

Réalisé par :



Avec le soutien de :



INSTRUMENTS DE POLITIQUE AGRICOLE

Quels choix en Afrique de l'Ouest ?



Sommaire

1. Qu'est-ce qu'une politique agricole ?
2. Comment élaborer une politique agricole ?
3. Quels sont les instruments des politiques agricoles ?
4. Politique agricole et politique commerciale, quelles articulations ?
5. Quels instruments d'intensification de la production et de modernisation des exploitations ?
6. Quels instruments de stabilisation des prix et de régulation des marchés ?
7. Quels instruments de soutien aux populations les plus vulnérables ?
8. Quels instruments de préservation de la durabilité environnementale ?
9. Quel coût, quel mode de financement ?
10. Lexique des mots-clés

Cette fiche a pour but de donner des éléments de réflexion aux acteurs impliqués dans la définition des politiques agricoles, en Afrique de l'Ouest notamment. L'objectif est de rendre ce débat accessible au plus grand nombre et de porter l'attention sur la diversité d'instruments qui peuvent être mobilisés, mais aussi sur leur indispensable articulation.

Loin de vouloir proposer des recettes toutes faites sur les instruments de politique agricole à utiliser, cette fiche a pour seule ambition de montrer l'étendue des possibles, l'importance des choix effectués et d'inciter tous les acteurs (organisations de producteurs, secteur privé, décideurs politiques) à se concerter davantage pour créer ensemble les instruments qui répondront le mieux à leurs propres besoins.

Cette fiche a été réalisée par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), dans le cadre du projet d'Inter-réseaux Développement rural intitulé « Informons les organisations paysannes du Sud sur les politiques agricoles et rurales » financé par la Fondation de France (FDF), le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) et Inter-réseaux Développement rural.

1. QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE AGRICOLE ?

Pendant de nombreuses années, l'agriculture a été la grande oubliée des programmes de développement et de l'aide internationale. Dans les années 80-90, la plupart des pays africains ont été soumis à des Plans d'Ajustement Structurel (PAS), qui se sont traduits par une réduction drastique des dépenses publiques, une ouverture à la concurrence internationale et une politique de privatisation. Après ces importantes réformes, les ressources publiques et l'aide au développement du secteur agricole en Afrique n'ont presque plus évolué.

La crise alimentaire de 2008 a remis l'agriculture sur le devant de la scène et a montré la nécessité pour les pays de trouver des réponses structurelles capables d'assurer leur sécurité alimentaire, faire face à la pauvreté rurale et assurer des emplois à une population essentiellement constituée de jeunes.

Les processus en cours au niveau continental (Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine) mettent l'accent sur l'augmentation des investissements publics dans l'agriculture (engagements pris à Maputo par les chefs d'Etats africains de porter à 10% le budget alloué à l'agriculture) et la croissance agricole (qui doit être portée à 6%). Cependant le principal enjeu pour les pays africains reste la mise en place de politiques agricoles concertées et cohérentes, en rapport avec les principaux enjeux de développement et opportunités du continent, et capables d'assurer la souveraineté alimentaire des pays.

LES CARACTERISTIQUES DES POLITIQUES AGRICOLES

Une politique agricole se compose d'un ensemble de mesures d'interventions publiques qui portent sur la production agricole nationale ou sur les importations et exportations de produits agricoles. Elle se caractérise généralement par « un ensemble de mesures réglementaires, dispositifs structurels, moyens financiers et humains interdépendants, mis en œuvre par la puissance publique pour contribuer à la progression du secteur agricole » (Ribier 2008, cf. ⑤). Les politiques agricoles concernent les actions que mène directement l'Etat au niveau de ses structures centralisées, ou au niveau des échelons décentralisés, mais aussi les actions visant à orienter le comportement des acteurs privés.

Cette définition d'une politique agricole « idéale » repose sur un certain nombre de conditions qui ne sont que rarement réunies dans le contexte africain. Elle suppose :

- qu'il y ait une cohérence globale tout au long du processus de politique agricole, depuis le choix de la stratégie, la formulation des objectifs spécifiques, l'identification des instruments et mesures, leur mise en œuvre et leur évaluation, et qu'il y ait une cohérence avec les autres politiques sectorielles menées (commerciale, environnementale, etc.) ;
- qu'il existe des moyens inscrits dans la durée permettant de mettre en œuvre ces mesures, sans rupture dans le financement, de manière à ce que la politique soit appliquée de manière stable.

En pratique, ces conditions sont loin d'être vérifiées dans bon nombre de pays africains. Les gouvernements dépendent en effet principalement des financements des partenaires au développement, dont les programmes ne recoupent parfois que partiellement les priorités définies par les Etats et s'inscrivent généralement dans une durée limitée. Les projets se succèdent ainsi les uns aux autres, empêchant la mise en place d'un modèle de développement national pour le secteur agricole.

Encadré 1 : Politiques agricoles, des perceptions différentes (citations issues de Grain de Sel, cf. ⑥)

Ndiogou Fall, ancien président du ROPPA
« Une politique agricole, c'est avant tout une vision pour s'accorder sur l'idée que l'on se fait de l'agriculture. S'agit-il de promouvoir la grande agriculture industrielle ou les exploitations familiales ? Une bonne politique passe forcément par la seconde option. »

P. Nicholson, Via Campesina
« Une politique agricole doit gérer les priorités des besoins de la société, la qualité, les modes de production, dans un cadre social et écologique. »

LES FINALITES DES POLITIQUES AGRICOLES

Les politiques agricoles poursuivent plusieurs finalités, qui sont souvent complémentaires : stabiliser les prix et réguler les marchés, développer les filières agricoles, moderniser les exploitations et intensifier la production, soutenir le revenu des producteurs, rendre l'alimentation accessible aux populations les plus vulnérables, préserver l'utilisation durable de la terre et des autres ressources naturelles, etc.

Cependant, les politiques agricoles sont évolutives et fortement influencées par le contexte. Durant la période post Indépendances, les politiques agricoles de nombreux pays africains reposaient sur une logique d'exportation de cultures de rente pour générer des revenus, et d'importations de produits alimentaires bon marché pour assurer la sécurité alimentaire des populations.

Depuis le début des années 2000, avec la crise persistante des marchés des matières premières agricoles et l'augmentation du déficit des produits vivriers, on note des tentatives d'inversion de la tendance. Plusieurs politiques incluent des objectifs de souveraineté alimentaire comme l'Ecowap (politique agricole régionale de la CEDEAO) qui affirme des objectifs forts de (i) réduction de la dépendance aux importations et (ii) d'intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles sur les marchés mondiaux. Dans plusieurs pays (Sénégal, Mali), des lois d'orientation agricole ont également été votées en ce sens, offrant ainsi une vision de long terme (20 ans) pouvant servir de cadre à l'élaboration des politiques agricoles.

Encadré 2 : la vision et les objectifs de l'ECOWAP

La politique agricole régionale adoptée par la CEDEAO a pour objectif le développement d'une « agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intracommunautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décentes à ses actifs. » (cf. ②)

Encadré 3 : les objectifs de la PAC

La politique agricole commune de l'Union Européenne poursuit plusieurs objectifs : (i) augmenter la productivité, via le progrès technique ; (ii) fournir un revenu équitable aux agriculteurs ; (iii) stabiliser les marchés ; (iv) assurer la sécurité d'approvisionnement des consommateurs et des industries de transformation des produits agricoles ; (v) fournir des produits à des prix raisonnables pour le consommateur.

Encadré 4 : la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du Mali

Le Mali a adopté en 2005 une loi d'orientation agricole, à la suite d'autres pays comme le Sénégal (adoption de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale en 2004). La LOA, fruit d'une véritable concertation avec l'ensemble des acteurs, et notamment des organisations de producteurs, affirme un objectif clair de sécurité et souveraineté alimentaire et s'appuie avant tout sur les exploitations familiales, mais aussi sur les entreprises agricoles afin de créer un environnement propice au secteur agricole. Son texte est structuré en 7 titres, 37 chapitres et 207 articles.

L'objectif défini par la LOA est de passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture durable, diversifiée, moderne et compétitive, pour : (i) améliorer les conditions des populations rurales ; (ii) atteindre la souveraineté alimentaire ; (iii) diminuer la pauvreté ; (iv) protéger l'environnement et les ressources naturelles ; (v) augmenter la contribution du secteur agricole au PIB national ; (vi) aboutir à des aménagements agricoles équilibrés et cohérents sur le territoire.

