévu dans les Accords de l'OMC. Dans le cadre du processus d'accession des PED tenir compte de la situation spécifique de leur secteur agricole.

Source : *Iram, Solagral*

3.4.4 Les enjeux agricoles régionaux dans la négociation de l'Accord de partenariat UE/ACP et l'articulation avec l'Initiative « Tout sauf les armes »

L'accord de Cotonou définit un partenariat politique, commercial et économique entre l'Union européenne et les 77 pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) signataires. Il fut signé en juin 2000 pour 20 ans, révisable tous les 5 ans. Il est doté d'un budget de 13,5 milliards d'euros pour les cinq premières années. Sur le volet commercial, il marque une rupture avec la Convention de Lomé à laquelle il succède après que la cinquième phase se soit achevée en février 2000 : *un système de libre échange entre l'UE et des ensembles régionaux (les APE, Accords de Partenariat Économique) se substituera au système de préférences non-réciproques à partir de 2008.*

Les raisons invoquées pour changer de système commercial sont de plusieurs ordres : incapacité du régime de préférences non-réciproques à favoriser le développement des exportations des pays ACP ; faible diversification des économies agricoles et faible impact sur la compétitivité ; banalisation des relations commerciales UE/ACP liée à la négociation par l'UE de multiples accords régionaux de libre échange (UE/méditerranée, UE/Chili, UE / Mercosur...) provoquant une érosion des marges de préférences commerciales dont bénéficiaient les ACP et enfin, la non-conformité de l'accord de Lomé avec les règles de l'OMC (caractère discriminatoire et absence de réciprocité).

L'accès au marché européen, déjà très ouvert pour les exportations ACP, sauf pour quelques produits concurrents de l'agriculture européenne (quotas d'importations) ou de l'industrie de transformation (cascade tarifaire), ne devrait pas se trouver sensiblement modifié par la signature d'un APE. Ce qui en revanche va évoluer profondément, c'est l'accès au marché des ACP, le marché ouest-africain dans le cas qui nous occupe. *D'une façon générale, la CEDEAO devra supprimer ses droits de douane sur la plupart des produits d'importation d'origine européenne.*

Cette question est une des plus cruciales eu égard à l'élaboration de la politique agricole régionale. L'ouverture du marché ouest-africain est aujourd'hui très différenciée selon les pays et selon les produits. La négociation d'un APE conduit à une harmonisation du degré de protection entre les pays, rejoignant ainsi les travaux engagés sur la problématique de l'extension du TEC à l'ensemble des pays de la CEDEAO, et donc de la constitution d'une union douanière. Ceci, afin d'éviter les effets d'aubaine et d'alimenter le commerce de réexportation, que le seul établissement d'une zone de libre-échange favoriserait. Le rapprochement de la politique de commerce extérieur entre le Nigeria, les pays de l'UEMOA et les autres pays côtiers plus ouverts est par conséquent un élément très important de la cohérence de la politique agricole régionale, mais aussi d'une insertion plus harmonieuse dans les échanges internationaux.

Le deuxième aspect, outre l'harmonisation de la politique commerciale entre les pays, concerne les conséquences de la mise en compétition plus directe qu'auparavant entre l'agriculture européenne et l'agriculture ouest-africaine. Jusque là un tel scénario d'ouverture des économies ouest africaines aux importations européennes faisait craindre le pire, en terme de compétition, compte tenu des subventions aux exportations allouées par l'UE. La réforme de la politique agricole commune (PAC) se traduit par une évolution très importante :

- la principale concerne le « découplage » des aides afin de les rendre conformes aux règles de l'OMC (les aides ne doivent pas entraîner de distorsions sur les marchés). Cela se traduit par une réforme des organisations communes de marché (OCM) avec une réduction des soutiens octroyés en fonction des volumes produits au profit de paiements directs. Ces derniers sont octroyés aux producteurs européens sur la base des soutiens perçus au cours des années de référence (2000/02) et non plus en fonction des volumes produits ou des surfaces mises en culture.
- La réforme des OCM se traduit notamment par la baisse du prix d'intervention sur le riz, la baisse du prix d'intervention sur le beurre et le lait écrémé en poudre ;
- Les paiements directs sont conditionnés au respect de normes en matière de préservation de l'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être des animaux... ;

- Les paiements font l'objet d'une modulation. Les producteurs recevant plus de 5000 euros voient les aides réduites (3 % en 2005, 5 % à partir de 2007). Cette modulation permet d'économiser 1,2 milliards d'euros par an, alloués au financement des mesures de développement rural.

Le débat porte ainsi sur l'impact de cette réforme sur les volumes produits (les décideurs espèrent ainsi ne pas encourager les producteurs à la surproduction), et sur les coûts de production (compétitivité). Les producteurs européens seront-ils incités à intensifier plus et produire pour se positionner sur les marchés internationaux à moindre coût ? Vont-ils utiliser les aides au revenu pour réduire leurs charges imputables sur les production et ainsi améliorer leur positionnement sur ces marchés ? Ou au contraire vont-ils réduire fortement leurs consommations d'intrants et réduire les volumes de production (diversification vers des filières qualité ou de nouvelles productions porteuses). Il n'est pas aisé de répondre à ces questions. Pour l'heure, le débat sur les subventions aux exportations n'est pas tranché et pèsera aussi très fortement sur la compétitivité des produits européens sur les marchés ouest-africains. Ceci constitue désormais un des principaux enjeu de la négociation à l'OMC.

Ce qui est important à considérer a trait à la marge de manœuvre dont dispose la région ouest-africaine par rapport à l'APE. L'enjeu principal pour les pays est de conserver l'accès au marché européen. Pour tous les PMA de la région, il n'est pas nécessaire de passer par la voie de l'APE (zone de libre échange UE/CEDEAO) pour maintenir les privilèges commerciaux. Les PMA peuvent en effet conserver une relation commerciale asymétrique avec l'UE. En revanche le problème se pose pour les pays qui n'appartiennent pas à la catégorie des PMA : Nigeria, Ghana, Cote d'Ivoire. Le Nigeria est assez peu concerné dans la mesure où il exporte peu de produits agricoles et il ne dépend pas de l'UE pour ses exportations. En revanche le problème est très important pour la Côte d'Ivoire.

Il est cependant possible de considérer certains produits comme stratégiques et de les exclure du régime de libre échange. Ce sera le principal sujet de négociation entre les pays de la région. La négociation de l'APE peut s'avérer un bon instrument pour renforcer la dynamique d'intégration régionale et appuyer la stratégie de rapprochement et d'harmonisation des politiques nationales au sein de l'Afrique de l'Ouest. Sur cette base, les pays doivent aussi analyser filière par filière le degré de libéralisation compatible avec une stratégie affirmée de développement agricole dans la région. En particulier, les PMA doivent identifier les filières sensibles, pour lesquelles ils attendent des appuis et des contreparties des pays non-PMA. Les filières sensibles sont pour l'essentiel le riz (qui n'est pas une filière stratégique pour l'UE, les viandes (sans doute un des secteurs où la concurrence est la plus rude), certaines huiles (où la concurrence se mesure surtout avec l'Asie, plutôt qu'avec l'UE). L'étude conduite par la CEDEAO dans la perspective de la négociation devrait permettre d'éclairer cette discussion.

Encadré 11 : La CEDEAO, partenaire de l'UE en Afrique de l'Ouest

Les APE doivent être signés entre l'UE et des entités régionales, en principe des unions douanières. Pour l'Afrique de l'ouest, c'est la CEDEAO qui est choisie alors que différents régimes douaniers persistent en son sein. Le Conseil des Ministres de la CEDEAO a confirmé les 1 et 2 septembre 2003 les échéances vers l'intégration régionale de la CEDEAO (unification du marché). Cette chronologie a été reprise dans la feuille de route de négociation de l'APE. La feuille de route relative à l'intégration régionale et celle relative aux négociations de l'APE visent un même cap : l'instauration d'un libre échange à l'intérieur de la zone CEDEAO. En théorie, la CEDEAO fonctionne en zone de libre échange depuis le 1er janvier 2000 à l'issue d'une longue période de transition. Les produits du cru devraient circuler librement dans l'espace communautaire.

De fait, la plupart des pays CEDEAO non-UEMOA sont entrés dans la voie d'une libéralisation et d'une simplification de leur tarif extérieur. A titre d'exemple, le Nigeria est passé d'une structure avec plusieurs dizaines de taux de 0 à 300% et une multitude d'exemptions, à une structure à 19 taux échelonnés de 0 à 100%.

Toutefois, les disparités tarifaires avec le TEC UEMOA et la diversité des situations est très grande, certains pays comme le Nigeria gardent des tarifs très élevés, d'autres comme la Gambie et le Cap Vert ont des régimes très libéraux. Les tarifs en Gambie sont généralement inférieurs à ceux du TEC de l'UEMOA. Le Ghana a une structure tarifaire proche de celle de l'UEMOA mais avec une classification très différente et de nombreuses exemptions.

La feuille de route des négociations de l'APE entre l'Afrique de l'Ouest et la Communauté européenne adoptée en mars 2004 lors de la réunion technique CE-CEDEAO est assez explicite relativement au processus régional.

« Le mandat de négociation de l'APE Afrique de l'ouest s'articule autour des objectifs sui-

vants : la création progressive conformément aux règles de l'OMC d'une zone de libre échange entre la CEDEAO et la Communauté européenne pendant une période de douze ans à compter du 1^{er} janvier 2008 [...] ».

Il s'agit pour les Etats non-membres de l'Uemoa d'« élaborer un programme régional d'adoption du TEC en indiquant les mesures transitoires, les mesures d'exception et celles d'accompagnement ». « Un plan de convergence des structures tarifaires nationales vers le TEC régional et des mesures d'accompagnement seront soumis à l'adoption du Conseil des Ministres en décembre 2004. Ainsi, la mise en œuvre du TEC débutera le 1^{er} janvier 2005, avec une période transitoire de trois ans afin de permettre aux Etats membres les ajustements nécessaires ». « L'union douanière devra être effective dès le 1^{er} janvier 2008 avec une application uniforme du TEC par tous les Etats-membres. »

L'objectif final de l'APE ne prête donc pas à beaucoup d'interprétation. Ce qui en revanche fera sans doute l'objet de nombreuses négociations est le processus d'accession à l'étape finale : « le rythme de libéralisation des échanges de la Région Afrique de l'ouest vis à vis de la Communauté européenne sera [fonction du degré de l'intégration régionale et] réalisé de manière flexible et asymétrique ». Ainsi, pendant une phase transitoire, les pays de la CEDEAO pourront bénéficier d'un accès général au marché européen tout en maintenant un certain niveau de protection de leur marché intérieur.

En même temps, les négociateurs de la CEDEAO se sont laissés une porte de sortie en cas de conflit d'intérêt trop important puisqu'ils précisent que la conduite des négociations aura trait « à la détermination de l'architecture globale de l'APE (les domaines que l'APE devrait couvrir) » sous entendant ainsi que certains secteurs pourraient être exclus de la négociation.

3.4.5 Les enjeux agricoles régionaux dans l'AGOA

Le tableau page suivante présente le solde imports exports pour chaque pays avec les États Unis, pour les produits agricoles d'une part, pour l'ensemble des produits d'autre part. Il distingue les produits entrant sur le marché américain sous le régime du SPG (Système de préférences généralisées) et sous le régime de l'AGOA.

Hormis la Côte d'Ivoire dont le solde agricole est fortement positif, tous les autres pays ont un solde agricole négatif avec les États Unis. Pour l'ensemble des pays concernés, la balance agricole est légèrement négative (36 millions de dollars). En revanche, si on considère l'ensemble des produits, la balance commerciale est très nettement en faveur des pays ouest africains, de l'ordre de 7 milliards de dollars, massivement du fait du poids des exportations nigérianes de produits pétroliers.

Les exportations de produits agricoles vers les États Unis ne se sont accrues que marginalement depuis la mise en place de l'AGOA. Les problèmes majeurs que rencontrent les produits agricoles africains pour leur entrée sur le territoire américain sont la difficulté de respecter les normes sanitaires et phytosanitaires, la faiblesse des transports et la très forte concurrence de l'Amérique centrale et des Caraïbes. Les bénéfices les plus importants de l'AGOA concernent le secteur de l'industrie textile et des vêtements.

Tableau 57 : Importance des échanges globaux et agricoles entre les États-Unis et les pays éligibles à l'AGOA

Valeur 2001-2003 (x 1000 \$)	Exportations vers les États-Unis						Importations en provenance des États-Unis			Solde Exports-Imports		
	Agricultures			Tous secteurs			Agricoles	Tous secteurs		Agricoles	Tous secteurs	
	AGOA	GSP	GSP+AGOA	Total	AGOA	GSP	GSP+AGOA	Total	Total	Total	Total	
Bénin	0	0	0	512	0	59	59	856	4 579	31 912	-4 067	-31 056
Cap-Vert	16	72	88	153	817	72	889	2 982	2 084	8 088	-1 931	-5 106
Côte d'Ivoire	7	25 176	20 985	305 745	24 542	25 822	45 923	397 310	15 837	89 360	289 908	307 950
Gambie	0	0	0	125	0	15	15	310	3 695	9 285	-3 570	-8 975
Ghana	16	3 429	3 445	33 056	28 416	11 018	39 435	128 212	48 099	190 167	-15 043	-61 955
Guinée	0	24	24	1 745	0	151	151	76 219	7 866	58 463	-6 120	17 757
Guinée-Bissau	0	0	0	28	0	0	0	655	416	1 544	-388	-889
Mali	0	10	10	300	0	299	299	3 727	1 555	24 255	-1 255	-20 528
Mauritanie	0	0	0	234	0	13	13	717	3 060	27 323	-2 826	-26 606
Niger	0	0	0	674	1	41	42	2 119	5 922	44 857	-5 248	-42 738
Nigeria	0	795	795	24 867	6 817 064	980	6 818 044	8 283 232	291 323	996 992	-266 455	7 286 241
Sénégal	2	25	26	2 457	4	592	595	36 823	10 070	83 061	-7 613	-46 238
Sierra Leone	0	29	29	339	0	226	226	4 984	11 960	26 754	-11 621	-21 771
Total	40	29 560	25 403	370 237	6 870 844	39 287	6 905 693	8 938 148	406 465	1 592 062	-36 228	7 346 086

Source : AGOA info

3.5 Les enjeux liés à la construction d'un marché régional des produits agroalimentaires

Les enjeux dans ce domaine ne sont pas spécifiques aux produits agricoles et alimentaires. Les politiques qui concourent à la construction d'un véritable marché unique régional, avec libre circulation des personnes et des biens relèvent d'une façon générale des politiques non-sectorielles impulsées par la CEDEAO.

Cependant, le marché des produits agricoles et alimentaires comporte quelques spécificités qui conduisent les responsables du secteur agricole à compléter le dispositif régional par des mesures ciblées. La plupart de ces mesures ciblées sont à double détente : envisagées au titre de la construction du marché régional, elles permettent d'agir sur la compétitivité des produits régionaux, sur le marché intérieur régional d'une part, et le cas échéant sur les marchés internationaux. De multiples aspects pourraient être traités à ce niveau, mais nous avons choisi de concentrer l'analyse des enjeux autour de trois questions centrales : la gestion de l'information régionale, l'harmonisation des normes et le financement des filières.

3.5.1 Le développement de l'information agricole régionale

L'information régionale concerne plusieurs domaines :

- La prévention des crises et la gestion de la sécurité alimentaire;
- Le développement des marchés de produits agroalimentaires ;
- L'aide à la décision publique.

Dans ces trois domaines, des dispositifs régionaux d'information ont déjà été expérimentés et certains fonctionnent de façon structurelle, avec des résultats jugés acceptables. Mais la première caractéristique des dispositifs existants est de ne couvrir qu'une partie seulement des pays.

3.5.1.1 Les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire

Les systèmes d'information régionaux liés aux enjeux de sécurité alimentaire ont été mis en place à l'instigation du CILSS et concernent les neuf pays sahéliens membres de l'institution, dont huit sont concernés par ECOWAP. Ce dispositif régional met en réseau les services nationaux de statistiques (enquête agricole permanente), les dispositifs nationaux de suivi agro-hydro-météorologique du déroulement de la campagne agricole, les systèmes d'alerte précoce et les systèmes d'information sur les marchés. Le Centre Régional Agrhymet/CILSS centralise ces informations d'origine nationales, et les complète avec des données régionales ou internationales (images satellitaires).

Ce dispositif régional spécifique à la région sahélienne vise principalement à anticiper une crise de production alimentaire liée à des désordres d'origine climatique. Sur la base de l'information et des analyses régulières qui en sortent, les décideurs peuvent réagir précocement pour éviter une crise alimentaire : quantification des déficits de production, analyse des opportunités d'échanges entre zones/pays excédentaires et déficitaires, recours aux importations commerciales extra-régionales et à l'aide alimentaire.

Aux côtés du CILSS, plusieurs organisations internationales développent des systèmes d'information proches ou complémentaires. L'USAID soutient le réseau FEWSNET¹⁷, le PAM développe le VAM¹⁸, centré sur les analyses de vulnérabilité des populations, la FAO développe sur l'ensemble de la région, le SMIAR¹⁹ centré sur la prévision de récolte et l'alerte rapide.

17 Famine Early Warning System

18 Vulnerability Assessment Methods

19 Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide

Bien que l'analyse de l'insécurité alimentaire reste très dépendante d'approches anciennes qui confèrent une large place aux bilans céréaliers nationaux (approche par les disponibilités cérésières), ces dispositifs font désormais une place croissante aux enjeux liés à la vulnérabilité des populations et par conséquent à la problématique de l'accès à l'alimentation, ainsi qu'aux enjeux liés aux marchés et à la circulation des produits alimentaires. A ce titre les différentes organisations impliquées dans la région sahéenne ont conçu sous l'égide du CILSS un « cadre harmonisé d'analyse permanente de la vulnérabilité courante au Sahel », en cours d'expérimentation.

Enfin, le PREGEC, unité du CILSS en matière de prévention et de gestion des crises alimentaires, réunit régulièrement les services nationaux et les organisations régionales et internationales afin de confronter les informations et les analyses et de formuler des recommandations communes à l'attention des décideurs, des ONG et des agences d'aide.

Moins concernés que les pays sahéens par les crises alimentaires d'origine climatique, les pays côtiers n'ont pas développé de dispositifs aussi performants de suivi des situations alimentaires. Il existe à ce niveau un potentiel très important de coopération entre pays sahéens et pays côtiers : partage des méthodologies, appuis aux services nationaux de statistiques, échanges d'information...

3.5.1.2 Les systèmes d'information pour les marchés agricoles et alimentaires

Une majorité de pays de la région, au delà du seul espace sahéen, disposent d'un ou plusieurs systèmes d'information sur les marchés. Ces systèmes ont été conçus dans la période de libéralisation des marchés agricoles. L'abandon officiel des prix administrés (qui d'ailleurs n'avaient pratiquement aucune réalité sur le terrain) et l'abandon du monopole (tout aussi théorique) de la commercialisation des produits vivriers que détenaient les offices de commercialisation ont conduits États et donateurs à repositionner ces offices sur des fonctions stratégiques liées à la sécurité alimentaire dans un environnement commercial libéralisé : gestion des stocks de sécurité et développement d'un système d'information sur les marchés. Face au cloisonnement et à l'opacité des transactions, à l'existence d'oligopoles et à de très grandes variations de prix dans l'espace et dans le temps, il est en effet vite apparu indispensable de construire des systèmes d'information, qui visaient au départ deux grands objectifs :

- Améliorer le fonctionnement du marché par une meilleure information des acteurs (réduire les asymétries d'information), renforcer le pouvoir de négociation des producteurs, élargir les choix des consommateurs et permettre aux commerçants d'assurer une meilleure circulation des céréales. En particulier il s'agit de rendre l'information sur les prix disponible en temps opportun dans un espace suffisamment large pour contribuer à une fluidification des marchés.
- Fournir des données aux acteurs de la politique cérésièere afin de guider leurs décisions (reconstitution des stocks de sécurité, mobilisation d'aides alimentaires, déstockage public...).

La plupart de ces systèmes ont été conçus pour répondre à des besoins nationaux. Aussi, les flux régionaux ont été peu pris en compte dans les méthodologies des SIM.

Plusieurs initiatives ont vu le jour ces dernières années afin de promouvoir l'information régionale sur les marchés, à partir d'une mise en réseau des systèmes nationaux d'information sur les marchés (SIM). Ceci a surtout pris la forme de rencontre régionales associant les responsables des systèmes d'information sur les marchés, les représentants des ministères de l'agriculture et du commerce et les réseaux commerçants. L'UEMOA, dans le cadre de la PAU, a prévu la mise en place d'un système d'information agricole régional qui permette d'assurer le suivi des filières agricoles. Ce système doit constituer un instrument d'aide à la décision au sein des cadres de concertation par filière.

Le CILSS est aussi engagé dans la mise en place d'un dispositif régional d'information sur les marchés, conçu dans une perspective d'analyse régionale de l'insécurité alimentaire. Il concerne principalement les pays sahéens. Enfin, l'USAID envisage de soutenir une initiative régionale d'envergure,

associant les principaux protagonistes afin de développer un dispositif régional de suivi des marchés et d'information des opérateurs et des décideurs. Cette initiative porte sur l'ensemble de l'espace Afrique de l'Ouest.

Ces différentes initiatives, surtout si elles disposent d'un cadre de concertation et de coordination, devraient couvrir les besoins d'information sur les marchés de produits agricoles, conçu dans la perspective du développement des marchés régionaux.

Tableau 58: Situation des systèmes d'information par sous ensemble

Appartenance	Pays	Enquête agricole fonctionnelle	SIM/C (céréales) ou SIM/B (bétail)
UEMOA CEDEAO	Bénin	Non	SIM/C
	Burkina Faso	Oui	SIM/C, SIM/B non fonctionnel
	Côte d'Ivoire	Non	SIM produits vivriers
	Guinée Bissau	Oui	SIM/C
	Mali	Oui	SIM/C, SIM/B
	Niger	Oui	SIM/C, SIM/B
	Sénégal	Oui	SIM/C, SIM/B
	Togo	Non	SIM produits vivrier
	Gambie	Oui	SIM/C
	Ghana	Oui	SIM produits vivriers
	Guinée	?	SIM/C
	Nigeria	?	?
	Libéria	?	?
	Sierra Léone	?	?
Autres	Mauritanie	Oui	SIM/C
	Cap-vert	Oui	SIM/C
	Tchad	Oui	SIM/C

Membres du Cilss

3.5.1.3 Les enjeux de l'information dans le cadre de l'ECOWAP

La construction d'une politique agricole implique entre autres, la possibilité pour les décideurs régionaux et nationaux de disposer d'informations leur permettant (i) d'analyser les différentes situations (évolution des productions, des marchés, etc.), (ii) d'évaluer les impacts des différentes politiques et mesures prise sur la région, les pays et les différentes filières, et de disposer d'un outils de management et de suivi.

Pour ces raisons, l'information statistique prend toute son importance comme élément indispensable de pilotage d'une politique agricole avec des indicateurs fiables et adaptés. Dans ce cadre, un système statistique communautaire devrait assurer:

- (i) le renforcement des systèmes statistiques nationaux par des politiques de financement fondées sur les budgets nationaux à travers l'utilisation effective de la taxe statistique;
- (ii) la mise en place d'un label qualité indispensable pour réaliser des analyses fiables au niveau des pays et au niveau communautaire, cela par l'harmonisation des méthodes de collecte des données de base ;
- (iii) une meilleure accessibilité de l'ensemble des acteurs aux données nécessaires à leur bon fonctionnement à travers la mise en place d'un système performant de base de données en ligne ou sur d'autres médias (CD, DVD, ...).

3.5.2 L'harmonisation des standards et des normes

La question des standards et des normes est devenue une question centrale tant au niveau de la promotion du commerce régional que du point de vue de l'insertion sur les marchés internationaux. Pour des raisons qui tiennent à la fois à des exigences de santé publique dans les pays consommateurs et au souci de limiter la concurrence des productions provenant de pays peu exigeants en matière de protection de l'environnement, les normes sanitaires et phytosanitaires deviennent de plus en plus draconiennes. De plus en plus, l'accès aux marchés est freiné, non pas par les tarifs, mais par des mesures dites non-tarifaires, au premier rang desquelles figurent les normes SPS. Toutefois, la plupart des normes internationales sont édictées par des organismes reconnus par l'OMC et le sont sur des bases scientifiques, en fonction de l'objectif de protection de la santé des humains, des animaux et des plantes. Pour l'essentiel, ces normes sont largement reconnues et ne font pas l'objet de controverse.

La fixation des normes est une prérogative nationale. Toutefois, lorsqu'un pays ou un exportateur souhaite se positionner sur un marché extérieur, il est nécessairement conduit à adopter les normes en vigueur sur le marché qu'il envisage de pénétrer.

Les accords définis à l'OMC (mesures sanitaires et phytosanitaires d'une part, accord sur les barrières techniques au commerce d'autre part) sont basés sur quelques principes : éviter les obstacles non nécessaire au commerce ; non-discrimination entre partenaires commerciaux ; traitement équivalent des denrées importées et des produits nationaux ; harmonisation des normes et standards entre les pays ; reconnaissance mutuelle de la conformité des procédures, transparence.

Pour ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, l'importance des normes va croissante. Alors que la plupart des pays disposent d'unités au sein des ministères de l'agriculture et de l'industrie qui sont responsables de la question des normes et standards et assurent leur application, ces derniers ne sont pas encore effectivement appliqués aux frontières. Plus grave, il existe un danger important que les normes et standards soient utilisés comme des barrières non-tarifaires au commerce. Il existe un besoin important d'assistance technique auprès des gouvernements afin de leur permettre d'établir leur propre mécanisme de formulation et d'application des normes, notamment en assurant leur respect aux frontières. Il existe aussi un besoin réel d'harmonisation entre les pays afin de faciliter les procédures d'inspection et s'assurer que les normes ne sont pas détournées et utilisées comme barrière non-tarifaires. Enfin, il est très important que l'Afrique de l'Ouest s'organise au plan régional pour s'investir dans la formulation des normes au sein des organismes internationaux qui en ont la charge.

3.5.3 Le financement

La question du financement de l'agriculture et de l'agro-alimentaire est un des principaux goulots d'étranglement, et à ce titre constitue un enjeu critique du développement agricole régional.

Les besoins de financement concernent les exploitations agricoles, dans leur extrême diversité, les acteurs économiques impliqués dans les filières ainsi que les organisations paysannes ou professionnelles. Ils recouvrent des problématiques très différentes selon la type de financement (court, moyen ou long terme), l'objet du financement (équipements, trésorerie/soudure/ crédit de campagne, plantations pérennes/ unité de transformation, plate-forme ou bâtiment de stockage...). A cette approche centrée sur l'activité économique de l'exploitation ou de l'opérateur économique s'ajoutent d'autres types de besoins de financement, liés à la vie sociale, à la santé...

Le financement de l'activité économique dans les pays d'Afrique de l'Ouest repose pour une large part sur un système bancaire prioritairement orienté vers les grandes entreprises.

Les banques, qu'elles soient publiques ou privées, interviennent peu dans le financement du secteur agricole, vu l'importance des risques liés à l'activité agricole, son éloignement et sa faible rentabilité, et du fait d'une méconnaissance du milieu rural. Les crédits à la production sont principalement octroyés aux exploitants industriels, capables de produire des garanties. Ainsi, en Côte d'Ivoire, sur la période 1991-1999, les plantations industrielles d'hévéa, de banane, d'ananas et les élevages avicoles

«modernes» ont été financés sur crédits bancaires. Il en va de même pour les filières intégrées telles que le coton. Dans des pays comme le Mali ou le Burkina Faso, le tandem banque de développement/sociétés cotonnières constitue le premier fournisseur de crédit, au travers de l'octroi des financements pour la mise à disposition des intrants, remboursés à la récolte.

La principale implication des banques commerciales dans l'agriculture concerne le financement de la commercialisation des produits de rente au sein des filières organisées. Elles ne financent quasiment pas les exploitations familiales et les groupements de producteurs. La restructuration du système financier pendant les années 80 s'est traduit par le retrait de l'Etat de la fourniture de crédit agricole et la disparition de la plupart des banques agricoles et de développement.

Pour faire face au retrait des banques classiques du financement du monde rural, les institutions de microfinance (IMF) se sont développées, à la faveur de la libéralisation du secteur bancaire. Elles connaissent un important essor depuis le début des années 80 (cf encadré ci dessous). Elles constituent une perspective certaine pour permettre l'accès au crédit aux petits agriculteurs, à condition de renforcer globalement et de professionnaliser le secteur. Ainsi, des améliorations sont encore à apporter quant aux mécanismes de sécurisation du crédit, à l'adaptation des formes d'épargne et de crédit et la diminution des coûts de transaction.

Encadré 12 : Les IMF et leur contribution au financement de l'agriculture

Les IMF peuvent adopter différentes formes institutionnelles : (i) les systèmes mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, en principe gérées par leurs membres, octroient le crédit à partir de l'épargne collectée. Dans les systèmes de crédit solidaire (ii), le crédit n'est pas subordonné à une épargne préalable et est octroyé à des individus organisés en groupes de caution solidaire. Au sein des caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (iii) les règles sont fixées en assemblée générale villageoise, et la gestion est totalement décentralisée au niveau du village. Les modèles mixtes (iv) empruntent aux modèles précédents.

L'information chiffrée dans ce secteur est limitée, les données précises et globales manquent sur la contribution des IMF au financement de l'agriculture et du monde rural et quant à leurs performances actuelles en termes de viabilité financière, économique et sociale.

En 2001, on recensait dans l'UEMOA, 555 institutions de microfinance, offrant 2 626 points d'accès, et bénéficiant à 2,9 millions de personnes. Ces institutions mobilisaient 136,7 milliards FCFA d'épargne et avaient un encours de crédit de 116,8 milliards FCFA. Le taux de pénétration de la microfinance en

milieu rural en 2000 est, en moyenne, de 22,2 % des ménages. Cet indicateur a enregistré une forte progression (7,5 points entre 1998 et 2000) avec néanmoins des disparités entre pays: ainsi, le Bénin a le plus fort taux de pénétration, avec 78,8 %, suivi du Togo (29,7%), et du Burkina (25,6%). Au Niger, 5 % seulement des ménages bénéficieraient de cet accès (BCEAO/PASMEC). Par ailleurs, les volumes financiers traités par la microfinance sont encore relativement faibles. Selon une enquête BCEAO/PASMEC réalisée en 2000 auprès de 36 grandes IMF, celles-ci auraient octroyé en 2000, sur un portefeuille global de 83 milliards de FCFA, 44% du crédit à des activités de commerce, 31% à des activités d'élevage/agriculture, 8% à l'artisanat, 4% aux services, 5% au social. Le montant des octrois de crédit à l'agriculture/élevage aurait été de l'ordre de 25,4 milliards en 2000 (Lesaffre, 2000). La contribution au secteur agricole varie suivant les pays : elle est forte au Bénin et au Mali (4-6 milliards FCFA/an), intermédiaire au Sénégal et au Burkina (2,5 à 3 milliards/an) et faible au Togo, Niger, et en Côte d'Ivoire (environ 1 milliard/an, voire moins).