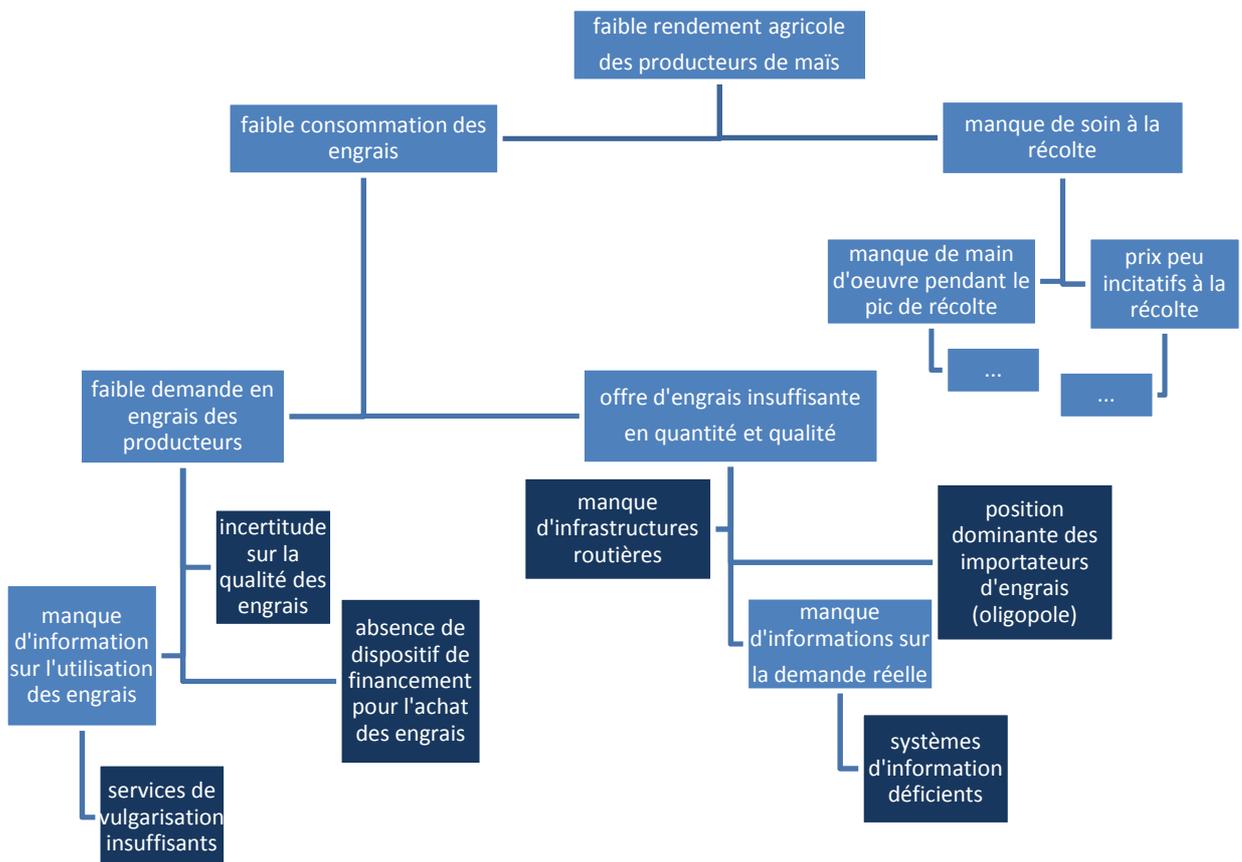
2. COMMENT ELABORER UNE POLITIQUE AGRICOLE ?

IDENTIFIER LES PRINCIPALES CONTRAINTES

L'élaboration d'une politique agricole nécessite une analyse fine du secteur agricole et de ses principales contraintes. Le choix des questions prioritaires à traiter doit se justifier au regard de stratégies nationales (diversification des productions, bon fonctionnement des marchés locaux, équilibre de la balance commerciale, réduction de la pauvreté, etc.), ainsi que de la place du ou des produits concernés dans l'économie nationale (contribution au PIB, place dans l'alimentation des ménages, contribution aux exportations, nombre de producteurs, etc.).

Il s'agit ensuite d'analyser les problématiques à traiter et de remonter à leur source jusqu'à arriver à un niveau qui relève du domaine de responsabilité des pouvoirs publics (fourniture de *biens publics** ou de *biens communs**) ou qui traduit une défaillance de marché (*marché incomplet**, situation de *concurrence imparfaite**, *externalités**, etc.). Ces différents niveaux sont indiqués en foncé dans l'exemple ci-dessous.

Schéma 1 : Arbre à problème de la filière maïs (issu du Manuel d'élaboration des politiques agricoles, cf. ③)



Encadré 5 : la participation des organisations de producteurs à l'élaboration des politiques

Le diagnostic des problèmes et l'identification des objectifs spécifiques doivent résulter d'une analyse rassemblant toutes les parties prenantes. L'enjeu est en effet de trouver des compromis qui permettent de ne délaissier aucune catégorie d'acteurs (producteurs, consommateurs, transformateurs, importateurs, etc.) et d'aller dans le sens de l'intérêt collectif.

Au niveau régional, l'implication des organisations de producteurs dans l'élaboration de l'Ecowap est un exemple en la matière. Intégré dès le départ dans les instances de réflexion, le ROPPA a ainsi pu faire valoir sa vision et peser dans les choix et priorités qui ont été définis, notamment en termes de protection commerciale (ajout d'une 5^e bande au TEC CEDEAO*, mise en place d'une *taxe de sauvegarde aux importations**, etc.)

DEFINIR DES PRIORITES D'ACTION

Chaque problème identifié est ensuite traduit en objectif spécifique. Par exemple, dans le cas précédent, les objectifs spécifiques deviennent : (i) fournir des services de vulgarisation accessibles, (ii) fournir des informations fiables sur la qualité des engrais, (iii) mettre en place des mécanismes de financement pour l'achat des engrais, (iv) fournir des infrastructures routières, de stockage, (v) améliorer le système d'information sur les demandes de marché, (vi) favoriser la concurrence dans l'activité d'importation des engrais, etc.

La formulation des objectifs n'est pas toujours assez précise. Les buts à atteindre sont parfois mentionnés de manière vague, sans fixer de valeur précise (par exemple augmenter la productivité, sans préciser dans quelle proportion, ou encore améliorer la commercialisation, sans fixer d'objectif quantifié). Il est donc important d'être vigilant sur la quantification des objectifs, afin qu'ils aient un sens opérationnel et ne soient pas qu'une vague déclaration d'intention.

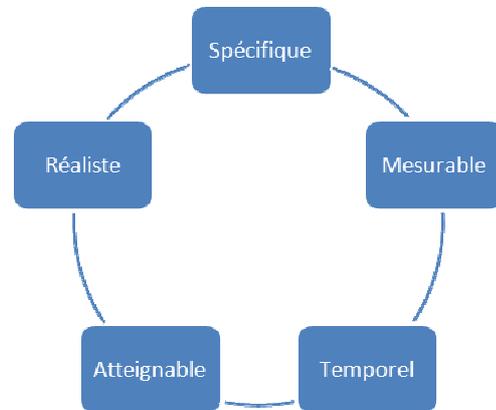


Schéma 2 : Les 5 caractéristiques d'un objectif (SMART)

NEGOCIER DES COMPROMIS

Toute politique résulte nécessairement de choix qui portent aussi bien sur les objectifs prioritaires d'action, que sur les instruments à mettre en place et les moyens alloués pour atteindre les objectifs attendus.

Une politique résulte donc d'une suite de négociations, qui se trament à différentes échelles, avec une implication plus ou moins forte des organisations de producteurs.

En fonction des enjeux en présence et des rapports de force entre les différentes parties prenantes (poids des lobbys agro-industriels, pouvoir d'influence et de mobilisation des OP), ces dernières auront donc un poids variable dans les décisions qui seront prises.



Encadré 6 : les différents niveaux de négociation

On peut regrouper en 4 grands types les négociations à l'œuvre dans la définition des politiques publiques :

La négociation au sein d'une filière : elle résulte d'un dialogue entre acteurs publics et acteurs privés, parfois organisés en interprofessions, et concerne spécifiquement un produit donné (ex : subvention du prix de l'arachide) ;

La négociation au sein d'un secteur : elle touche spécifiquement aux questions agricoles mais concerne l'ensemble des produits et producteurs (ex : conditions d'accès au crédit de moyen terme) ;

La négociation intersectorielle : les choix de politiques agricoles ont parfois un impact bien plus large que sur le seul secteur agricole et nécessitent de dégager des compromis dans le sens de l'intérêt collectif (ex : réforme foncière) ;

La négociation internationale : la politique se négocie aussi à l'extérieur du pays dans des enceintes internationales telles que l'OMC ou les espaces économiques régionaux (ex : niveau des droits de douane sur les produits agricoles).