L'ampleur des enjeux liés au financement de l'activité agricole et des filières agroalimentaires ne doit pas faire oublier que l'offre de financement doit prioritairement être raisonnée au niveau des politiques nationales. La proximité qu'entretiennent les institutions de financement avec les utilisateurs est considérée comme un élément essentiel de l'adaptation de l'offre et de la pérennité du système de financement. Le niveau régional doit cependant s'intéresser à quelques aspects spécifiques sur lesquels il a un rôle complémentaire du niveau national.

i. Renforcer les capacités et la coordination entre les différents acteurs

Le renforcement des acteurs financiers concerne en premier lieu les IMF qui, de part leur forte croissance et leur relative décentralisation, ont un avantage significatif pour fournir des services adaptés au secteur agricole et rural. Il s'agit d'une part de soutenir les dynamiques d'organisation au niveau régional d'une structure professionnelle des opérateurs de microfinance rurale et d'autre part d'appuyer des programmes régionaux de renforcement des capacités des prestataires, par la formation et la coordination des institutions financières et des structures d'appui.

Des expériences d'intervention régionale ont déjà été mises en place, au travers de réseaux d'associations ou de projets de développement. Par exemple, l'AFMIN²⁰ est une association présente dans tout l'Afrique, et constituée en Afrique de l'Ouest de 13 réseaux nationaux comprenant 380 IMF (environ 2 millions de bénéficiaires). Sa mission est d'appuyer les IMF membres, à travers la formation, la concertation, l'assistance technique et la collaboration avec d'autres réseaux, institutions publiques et prestataires de services.

Le CAPAF²¹ est un programme régional porté par les bailleurs internationaux, qui a pour objet de renforcer les capacités des prestataires privés de micro-finance. Le programme intervient dans 8 pays de la CEDEAO (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Togo), où il propose des formations de formateurs, des formations à la gestion et cherche à coordonner les différentes structures d'appui local aux IMF. Enfin il rassemble et diffuse de l'information sur les meilleures pratiques internationales et locales.

ii. Soutenir directement le financement du secteur agricole

Il s'agit de développer une politique incitatrice permettant d'agir sur des leviers importants d'une transformation structurelle de l'agriculture régionale, en agissant en particulier au travers de l'octroi ciblé de crédits à moyen et long terme. Cela suppose dans un premier temps d'identifier les besoins de financement, avec l'appui des opérateurs et de fixer des priorités politiques, en concentrant l'action sur des domaines stratégiques (par exemple : installation des jeunes, investissements ciblés sur les femmes, renouvellement des plantations pour des filières désormais considérées comme stratégiques au plan régional, etc.).

Pour ce qui concerne le développement des filières, la maîtrise des financements au niveau régional pourrait se faire en 2 étapes : dans un premier temps, il s'agirait de réaliser une programmation des besoins financiers par filière et par pays. Elle recensera les investissements nécessaires pour moderniser et adapter les différentes filières, en tenant compte de projets en cours. La deuxième étape consistera mobiliser des fonds et à mettre en place un *fonds régional agricole*. Ce fonds régional agricole serait financé par la CEDEAO et abondé par les bailleurs internationaux. Toutefois, cette idée de fonds régional, reprend pour l'essentiel l'initiative du FAIR (fonds d'appui à l'intégration régionale) développée dans le cadre de l'UEMOA. Il convient de conserver à l'esprit le fait que par le passé de multiples initiatives de ce type, prenant la forme de banques de développement, ont vu le jour et ont toutes fait faillites ou ont dû être privatisées. Il conviendra d'être extrêmement clairvoyant, avancer avec une extrême prudence et réserver une telle approche à des domaines où le régional est réellement plus performant que le niveau national (financement d'entreprises agro-alimentaires assurant la collecte et la transformation de produit issus d'un territoire transfrontalier par exemple).

20 African Micro Finance Network

21 Programme de renforcement des capacités des IMF

Enfin plusieurs autres questions doivent être abordées, dépassent les enjeux du secteur agro-alimentaire et concernent le débat plus général autour de la promotion du commerce et de l'intégration régionale:

- La question de l'amélioration des transferts inter-bancaires, qui peuvent actuellement prendre plusieurs semaines ;
- La question des canaux permettant de mobiliser l'épargne, à un taux raisonnable, destinée à alimenter des fonds mutuels qui s'investissent dans le marché régional des capitaux ;
- La question de l'amélioration du fonctionnement du marché régional des capitaux ;
- La question de la communication des bonnes pratiques en matière d'intermédiation financière.

3.6 *Les autres enjeux de coopération technique*

3.6.1 **Une stratégie commune de l'innovation et de la recherche**

Les systèmes nationaux de recherche agricole sont confrontés à une très grande faiblesse des moyens (ressources financières, matérielles et humaines) alors que les besoins sont très importants. Aussi un des enjeux essentiels de la politique agricole concerne la définition d'une stratégie et d'une approche régionale de la recherche agricole, permettant une rationalisation, une mutualisation des ressources et des bénéfices des travaux de recherche. Cette approche est d'ores et déjà engagée sous l'égide du CORAF, le Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricole. Elle devra être le plus possible articulée avec les orientations régionales adoptées dans le cadre de la politique agricole de la CEDEAO.

Les principaux défis des systèmes de recherche sont de parvenir à :

- se décentraliser suffisamment pour être capable d'épouser la diversité des situations agricoles ;
- développer des modalités de partenariat efficace avec les producteurs, leurs organisations et les autres acteurs/intervenants dans les dynamiques de développement ;
- rééquilibrer les travaux de recherche pour mieux intégrer les enjeux économiques, les questions de compétitivité (prix, normes de qualité) et l'environnement de la production ;
- poursuivre des travaux de recherche fondamentale sur des questions stratégiques pour la région ;

Face à l'ampleur du défi, dans un contexte de ressources humaines et financières rares, la coordination régionale et le développement des recherches en coopération entre plusieurs institutions nationales (et/ou centres régionaux) représentent à l'évidence un enjeu très important. Dans cette perspective, les réformes engagées par le CORAF apparaissent de nature à améliorer la performance de la recherche régionale, sa capacité à répondre à la demande et à se positionner dans le cadre de la réorganisation de la recherche agronomique internationale.

Pour chaque zone (Sahel, Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale), la stratégie du CORAF présente les thèmes de recherche prioritaires : filières animales et végétales, thèmes relatifs à la gestion des ressources naturelles (fertilité des sols, gestion des ressources hydriques, agro-foresterie...), la gestion des ressources génétiques, etc. Au niveau régional, les priorités arrêtées sont organisées en fonction de trois approches :

- l'approche filières : coton, légumineuses à graines, huile de palme, viandes, lait, poisson, maïs, riz, mil, sorgho, café, cacao, caoutchouc, banane, fruits et légumes, racines et tubercules ;

- L'approches par systèmes de production : céréales pluviales, systèmes pluviaux à base coton, systèmes irrigués, systèmes péri-urbains, systèmes forestiers, systèmes agro-pastoraux et systèmes agro-forestiers ;
- L'approche par thème transversal : gestion des ressources génétiques.

Cet effort déployé pour affiner les priorités régionales mérite d'être encore affiné. Surtout, le dispositif de recherche doit évoluer dans ses pratiques afin :

- De s'inscrire dans une vision du développement agricole et environnemental portée par les décideurs et les acteurs du secteur. Cela impose d'améliorer sensiblement l'implication des décideurs et des acteurs régionaux dans la discussion de la recherche (définition des programmes, sélection des priorités, discussion et validation des résultats) ;
- D'améliorer l'efficacité des interfaces recherche/développement pour optimiser la valorisation de la recherche et améliorer son impact ;
- De développer les coopérations et les partenariats avec les institutions de recherche internationale et les universités.

Face au développement des biotechnologies et à l'introduction des OGM, la recherche nationale et régionale est confrontée à un nouveau défi de taille. Les gouvernements semblent soucieux de voir ces innovations appliquées avec précaution, et en recherchant un réel bénéfice pour les économies et les populations. Il s'agit d'un domaine où une approche régionale est indispensable pour parvenir à réunir suffisamment de ressources humaines et matérielles permettant de développer des recherches indépendantes des laboratoires et des entreprises privées. Il s'agit là d'un des sujets les plus cruciaux sur lequel la CEDEAO devrait s'investir rapidement.

3.6.2 L'appui à la structuration et à l'organisation régionale des acteurs

Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles des acteurs du secteur agricole est un élément central de la politique agricole dans la mesure où le secteur agricole s'appuie sur une population dont le niveau d'éducation est faible (cf. indicateurs sociaux) alors que le niveau d'exigence est très élevé pour parvenir à une croissance agricole forte, reposant sur une agriculture disposant de fortes capacités d'adaptation aux évolutions économiques, aux mutations de l'environnement institutionnel, à l'évolution des opportunités commerciales.

Le renforcement des capacités humaines doit se comprendre à de multiples niveaux :

- En premier lieu, au niveau de l'éducation de base : il s'agit de veiller à ce que les efforts consentis dans le domaine de l'éducation fassent une priorité au monde rural. Un lien doit être clairement établi avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, dans la mesure où une part importante des ressources libérées par les allègements de dette (initiative PPTE) sont fléchés sur les investissements dans l'éducation et la santé.
- En deuxième lieu, il s'agit de la formation professionnelle initiale et continue des producteurs agricoles. Les domaines de formation sont inévitablement très larges, dans la mesure où ils intègrent la formation technique, la gestion, etc.
- En troisième lieu, il s'agit de la formation de l'ensemble des autres acteurs du secteur agricole et agro-alimentaire, dont les besoins ne sont pas moins essentiels à l'émergence d'un secteur compétitif et en constante adaptation ;
- Enfin, les enjeux de formation concerne aussi tous les cadres des institutions publiques nationales et régionales, ainsi que la formation continue des chercheurs. Dans ces domaines, la constitution de pôles régionaux d'excellence doit permettre simultanément de réduire les coûts, d'améliorer la qualité des formations, d'impliquer les centres de recherche et les universités et enfin, contribuer à créer une véritable communauté technique et scientifique sous-régionale.

Dans le domaine du renforcement des capacités institutionnelles, l'objectif est de renforcer les structures dont se dotent les différentes catégories d'acteurs pour affronter ensemble les problèmes auxquels ils sont confrontés. L'accent devra être mis sur les organisations de producteurs dans la mesure où il s'agit d'un enjeu essentiel pour renforcer leur stratégies collectives, développer les services auprès de leurs membres – mission que les institutions publiques ne sont plus en mesure de remplir - et enfin, de manière à développer leurs capacités de négociation (au sein des filières, vis-à-vis des négociations des politiques nationales ou régionales, vis-à-vis des négociations internationales, vis-à-vis des institutions de recherche et de vulgarisation, etc.).

Au delà des producteurs agricoles des initiatives doivent être soutenues en matière de renforcement des réseaux régionaux d'opérateurs économiques, en particulier au niveau des exportateurs (partage de l'information, mise en commun de moyens pour la prospection des marchés, la formation sur les normes...).

4 Les grands scénarios pour l'agriculture ouest africaine en 2020

4.1 *Éléments d'introduction : des objectifs convergents mais des « itinéraires » en débat*

Une politique commune met en œuvre un ensemble d'actions et d'instruments cohérents permettant en principe d'atteindre des résultats conformes aux objectifs affichés ou poursuivis. La réussite d'une politique est même précisément le résultat d'une très bonne adéquation entre des objectifs et des moyens.

Dans le cas de l'agriculture ouest africaine, les défis à relever et les objectifs à atteindre font en général l'objet d'un très large consensus. Les multiples entretiens conduits dans les pays tant auprès des décideurs publics que des organisations paysannes et d'autres acteurs concernés par le développement agricole le confirment largement.

4.1.1 **Des objectifs largement partagés**

La sélection des objectifs énoncés ci-dessous repose sur une analyse qui combine plusieurs approches :

- L'exploitation des cadres de politiques et de stratégies communes existants au niveau de l'espace régional et qui sont déjà l'expression d'un certain nombre de concertation et d'arbitrages entre certaines catégories d'acteurs et certains groupes de pays. Les principaux cadres exploités sont la Politique agricole de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (PAU/UEMOA), le Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté des pays Sahéliens (CSSA/CILSS), le Programme d'action sous-régional de lutte contre la désertification (PASR/AO- CEDEAO et CILSS) et enfin, un cadre non encore validé par les autorités nationales mais qui traduit déjà une expression régionale : la stratégie régionale de réduction de la pauvreté (CEDEAO et UEMOA).
- L'exploitation des principaux documents nationaux de politique agricole ou de stratégie de développement rural, et souvent les stratégies nationales de réduction de la pauvreté qui font référence dans les pays complétés par un ensemble d'entretiens conduits auprès des décideurs publics (ministres et hauts fonctionnaires de l'agriculture et de l'élevage mais aussi de l'environnement, de l'économie et des finances, du commerce, de l'intégration), des représentants des organisations paysannes et des chambres d'agriculture dans les pays où ce type de structure existe, des chercheurs, représentants d'ONG, etc.

Cet exercice a permis de dégager un ensemble d'objectifs globaux et spécifiques assignés au développement agricole régional.

Un objectif global :

La politique agricole de la CEDEAO a pour objectif de : deux formulations proposées au débat :

- a) *« 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 » (très proche de la formulation PAU/UEMOA).*
- b) *« promouvoir et accompagner une transformation des systèmes d'exploitation, des systèmes de production et des filières pour permettre à l'agriculture ouest-africaine (i) d'assurer la sécurité alimentaire de la population, (ii) de fournir des revenus et des conditions de vie dignes aux actifs agricoles et ruraux, (iii) de contribuer à l'aménagement du territoire et à la préservation des ressources naturelles, et (iv) de participer au développement socio-économique et à l'intégration régionale et internationale de l'Afrique de l'Ouest ».*

Cet objectif global peut se décliner autour de *cinq objectifs spécifiques* :

- assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine ;
- réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ;
- favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés locaux, régionaux et internationaux, permettant d'améliorer les revenus de la population agricole;
- développer l'emploi et les revenus en amont et en aval de la production proprement dite, et contribuer au développement des services en milieu rural ;
- assurer une intensification raisonnées des systèmes de production, appropriées aux différents contextes agro-écologiques, afin d'assurer une croissance de la production tout en préservant les ressources naturelles ;
- contribuer à réduire la vulnérabilité des économies ouest-africaines et à réduire les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale.

4.1.2 Mais des différences importantes sur les voies à suivre

Ce très large consensus entre les pays et les acteurs sur les objectifs est à l'évidence un atout pour la construction de l'ECOWAP. Mais, une politique agricole régionale est d'abord destinée et nécessaire pour traiter des questions d'ordre régional : **interdépendances** économiques et commerciales entre les pays, **gestion des biens publics régionaux** (recherche et vulgarisation, technologies de l'information et de la communication, infrastructures de transport, systèmes harmonisés pour l'établissement le contrôle des normes et standards, structure de règlement des litiges...), **économies d'échelle**... La politique régionale est aussi plus pertinente que le national lorsqu'il s'agit de traiter de certaines imperfections du marché. C'est notamment le cas du contrôle et de l'éradication des maladies contagieuses dont les conséquences ne peuvent se cantonner à l'intérieur des frontières nationales. Ceci inclut aussi les conséquences sur les pays voisins de la gestion des ressources naturelles partagées telles que les fleuves (modification du cours d'eau, pollution...). D'autres exemples existent comme les télécommunications.