3. QUELS SONT LES INSTRUMENTS DES POLITIQUES AGRICOLES ?

UNE GRANDE DIVERSITE D'INSTRUMENTS MOBILISABLES

Il existe une large gamme d'instruments auxquels les gouvernements peuvent avoir recours pour atteindre les objectifs établis en matière agricole. Il existe plusieurs manières de les classer, nous utiliserons dans un premier temps une classification fréquemment utilisée, qui les regroupe selon leur nature (cf. ③). On distingue alors :

- ➔ Les **transferts publics**, incluant les soutiens au prix et les soutiens au revenu, les taxes et subventions, et les politiques de stabilisation ;
- ➔ La **fourniture de biens et services**, incluant le financement et/ou la production, ainsi que les activités de médiation ;
- ➔ La **réglementation** incluant l'établissement et le contrôle de règles, normes et labels et la protection des droits de propriété au sens large.

Cette définition permet d'élargir la vision traditionnelle des outils de politique mis en œuvre, qui s'appuient dans beaucoup de pays principalement sur des outils de transfert public (subvention des engrais, aménagement de périmètres irrigués, distribution de semences, etc.), facilement finançables et évaluables dans le cadre de projets de développement. Les instruments visant à fournir des biens et services (conseil agricole et rural, médiation au sein des filières, services de recherche, etc.) et à faire évoluer les cadres réglementaires (système de gestion et de régulation foncière, élaboration et contrôle du respect des normes sur les produits, etc.) sont souvent moins bien appréhendés alors qu'ils sont pourtant indispensables pour créer les conditions favorables au développement des investissements dans l'agriculture. Plus complexes à mettre en œuvre, ils nécessitent l'implication des acteurs non étatiques afin d'être pertinents (secteur bancaire, organisations professionnelles, industries de transformation, collectivités locales, etc.)

Tableau 1 : Liste des grands types d'instruments de politique agricole

	Nature et modalités de mise en œuvre des instruments	Domaines principalement concernés
Transferts publics	Subventions directes Bonifications de prêts Garanties de prêts Dotations et aides forfaitaires Prix minima et maxima Quotas Quotas tarifaires Taxes et impôts	Régulation/organisation des filières et des marchés (importations, exportations, circulation des denrées, etc.) Soutien aux revenus des agriculteurs Intensification de la production (intrants, équipements, etc.) Préservation de l'environnement
Fourniture de biens publics et services	Maîtrise d'œuvre directe par l'Etat Maîtrise d'œuvre déléguée à une collectivité locale Contractualisation avec une institution à but non lucratif ou une organisation professionnelle Contractualisation avec une entreprise privée	Recherche agricole Conseil agricole et rural Formation agricole Systèmes d'information Assurance (récolte, climat...) Protection sociale Infrastructures rurales Médiation entre acteurs
Réglementation	Directives communautaires Lois et décrets d'application Arrêtés ministériels Arrêtés préfectoraux Conventions locales Normes, labels, licences	Normalisation et labellisation des produits Sécurité sanitaire Protection de l'environnement Régulation des importations Protection des droits légaux sur le foncier et les ressources naturelles (accès, prélèvement, exploitation, exclusion, aliénation)

Il faut ensuite détailler la façon de mettre en œuvre ces instruments, qui peuvent se traduire par une ou plusieurs mesures. Il faut alors caractériser chacune de ces mesures de manière précise en explicitant sa nature, ses modalités de mise en œuvre et son coût. Contrairement aux projets, qui ciblent souvent une zone donnée, les mesures de politique agricole doivent pouvoir s'appliquer sur l'ensemble du territoire national, selon des critères préalablement définis. Un autre élément d'information important est de savoir « qui » met en œuvre la mesure et quel est son coût de mise en œuvre (il sera très différent selon le caractère ponctuel ou récurrent de la mesure).



Encadré 7 : Ciblage et définition des modalités de mise en œuvre

Afin d'être plus efficace, les politiques menées sont souvent ciblées : produits, matériels, catégorie d'acteurs (femmes, jeunes, individus, groupements), taille d'exploitation, catégorie d'exploitations (exploitations familiales, entreprises agricoles, agrobusiness, etc.).

Les modalités de mise en œuvre (recours aux services de l'Etat, à une entreprise publique, une entreprise privée, une association professionnelle) ainsi que les coûts (montant, intensité, durée) doivent aussi être précisés.

DES CHAMPS D'INTERVENTION VARIES

Ce panel d'instruments permet d'appréhender l'ensemble des domaines d'action des politiques agricoles. L'expérience montre que c'est la combinaison de plusieurs de ces instruments, qui permet aux politiques agricoles d'atteindre leurs objectifs et d'obtenir les résultats attendus.

Par exemple, dans le cas présenté au chapitre précédent, un des objectifs spécifiques identifiés visait à favoriser la concurrence dans l'activité d'importation des engrais, afin d'avoir des prix plus proches des prix du marché et à favoriser l'utilisation des engrais par les producteurs de maïs. L'inventaire des mesures possibles montre une grande diversité de réponses envisageables : (i) subventionner les engrais (en ciblant les populations les plus pauvres) ; (ii) fixer un prix maximal à l'importation ; (iii) créer un monopole public d'achat ; (iv) organiser des appels d'offre pour stimuler la concurrence ; (v) attribuer des licences d'importations à un plus grand nombre d'importateurs, etc. (cf. ③).

Toutes ces mesures n'auront cependant pas le même impact et peuvent avoir des effets secondaires négatifs. La subvention des intrants peut conduire à une politique clientéliste, l'octroi de nouvelles licences peut entraîner des phénomènes de corruption au niveau des gouvernements, la création d'un monopole public d'achat peut ne pas résoudre le problème selon le niveau de prix fixé, etc. Avant de mettre en œuvre une mesure, il est donc nécessaire de bien évaluer son impact prévisible et ses effets secondaires afin de choisir la ou les mesures les plus appropriées.

Encadré 8 : Critères d'évaluation de la faisabilité de mise en œuvre des mesures

Il s'agit d'analyser pour chaque mesure : (i) son coût budgétaire et sa soutenabilité financière par l'Etat : les moyens nécessaires pour la mise en œuvre de la politique doivent en effet être programmés dans le temps et faire l'objet d'une planification budgétaire ; (ii) sa légitimité politique : les mesures sont-elles compatibles avec les engagements internationaux pris par l'Etat, prennent-elles bien en compte les rapports de force entre les différents groupes de pression, etc. ? ; (iii) sa viabilité sociale : il s'agit d'analyser la contribution des mesures à l'objectif de réduction de la pauvreté, leur effet redistributif, etc.

4. POLITIQUE AGRICOLE ET POLITIQUE COMMERCIALE, QUELLES ARTICULATIONS ?

Il existe différents instruments de politique commerciale qui peuvent avoir un effet direct ou indirect sur la production agricole. C'est pourquoi il est indispensable, dans toute élaboration de politique agricole, de prendre en compte également les aspects liés à la politique commerciale du pays et aux différents accords internationaux ou régionaux, dans lesquels le pays est engagé. Certaines de ces pratiques sont en effet limitées par le cadre commercial international dans lequel s'inscrivent les pays (accord sur l'agriculture de l'OMC, intégration au sein d'espaces économiques régionaux, etc.)

Tableau 2 : Instruments de politique commerciale

Interventions directes	Interventions indirectes
Les droits de douane	La gestion du taux de change
Les quotas d'importations et exportations	Les programmes de soutien par produit
Les subventions aux exportations	L'aide à l'investissement à long terme
Les barrières sanitaires et phytosanitaires	Les subventions aux intrants et les exonérations d'impôts

ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE A L'OMC

L'Accord agricole de l'OMC a pour objectif de faciliter les échanges agricoles et de s'assurer que les instruments de politiques qui ont un impact sur le commerce n'entravent pas ces échanges. Il s'articule autour de trois piliers : (i) les mécanismes de protection aux frontières, (ii) les subventions à l'exportation, et (iii) les politiques de soutien au secteur agricole qui, en appuyant la production ou les prix, ont un impact indirect sur le commerce (cf. 9).

- ➔ **Les mécanismes de protection aux frontières** : ils comprennent les barrières tarifaires (droits de douane) et non tarifaires (quotas, prélèvements variables, prix minimum à l'importation, licences d'importation). Les pays ont eu le choix entre (i) convertir leurs protections aux frontières (tarifaires et non tarifaires) en équivalent droits de douanes (« droits consolidés ») et (ii) fixer leurs droits de douane à des taux libres (appelés « taux plafonds »). Ces droits ne peuvent alors plus augmenter, et doivent même diminuer pour les non-PMA. L'accord prévoit aussi une exception, la « *clause de sauvegarde spéciale** », utilisable en cas de forte hausse du volume d'importation ou de chute importante des prix des produits importés. Le pays peut alors ajouter un droit de douane additionnel allant jusqu'à 30% du droit de douane normal. Cette possibilité n'est offerte que pour les pays n'ayant pas choisi les taux plafonds.
- ➔ **Les subventions aux exportations** : elles permettent à un pays d'exporter ses produits agricoles à des prix inférieurs à ceux du marché intérieur. L'accord sur l'Agriculture prévoit une baisse du budget consacré aux subventions à l'exportation et une baisse des volumes exportés avec subventions. Ce dispositif concerne essentiellement les pays riches (Union Européenne et Etats-Unis), la plupart des pays en développement subventionnent en effet très faiblement leurs exportations agricoles.
- ➔ **Les politiques de soutien au secteur agricole** : l'Accord sur l'Agriculture distingue trois types de soutien à la production, « rangés » dans des boîtes de couleurs différentes. Celles qui sont considérées comme responsables de « *distorsions de marché** » doivent être plafonnées, voire réduites (sauf pour les PMA). En pratique, dans la mesure où beaucoup de PED n'ont pas notifié de soutien interne au moment de la signature de l'Accord sur l'Agriculture (intervenue alors que les pays étaient sous Plan d'Ajustement Structurel), ils se retrouvent bloqués car ils ne peuvent pas en réintroduire.

Encadré 9 : Les différentes « boîtes » de l'OMC

La **boîte verte** contient les mesures qui n'ont pas d'effet de distorsion sur les échanges : programmes de service public (formation, recherche, infrastructures, stocks de sécurité alimentaire, etc.), versements directs aux producteurs non liés au volume de production, programmes de protection de l'environnement. Le montant de ces aides peut augmenter, car elles ne sont pas considérées comme ayant un effet incitatif sur la production.

La **boîte bleue** contient les mesures tolérées constituées d'aides qui ne sont pas liées directement à la production (elles sont « découplées »). Ce système permet essentiellement aux Etats-Unis et à l'Union Européenne de gérer la transition entre leur politique de soutien par les prix et de soutien direct aux producteurs. Ces aides ne peuvent pas augmenter.

La **boîte orange** contient des mesures de soutien aux prix ou qui visent à maintenir des prix élevés. Les pays sont obligés de réduire ce type d'aides, mais la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne les avaient déjà diminuées, voire supprimées, avec les plans d'ajustement structurels. Un dispositif spécial, appelé « clause de minimis », permet cependant de poursuivre certains soutiens dans la limite de 10% de la valeur des produits concernés (pour les investissements ciblés) ou de la production agricole totale du pays (pour les soutiens non spécifiques), à condition que ces pays aient notifié des soutiens « boîte orange » au moment de la signature de l'Accord sur l'Agriculture (ceux qui n'en ont pas notifié ne peuvent plus en réintroduire).

NEGOCIATIONS EN COURS DANS LES ESPACES D'INTEGRATION ECONOMIQUE

A l'accord sur l'Agriculture de l'OMC s'ajoutent souvent d'autres accords internationaux qui engagent les pays en développement, comme les accords commerciaux existants entre pays d'un même espace économique (application d'un *tarif extérieur commun** au niveau de l'UEMOA, de la CEDEAO, de la CEMAC, etc.) ou les *Accords de Partenariat Economique** (APE) en cours de négociation avec l'Union Européenne. Ces cadres commerciaux peuvent avoir des effets très importants sur les dynamiques locales de production et anéantir les efforts faits par les pays pour développer des filières stratégiques. C'est pourquoi, dans ces différents accords, des produits particuliers ont été identifiés, afin de les faire bénéficier d'une protection supplémentaire, à travers des mécanismes spécifiques.

Tableau 3 : Exemple des différents niveaux de négociation en cours pour les pays de la CEDEAO (cf. ④)

Niveau des accords	International Accords multilatéraux	International Accords transversaux	Régional
Cadre des négociations	Accord sur l'Agriculture de l'OMC	Accords de Partenariat Economique (APE)	Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO
Produits stratégiques bénéficiant d'une protection supplémentaire	<i>Produits spéciaux*</i>	<i>Produits sensibles*</i> qui échapperaient au processus de libéralisation	Produits de la 5 ^e bande tarifaire* dépassant les taux consolidés à l'OMC
Modalités de mise en œuvre de mécanismes de protection	<i>Mécanisme de Sauvegarde Spéciale (MSS)*</i>	Mesures de sauvegarde bilatérale des APE	<i>Taxe de Sauvegarde à l'Importation (TSI)*</i>

Encadré 10 : Normes sanitaires, des barrières commerciales qui ne disent pas leur nom ?

Force est de constater qu'il existe aussi d'autres barrières non tarifaires, qui permettent aux Etats de se protéger des importations. Embargos sur la volaille suite à la grippe aviaire au Sénégal, interdiction d'importer du bœuf aux hormones en Europe, ou encore normes de certification internationale pour accéder au marché européen des fruits et légumes (Global Gap), les exemples au Nord comme au Sud ne manquent pas.

Encadré 11 : Double conformité (cf. ⑤)

Le Cameroun fait partie de la CEMAC (Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale), dotée d'un tarif extérieur commun. Le pays a consolidé des droits de douane à l'OMC à un taux plafond de 80% sur toutes les importations de produits agricoles et a consolidé d'autres droits et taxes à hauteur de 230%. Cependant, le TEC de la CEMAC comporte des niveaux de protection allant de 5 à 30% maximum seulement. Dans ce cas, on voit que la conformité du Cameroun avec ses engagements régionaux est finalement plus restrictive que ses engagements à l'OMC.

5. QUELS INSTRUMENTS D'INTENSIFICATION DE LA PRODUCTION ET DE MODERNISATION DES EXPLOITATIONS ?

INSTRUMENTS CENTRES SUR LA RELANCE DE LA PRODUCTION

Beaucoup de politiques agricoles affichent dans leurs priorités l'augmentation de la productivité et la modernisation de l'agriculture (par exemple : production de 1 500 000 tonnes de riz paddy en 2012 au Sénégal dans le cadre de la GOANA). Les problèmes identifiés qui freinent la productivité sont de nature différente et traduisent plusieurs défaillances de marché : marchés incomplets (faible accès aux engrais ou aux équipements agricoles, faible maîtrise de l'eau, absence de sécurité foncière, crédit inaccessible), biens publics insuffisants (semences de mauvaise qualité, mauvaise maîtrise des itinéraires techniques par manque de formation, etc.). Ils vont donc mobiliser des instruments spécifiques.

Tableau 4 : Quelques exemples d'instruments mobilisables pour intensifier la production

Nature des instruments	Exemples d'instruments mobilisables
Transferts publics	Subvention sur le prix d'une production donnée Subvention des engrais, du petit matériel, de l'aliment du bétail Bonification d'intérêt pour les prêts bancaires souscrits par les distributeurs d'engrais, les distributeurs d'aliments du bétail, etc. Aménagements de périmètres irrigués
Fourniture de biens et services	Promotion des technologies de la petite irrigation Appui aux centres de recherche pour la création de nouvelles semences Appui à la création d'unités de fabrication d'aliments du bétail
Réglementation	Elaboration de normes de qualité pour les engrais, les semences, les produits phytosanitaires, les produits vétérinaires, etc. Certification des distributeurs d'engrais, de produits

INSTRUMENTS ABORDANT LES QUESTIONS STRUCTURELLES ET LA REDUCTION DES RISQUES

L'intensification de la production va de pair avec la modernisation des exploitations et la structuration des filières. Mettre tous les moyens de production à disposition des exploitations n'est en effet pas suffisant si celles-ci n'y ont pas réellement accès ou ne peuvent les valoriser correctement pour diverses raisons : manque de financement, manque de formation, insécurité foncière, faible accès au marché, etc. Les politiques agricoles doivent donc aussi mettre en place parallèlement des instruments qui permettent d'agir de manière structurelle sur les exploitations et les filières, afin de créer les conditions favorables à leur développement.