Les économies d'échelle quand à elles interviennent quand le coût unitaire décroît alors que l'échelle à laquelle les activités sont déployées, s'accroît. C'est typiquement le cas de la coordination de la recherche, de la diffusion des résultats nationaux à l'échelle régionale, du renforcement de capacités dans le domaine des négociations internationales, mais c'est aussi le cas d'activités économiques privées telles que la fourniture des intrants aux producteurs agricoles... Par exemple, une formule d'engrais complexe appropriée à telle ou telle culture peut n'être rentable que si elle est développée par un entrepreneur à l'échelle de plusieurs pays. Enfin, la politique régionale a tout son sens dans les domaines qui concerne la politique commerciale extérieure.

La définition de la politique agricole régionale s'appuiera par conséquent sur cette approche, mais, il existe un certain nombre de questions qui doivent être clarifiée au préalable entre les acteurs et les décideurs nationaux et régionaux, car elles déterminent les orientations à donner à l'agriculture et par conséquent les priorités et le positionnement de la politique agricole.

Ces questions, non- exhaustives sont les suivantes :

- ✓ Faut-il freiner ou au contraire encourager l'exode agricole ?
- ✓ Faut-il privilégier des structures agricoles de type exploitations familiales ou au contraire miser sur les entreprises agro-industrielles ?
- ✓ Faut-il privilégier le marché régional ou le marché international ?
- ✓ Faut-il concevoir la stratégie de diversification ou de spécialisation à l'échelle nationale ou à l'échelle de la région ?
- ✓ Faut-il privilégier l'approche « filière » ou l'approche « unités de production », dans l'appui aux structures de production ?

- ✓ Faut-il privilégier l'approche économique du développement agricole ou donner une priorité à l'aménagement du territoire et à la solidarité régionale ?

Ces questions doivent nécessairement être débattues dans les pays et au niveau régional dans la mesure où leur réponse est constitutive du modèle de développement agricole que la région cherchera à promouvoir au travers des politiques nationales conduites par chacun des pays et au travers de la politique régionale. De la force de ce compromis régional dépendra en grande partie la cohérence de la politique agricole et son efficacité, sa capacité à orienter et impulser le développement des agricultures.

4.2 Les six questions clés

Cette partie cherche à introduire les questions qui font ouvertement l'objet d'un débat dans les pays ou dans la région, ou les questions qui – à défaut d'être instruites – paralysent l'analyse des enjeux agricoles et empêche de s'engager dans des réformes profondes et clairement orientées. Les éléments fournis ci-dessous ne prétendent pas faire le tour de la question mais seulement de progresser dans la formulation des alternatives telles qu'elles semblent se dessiner dans la région.

4.2.1 Freiner ou encourager l'exode agricole ?

Question : Faut-il encourager l'exode agricole pour réduire le nombre de producteurs et améliorer les revenus agricoles ?

Les prospectives démographiques mettent en avant deux évolutions fondamentales :

- La forte croissance de la population régionale et une très forte urbanisation : selon Waltps, la population régionale devrait compter 386 millions d'habitants contre 230 aujourd'hui ; toujours selon cette même étude, la région compterait, en 2020, 6000 villes dont 300 de plus de 100 000 habitants, alors qu'il n'y avait que 2500 villes en 1990, dont 90 de plus de 100 000 habitants.
- Malgré cette dynamique d'urbanisation, très concentrée sur la bande côtière et la bande soudanienne des pays sahéliens enclavés, la population rurale ne va pas se réduire en valeur absolue (stabilisation ou faible hausse).

On assiste donc à un accroissement sensible du nombre de consommateurs par producteur agricole, et à la création progressive d'un véritable marché intérieur régional des produits agricoles et alimentaires. Mais, ce marché théorique n'aura de réalité pour les producteurs que s'il s'agit d'une population urbaine solvable, disposant de revenus suffisants. Cette croissance des revenus urbains peut-elle raisonnablement reposer sur le développement des entreprises industrielles intensives en travail ou sur la croissance du secteur des services ? Rien n'est moins sûr. Pourtant cette question détermine en grande partie la taille du marché intérieur sur lequel peuvent compter les producteurs régionaux. Aujourd'hui, le rapport consommateurs / producteur ne permet pas d'envisager un recul sensible de la pauvreté en milieu rural. Or, les exemples récents montrent que la dynamique de développement et d'accroissement des revenus est essentiellement fonction du degré de connexion des zones de production avec les marchés, qu'ils soient régionaux ou internationaux.

- L'évolution « naturelle » de la proportion urbains/ruraux est-elle suffisante pour jouer un rôle d'entraînement de la production, sachant que l'encouragement des producteurs résulte à la fois d'une demande suffisamment stable et de prix attractifs ? Ceci peut-il permettre de contribuer à une intensification des systèmes de production et une amélioration de la productivité par actif de manière à améliorer les revenus agricoles ?
- Sinon, les marchés extérieurs peuvent-ils pallier cette insuffisance des marchés intérieurs à offrir des débouchés suffisants aux producteurs ouest-africains, compte tenu de la dynamique des prix sur la plupart des marchés de matières premières agricoles ?

- La poursuite d'une spécialisation à l'exportation centrée sur les matières premières pas ou peu transformées ne constitue-t-elle pas un frein à l'accroissement des revenus en milieu rural, l'augmentation des productions tant au niveau des unités de production que des pays producteurs étant absorbée par l'érosion des prix et la dégradation des termes de l'échange ? Auquel cas, la transformation des matières premières agricoles exportées devient un enjeu crucial, y compris en terme d'amélioration des revenus des producteurs. Mais se pose alors de multiples questions sur les capacités d'investissements, de maîtrise technique, de disponibilité et de coût des facteurs (cas de l'énergie pour la transformation textile par exemple), etc.
- Enfin, et notamment si les approches précédentes semblent insuffisantes pour assurer un transfert significatif de ressources vers le monde paysan, faut-il envisager d'accélérer le processus de migrations du milieu rural vers le milieu urbain, ou plus exactement du secteur primaire vers les autres secteurs de l'économie, pour véritablement s'attaquer à la pauvreté en milieu agricole ?
- Dans ce cas, la politique agricole ne doit-elle pas être très offensive dans le développement des services en amont (services publics, professionnels, privés), dans le domaine de l'approvisionnement en facteurs de production et enfin dans le secteur aval - collecte, transformation, stockage, commercialisation des produits agricoles - de manière à créer un nombre important d'emploi dans les villes secondaires, très reliées au monde rural et en mesure de capter une partie de la main d'œuvre agricole.

Ces aspects doivent être envisagés en gardant à l'esprit qu'au cours des dernières années, la pauvreté en milieu rural a eu tendance à gagner du terrain alors même qu'elle semble reculer en milieu urbain. Il convient aussi d'avoir à l'esprit l'importance de ne pas subir des évolutions profondes mais de les préparer. Par exemple, une stratégie de développement agricole offensive dans la région, devra nécessairement reposer sur des ressources humaines mieux qualifiées. Pour cela le secteur agricole doit être attrayant en terme d'image et de valorisation sociale, alors qu'aujourd'hui ce secteur renvoie une image peu incitative pour une jeunesse tentée par l'aventure urbaine et l'image de modernité qu'elle véhicule. Il sera difficile de construire un secteur agricole performant si les jeunes et en particulier les plus instruits n'ont pour ambition que de rejoindre la ville.

Ces questions sont essentielles, dépassent largement le secteur agricole et rural et concernent la stratégie de développement socio-économique de la région dans son ensemble. Les décideurs ne pourront sans doute pas trancher cette question avant de définir et d'adopter la politique agricole régionale. En revanche il est primordial que ce débat soit ouvert et progressivement clarifié.

4.2.2 Exploitations familiales ou entreprises agro-industrielles ?

Question : Faut-il asseoir le développement agricole sur un modèle d'exploitation familiale ou au contraire favoriser le développement d'entreprises de production agro-industrielles ?

L'immense majorité de la production régionale reste le fait d'unités de production de type familial, de petites dimensions, mobilisant une main d'œuvre essentiellement familiale, ayant peu recours à des capitaux extérieurs, faiblement mécanisées (traction attelée dans le meilleur des cas). Cependant certaines spéculations reposent dans les différents pays sur des structures de type capitaliste, assises sur des unités économiques de grande dimension (de plusieurs centaines à plusieurs milliers d'hectares) mobilisant de la main d'œuvre salariée, des capitaux importants permettant une mécanisation assez poussée, etc. C'est le cas du sucre ou de l'hévéa. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, ce modèle d'exploitation concerne aussi une partie des planteurs de banane, ananas, très liés à des firmes multinationales, etc. Dans plusieurs pays les plantations de palmiers relevaient de ce type de structures de production. Même en production vivrière, des expérimentations se mènent aujourd'hui (projet d'exploitations rizicoles de grandes dimensions dans la zone Office du Niger au Mali par exemple).

Il faut cependant garder à l'esprit que certaines cultures de rente se sont développées à partir d'un mode de mise en valeur familial des terres : cas du coton, du café, du cacao... en particulier. Ceci n'exclut pas un recours important à de la main d'œuvre extérieure à l'unité familiale, pour assurer certaines interventions (entretien des cultures, récoltes). Il en va de même des cultures maraîchères en périphérie des zones urbaines dont la finalité est principalement commerciale et qui reposent sur des unités de très petites dimensions, très intensives avec un recours important aux intrants (engrais, pesticides) et parfois à la petite mécanisation. Il n'y a donc pas d'antagonisme avéré entre la recherche de la compétitivité, y compris sur les marchés internationaux, et la promotion de systèmes d'exploitation de type familial.

Longtemps les « développeurs » ont mis en avant la nécessité de moderniser l'agriculture en rompant avec ce qui était considéré comme des archaïsmes et en promouvant ce type d'exploitation capable de mobiliser des facteurs de production à grande échelle. Plus récemment certaines agences d'aide ont cherché les voies permettant d'appuyer le développement des agricultures familiales ou paysannes.

Mais, il est vrai que l'agriculture familiale reste souvent assimilée par les décideurs et les administrations, à des structures archaïques incompatibles avec les objectifs assignés à l'agriculture.

Malgré les nombreux échecs qu'ont rencontré différents projets de mise en valeur fondée sur une approche entrepreneuriale, le débat reste d'actualité. Dans plusieurs pays de la région, les décideurs mettent en avant l'importance de réformer le statut du foncier de façon à pouvoir envisager une privatisation des terres et par là même créer les conditions favorables à la création d'unités de production de taille importante. Sur cette base, ces unités pourraient mobiliser des capitaux, des savoirs faire, des technologies... et développer une agriculture à vocation commerciale, avec des niveaux de productivité supérieurs aux performances enregistrées par l'agriculture familiale. Cette vision semble celle retenue dans l'approche prônée par le NEPAD dans le domaine agricole.

Les organisations paysannes font de ce débat un sujet très important, qu'elles considèrent comme la base de toute réflexion et orientation stratégique pour le secteur agricole. Il est essentiel car il touche les enjeux et les lois qui régissent le foncier, le statut des exploitants agricoles, et l'organisation ainsi que le mode de financement des services délivrés aux producteurs (recherche, vulgarisation, crédit, assurances...).

Plusieurs dimensions doivent être abordées afin d'éclairer ce débat fondamental pour orienter les politiques agricoles au niveau national et régional :

- quel est l'impact du modèle d'exploitation sur la productivité des unités de production : productivité par travailleur, productivité par hectare ?
- quel est l'impact du modèle d'exploitation sur l'emploi rural et les revenus ?
- quel est l'impact du modèle d'exploitation sur la gestion des ressources naturelles et du foncier ?
- quelles sont les capacités d'adaptation respectives des différentes formes d'agriculture en cas de choc conjoncturel (calamité naturelle), ou de crise structurelle (chute durable des prix d'une spéculation) ?
- quelles sont les capacités des deux types d'agriculture à répondre aux attentes de la région : réduction de l'insécurité alimentaire ; contribution à la croissance économique ; lutte contre la pauvreté ?
- existe-t-il une alternative crédible, située entre le mode d'exploitation traditionnel, en crise (faibles revenus, émiettement des unités de production lié aux successions, faible productivité, rupture des équilibres des systèmes techniques – restauration de la fertilité des sols), etc. et le mode d'exploitation capitaliste fondé sur le salariat et la privatisation des terres (modèle apparemment peu compatible avec les réalités et les enjeux de l'Afrique de l'Ouest) ? Ne conviendrait-il pas de définir des modèles d'exploitation « optimaux » correspondant à une modernisation maîtrisée des systèmes d'exploitation familiale (traction attelée, petite motorisation, intensification, extension des surfaces cultivées par actif...), et vers lesquels les outils des politiques agricoles devraient converger (politiques foncières, politiques d'appui à l'installation des jeunes et de subvention des investissements, politique de crédit, etc.) ? Ces systèmes d'exploitation seraient-ils en mesure d'offrir des perspectives de revenus et de

conditions de travail représentant un réel progrès par rapport à ce que la région connaît aujourd'hui ?

Ce débat rejoint en partie la question des approches développées par les politiques publiques. Une approche qui privilégie l'économie des filières conduira à concentrer les investissements publics dans les régions à fort potentiel de production, proches des marchés urbains ou des ports lorsqu'il s'agit de promouvoir les exportations. C'est aussi une approche qui va rechercher une certaine spécialisation des unités de production et un accroissement de leur taille. Une approche qui privilégie au contraire une occupation de l'ensemble du territoire, y compris la mise en valeur des zones agro-écologiques défavorisées (pluviométrie inférieure à 5-600 mm par an), qui concernent la majeure partie des surfaces des pays sahéliens va conduire à privilégier des politiques publiques qui s'adressent aux différentes fonctions de l'unité de production, et prennent en compte un ensemble de contraintes spécifiques à un territoire. Ces deux approches induisent une organisation de la recherche et de la vulgarisation assez différente. Il en va de même pour le financement, l'approvisionnement en intrants, la gestion de la mise en marché, etc. tant dans la manière dont les services sont délivrés aux producteurs que dans leur logique de financement.

4.2.3 Marché régional ou marché international ?

Question : Faut-il privilégier les appuis publics aux filières destinées aux marchés régionaux au détriment des filières d'exportation ?

Il est de notoriété publique que les politiques agricoles (fussent-elles très changeantes ou très incomplètes) ont principalement fait porter leurs efforts sur les productions agricoles ou agro-industrielles destinées à l'exportation. Qu'il s'agisse de la taxation des exportations pour financer le développement des infrastructures, financer le développement urbain, etc. du début des indépendances jusqu'à la libéralisation des filières dans les années 80-90 ; ou qu'il s'agisse d'accroître les recettes d'exportation pour honorer le service de la dette dans les plans successifs d'ajustement structurel et de refinancement des économies, les États et la Communauté internationale ont souvent fait des acteurs d'exportation le fer de lance du développement agricole. L'argument selon lequel les filières d'exports constituaient un des vecteurs d'une transformation et d'une modernisation des systèmes de production, au travers d'un système d'encadrement et de fournitures de services financés par la filière mais bénéficiant à l'ensemble des composantes des systèmes de production soit directement (arrière effets des engrais par exemple), soit indirectement au travers de la formation des producteurs, de l'accès au crédit, du développement des infrastructures rurales, etc. a contribué à justifier ce choix. Même les ONG qui pour certaines ont longtemps contesté le bien-fondé de l'orientation agro-exportatrice, semblent se rallier aujourd'hui au combat mené par les pays ouest-africains en faveur des cotonniers. Dans le cas du coton, chacun reconnaît que sa production repose sur des unités de production familiales et les ressources tirées de cette spéculation semblent jouer un rôle significatif dans la lutte contre la pauvreté. Dans ce cas, le débat sur la concurrence entre cultures vivrières et cultures de rente, aggravant l'insécurité alimentaire semble avoir fait long feu. De multiples études conduites dans les zones soudanaises ont en effet montré la complémentarité des cultures et les effets synergiques obtenus avec le développement de la filière coton (Mali Sud, Burkina Faso) .