Tableau 5 : Quelques exemples d'instruments mobilisables pour moderniser les exploitations et les filières

Nature des instruments	Exemples d'instruments mobilisables
Transferts publics	Création d'un fonds de garantie pour les banques octroyant des crédits Bonification d'intérêt ciblée sur la réalisation d'infrastructures de commercialisation et de transformation : magasins, mini rizeries, silos à grains
Fourniture de biens et services	Dispositifs de formation agricole et rurale Electrification rurale Routes et pistes Structuration d'interprofessions Appui à la mise en place de Systèmes Financiers Décentralisés (SFD)
Réglementation	Attestations de possessions foncières rurales Législation et système de contrôle garantissant les transactions et contrats

Encadré 12 : projet de loi de réforme foncière au Burkina Faso

Le projet de loi de réforme foncière du Burkina Faso s'attache à reconnaître et sécuriser les droits de l'ensemble des acteurs fonciers (Etat, collectivités territoriales, populations rurales détentrices de droits fonciers d'origine coutumière, opérateurs privés). Tenant compte des faiblesses des dispositifs antérieurs, il s'attache tout particulièrement à déterminer en détail les mécanismes à travers lesquels les « possessions foncières rurales » légitimes seront reconnus juridiquement (constatation des possessions) et sécurisés (délivrance d'attestations de possessions foncières rurales).

Le projet de loi accorde également un intérêt aux institutions chargées de la gestion foncière rurale :

- au niveau local les Services fonciers ruraux (SFR) des communes rurales, assistés par des commissions foncières villageoises et chargés d'assurer la constitution et la gestion du domaine foncier communal, la sécurisation des droits fonciers locaux et la préservation des ressources locales d'utilisation commune ;
- au niveau intermédiaire, le maintien et le renforcement des services de l'Etat, avec pour mission entre autres, d'assister les SFR dans leurs activités ;
- au niveau central, la création d'une agence nationale, chargée notamment de la sécurisation des domaines de l'Etat en milieu rural et de procurer une assistance à la constitution/gestion des domaines communaux sur demande et sur des bases contractuelles.

DES PROGRAMMES NATIONAUX AMBITIEUX EN REPONSE AUX CRISES ALIMENTAIRES

Dans de nombreux pays, d'importants programmes ont été conçus afin de stimuler la production agricole (Initiative riz au Mali et en Guinée, GOANA au Sénégal, Programme riz au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, PUASA au Bénin, etc.)

Certains de ces programmes sont essentiellement axés sur la production (GOANA au Sénégal), tandis que d'autres (Initiative riz au Mali) tentent d'apporter une réponse complète aux différents enjeux des filières stratégiques pour le pays et abordent simultanément les aspects liés à la production, à la transformation, à la commercialisation, mais aussi aux autres aspects structurels (formation des acteurs, concertation au sein des filières, sécurisation foncière).

Encadré 13 : la succes story du Malawi

Investir dans l'agriculture au bénéfice de l'agriculture familiale peut être très porteur, comme l'illustre le cas du Malawi. Après une grosse sécheresse, le gouvernement décide de mettre en place en 2005 un plan de subvention des semences et des engrais touchant 1,5 millions de petits producteurs, contre l'avis des bailleurs de fonds. Le résultat fut spectaculaire et la production passa de 400 000 tonnes en 2005 à 3,6 millions de tonnes, soit deux fois plus que les besoins du pays.

Encadré 14 : Principales mesures de l'Initiative riz au Mali

- Structuration et création d'une interprofession unique du riz ;
- Structuration et création de centres de services intégrés privés pour appuyer les coopératives dans l'approvisionnement en intrants et la commercialisation ;
- Formation des riziculteurs (alphabétisation, gestion et comptabilité, formation technique) et des coopérateurs (élaboration des plans d'affaire et gestion des sociétés coopératives, techniques de mise en marché) ;
- Recherche développement pour la vulgarisation de nouvelles techniques d'irrigation et de variétés à haute valeur commerciale ;
- Réalisation de travaux d'aménagement hydro agricole sur 27 027 ha ;
- Construction des pistes rurales d'une longueur totale de 1000 kilomètres ;
- Amélioration du foncier agricole au moyen de schémas et plans d'aménagement du territoire, de cadastres ruraux et à travers l'immatriculation et l'enregistrement des exploitations et entreprises agricoles ;
- Réalisation d'infrastructures de commercialisation et de transformation (magasins, mini rizeries, silos à grains, etc.) et équipement des producteurs au moyen de crédit aux organisations paysannes à travers les SFD et les banques aux taux de 7% et grâce à l'entremise des centres de services.

6. QUELS INSTRUMENTS DE STABILISATION DES PRIX ET DE REGULATION DES MARCHES ?

L'instabilité des prix constitue l'un des problèmes prioritaires auxquels les politiques agricoles tentent de répondre en raison de leur impact de court terme sur le pouvoir d'achat des consommateurs, mais aussi de long terme sur l'incitation qu'ont les producteurs à produire davantage.

INSTRUMENTS DE SOUTIEN AUX PRIX ET DE GESTION DU RISQUE LIÉ AU PRIX

Les premiers instruments mis en œuvre ont essentiellement eu pour objectif de garantir un prix stable pour les producteurs à travers différents mécanismes : prix d'achat garantis au niveau de la PAC avant 1994, caisses de stabilisation dans les filières cotonnières, subvention prix pour des produits stratégiques comme l'arachide au Sénégal, etc.

Tableau 6 : Quelques exemples d'instruments mobilisables pour soutenir les prix et gérer le risque lié aux prix

Nature des instruments	Exemples d'instruments mobilisables
Transferts publics	Subvention sur le prix d'un produit agricole Prix d'achat garanti aux producteurs Caisses de péréquation des prix Crédit-stockage (« warrantage »)
Fourniture de biens et services	Mise en place d'assurances récolte / assurances climat Office de commercialisation (marketing boards) Marchés à terme
Réglementation	Contingents d'importations

Avec la mise en œuvre des Plans d'Ajustement Structurel et de l'Accord sur l'Agriculture à l'OMC, certains de ces instruments (prix d'achat garantis, etc.) ne sont plus recommandés par les institutions internationales, car considérés comme ayant un effet de *distorsion** sur les échanges. Les pays développés tentent de leur côté de mettre en place de nouveaux instruments qui ne visent pas directement à soutenir les prix, mais à gérer le risque lié aux variations de prix (assurances récolte, *marchés à terme**, etc.).

INSTRUMENTS DE REGULATION DES MARCHES



Ne pouvant agir directement sur les prix, la majorité des instruments de politique agricole visent donc à réguler les marchés pour stabiliser les prix (cf. 7). Certains d'entre eux sont mis en œuvre directement par l'Etat (stocks d'intervention, droits de douane, infrastructures de marché, etc.), d'autres font plus appel à des acteurs privés (banques de céréales, interprofessions, bourses régionales, etc.).

Bien que n'agissant pas directement sur les prix, certains de ces instruments sont également jugés comme ayant un effet de distorsion et doivent être diminués ; c'est le cas par exemple des stocks d'intervention sur les prix, qui font l'objet de vives discussions entre les pays et les bailleurs de fonds.

Tableau 7 : Quelques exemples d'instruments mobilisables pour réguler les marchés

Nature des instruments	Exemples d'instruments mobilisables
Transferts publics	Constitution de stocks d'intervention Droits de douane additionnels (autorisés en cas de fortes fluctuations des cours mondiaux ou de forte hausse des importations) Exonération ou application de la TVA
Fourniture de biens et services	Bourses régionales de produits vivriers Constitution de banques de céréales Développement d'infrastructures de marché Structuration des interprofessions Systèmes d'information de marché Création d'axes transfrontaliers de circulation du bétail
Réglementation	Normes sanitaires sur les produits agricoles et d'élevage Outils de contractualisation au sein des filières Accord interprofessionnel pour limiter temporairement des importations Restrictions aux exportations (théoriquement interdites par l'OMC)



Encadré 15 : des réponses dispersées des Etats face à la crise alimentaire (cf. ①)

La flambée des prix alimentaires de 2008 a conduit les Etats d'Afrique de l'Ouest à réagir rapidement afin de tenter de juguler la hausse et préserver au mieux le pouvoir d'achat des consommateurs : baisse ou exonération de droits de douane et de TVA sur les produits importés, voire subvention à la consommation des produits de base ou interdiction des exportations.