Le débat n'est donc pas sur ce terrain. Il porte plutôt sur les priorités à donner à l'action publique, et pour ce qui concerne ECOWAP, sur le rôle de la politique régionale en matière d'orientation des marchés. Dans l'absolu, les producteurs et les acteurs des filières envisagent de répondre tant à la demande émanant des marchés nationaux, que régionaux et internationaux. Jusqu'alors, les marchés internationaux, avec des consommateurs disposant d'un pouvoir d'achat supérieur aux consommateurs régionaux étaient privilégiés. De fait les filières qui ont bénéficié des plus gros efforts de recherche, de vulgarisation, de mobilisation de services en amont et en aval de la production, d'organisation et de mise à disposition du crédit agricole et rural sont les filières de rente.

- Faut-il poursuivre cette stratégie, en donnant une priorité aux investissements qui permettent d'améliorer la compétitivité des producteurs sur les marchés internationaux, d'améliorer la capacité des acteurs à se conformer aux normes en vigueur sur ces marchés, d'améliorer la ca-

pacité des exportateurs à diversifier les produits exportés et les destinations de façon à réduire la vulnérabilité des économies agricoles ?

- Faut-il à l'inverse, prendre le contre pied de cette politique et considérer que du point de vue des politiques publiques, l'objectif de sécurité alimentaire ou l'objectif de réduction de l'extraversion de l'économie agricole régionale doivent conduire les pouvoirs publics régionaux à privilégier les incitations ciblées vers les productions destinées aux marchés régionaux ? Dans ce cas, les politiques publiques considèrent que les productions de rente peuvent être laissées aux bons soins des acteurs privés et qu'en particulier les structures de type interprofessionnelles sont en mesure d'impulser et d'accompagner les évolutions souhaitables tout au long de la filière pour améliorer la pénétration des marchés internationaux et fournir aux producteurs les services dont ils ont besoin : paquets techniques, crédit, formation, etc. Dans cette configuration, les politiques publiques vont donner la priorité aux productions destinées aux marchés régionaux, considérées comme stratégiques, mais pour lesquelles le marché n'est pas en mesure de jouer le rôle d'entraînement, souhaitable pour orienter les producteurs, financer les investissements dans la filière, financer la recherche, etc.
- Faut-il enfin rechercher un meilleur équilibre entre les interventions publiques ciblées sur les productions destinées à l'exportation, et les productions destinées aux marchés de la région ? Dans cette hypothèse, les pouvoirs publics chercheront plutôt à agir sur l'environnement global des producteurs au travers des politiques économiques, au travers de l'amélioration du fonctionnement des institutions (bonne gouvernance, lutte effective contre la corruption...), au travers de la clarification des cadres juridiques, de la cohérence des politiques commerciales, la politique de financement ... Ces interventions viseront de ce fait l'ensemble des filières, qu'elles soient vivrières ou commerciales, vendues sur les marchés régionaux ou internationaux. Ensuite, les appuis financiers de la collectivité régionale pourraient être fortement différenciés pour tenir compte des disparités de ressources dont disposent les filières. Ainsi, les niveaux de co-financement entre pouvoirs publics et interprofessions pourront varier de façon à ne pas pénaliser les filières « pauvres » qui sont en général les filières vivrières.

En tout état de cause, la région étant insérée dans l'économie mondiale, elle a intérêt à développer les productions qui présentent les meilleurs coûts d'opportunité et assurent la meilleure rémunération aux producteurs et acteurs des filières. Il n'est pas déraisonnable d'investir et de promouvoir des filières d'exportation si la région dispose d'un bon avantage comparatif et tire de ces exportations les ressources qui lui permettront d'importer des produits que la région consomme et pour lesquels elle n'est pas compétitive.

4.2.4 Spécialisation nationale ou diversification

Question : Faut-il imaginer et construire les stratégies de diversification à l'échelle des pays ou au contraire à l'échelle de la région, en exploitant les avantages comparatifs des différents bassins de production ?

En règle générale les exportations sont fondées sur des spécialisations nationales porteuses de vulnérabilité pour les économies nationales. Lorsque l'on aborde cette question sous l'angle régional, on se rends compte que la région agrège une série de spécialisations nationales et s'avère plus diversifiée dans sa base exportatrice. Néanmoins plus de la moitié des exportations repose sur un seul produit.

La diversification est donc un enjeu majeur pour réduire les risques et amortir les chocs de conjoncture sur les marchés internationaux. La diversification est aussi un moyen de réduire la vulnérabilité alimentaire, en élargissant la palette des produits disponibles et en misant sur cette palette diversifiée pour atténuer les impacts des aléas naturels. Aussi, la stratégie de diversification doit-elle être envisagée à plusieurs niveaux :

- diversification des productions livrées sur les marchés internationaux et sur les marchés régionaux ;

- diversification des produits agro-alimentaires au travers d'une transformation active des productions agricoles ;
- diversification des marchés de destination des produits ;

Les pays sont tentés de jouer isolément les uns des autres la carte de la diversification. Mais ils ont bien souvent des capacités réduites pour bien appréhender les opportunités commerciales qui s'offrent à eux. C'est aussi une voie contradictoire par rapport à l'idée d'une gestion des complémentarités et d'une spécialisation intra-régionales inspirée par les avantages comparatifs des économies agricoles nationales. Mais à l'inverse, une stratégie de diversification conçue à l'échelle régionale pose la question de la mutualisation ou non des risques induit par chacune des spécialisations nationales. Aussi, si l'intérêt général de la région est de rechercher des spécialisations nationales et une diversification pensée à l'échelle régionale, quel dispositif d'assurance ou de péréquation concevoir, pour que les pays acceptent de prendre le risque d'une certaine vulnérabilité ? Quel mécanisme compensatoire imaginer à l'échelle de la région, comment le financer et comment le gérer ?

4.2.5 Priorité à l'approche filière ou à l'approche unités de production

Question : Peut-on envisager des dispositions qui abordent les unités de production dans leur globalité ou faut-il passer par le canal des filières ?

Qu'il s'agisse des politiques nationales ou régionales, se pose la question de la démarche d'accompagnement des producteurs agricoles et des acteurs des filières agro-alimentaires. Il s'agit en particulier de savoir s'il est possible de s'appuyer sur les filières en privilégiant une approche économique et la structuration des acteurs aux différents maillons de la filière pour répondre à l'objectif de croissance des revenus des exploitations agricoles sachant que leur fonctionnement est complexe et qu'elles répondent à des considérations et des rationalités qui dépassent la seule logique économique et commerciale (fonction patrimoniale, culturelle ...).

La diversité des pratiques au sein d'une unité de production répond à un souci d'atteindre un revenu sans prendre de risque majeur quant à la survenue d'une mauvaise production, d'une mévente ou de tout événement susceptible de remettre en cause la reproduction de l'exploitation. Cette diversité porte d'autant plus sur des productions directement consommables par le producteur et ses proches, que l'espérance de gain – et donc les ressources foncières et en capital de l'unité productive – sont faibles. La prise en compte de la complexité des systèmes met donc en jeu la structure foncière de l'exploitation, son accès au capital, la maîtrise des variations de production ou les mécanismes d'assurance contre leur survenue et les caractéristiques des marchés : le niveau des prix et leur variation. Assurer la gestion des filières c'est donc intervenir sur les systèmes de production, l'équilibre entre les différentes cultures ou élevages. C'est même le moyen le plus direct et certainement le moins coûteux de sécuriser les revenus des producteurs, même si les politiques qui touchent aux structures d'exploitation ou aux techniques de production sont également essentielles et complémentaires. Opposer approche filière et approche des systèmes de production ce serait se priver du levier principal d'action sur le desserrement de la contrainte dans laquelle se trouvent les systèmes de production paysans.

4.2.6 Priorité à l'économique ou priorité à l'aménagement du territoire

Question : Faut-il concentrer les appuis régionaux au développement agricole dans les zones bénéficiant d'un bon potentiel agro-écologique ou au contraire, mettre en avant la multifonctionnalité de l'agriculture et diversifier les instruments de politique agricole de façon à compenser les inégalités territoriales

L'agriculture régionale est organisée autour de son gradient écologique. La diversité des potentiels agronomiques et des problématiques agricoles qui en découlent constituent une opportunité pour la région (diversité et complémentarité des productions) mais aussi un risque pour les pays les moins bien dotés en ressources, dont l'essentiel de l'espace agricole bénéficie d'une pluviométrie faible et aléatoire.

Une stratégie volontariste de développement agricole conçue à l'échelle régionale devra nécessairement conduire à promouvoir une forme de spécialisation des économies agricoles nationales en fonction de leurs avantages comparatifs. Ceci est fondamental pour la compétitivité de la région sur les marchés internationaux, et pour la compétitivité des produits régionaux sur les marchés ouest-africains.

Plus l'ECOWAP s'inscrira dans une stratégie d'intégration forte des économies et des échanges agricoles au sein de la région, plus les choix de spécialisation vont s'affirmer. Ces spécialisations économiques (filiales) auront des impacts importants en terme d'aménagement de l'espace au sein de la région, de répartition des activités agro-économiques et de transfert de ressources et de revenus. La principale question qui se pose porte sur le devenir des zones « marginales ». Hormis les micro territoires sur lesquels des investissements ont été consentis pour l'irrigation d'une part, et les territoires agro-pastoraux d'autre part, le devenir de ces régions sahéliennes, avec de très faibles densités de population est pour le moins incertain.

Dans ce contexte, faut-il rechercher indirectement une migration des populations en misant sur l'attrait que représentent les régions situées plus au sud de l'Afrique de l'Ouest ? Ou au contraire, faut-il rechercher des compensations aux impacts négatifs des spécialisations économiques, en investissant dans un ré-équilibre entre les régions, au profit des zones déshéritées ?

4.3 Les deux sujets cruciaux d'une stratégie agricole régionale

La plupart des questions clés brièvement présentées ci-dessus correspondent à des débats qui ne sont pas spécifiquement régionaux. Ils devraient en principe être au cœur du débat national sur l'orientation du secteur agricole et des politiques qui accompagnent ce secteur. Deux débats ont en revanche une dimension prioritairement régionale :

- l'intégration régionale des productions et des marchés agricoles ;
- les politiques commerciales aux frontières du marché international ;

C'est autour de ces deux dimensions que se cristallise le débat régional. Les réponses apportées à ces deux aspects déterminera l'orientation fondamentale de la politique régionale, dans la mesure où, subsidiarité oblige, ces deux aspects ne peuvent être affrontés correctement qu'à l'échelle de la région, pour des raisons qui tiennent à la fois à la réalité du fonctionnement des acteurs et des sociétés au sein de l'espace régional, et à la volonté politique des dirigeants.

4.3.1 L'intégration régionale des productions et des marchés agricoles

Le premier débat porte sur **la création d'un marché unique intérieur**. En principe tous les pays sont engagés au sein de l'espace CEDEAO dans la création d'un marché sans entrave pour la circulation des capitaux, des marchandises et des personnes au sein de l'espace. Cet engagement est diversement respecté. L'espace UEMOA qui vise le même objectif pour les pays de la zone franc est plus avancé dans sa mise en œuvre effective. Cependant, pour des raisons multiples, il reste encore d'énormes progrès à accomplir. Mettant en avant des raisons de sécurité, la plupart des pays de la région multiplient les barrages policiers pour assurer un contrôle sur le déplacement des rebelles et la circulation des armes légères. L'absence d'harmonisation des taxes aux frontières de l'espace CEDEAO pratiquées d'une part par les pays de l'UEMOA et d'autre part par chacun des pays de la CEDEAO non membres de l'UEMOA se traduit par un contrôle de la circulation des marchandises aux frontières de l'espace UEMOA. Y compris d'ailleurs au sein de l'espace UEMOA, la circulation des marchandises n'est pas librement assurée. Enfin, on a vu ces dernières années que la tentation de fermer les frontières, en violation des accords communautaires, restait forte, notamment pour les pays sahéliens qui craignent toujours de voir sortir les céréales de l'espace national. Le marché régional n'est pas encore totalement considéré comme un élément de sécurisation économique ou alimentaire. Les décisions

publiques ont par conséquent pour effet de renforcer l'instabilité des marchés, alors qu'il est attendu de l'élargissement des marchés nationaux et de l'instauration d'un marché unique régional, un effet de stabilisation des prix au travers d'une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur l'ensemble du territoire régional et au travers d'une politique plus cohérente sur un espace plus large, et une plus grande concurrence entre les opérateurs commerciaux. Cette stabilité serait en outre favorisée par un régime commun vis-à-vis des tiers. L'amélioration du fonctionnement des marchés est vraisemblablement un des piliers de la réduction des risques économiques que prennent les producteurs qui choisissent d'intensifier leur production. Cette amélioration est dans une large mesure liée au développement de l'État de droit, au recul de la corruption et au respect des décisions communes, prises par les États au sein de la CEDEAO. S'ajoute à cela un ensemble d'éléments qui permettent aux opérateurs économiques d'accroître leur performances : qualité et pertinence des systèmes d'information, disponibilités et coûts des services financiers, etc.

4.3.2 L'ouverture de la région sur les marchés internationaux

Le deuxième débat porte sur le niveau de **la protection aux frontières du marché international**. C'est une des questions les plus sensibles. Aucun des pays et des acteurs de la région ne semble prôner un repli intégral des agricultures sur les opportunités offertes par le marché régional. Mais, certains acteurs, en particulier les organisations paysannes, considèrent que la protection du marché régional est un préalable à la mise en œuvre d'une stratégie régionale de développement agricole. Ces acteurs mettent en avant le fait qu'aucune agriculture au monde n'a pu se développer sans bénéficier de politiques de soutien volontaristes de la part des pouvoirs publics. Ils mettent en avant les distorsions de concurrence générées par certaines politiques de soutien internes et surtout les subventions aux exportations allouées par les grands pays exportateurs de produits agricoles alors que les pays africains ne disposent pas des moyens de contre attaquer. Ils mettent enfin en avant la nécessité de réguler les marchés pour stabiliser les prix et éviter la répercussion directe sur les marchés internes des importantes variations des prix internationaux. Les acteurs qui s'opposent à cette option mettent en avant les engagements de libéralisation des marchés pris par les pays au sein de l'OMC et surtout vis-à-vis des organisations de Bretton-Woods. Ils mettent aussi en avant la perte de compétitivité qu'entraînent à terme les politiques de protection et enfin, opposent la question de son financement, soit par les consommateurs soit par les budgets publics. Dans les deux cas, ils estiment la protection trop coûteuse.

Au regard de l'importance de ces deux sujets (approfondissement de l'intégration régionale d'une part, gestion de l'interface avec le marché mondial d'autre part), et de la nécessité pour la politique régionale de s'appuyer sur un compromis efficace et solide entre les États et les acteurs, il importe de focaliser une part importante des concertations nationales et régionales sur cet aspect.

C'est la raison pour laquelle, plusieurs scénarios ont été élaborés et sont soumis à la discussion, afin que le contenu du cadre de politique agricole repose sur des choix politiques clairs, opérés par les acteurs publics et privés.

4.4 Les trois piliers de la politique agricole régionale

Les éléments développés dans les parties précédentes permettent de déduire que la politique agricole régionale pourrait reposer sur trois grands piliers.