Au-delà des pertes budgétaires que ces mesures ont occasionnées (estimées entre 300 et 500 milliards de FCFA par l'UEMOA en 2008), les réponses dispersées des Etats ont aussi eu pour conséquence une remise en cause des processus d'intégration régionale en cours, comme celui que connaît la zone CEDEAO avec la mise en place d'un tarif extérieur commun. Ces mesures n'ont également pas eu tous les effets escomptés, en raison d'un soutien insuffisant aux ménages les plus vulnérables et d'une faible transmission de la défiscalisation sur les prix à la consommation.

Encadré 16 : le modèle kenyan de promotion du lait local (cf. ③)

Le Kenya fait figure d'exception en Afrique : la production de lait local y a augmenté de 84% entre 2000 et 2007, alors qu'elle n'a augmenté sur la même période que de 30% dans l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest. Les économistes expliquent généralement ce succès en tenant compte de plusieurs éléments :

- l'importante hausse des droits de douane sur la poudre de lait, passée de 25% en 1999 à 60% depuis 2004 ;
- l'intégration de la filière à l'économie informelle : en 2006, près de 40 000 petits vendeurs étaient impliqués dans la filière et collectaient leur production auprès de 1,8 millions de petits producteurs laitiers, revendant ainsi 86% de la production nationale.

Ce succès découle d'une analyse de la filière et du constat de l'importance prise par le secteur informel (90%) suite au déclin des coopératives d'Etat. Le gouvernement a alors engagé un important programme visant à professionnaliser les acteurs du secteur informel : formation à l'hygiène, amélioration des conditions de transport du lait, certification des petits distributeurs, leur donnant ainsi toute leur place dans la filière.

7. QUELS INSTRUMENTS DE SOUTIEN AUX POPULATIONS LES PLUS VULNERABLES ?

UN AXE D'INTERVENTION COMPLEMENTAIRE ET INDISPENSABLE

L'insécurité alimentaire a souvent été abordée en considérant deux risques majeurs : les risques en zone rurale liés au déficit de production, et ceux induits par les conflits. La crise alimentaire de 2008 a fait apparaître une nouvelle catégorie de populations vulnérables, situées en zone urbaine, dont la vulnérabilité dépend plus d'un problème de revenus et d'accessibilité des produits que de leur disponibilité sur les marchés.

Ce phénomène invite à repenser les politiques de réduction du risque alimentaire, en prenant en compte sa dimension structurelle, et à agir afin que les efforts déployés pour développer les filières locales, qui peuvent se traduire par une hausse provisoire du coût de l'alimentation dans certains cas, n'aient pas de conséquences pour les populations les plus pauvres. Le soutien aux populations les plus vulnérables a aussi comme objectif de ne pas anéantir les efforts faits pour intensifier la production, en cas de crise conjoncturelle, car les crises se traduisent souvent par une décapitalisation rapide des moyens de production, qui peuvent ensuite mettre plusieurs années avant de se reconstituer.

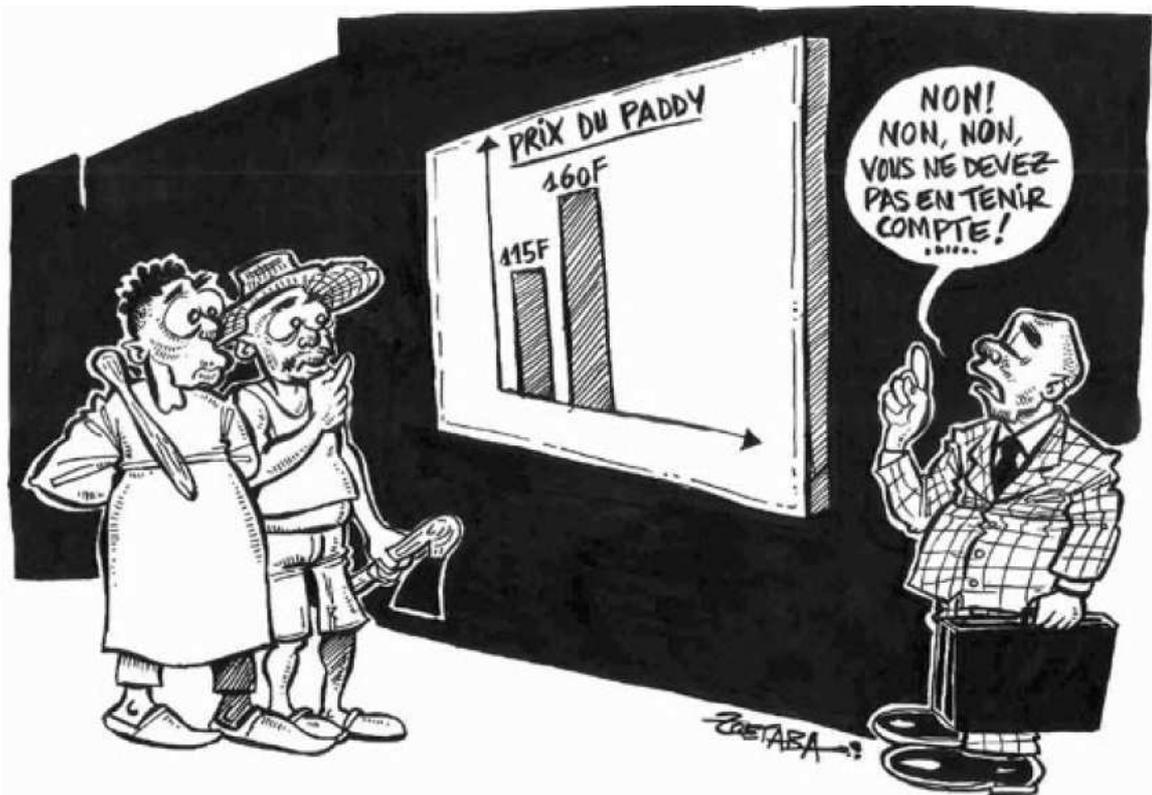
Un consensus semble se dessiner aujourd'hui en Afrique de l'Ouest autour des politiques de filets sociaux de sécurité, qui visent à fournir, sous différentes modalités, une aide alimentaire aux populations les plus vulnérables en cas de crise. Ces mécanismes permettent de protéger les ménages contre les baisses subites de revenu, de maintenir leurs actifs productifs et d'avoir accès aux services sociaux de base (cf. 2).

DES INSTRUMENTS CIBLES VERS LES POPULATIONS LES PLUS VULNERABLES

Les instruments mis en œuvre seront d'autant plus efficaces qu'ils seront bien ciblés sur les populations les plus vulnérables et qu'ils permettront de valoriser les productions locales, par des mécanismes d'achat ou de contractualisation avec les petits producteurs locaux. Ils peuvent ainsi enclencher une dynamique et contribuer à la modernisation des exploitations et à la formation des producteurs en posant certaines conditions au moment de l'octroi de l'aide.

Tableau 8 : Quelques exemples d'instruments de filets sociaux de sécurité

Nature des instruments	Exemples d'instruments mobilisables
Transferts publics	Cash for work Food for work, nourriture contre formation Subvention à la consommation directe et illimitée Subvention de prix indirect illimitée ou rationnée (quotas) Ventes à prix modéré Transferts monétaires conditionnels ou non Aides alimentaires (coupons alimentaires)
Fourniture de biens et services	Programmes de cantines scolaires Appui au stockage de proximité (banques de céréales) Dispositif de suivi de la vulnérabilité et de prévention des crises alimentaires Stocks nationaux ou régionaux de sécurité
Réglementation	Protection sociale des producteurs agricoles Outils de contractualisation avec les producteurs locaux pour les programmes d'alimentation ou de stockage



Encadré 17 : stocks de sécurité et stocks d'intervention

Les stocks de sécurité ont été constitués au début des années 80, dans la période de libéralisation de l'économie, et n'avaient pas vocation à agir sur la régulation des marchés. Ils ont été mobilisés uniquement dans la perspective de combler le délai d'attente de l'arrivée de l'aide alimentaire en cas de crise. Ils permettent aussi de ne pas perturber les habitudes alimentaires des populations, en utilisant des céréales locales.

Actuellement, plusieurs pays ont mis en place (à côté de leurs stocks de sécurité) des stocks d'intervention, dont la finalité combine souvent le stockage de sécurité et l'atténuation des prix en cas de flambée, ce qui suscite de vifs débats avec les bailleurs de fonds.

Encadré 18 : prévention des crises dans les pays sahéliens

Pour faire face aux crises récurrentes dans le Sahel, les pays se sont organisés dans le cadre du Comité inter Etats de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) pour déployer une capacité de réponse collective. Cette stratégie repose sur des dispositifs de suivi et d'alerte précoce dans chaque pays : enquête agricole, suivi de campagne, bilans céréaliers et vivriers, systèmes d'information de marché, etc.

Un cadre de concertation régulier a été mis en place au niveau régional pour établir des diagnostics partagés, formuler des recommandations et coordonner les interventions. Une mise en réseau des offices et sociétés en charge de la gestion des stocks nationaux de sécurité a également été initiée.

8. QUELS INSTRUMENTS DE PRESERVATION DE LA DURABILITE ENVIRONNEMENTALE ?

Le changement climatique, la gestion et la préservation des ressources rares (eau, terres arables, ressources naturelles, forestières et halieutiques, etc.) demande aux politiques agricoles de se doter d'instruments spécifiques permettant d'assurer la durabilité de la production. Au Sud, comme au Nord, le fragile équilibre écologique des systèmes de production agricole et des systèmes d'élevage conduit à la mise en œuvre d'un panel de mesures, chargées de prendre en compte les problèmes identifiés, du niveau local au niveau global.

Ces instruments reposent sur des transferts publics, qui ont un effet incitatif (subventions) ou dissuasif (taxes) direct, mais aussi sur la fourniture de biens et services (activités de recherche, observatoires, organismes de gestion) et l'élaboration de normes et de réglementations visant à protéger les biens communs (ressources en eau, zones naturelles, etc.).

Tableau 9 : quelques exemples d'instruments de préservation de la durabilité environnementale

Nature des instruments	Exemples d'instruments mobilisables
Transferts publics	Aides directes pour la mise en place de certaines pratiques environnementales ou la préservation d'espèces/variétés rares Aides directes pour l'arrêt d'activités économiques conduisant à une surexploitation des ressources naturelles Aides aux systèmes de production agrobiologiques Taxes sur l'utilisation de produits polluants Taxes sur l'exploitation des ressources naturelles (charbon de bois, etc.)
Fourniture de biens et services	Programmes de recherche sur le changement climatique Diffusion de technologies et techniques d'adaptation au changement climatique et de conservation des sols Création d'Agences de bassin Systèmes de gestion des écosystèmes forestiers Observatoires de la transhumance
Réglementation	Conventions locales de gestion des ressources naturelles Création d'aires protégées (nationales ou communautaires) Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des bassins fluviaux Normes d'utilisation des intrants (engrais, produits phytosanitaires)

Encadré 19 : gestion Intégrée des ressources en eau (cf. ☉)

L'Afrique de l'Ouest s'est dotée d'une politique de l'eau prônant une gestion durable de l'eau et d'Agences de bassins chargées d'harmoniser la réglementation et de renforcer la consultation. L'objectif est d'arriver à optimiser les usages concurrents de l'eau en équilibrant les besoins des utilisateurs entre pays et entre secteurs d'activités (agriculture, industrie, habitat, etc.).

Cette fonction est gérée par des Agences de Bassin, chargées de coordonner la planification de la mise en valeur des fleuves et le suivi de leur gestion.

Encadré 20: stratégie d'adaptation au changement climatique du Burundi (cf. ☉)

Le Burundi, comme de nombreux pays, a élaboré des stratégies d'adaptation au changement climatique. Celle-ci se traduit par différentes mesures, touchant notamment au secteur agricole :

- Recherche de variétés résistantes à la sécheresse ou à cycle court
- Réalisation de barrages pour stocker l'eau de pluie pour l'irrigation
- Promotion de l'élevage de petits ruminants, plutôt que du gros bétail
- Restauration de la couverture végétale des sols dégradés, notamment dans les zones de montagne
- Création d'aires protégées
- Renforcement des services météorologiques d'alerte précoce
- Conservation des ressources génétiques
- Diversification des cultures

9. QUEL COUT ? QUEL MODE DE FINANCEMENT ?

COUTS DES POLITIQUES AGRICOLES

Le coût des politiques agricoles dépend étroitement de leur ambition et des instruments qui sont mis en place. Elaborées pour le long terme, elles font souvent l'objet d'une programmation pluriannuelle.

Les pays du Nord (Union Européenne, Etats-Unis) s'appuient exclusivement pour le financement de leur politique agricole sur leur budget propre, et parfois, comme pour la PAC sur un mécanisme de solidarité entre pays. Conçue autour d'un budget commun (près de 40% du budget communautaire), la PAC est en effet financée suivant un mécanisme de solidarité entre les Etats, puisque chaque pays contribue au budget global en fonction de sa puissance économique (versement de 1% du PIB national).

Encadré 21 : politiques agricoles au Nord et au Sud, des coûts très différents

Afin d'avoir un ordre d'idée des coûts des politiques agricoles mises en œuvre, nous avons comparé le budget de la PAC à celui prévu par les pays de la CEDEAO pour la mise en œuvre de leur politique agricole régionale, l'ECOWAP/PDDAA.

Il apparaît d'importants différentiels : avec un budget de 56 milliards d'euros pour une population de près de 490 millions d'habitants, l'Union européenne consacre près de 10 fois plus d'argent par habitant à sa politique agricole que la CEDEAO, dont l'ensemble des pays a prévu un investissement annuel dans l'agriculture de 3 milliards d'euros pour une population de 260 millions d'habitants.

FINANCEMENT DES POLITIQUES AGRICOLES

Encadré 22 : les engagements de Maputo

Les chefs d'Etats de l'Union Africaine, réunis au Sommet de Maputo en 2004, se sont engagés à allouer, dans un délai de 5 ans, au moins 10% du budget national au secteur agricole.

En 2008, peu de pays avaient montré l'exemple (Burkina Faso, Ethiopie, Malawi et Mali). Pour les autres, les efforts à fournir afin d'honorer leurs engagements restent à poursuivre (Oxfam, 2010).

Pour les autres pays, et principalement les pays du Sud, l'enjeu principal est de mobiliser des financements extérieurs, pouvant s'ajouter aux ressources propres dégagées par chaque pays.

Plusieurs sources de financement sont mobilisables : (i) les dons des Partenaires techniques et financiers, (ii) les dons des fondations privées, (iii) les contributions sous forme de fonds de garantie des PTF, fondations ou institutions financières, (iv) les contributions des collectivités locales, et enfin (v) les contributions des producteurs et de leurs organisations.

Au-delà de l'important volume de financement à mobiliser, la question de l'utilisation de ces ressources et de leurs modalités d'accès se pose aussi.

La plupart des zones économiques cherchent en effet à disposer d'un fonds spécifique, permettant d'utiliser directement les financements, sans passer par une institution intermédiaire. C'est le cas notamment du MERCOSUR, le marché commun de l'Amérique du Sud initié par le Brésil, qui a développé un « Family Farming Fund ». Au niveau du continent africain, le même principe est souhaité, avec la constitution par exemple de l'ECOWADF, fonds de financement de la politique agricole régionale de la CEDEAO (ECOWAP/PDDAA), même si tous ses mécanismes de fonctionnement ne sont pas encore totalement arrêtés.

Encadré 23 : un dispositif innovant de financement : le FIRCA en Côte d'Ivoire

Le Fonds Interprofessionnel pour la Recherche et le Conseil Agricole (FIRCA) a pour objectif de mobiliser un financement pérenne pour le développement des activités de recherche agricole, de vulgarisation, de conseil et de renforcement de capacités des organisations de producteurs.

Il est financé conjointement par les cotisations des filières économiques, les subventions de l'Etat et les contributions des partenaires au développement, à travers des crédits ou des dons.

Il repose sur 5 principes d'action :

(i) la coresponsabilité entre les acteurs et leur concertation dans l'élaboration des politiques agricoles, (ii) la cogestion, qui permet d'associer les professionnels à la mise en œuvre des politiques, (iii) le cofinancement, qui implique l'Etat et la profession, (iv) la solidarité, qui permet aux filières les plus solides de financer le développement de filières émergentes, (v) le paiement après services rendus, suite à l'évaluation et la satisfaction des bénéficiaires.

Concrètement, les filières cacao, hévéa et palmier à huile mobilisent ainsi 91% du budget global, à travers leurs contributions. Les fonds collectés permettent ensuite d'alimenter une caisse de solidarité, qui peut bénéficier aux autres filières (porc, coton, anacarde).