Le premier pilier concerne l'intégration régionale des productions et des marchés agricoles. Ce pilier est fortement relié aux travaux qui se conduisent dans l'espace CEDEAO visant la réalisation d'un marché unique, la fluidification des échanges, l'harmonisation des politiques économiques, monétaires, commerciales. Le secteur agricole n'est pas le seul secteur économique intéressé par l'accélération du processus d'intégration. Il s'agit d'un ensemble de politiques et d'interventions qui sont pilotées par d'autres ministères et administrations (en charge de l'économie, des finances, du commerce, de l'intérieur et de la sécurité, etc.) mais qui sont de nature à créer les conditions d'émergence d'un espace agricole régional : élargissement des débouchés pour les producteurs (taille du marché), meilleure gestion des complémentarités entre les différents bassins de production... Ce pilier intègre aussi

des éléments fondamentaux comme la lutte contre la corruption, la mise en place de juridiction permettant des voies de recours en cas de non respect des législations communes, l'amélioration de la sécurité des biens et des personnes, etc.

Le deuxième pilier concerne le degré d'ouverture de l'économie agricole régionale sur les marchés internationaux. Ce pilier est celui qui provoque les discussions les plus vives entre les partisans d'une protection forte du secteur agricole et les partisans d'une large ouverture aux échanges extérieurs. Ce pilier concerne par conséquent la politique commerciale extérieure (tarifs) et l'attitude collective des pays de la CEDEAO dans les négociations internationales relatives au commerce des produits agricoles et alimentaires, relatives à la spécificité des enjeux de sécurité alimentaire, relatives aux obstacles techniques au commerce, relatives aux normes sanitaires et phytosanitaires, et enfin relatives aux accords de propriété intellectuelle. Ces deux aspects des politiques commerciales sont pilotés par les ministères du commerce mais nécessitent une très large implication des administrations agricoles et des acteurs socio-économiques. Dans ce contexte, la politique agricole doit préciser les compromis établis entre les pays (i) en matière d'harmonisation des politiques aux frontières (niveau de tarification des importations des différentes catégories de produits agricoles, alimentaires, mais aussi des intrants) en prenant en considération les travaux en cours dans le domaine de l'extension du TEC, (ii) en matière de stratégie régionale de promotion des exportations et enfin, (iii) en matière de négociation internationale.

Le troisième pilier concerne les chantiers régionaux correspondant à des enjeux de coopération technique et dont la mise en œuvre repose sur des programmes régionaux et des plans d'action permettant d'atteindre certains des objectifs spécifiques déclinés précédemment. Pour l'essentiel ce troisième pilier développe les orientations et les acquis de la politique agricole de l'UEMOA (PAU) et, pour les enjeux liés à la sécurité alimentaire, les acquis du Cadre stratégique de sécurité alimentaire du CILSS. Les principaux chantiers régionaux constitutifs de ce troisième pilier sont les suivants :

- *adaptation et développement des filières agricoles* : ce chantier comporte un certain nombre d'axes prioritaires de coopération :
 - développement des systèmes d'information relatifs à la connaissance de la production, des coûts et des flux pour les principales filières régionales ;
 - harmonisation des normes et standards régionaux relatifs aux produits agricoles ;
 - amélioration et adaptation des dispositifs de financement, appropriés aux besoins des opérateurs économiques ;
 - appuis relatifs à l'adaptation des produits d'exportation à l'évolution de la demande ;
 - développement de dispositifs institutionnels appropriés à la gestion des intérêts au sein des principales filières régionales, associant les principaux acteurs publics et privés concernés par le développement de la filière (structures de type interprofessionnelles par exemple)
- *amélioration de l'environnement de la production* : ce chantier important comporte plusieurs axes :
 - développement et mutualisation des capacités régionales de recherche et recherche - développement, en particulier dans deux domaines : (i) l'intensification des systèmes de production dans les différents contextes agro-écologiques et en fonction des différentes productions ; (ii) les « process » de transformation des produits agricoles permettant d'améliorer leur adéquation avec la demande des consommateurs ;
 - développement des dispositifs de concertation - négociation entre les États, les organisations régionales et les acteurs (producteurs, opérateurs économiques...)
 - promotion des investissements régionaux structurants, en particulier dans le secteur de la maîtrise de l'eau (cf. priorités du NEPAD pour la région ouest-africaine).
- *prévention et gestion des crises alimentaires* : ce chantier sera décliné autour de deux axes :
 - développement et extension à tous les pays des systèmes d'alerte précoce permettant de prévenir les crises alimentaires, en vigueur dans les pays sahéliens, en intégrant les risques liés au climat, aux crises politiques, etc. ;

- promotion des instruments régionaux d'intervention et de gestion des crises le cas échéant (mutualisation des stocks nationaux de sécurité ou promotion de stocks financiers régionaux, par exemple) ;
- *gestion des ressources partagées* : ce chantier vise à promouvoir une gestion rationnelle, responsable et concertée des ressources naturelles partagées par plusieurs pays : il s'agit principalement des ressources en eaux fluviales et souterraines, de la biodiversité et l'aménagement et la gestion des couloirs de transhumance ;
- *développement des coopérations transfrontalières* : ce chantier vise à promouvoir les petites initiatives permettant de réaliser concrètement l'intégration de proximité au sein des territoires transfrontaliers ;
- *renforcement des capacités humaines et institutionnelles* : ce chantier concerne les principaux groupes d'acteurs dans leurs stratégies de structuration au niveau régional, en particulier les producteurs, mais aussi les administrations nationales et régionales, dans leur capacité à gérer le secteur agricole et à promouvoir une approche régionale du développement agricole national ;

Ces différents chantiers régionaux seront développés dans le document opérationnel de l'ECOWAP. Les deux autres piliers de la politique agricole relèvent d'approches qui dépassent les enjeux de coopération technique pour lesquels il existe un très large consensus régional. La réalisation du marché unique intérieur et le degré d'ouverture de économie agricole régionale sur les marchés internationaux relèvent en effet de choix stratégiques et politiques, qui doivent se faire sur la base d'une négociation interne à la région, entre les États et les différentes catégories d'acteurs. Ces choix doivent aussi tenir compte des engagements pris par la région au niveau international, tenir compte des multiples agendas de négociation et des rapports de force qui les animent. Enfin, ces choix doivent tenir compte des expériences du passé.

Pour représenter une véritable politique agricole, ECOWAP doit dépasser la coopération technique et la promotion de chantiers tels qu'ils sont évoqués dans le cadre du troisième pilier. La politique agricole doit reposer sur un compromis solide sur les deux autres piliers. Les scénarios ci-dessous présentent différentes options dans ces domaines, soumises à la discussion au sein de la région.

4.5 *Les esquisses de scénario*

Le diagnostic a montré à quel point la région est aujourd'hui confrontée à de multiples fragmentations. Ces fragmentations constituent parfois des opportunités, en particulier lorsqu'elles induisent des complémentarités entre bassins de production et de consommation. Mais souvent, ces fragmentations s'opposent au processus d'intégration dans lequel s'inscrit nécessairement le projet d'une politique agricole régionale à l'échelle de la CEDEAO. Les scénarios distinguent par conséquent des options tendancielle, et des options alternatives.

4.5.1 **Le scénario tendanciel : un espace agricole régional fragmenté**

Ce premier scénario n'introduit pas de véritable rupture par rapport à ce que la région vit depuis une vingtaine d'années. Fragmentée depuis la décolonisation, la région le reste pendant tout le premier quart du 21^{ème} siècle. Cette fragmentation s'exprime en premier lieu sur le terrain linguistique, monétaire, et dans le domaine des politiques commerciales. Encore fortement marqués par une vision nationale de leur développement, les pays ne parviennent pas à dépasser leurs divergences d'intérêts à court terme au profit d'une vision et d'une stratégie régionale intégrée. Dans le domaine agricole cette fragmentation s'exprimerait plus visiblement sur quelques points sensibles. Disposant d'un potentiel agricole considérable, le Nigeria mise sur sa production interne pour satisfaire les besoins d'une population estimée en 2020 à plus de 200 millions d'habitants, autant que tout le reste de l'Afrique de

l'Ouest. Pour ce faire, il confirme son option protectionniste. Ce très fort différentiel de protection avec les pays voisins régis par le tarif extérieur commun de l'UEMOA continue d'offrir d'énormes opportunités aux acteurs du commerce informel. Deuxième facteur de fragmentation de l'espace : le coût croissant des approvisionnements dans certaines denrées alimentaires concurrentes des productions locales (riz, mais aussi huiles, viandes, lait...) conduit chaque pays à développer sa propre politique de taxation aux frontières en fonction de ses intérêts nationaux et de son potentiel de production. Troisième facteur de fragmentation, la relation commerciale avec l'Union européenne: la perspective d'un accord de partenariat économique fondé sur une zone de libre échange entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou ne serait jugée intéressante que par les seuls pays non PMA de la CEDEAO : Nigeria, Côte d'Ivoire et Ghana. Les autres pays, tous classés parmi les PMA, redoutent l'ouverture de leur frontières aux importations d'origine européennes alors que leur statut de PMA leur permet de conserver les préférences commerciales pour l'accès de leurs produits au marché européen, sans contrepartie en terme d'ouverture réciproque de leur propre marché. Les conditions d'une intensification générale de l'agriculture ne sont pas réunies. Les zones saturées voient une part de leur population migrer vers les zones soudanaises et ce qu'il reste de zones forestières, à la recherche de terres nouvelles à défricher. La pression sur la ressource accélère la dégradation des terres et est un vecteur d'aggravation des conflits (entre agriculteurs et éleveurs, entre autochtones et allochtones).

Ce scénario, correspondant à une fragmentation économique de l'espace ouest-africain, peut être décliné en deux « sous-scénarios » selon l'évolution des dynamiques socio-politiques dans la région :

Scénario tendanciel A : la fragmentation économique perdure, mais les tensions et les conflits reculent...

Scénario tendanciel B : La fragmentation économique doublée d'une déstructuration socio-politique.

4.5.1.1 Scénario tendanciel A : la fragmentation économique perdure, mais les tensions et les conflits reculent...

Dans le premier, la région ouest africaine parvient à surmonter les conflits politiques qui la rongent depuis plusieurs années. Les pays renforcent leur processus de démocratisation et développent des formes de gouvernance qui permettent progressivement de construire des États de droit.

Sur cette base, la zone UEMOA fortement chahutée par la crise ivoirienne parvient à retrouver un certain dynamisme et les pays parviennent à décliner dans leur politiques nationales les politiques adoptées au niveau de l'espace régional. Cependant, dans le domaine de la politique de commerce extérieur, les pays qui ont souhaité poursuivre une logique de protection de leur secteur agricole ne se sont pas réellement conformés aux décisions communes, en particulier pour les filières jugées stratégiques. Seuls les pays côtiers ont mis en place le TEC pour la plupart des produits, sur les bases communes admises. Le marché unique s'est globalement mis en place. Les pays suppriment les taxes aux frontières avec les autres membres de l'UEMOA, et la fiscalité interne, affectant les conditions de concurrence est en voie d'harmonisation. Toutefois, chaque fois qu'un pays voit une de ses filière menacée par cette ouverture des frontières (en cas de déficit céréalier par exemple ou en cas de réexportation trop importantes en provenance des pays côtiers), les autorités nationales restent tentées d'ériger diverses protections entravant la libre circulation des marchandises. Malgré les progrès enregistrés au niveau de la dynamique d'intégration au sein de l'espace UEMOA, la région ouest africaine reste profondément polarisée autour de la dynamique économique et commerciale du Nigeria. Tous les pays voisins de ce dernier conservent des comportements économiques et commerciaux fortement influencé par l'évolution des politiques et des opportunités offertes par ce géant. Pour autant, le Nigeria ne se positionne pas en leader régional actif en faveur de l'intégration.

Identification des principaux impacts probables :

- Cohabitation de plusieurs régimes commerciaux à l'exportation vers les principaux pôles d'importation (différents accords commerciaux avec l'UE, pas de régionalisation de l'AGOA)

avec les États Unis, ...) prolongeant les distorsions, et alimentant le commerce de réexportation et les fraudes sur les règles d'origine des produits destinés à l'exportation ;

- Instabilité des marchés et forte variabilité des prix, liées à l'absence d'un grand marché unique à l'échelle de la CEDEAO ;
- les productions agricoles se développent en moyenne au rythme de la croissance de la population. Les productions plafonnent rapidement et préparent une crise écologique dans les pays ayant atteint des limites foncières, en raison de l'absence d'intensification significative, hormis dans quelques zones assez bien dotées en capital et dont les connexions aux marchés sont porteuses d'intensification des systèmes de production. Dans les pays où il existe encore des réserves de terres, la croissance de la production reste possible sur la base d'une extension des surfaces cultivées, sans intensification.
- La pauvreté reste très forte dans la plupart des zones agricoles. Les régions les plus marginales, en zones sahéliennes se replient fortement sur des systèmes économiques fondés sur des logiques d'autoconsommation et de diversification des revenus au travers de multiples petites activités rurales. Confrontées à la régression des opportunités de migrations régionales et internationales, ces populations migrent vers les villes ou s'appauvrissent.

4.5.1.2 Scénario tendanciel B : La fragmentation économique doublée d'une déstructuration socio-politique

Dans le deuxième « sous-scénario », la fragmentation économique, commerciale et monétaire, s'inscrit dans un contexte plus large de déstructuration des sociétés et des États, avec une multiplication des conflits et des zones d'insécurité.

La Côte d'Ivoire ne parvient pas à trouver de nouvelles formes de régulation socio-politiques et s'inscrit durablement dans l'insécurité. La crise économique devient structurelle sous l'effet de la criminalisation de l'économie et du recul des investissements et des stratégies productives. Cette crise affecte en retour les pays enclavés du Sahel et les pays côtiers voisins de la Côte d'Ivoire. Les flux migratoires temporaires et les flux financiers liés à ces migrations sont considérablement perturbés, avec des conséquences graves aux plans socio-économiques et politiques pour l'ensemble de la région. Après une phase d'accalmie, les conflits plus ou moins larvés reprennent dans la zone du fleuve Mano. Pesant peu sur le plan économique et diplomatique, ces pays n'ont pas réussi à mobiliser durablement la Communauté internationale pour financer la reconstruction des infrastructures, les institutions publiques permettant l'émergence d'un État de Droit et asseoir les bases du développement économique et social. Les conflits s'enkystent aussi dans les pays qui ne parviennent pas à instaurer durablement des règles du jeu au plan politique, reconnues et respectées par tous. Enfin, le Nigeria voit le débat s'amplifier sur la question religieuse, provoquant une instabilité grandissante qui tourne au conflit violent de façon sporadique. Confronté à des problèmes intérieurs importants, il ne parvient pas à jouer un rôle de leader régional, acteur décisif du processus d'intégration à l'échelle de l'ensemble de la CEDEAO. C'est ainsi l'ensemble de la région qui s'enfonce dans une très grande instabilité avec un très fort risque d'éclatement de la zone franc, provoquant dans ce cas un très fort recul du processus d'intégration.

La CEDEAO ne parvient pas à jouer durablement son rôle de « gendarme régional » pour des raisons politiques liées à des désaccords profonds entre les dirigeants nationaux et pour des raisons financières, liées aux coûts élevés des opérations de maintien ou de restauration de la paix. Plus grave, cette focalisation de la CEDEAO sur les enjeux politiques régionaux, doublée d'un contexte général de méfiance et d'instabilité conduisent l'institution régionale à différer l'application de son mandat dans les domaines de l'intégration en matière d'infrastructures, en matière économique et commerciale, ainsi que dans le domaine des politiques sectorielles.