Encadré 24 : financement de la LOA et plan de passage à une approche sectorielle au Mali

La mise en œuvre et le financement de la LOA est prévue au Mali à travers la création de 3 fonds :

- le Fonds national des risques et calamités agricoles ;
- le Fonds de garantie du crédit ;
- le Fonds national de développement agricole.

Afin d'avoir une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources affectées au secteur du développement rural, le Mali a engagé un plan de passage de l'approche projet à l'approche sectorielle. Il s'agit d'harmoniser la centaine de projets en cours et de s'appuyer sur la LOA comme outil opérationnel d'alignement et cadre général des interventions.

Cette démarche, qui associe les différents ministères concernés (Agriculture, Economie et Finances, etc.), les organisations professionnelles et les partenaires techniques et financiers (PTF), a pour but de créer un cadre unique pour le secteur du développement rural.

Il a pour objectif d'aligner, en 2 ans, l'ensemble des politiques des PTF sur les procédures de l'Etat, la politique de développement agricole, comme stipulé dans la LOA, le programme pluriannuel d'investissement agricole (PDDAA) et les outils budgétaires correspondant (budget prévisionnel et loi de finances).



10. LEXIQUE DES MOTS-CLES

Accords de Partenariat Economique (APE) : Ils s'inscrivent dans le cadre de la réforme du régime commercial entre l'Union Européenne et les pays ACP prévu par l'Accord de Cotonou, signé en 2000. Afin que les pays puissent continuer à bénéficier des avantages tarifaires en termes d'accès au marché européen, ils prévoient en contrepartie une ouverture plus grande des marchés des pays africains. Ces accords font encore l'objet de négociations.

Biens publics et biens communs : Ce sont des biens dont on ne peut exclure personne de leur consommation. L'usage d'un bien public ne réduit pas la consommation ou l'usage par un autre individu (par exemple, l'air que l'on respire), tandis qu'il peut y avoir rivalité d'utilisation pour les biens communs (par exemple un point d'eau).

Cinquième bande tarifaire : C'est un nouveau droit de douane à 35% en cours de négociation au sein du TEC de la CEDEAO qui vise à protéger de manière pérenne des produits stratégiques, en créant un nouveau niveau de taxe supérieur à ceux en vigueur au sein du TEC de l'UEMOA (0, 5, 10 ou 20%). Les produits concernés sont choisis en fonction de leur fort potentiel de production locale et des intérêts nationaux et régionaux (riz, maïs, bétail-viande, aviculture et coton).

Concurrence imparfaite : En économie, on dit que la concurrence est imparfaite quand : (i) il n'y a pas assez d'acteurs sur le marché pour empêcher la création de monopoles ; (ii) les biens ne sont pas homogènes et donc substituables (il y a par exemple différentes qualités de riz sur le marché international); (iii) des barrières à l'entrée empêchent de nouveaux acteurs d'entrer sur un marché ou (iv) les niveaux d'information entre acheteurs et vendeurs ne sont pas les mêmes (asymétrie d'information).

Défaillance de marché : On parle de défaillance de marché lorsque l'une de ces quatre situations est observée : (i) les marchés sont incomplets, (ii) la concurrence sur ces marchés est imparfaite, (iii) il existe un ou plusieurs biens publics (iv) il existe une ou plusieurs externalités.

Distorsion de marché : Un instrument ou une mesure politique est considéré comme ayant un effet de distorsion de marché, lorsqu'il agit de telle sorte qu'il empêche le marché de tendre vers une situation de libre concurrence. Par exemple, les aides directes à la production induisent des distorsions de marché car elles font bénéficier certains acteurs de financements leur permettant de baisser leur prix de vente, faussant ainsi la concurrence avec les autres acteurs.

Externalités négatives : Une « externalité » se rencontre lorsqu'un individu, une entreprise ou un Etat affecte le bien-être général par son activité, sans que ces effets soient intégrés dans le coût et le prix de ces produits ou activités. Les entreprises ou exploitations qui polluent l'eau, par exemple, ne paient pas pour les pollutions qu'elles ont engendrées alors que si l'eau est polluée, cela va entraîner des coûts supplémentaires pour l'Etat et les collectivités.

Marché à terme agricole : Le principe du marché à terme est de couvrir le risque lié au prix aux producteurs. En engageant sa production future à un niveau de prix donné, le marché à terme permet au producteur de garantir un niveau de marge, indépendamment des éventuelles fluctuations de prix ultérieures.

Marché incomplet : Un marché est dit incomplet quand certains services ou biens ne sont pas offerts, ce qui oriente le comportement des acteurs (ex : l'absence d'assurances récolte pousse les paysans à faire les cultures les moins risquées).

Mécanisme de Sauvegarde Spéciale (MSS) : Il a pour objectif de protéger certains produits sensibles de fortes augmentations du volume des importations, de baisses importantes et brusques des prix internationaux et des variations de taux de change. Il est en cours de négociation par les PED à l'OMC.

Produits sensibles et Produits spéciaux : Les produits sensibles concernent les produits qui pourraient échapper au processus de libéralisation applicable avec la signature des APE. La négociation avec l'Union Européenne est encore en cours, l'UE demandant une libéralisation des marchés pour 80% des produits sur 15 ans et la CEDEAO proposant une libéralisation des marchés pour 60% des produits sur 25 ans. Les produits spéciaux sont en cours de négociation au sein de l'OMC et concernent les produits qui seraient exemptés (ou moins concernés) par les réductions des tarifs douaniers.

Tarif Extérieur Commun (TEC) : C'est un droit de douane commun entre tous les pays d'une même zone économique (UEMOA, CEDEAO), qui est basé sur différentes catégories de produits avec des niveaux de taxation différents. Il y a 4 catégories de taxations dans le TEC de l'UEMOA (0, 5, 10 et 20%) et 5 dans celui de la CEDEAO (0, 5, 10, 20 et 35%).

Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) et Taxe de Sauvegarde à l'Importation (TSI) : La TCI permet de protéger certains produits agricoles des fluctuations de marché en appliquant une surtaxe de 10% au TEC de l'UEMOA. La TSI, en cours de négociation par la CEDEAO, vise à pallier les limites de la TCI.

11. BIBLIOGRAPHIE ET LIENS UTILES

BIBLIOGRAPHIE

- ① Blein R., Soulé B. G. « Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme en réponse à la hausse des prix et produits alimentaires en Afrique de l’Ouest », étude réalisée pour FARM, 2008
- ② CEDEAO « Plan régional d’investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs de l’ECOWAP/PDDAA », 2010
- ③ Daviron B., Faivre Dupaigne B., Ribier V., Rolland J-P., Voituriez T., Fallot A., Alpha A. « Manuel d’élaboration des politiques agricoles. Construction d’argumentaires pour l’intervention publique en Afrique de l’Ouest et du Centre », Ouvrage collectif réalisé par le CIRAD, l’IRAM, SOLAGRAL et le GRET, Editions du GRET Collection Agridoc, 2004
- ④ ENDA GRAF/GRET « Les accords commerciaux internationaux », Fiche réalisée dans le cadre du Forum Kurugan Fugan, 2010
- ⑤ Grain de sel n°41-42 : « L’agriculture en quête de politiques », décembre 2007-mai 2008
- ⑥ IFPRI, “Strategies for Adapting to Climate Change in Rural Sub-Saharan Africa”, Discussion Paper 01013, 2010
- ⑦ Inter-réseaux, Bulletin de veille n°160 « Quels instruments pour la régulation des marchés céréaliers en Afrique de l’Ouest ? », 2010
- ⑧ SOS Faim Défis Sud n°90 « L’enjeu global du lait local », 2009
- ⑨ Wagner A. « Politiques agricoles nationales et engagements à l’OMC », contribution du GRET au Groupe de travail politiques agricoles et sécurité alimentaire, Réseau Développement Durable du MAEE, 2004

LIENS INTERNET UTILES

Sur les politiques agricoles :



Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org



Initiative Prospective Agricole et Rurale : www.ipar.sn



Hub Rural : www.hubrural.org

Sur les négociations commerciales internationales :



GRET - Agriculture et OMC, comprendre pour agir : www.gret.org/publications/ouvrages/infoomc



OXFAM International : <http://www.oxfam.org/fr/campaigns/trade>



CTA – Agritrade : agritrade.cta.int/fr

Cette fiche a été réalisée par l’Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR)

Rédaction de la fiche : Amel Benkahla Comité de lecture : Pape Nuhine Dièye, Cheikh Oumar Ba, Ibrahima Hathie

Octobre 2010