Identification des principaux impacts probables :

Dans ce deuxième scénario tendanciel, on assiste à une très grave criminalisation de l'économie dans la région. Le développement de certaines filières illicites déjà largement expérimentées depuis le début

des années 90 se poursuit et s'amplifie : drogues, armes légères, diamants, bois... Ces multiples trafics sont à la base du financement de la guerre ou des multiples micro conflits qui affectent la région, et qui ont comme finalité le contrôle des ressources ou du pouvoir, et souvent des deux.

Dans une telle configuration, le recul des investissements et le développement de l'insécurité provoquent une chute de l'économie productive, en particulier dans le secteur agricole. La production globale régresse ou au mieux stagne, et la production par habitant diminue. Cela se traduit par un appauvrissement important des populations et une dépendance accrue de la région vis-à-vis de l'aide internationale, essentiellement humanitaire.

Dans ce contexte, certains éléments de politique commune peuvent être promus à l'échelle de la CEDEAO : rationalisation de la recherche, harmonisation des positions dans les négociations internationales, mise en place de lignes de financements incitatifs, etc. Ces différentes interventions paraissent assez dérisoires au regard des enjeux évoqués précédemment. Autant dire que la persistance de conflits importants obère sérieusement toute idée de politique commune. Il est en effet irréaliste et illusoire de parler de politique agricole régionale, tant que des piliers entiers et fondamentaux qui caractériseraient une telle politique feraient défaut, en particulier la politique de commerce extérieur et les politiques relatives à l'instauration d'un marché unique intérieur, pour les produits agricoles.

Il est fort peu probable que ces scénarios tendanciels soient retenus comme des options souhaitables, à l'issue des concertations. Ils ont cependant été présentés de façon à ce que l'ensemble des États et des acteurs prennent mieux conscience de l'importance des obstacles qui doivent être franchis pour infléchir voire inverser les tendances actuelles et promouvoir des scénarios plus volontaristes, tels qu'ils sont décrits ci-dessous. Il s'agit aussi de bien appréhender les interactions entre l'ensemble des politiques publiques (réforme de l'État et promotion d'une bonne gouvernance, prévention des conflits, politiques macro-économique, harmonisation des politiques commerciales...) et la politique spécifiquement adressée aux acteurs du secteur agricole. Autrement dit, il n'y aura pas de politique agricole régionale pour l'ensemble de l'espace CEDEAO sans progrès concomitants des stratégies d'intégration dans de multiples autres domaines : les politiques macro-économiques et commerciales, la gouvernance et la lutte contre la corruption à l'échelle de la région, les infrastructures, etc.,

4.5.2 Les scénarios alternatifs fondés sur des niveaux variables d'intégration régionale et d'ouverture internationale

Les quatre scénarios alternatifs considèrent que l'environnement institutionnel, économique et commercial des producteurs est déterminant dans la dynamique de transformation et d'adaptation des économies agricoles et alimentaires de la région ouest-africaine. Ces scénarios ne négligent pas les autres aspects ou leviers essentiels du développement agricole (le financement, la formation, la recherche, l'appui technique, etc.), mais estiment que la responsabilité du niveau régional et sa compétence principale, par rapport à d'autres niveaux d'élaboration et de mise en œuvre des politiques (États, collectivités décentralisées) portent en priorité sur les questions liées au fonctionnement des marchés, qu'il s'agisse de dépasser les fragmentations internes à la région, ou qu'il s'agisse d'intégrer les économies agro-alimentaires ouest-africaines dans l'économie mondiale.

De même, les choix qui sous-tendent ces scénarios se veulent limités pour encourager le débat sur quelques grandes options, jugées déterminantes. Les scénarios retenus correspondent à des options qui en général ont déjà été formulées et soutenues par différents acteurs ou États. Ils sont aussi en règle générale reliés aux réalités actuelles de la région. Ceci est essentiel car la politique régionale a pour ambition d'impulser et d'accompagner la transformation de l'agriculture ouest-africaine dans les toutes prochaines années. Autrement dit, les dynamiques en cours pèsent inévitablement dans la capacité à réaliser des réformes, d'une part, et dans la capacité qu'auront ces réformes de politique à infléchir les évolutions à l'œuvre dans la région, d'autre part.

Seules les combinaisons qui apparaissent comme les plus cohérentes et/ou vraisemblables ont été retenues, afin de limiter le nombre de scénarios et faciliter la synthèse des positions tant au niveau national, entre l'État et les acteurs, qu'au niveau régional. L'entrée prioritaire choisie porte sur l'ouverture du marché agro-alimentaire régional sur les marchés internationaux, dans la mesure où

c'est, à l'évidence, sur ce débat que se cristallisent les divergences d'orientation au sein de la région et de la communauté internationale.

Les scénarios combinent différemment deux grandes options sur lesquels les États, les Communautés économiques et les acteurs ont la possibilité d'agir :

- A. le degré d'ouverture commerciale (ou de protection) aux frontières extérieures de l'espace CEDEAO, pour les produits agro-alimentaires.**
- B. la réalisation effective ou non du marché unique interne à l'espace CEDEAO ;**

Les deux premiers scénarios privilégient une très grande ouverture commerciale de l'agriculture régionale sur les marchés internationaux. Ils se différencient principalement par le niveau d'intégration des économies et des échanges à l'intérieur de l'espace CEDEAO.

Ces deux scénarios s'inscrivent dans les dynamiques en cours au niveau de l'harmonisation des politiques commerciales aux frontières externes de l'espace d'intégration (extension du TEC UEMOA à l'ensemble de l'espace CEDEAO). Tout comme la politique commerciale extérieure applicable aux produits agricoles dans l'espace UEMOA, relève de la politique générale appliquée au travers du TEC, la politique extérieure pour les produits agricoles au niveau de l'ensemble de l'espace CEDEAO repose sur le TEC élargi à l'ensemble des pays membres de la CEDEAO, tel que le processus est actuellement enclenché.

1^{er} scénario : une agriculture régionale fortement intégrée et très ouverte sur les marchés internationaux

2^e scénario : une agriculture régionale peu intégrée et très ouverte sur les marchés internationaux

Les deux derniers scénarios reposent sur une protection de l'agriculture régionale nettement plus marquée que dans les scénarios précédents. Ils remettent au moins partiellement en question la logique actuelle d'extension du TEC à l'ensemble de l'espace CEDEAO. Ils se distinguent par le niveau et l'approche qui sous tend cette protection, ainsi que par le degré d'intégration interne des agricultures régionales.

3^e scénario : une agriculture régionale peu intégrée avec une protection élevée et généralisée de l'ensemble du secteur agricole

4^e scénario : une agriculture régionale fortement intégrée avec une protection différenciée selon les produits et les filières

4.5.2.1 Les deux scénarios de mise en concurrence internationale du secteur agricole

Dans ces deux scénarios, la CEDEAO privilégie une ouverture forte du secteur agricole sur les marchés internationaux et le place en compétition directe avec les concurrents des pays développés et des pays en développement. Ces scénarios s'inscrivent dans la continuité des réformes engagées dans la majorité des pays depuis plus de 20 ans et se traduisant par une libéralisation du commerce extérieur et une ouverture croissante des économies, y compris dans le domaine agricole et alimentaire.

Ces deux scénarios reprennent à leur compte la stratégie retenue jusqu'ici en matière d'harmonisation commerciale entre les pays membres de la zone UEMOA et les autres pays de la CEDEAO, fondée sur l'extension du TEC UEMOA à l'ensemble de l'espace CEDEAO. Les pays actuellement les plus protectionnistes acceptent de réformer leurs structure tarifaire de façon à se conformer au TEC. La seule différenciation entre les produits repose sur l'application des quatre niveaux de droits, selon les catégories de produits. Cette différenciation induit des droits de douane applicables aux importations variant de 0 à 20 %. Un gros effort est par conséquent accompli dans le domaine de l'harmonisation des nomenclatures et dans l'harmonisation des politiques commerciales.

Cette ouverture sur les marchés internationaux permet aux pays de la région de s'impliquer dans les négociations sur la libéralisation du commerce international sans avoir à solliciter un traitement spécifique, lié à leur statut de PMA ou de pays en développement. Appliquant les mêmes règles que les pays développés en matière d'accès aux marchés, les pays de la CEDEAO sont encore plus légitimes qu'à l'heure actuelle pour contester les soutiens publics directs et indirects dont bénéficient les producteurs des pays concurrents.

4.5.2.1.1 1^{er} scénario : une agriculture régionale fortement intégrée et très ouverte sur les marchés internationaux

Dans ce scénario, l'ouverture extérieure (extension du TEC) est parallèle à l'ouverture et à la libéralisation des marchés à l'intérieur de l'espace. Les interventions publiques mettent prioritairement l'accent sur la libéralisation interne, la fluidification des échanges et l'amélioration de la compétitivité des filières régionales. Le choix est fait de ne pas utiliser l'instrument de la protection aux frontières de l'espace CEDEAO pour assurer la rentabilité des filières internes, mais au contraire d'agir sur les différents paramètres permettant d'améliorer la compétitivité réelle.

L'amélioration de la compétitivité interne repose sur :

- ✓ une stratégie commune de valorisation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région ;
- ✓ l'application effective des accords sur la suppression des entraves à la circulation des capitaux, des biens et des personnes au sein de l'Afrique de l'Ouest, de façon à réduire de façon significative les coûts de transaction, mais aussi de créer un climat de confiance qui fait défaut aujourd'hui et décourage nombre d'opérateurs d'investir dans la production ou le commerce régional ;
- ✓ une stratégie de recherche-développement dynamique reposant sur des partenariats entre institutions publiques et acteurs privés, en particulier dans tous les domaines touchant à la valorisation des produits agricoles et alimentaires (process de transformation en particulier).

Le financement de ces mesures de politique agricole repose principalement sur les ressources de l'aide au développement et le budget actuel des États. Ces ressources sont complétées par des prélèvements parafiscaux, pour les filières intégrées dans les marchés.

Identification des principaux impacts probables :

Ce scénario est cohérent avec les orientations prises par les pays de la région notamment dans le cadre de la réforme des régimes commerciaux bilatéraux avec les États Unis et dans le cadre de la réforme du volet commercial de l'Accord entre l'Union européenne et les pays ACP. Dans ce dernier cas, la négociation de l'accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne repose essentiellement sur ces deux piliers que sont l'achèvement du marché régional unifié (union douanière) et la création de la zone de libre échange avec l'UE. Très ouvert sur les importations, il est aussi en conformité avec l'AGOA.

Ce scénario présente deux avantages très importants :

- Supprimer toutes les sources de rente et les distorsions dans les échanges liées aux disparités de politique commerciales entre les pays de la région ;
- Simplifier le régime commercial externe et réduire les problèmes liés à la superposition de multiples cadres et dispositifs d'insertion dans les échanges internationaux ;

Toutefois :

- L'impact sur le développement agricole et la dynamique des filières est extrêmement complexe à appréhender. Pour les filières dont les prix sur les marchés internationaux sont susceptibles de connaître des hausses importantes dans les prochaines années (cas du riz par exemple), l'ouverture peut ne pas s'opposer à un développement des filières régionales. La réalisa-

tion d'un véritable marché unique favorisera en revanche l'expression des avantages comparatifs internes, au détriment des pays les moins bien positionnés.

- Pour tous les producteurs dont les stratégies en matière de production (mise en culture, apports d'intrants, choix des semences sélectionnées...) reposent sur une approche visant la « minimisation des risques » (toutes les systèmes sahéliens et soudanno-sahéliens), la priorité accordée à des instruments de politique agricole qui visent directement l'intensification et la diminution des coûts de production (financement, amélioration des circuits d'approvisionnement en intrants...) peut être plus efficace que les mesures visant la protection des marchés extérieurs, dans des contextes où l'instabilité des prix reste (hormis pour certaines cultures d'exportation) principalement influencée par les niveaux de production au sein de la région, eux-mêmes essentiellement déterminés par les conditions climatiques locales.

On ne peut pas occulter les inconvénients probables en terme de baisse des prix, sensibilité aux variations de prix.

Ce premier scénario s'inscrit de façon cohérente dans un schéma général de libéralisation du secteur agricole. Dans ce schéma, la dynamique du secteur agricole repose quasi intégralement sur la capacité des filières à se positionner dans la compétition internationale. Par conséquent les impacts doivent être évalués à la lumière des analyses des atouts et handicaps de chacune des filières et de chacun des bassins de production.

4.5.2.1.2 2^{ème} scénario : une agriculture régionale peu intégrée et très ouverte sur les marchés internationaux

Dans ce scénario, le TEC actuel de l'UEMOA, correspondant à une large ouverture de l'agriculture régionale sur les marchés internationaux, sert de référence. Il est élargi à l'ensemble de la zone CE-DEAO, mais il n'y a pas de progrès significatifs dans l'intégration et la fluidification des marchés régionaux. Les États n'ont pas véritablement la volonté de supprimer durablement tous les obstacles informels aux échanges au sein de la zone. Les politiques monétaires et les disparités de politiques économiques constituent soit des freins aux échanges soit des opportunités pour le commerce de ré-exportation à l'intérieur de la zone. Les fiscalités nationales ainsi que les normes ne sont pas harmonisées.

Ce scénario est cohérent avec la perspective de l'accord de partenariat économique avec l'UE sur le plan de la mise en place d'une zone de libre échange avec l'UE, mais en revanche il ne s'accompagne pas d'un renforcement de l'intégration au sein de la communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, qui constitue l'autre pilier de l'APE.

Identification des principaux impacts probables :

Assez vite, chaque pays est tenté de remettre en place à ses frontières, une politique commerciale spécifique et conforme à ses intérêts nationaux. Les opérateurs économiques sont plus intéressés par la commercialisation des produits agroalimentaires importés : offre non dispersée, qualité stable des produits, marges plus conséquentes, disponibilité des produits près des principales zones urbaines fortement peuplées... Ceci se traduit par une extraversion croissante de la région et une dépendance accrue à l'égard des importations alimentaires.

Dans ce scénario, les conditions ne sont pas réunies pour assurer un environnement porteur aux producteurs et pour offrir un cadre de structuration suffisamment stable des filières régionales.

L'agriculture régionale voit ses performances se dégrader hormis sur les filières qui parviennent à bénéficier d'un environnement international porteur.

Dans les deux scénarios, la possibilité d'une ouverture extérieure très importante du secteur agricole ne constitue pas un scénario de rupture de la politique commerciale pour la plupart des pays hormis le Nigeria. Si des besoins d'harmonisation existent entre les pays membres de l'UEMOA et les autres pays, cette harmonisation des tarifs douaniers apparaît comme politiquement et techniquement atteignable dans la mesure où les disparités de politiques restent modérées, à l'exception du Nigeria. Bien que ce dernier ait procédé à une révision importante et à une simplification de sa politique tarifaire, le

pays et certains groupes de pression restent très sensibles à cette question : plusieurs produits jugés stratégiques font encore l'objet de prohibition aux importations. Ces deux scénarios supposent par conséquent que le Nigeria accepte d'aligner sa politique tarifaire sur celle de l'UEMOA. Ce sujet ne concerne pas que le dossier agricole mais porte sur l'ensemble du processus d'harmonisation de la politique commerciale au sein de l'espace CEDEAO.

4.5.2.2 Les deux scénarios de protection du secteur agricole

Ces deux scénarios considèrent que le secteur agricole ouest africain ne peut supporter une concurrence internationale directe sans protection vis-à-vis des importations de produits concurrents des productions régionales. Cela peut être également un moyen d'opérer un transfert indirect de richesse en direction du monde agricole aux dépens des clients de l'agriculture. Dans le premier cas (3^{ème} scénario), cette protection est considérée pour l'ensemble des filières alors que dans le deuxième cas (4^{ème} scénario), la protection est envisagée au cas par cas, en fonction des enjeux et des spécificités des filières régionales.

Dans ces deux scénarios, les pays de la région considèrent que l'insertion internationale de l'agriculture ouest-africaine ne peut s'appuyer sur les règles générales de libéralisation du commerce des marchandises. La région défend par conséquent une « discrimination positive » qui repose sur le libre accès pour les exportations de la région sur les marchés des pays tiers, et sur le droit d'ériger des protections tarifaires (ou non) vis-à-vis des importations de produits concurrents.

4.5.2.2.1 3^{ème} scénario : une agriculture régionale peu intégrée avec une protection élevée et généralisée de l'ensemble du secteur agricole

Ce scénario reprend à son compte les positions des organisations professionnelles agricoles membres du ROPPA ainsi que des organisations de la société civile, qui considèrent que la protection constitue un préalable à une stratégie de développement du secteur agricole dans la région ouest-africaine. En pratique, il s'agirait d'envisager une extension du niveau actuel de protection du secteur agricole en vigueur au Nigeria à l'ensemble de la zone CEDEAO. Le TEC de l'UEMOA serait par conséquent revu dans le sens d'un accroissement sensible des droits de douane sur l'ensemble des produits alimentaires importés.

L'harmonisation de la politique commerciale extérieure n'implique pas de façon mécanique le développement d'un espace régional intégré. C'est d'ailleurs la spécificité de ce scénario, que de considérer que l'espace régional protégé peut conduire à différer les efforts consentis dans l'intégration réelle des espaces économiques et commerciaux.

Dans ce scénario, le marché régional reste en effet peu intégré pour deux raisons : (i) le niveau élevé de la protection s'oppose à court terme aux intérêts de trop nombreux acteurs pour pouvoir s'imposer. Les institutions publiques chargées d'appliquer cette politique sont trop fragiles pour s'opposer aux logiques de détournement ; (ii) le niveau élevé de la protection appliqué de façon peu discriminé selon les filières n'encourage pas suffisamment les efforts de réduction des coûts et d'amélioration de la compétitivité au sein de l'espace régional. Ces aspects qui pourraient être considérés comme des éléments d'impacts du scénario et non comme des éléments de base, sont retenus dans la définition du scénario car ils reposent sur la connaissance du fonctionnement des économies et des acteurs dans la région.

La protection est envisagée pour l'ensemble des produits importés pour lesquels la région dispose, au plan technique, des capacités de production des mêmes produits ou de produits de substitution. Les droits de douane sont calculés de telle sorte à compenser le gap entre les prix CAF des produits importés et le prix correspondant à un objectif de revenu par hectare dans des conditions de production jugées conformes aux objectifs de l'ECOWAP (maintien d'une certaine proportion d'agriculteurs, maintien d'agriculture dans certaines zones marginales, accroissement de la disponibilité alimentaire etc.). Dans ce scénario, peu de produits agroalimentaires échappent à la protection.

Identification des principaux impacts probables :

La rentabilité des filières s'accroît de manière générale. Toutefois, l'utilisation des ressources se fait en fonction de considérations politiques qui ne recourent pas forcément l'avantage comparatif de l'agriculture ouest-africaine. On risque donc d'avoir une concentration de moyens sur des productions faiblement compétitives en comparaison internationale. Ces productions se verraient soutenues alors que les ressources qu'elles mobilisent pourraient être mises à profit pour des productions plus efficaces, quitte à importer les premières à un prix plus bas sur le marché mondial. Le bilan serait alors globalement avantageux pour la région.

La question principale est de savoir si cette non-distinction entre les filières est le prix que la région choisit de payer pour s'assurer que des productions peu compétitives du point de vue international soient produites régionalement, parce qu'elles seraient considérées essentielles par exemple à la sécurité alimentaire ou au maintien d'une activité agricole dans des régions dont les désavantages sont très importants de manière absolue (le Sahel par exemple).

Enfin, les productions alimentaires resteront encore longtemps la base des petites exploitations paysannes en raison de leur statut de production « refuge » face au risques. Une tel scénario pourrait dès lors être assimilé à une politique offensive pour ces spéculations en dehors de considérations de compétitivité, de manière à favoriser les revenus qu'elles génèrent et ainsi contribuer de façon décisive à la lutte contre la pauvreté rurale.

4.5.2.2.2 4^{ème} scénario : une agriculture régionale fortement intégrée avec une protection différenciée selon les produits et les filières

Ce scénario s'inspire aussi des positions défendues par les organisations agricoles et considère que la protection de l'agriculture familiale implique une protection du marché régional. Ce scénario part du principe que les niveaux actuels de protection en vigueur dans la zone UEMOA peuvent être reconsidérés, en particulier pour mieux tenir compte (i) des besoins et des spécificités de chaque filière, (ii) des attentes des socio-professionnels et enfin, (iii) des enjeux liés à l'extension de la politique commerciale commune à l'ensemble de l'espace CEDEAO et de la nécessité de trouver des compromis opérationnels entre pays disposant de politiques très différentes aux frontières.

La différenciation du niveau de protection aux frontières se raisonne en fonction :

- du degré de concurrence entre les productions régionales et les produits importés ;
- de l'importance du dumping sur les marchés mondiaux ;
- et de l'intérêt stratégique de la filière pour la région.

La protection est destinée à réguler les marchés internes et à réduire les risques d'instabilité pour les producteurs et les acteurs, de manière à favoriser les investissements, et à contrecarrer la concurrence déloyale.

Au regard de l'actuelle régime tarifaire en vigueur dans l'espace UEMOA, l'approche développée dans ce scénario considère que la politique de commerce extérieur doit être directement fondée sur les enjeux régionaux, et suffisamment réactive par rapport à l'évolution du contexte international et à l'évolution des politiques des pays concurrents de l'Afrique de l'Ouest. Dans certains cas, le niveau de protection pourra être moindre, dans d'autres cas supérieur au niveau actuellement en vigueur dans la zone UEMOA. La protection moyenne du secteur agricole est pour ce scénario, considérée comme trop faible, pas suffisamment discriminée et trop rigide pour s'adapter aux évolutions de prix sur les marchés et aux modifications dans les soutiens apportés par les concurrents.

En revanche, le niveau moyen de protection du secteur agricole au sein de l'espace UEMOA, s'il apparaît insuffisant aujourd'hui pour moderniser et structurer des filières robustes, pourrait représenter un objectif à atteindre dans un moyen/long terme, à préciser. Dans un souci de cohérence des différents cadres d'insertion internationaux de l'agriculture ouest-africaine, l'échéance d'une libéralisation quasi complète du secteur agricole qui sera adoptée dans le cadre de l'APE (au plus tard 2020 - phase de transition entre 2008 et 2020), pourrait être repris comme paramètre pour l'ensemble de la politique commerciale multilatérale.

Dans ce scénario, les interventions publiques mettent l'accent et la priorité sur la libéralisation effective du commerce à l'intérieur de l'espace régional. Elles sont financées sur budget public, grâce aux recettes douanières.

Les filières stratégiques :

Le riz : la perspective de voir la Chine devenir un importateur net de riz, et par conséquent un acheteur conséquent en mesure de bouleverser le marché mondial étroit du riz constitue un enjeu très important pour l'approvisionnement alimentaire de la région. Ce changement fondamental de « statut » de la Chine conjugué à l'augmentation structurelle de la consommation en riz dans les principaux pays producteurs asiatiques laisse en effet prévoir une tension croissante dans l'approvisionnement en riz de la région. Le financement des importations alimentaires pour des pays dont les ressources d'exportation restent limitées est une interrogation majeure dans ce contexte. Mais, à contrario, la hausse du prix du riz qui en découlera sur le marché international devrait rendre à terme le riz ouest africain relativement compétitif, au delà du seul cas de la zone Office du Niger.

Dans ce scénario, la région considérerait comme prioritaire la promotion de filières rizicoles compétitives, en mesure de répondre à la croissance de la demande interne régionale. La protection peut, à court terme faciliter le développement de ces filières. Cependant, la segmentation du marché autour de produits rizicoles assez différenciés en fonction de leurs caractéristiques physiques, de leurs qualités organoleptiques, de leur aptitude à la conservation, du comportement à la cuisson... et répondant à des demandes spécifiques des consommateurs, appelle des interventions qui dépassent la seule protection. A court terme, une protection plus soutenue et concertée peut redonner du souffle à des filières rizicoles trop peu structurées pour investir et affronter la concurrence des importations. Mais très vite se posera le problème de la capacité des producteurs à s'intégrer au marché et de répondre à la diversité de la demande. La capacité des producteurs et des acteurs des filières locales à s'organiser pour répondre aux attentes des consommateurs en leur proposant une gamme de produits qui corresponde à la diversité de leur mode de consommation est aussi essentielle que la seule question du prix, pour élargir les parts de marché.

Les filières confrontées au dumping des exportateurs concurrents et à la concurrence des sous-produits. Pour ces filières, la protection doit être conçue comme un moyen permettant de rétablir les conditions d'une concurrence non déloyale, en particulier pour toutes les filières stratégiques pour la région, mises à mal par l'effondrement des cours mondiaux liés aux politiques de subvention. Dans ce scénario, les autorités régionales disposeraient d'une capacité de réaction rapide en fonction des politiques conduites par les concurrents de la région et des menaces qui pèsent sur les filières régionales. La taxe conjoncturelle à l'importation qui participe de l'arsenal commercial en place au niveau de l'UEMOA remplit en principe cette fonction. Cependant le mécanisme devrait être reconsidéré pour être beaucoup plus flexible et rapide, élargi à l'ensemble de la zone CEDEAO et enfin, le montant de la taxe devrait pouvoir compenser intégralement les chutes des prix mondiaux imputables aux subventions, alors qu'actuellement cette taxe est plafonnée à 10 % du prix de déclenchement.

Les filières sur lesquelles la région opérerait pour une « protection compensatoire » seraient en particulier à l'heure actuelle, le lait, les viandes bovines et de volailles, certaines huiles, le sucre, la tomate, l'oignon, la pomme de terre.

Le cas des filières d'exportation. La protection ne concerne pas les filières d'exportation. En revanche, l'approche qui consiste à compenser les implications négatives des pays concurrents s'applique (cas du coton actuellement par exemple). Dans ce scénario, la région se donne les moyens d'épauler ses filières stratégiques lorsqu'elles sont confrontées à une concurrence déloyale sur les marchés tiers. Ceci prend la forme de subventions sous diverses formes : dotations directes, allègement de la fiscalité, prêts... et actions offensives auprès des instances de règlement des différends.

Identification des principaux impacts probables :

Dans ce scénario, il ne s'agit pas forcément de soutenir toutes les productions. Certaines seront donc « négligées » dans la mesure où la région ne dispose pas d'intérêt à ce que les producteurs mobilisent

des ressources foncières ou en capital qui auraient une utilisation plus efficace dans d'autres productions (cas de cultures comme le blé et le maïs sur les périmètres irrigués, voire de la canne à sucre). Le coût d'opportunité de ces productions s'avérerait trop élevé : l'intérêt économique consisterait alors à favoriser les productions dont la rentabilité des investissements établie en comparaison avec le marché mondial serait relativement la plus élevée. Cette stricte rationalité économique serait à pondérer par d'autres considérations de politique, en particulier d'équilibre entre régions.

Tableau 59 : Synthèse des impacts probables des différents scénarios

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Caractéristiques principales				
Ouverture de l'espace régional sur les marchés internationaux	Faible protection - niveau actuel TEC UEMOA appliqué à l'ensemble de la zone CEDEAO		Protection forte et généralisée	Protection différenciée selon les filières
Intégration régionale des marchés	Forte = marché intérieur unique effectif	Faible = intégration formelle mais persistance de multiples fragmentation et obstacles aux échanges au sein de l'espace CEDEAO		Forte = marché intérieur unique effectif
Impacts				
Sur les recettes douanières	Croissance des recettes dans les pays UEMOA et dans les pays moins protégés (Gambie, Guinée) liée à la pénétration accrue des produits importés ; Baisse des recettes dans les pays qui déprotegent suite à l'adoption du TEC UEMOA : en particulier Nigeria, Ghana, Cap Vert		Impact incertain Croissance à court terme des recettes sur les produits importés non substituables dans les pays UEMOA et dans les pays plus libéralisés ; Impact négligeable sur les pays actuellement très protégés (Nigeria) A moyen terme : chute importante des recettes liée à la substitution des importations par les productions locales	Impact incertain- dépend du niveau de la protection et de son impact sur les volumes importés pour les différents produits A court terme, croissance des recettes dans les pays faiblement protégés liée à la perception des droits
Sur les prix des produits agricoles à la production	Prix faibles à modérés - harmonisation progressive des prix à l'intérieur de la région. Fluctuations dépendantes des prix internationaux et surtout de l'offre (aléas climatiques)	Prix faibles à modérés - Forte hétérogénéité des prix à l'intérieur de la région liée à la fragmentation des marchés. Fluctuations dépendantes des prix internationaux et surtout des variations de l'offre (aléas climatiques)	Prix élevés -	Prix modérés à relativement élevés pour les produits protégés. Modération liée à une protection calculée pour maintenir une concurrence favorable à la recherche de gains de productivité
Sur les prix des produits alimentaires à la consommation	Stabilité des prix dans la zone UEMOA, mais chute des prix à la consommation dans les pays plus protectionnistes (Nigeria) ; Harmonisation progressive des prix à l'intérieur de l'espace régional lié à l'intégration croissante du marché	Stabilité des prix dans la zone UEMOA, mais chute des prix à la consommation dans les pays plus protectionnistes (Nigeria) ; Hétérogénéité des prix à l'intérieur de l'espace régional lié à la fragmentation du marché	Hausse des prix , principalement dans les pays actuellement peu protégés	Hausse des prix à court terme pour les produits régionaux stratégiques protégés ; stabilité ou baisse des prix pour les produits non protégés A moyen et long terme baisse des prix des produits stratégiques liée à la réduction des coûts de transaction et à l'amélioration de la compétitivité des filières régionales. A court terme impact important dans les pays actuellement peu protégés
Sur les revenus des producteurs	Baisse des revenus dans les pays actuellement très protégés Stabilité dans les autres pays. La demande nigériane est satisfaite par le marché international	Baisse des revenus dans les pays actuellement très protégés Stabilité dans les autres pays voire hausse liée aux opportunités offertes pour les pays voisins par la demande du Nigeria	Hausse des revenus dans les pays UEMOA et les autres pays faiblement protégés ; Stabilité des revenus au Nigeria	Hausse modérée des revenus dans les pays UEMOA et les autres pays faiblement protégés ; Baisse modérée des revenus au Nigeria

Sur les dépenses alimentaires des ménages	Stabilité dans les pays déjà ouverts et baisse très sensible du coût de l'alimentation pour les ménages	Stabilité dans les pays déjà ouverts et baisse très sensible du coût de l'alimentation pour les ménages des pays actuellement protégés. Cette baisse peut être annulée si des situations de rentes commerciales persistent	Impact important dans les pays actuellement peu protégés	Impact différencié selon les produits et les niveaux actuels de protection
Sur les bassins de production	Ré-allocation des cultures en fonction des avantages comparatifs relatifs ; risque de marginalisation des zones défavorisées	Prime aux politiques nationales	Prolongement de la tendance actuelle	Rééquilibrage possible ou au contraire concentration sur certaines zones
Sur la rentabilité des produits agricoles	La compétitivité conditionne la rentabilité	La compétitivité conditionne la rentabilité	La rentabilité est atteinte sans considération pour la compétitivité internationale	Différenciation selon la compétitivité mais aussi selon d'autres objectifs politiques
Sur l'extraversion de l'économie agricole	Forte extraversion	Extraversion modérée	Forte réduction de l'extraversion	Réduction modérée de l'extraversion

5 Annexes