



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde

Améliorer le fonctionnement des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest

Benoit FAIVRE DUPAIGRE

Pierre ALARY

Roger BLEIN

Bio Goura SOULE

Février 2008

iram



Issala
10, rue du Four du qué
95590 Presles
Tél. : 01 34 70 04 57
Fax : 01 34 70 04 57



SOMMAIRE

1. OBJET ET LIMITES DE L'ETUDE	6
1.1. Objet de l'étude : propositions pour le renforcement des acteurs et des instruments de marché	6
1.2. La spécificité des marchés agricoles	7
1.2.1. La saisonnalité de la production et la rigidité de la demande	7
1.2.2. L'irrégularité des productions agricoles	7
1.2.3. L'instabilité des prix agricoles	8
1.2.4. La segmentation des marchés	9
1.2.5. Des coûts fixes qui pénalisent l'efficacité de court terme	9
1.3. Les limites de l'étude : raisonner sur des faits qui font exemple plus que sur des données quantitatives	10
2. COMMERCE ET INTEGRATION REGIONALE	12
2.1. Les importations	13
2.1.1. Des situations géographiques déterminantes sur la dynamique d'échange	13
2.1.2. Le TEC favorable aux importations extra-régionales	14
2.2. Les exportations.	17
2.2.1. La structure des exportations confirme les profils des pays	17
2.2.2. Le TEC stimule-t-il les exportations en diminuant le coût des importations?	19
3. DES PROPOSITIONS POUR LEVER LES OBSTACLES AUX ECHANGES	20
3.1. Développer les infrastructures de transport	20
3.2. L'insécurité politique : facteur de détournement de commerce	22
3.3. Renforcer les capacités pour mieux appliquer les règlements régionaux afin de faciliter les échanges agricoles	23
3.3.1. Les avantages de réglementations plus stables dans le temps	23
3.3.2. Améliorer la stabilité du cadre réglementaire pour développer des stratégies commerciales	25
3.4. Equilibrer les rapports entre les différents acteurs économiques	27
3.4.1. Une gouvernance améliorée pourrait favoriser les échanges	27
3.4.2. Des initiatives régionales pour améliorer la « gouvernance » aux frontières	28

3.5. Les normes, les règles et le développement des échanges de biens agricoles.	29
3.5.1. Les normes sanitaires nécessaires : se mettre en conformité pour échanger	29
3.5.2. Les règles d'origine	30
3.6. L'influence des taux de change sur les échanges agricoles en Afrique de l'Ouest	31
3.6.1. Les unions monétaires	32
3.6.2. Les monnaies et les unions monétaires de la zone étudiée	33
3.6.3. Stabilité monétaire et production de biens	33
3.6.4. La stabilité entre deux espaces monétaires	34
4. LEVER LES OBSTACLES A L'OFFRE	37
<hr/>	
4.1. Améliorer l'accès au crédit	37
4.1.1. La disparition des banques agricoles	39
4.1.2. Contribution des IMF au financement de l'agriculture	40
4.1.3. Le rôle des organisations paysannes « généralistes »	40
4.1.4. Des pistes d'amélioration de la fourniture de crédit aux agriculteurs	42
4.1.5. La question des garanties des clients : des solutions innovantes	43
4.2. L'amélioration de la couverture du risque agricole par un marché de l'assurance	45
4.2.1. L'efficacité économique des individus mise en cause	45
4.2.2. Des solutions de couverture du risque agricole	46
4.2.3. La gestion des marchés	48
4.3. Structurer des filières plus équilibrées au profit des producteurs	49
4.3.1. Les agriculteurs font face à des oligopoles et des cartels	49
4.3.2. Organisation des filières et interprofessions	51
4.3.3. Stimuler la concurrence des partenaires commerciaux par des actions concrètes	52
4.4. Des systèmes d'information sur les marchés au service des agriculteurs	53
4.4.1. Des asymétries d'information pénalisantes pour les agriculteurs	53
4.4.2. Des initiatives de réduction des asymétries : les nouvelles technologies de l'information et de la communication	54
5. CONSOLIDER UN MARCHÉ AGRICOLE REGIONAL: UNE CONDITION PREALABLE	56
<hr/>	
5.1. Agir en cohérence : favoriser les investissements et renforcer les politiques publiques	56
5.2. Redéfinir ou réaffirmer le rôle des différents acteurs	58
5.2.1. La normalisation et la place relative de l'Etat face aux professionnels	58
5.2.2. Un rôle de l'Etat comme fournisseur de certains biens et services	59

	5
5.2.3. Passer de la représentation professionnelle à l'action économique efficace	60
5.3. Construire un marché régional dans un environnement économique stable	60
6. BIBLIOGRAPHIE	64
ANNEXE 1 : LES NORMES SANITAIRES	68
ANNEXE 2 : LES NORMES TECHNIQUES	72

1. OBJET ET LIMITES DE L'ETUDE

1.1. Objet de l'étude : propositions pour le renforcement des acteurs et des instruments de marché

Les Accords de partenariat économique vont redéfinir les règles des échanges entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. La perspective de signature d'un accord régional avec la CEDEAO est l'occasion de favoriser un marché régional. L'application d'un tarif extérieur commun et la définition de produits sensibles devraient aider à promouvoir les productions agricoles de la région.

Ceci suppose que les échanges fonctionnent au sein de la région. La situation est loin d'être satisfaisante de ce point de vue et les économies nationales ont longtemps été orientées vers les échanges avec les pays tiers. Toutefois, depuis une quinzaine d'années, des groupements agricoles se sont structurés. Ils sont fédérés dans le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et constituent l'amorce de pouvoirs économiques locaux. Le développement d'une classe de négociants parallèlement à la privatisation des filières, même s'il n'a pas répondu à toutes les attentes, constitue le début d'une dynamique commerciale.

L'hypothèse que nous formulons est que la priorité devrait être accordée au renforcement des acteurs et des instruments des marchés : accès au crédit, couverture des risques, organisations des marchés, entreprises agricoles de commercialisation, négoce, informations sur les marchés, mise aux normes. Ces thèmes constituent des cadres de partenariat public-privé et des domaines d'investissements de fonds publics et d'acteurs privés. Ils couvrent la plus grande partie des phases qui relient les producteurs aux consommateurs. Chacun d'entre eux doit être renforcé. C'est aussi dans la conception systémique et dans la cohérence que doivent se concevoir les innovations institutionnelles.

Dans un premier temps, nous rappellerons les spécificités des marchés agricoles qui militent pour des investissements adaptés. Nous présenterons, dans un deuxième temps, les effets de la libéralisation des échanges internationaux, vécue avec la mise en place de l'Union douanière de l'UEMOA. Dans un troisième temps, en analysant le fonctionnement des marchés en Afrique de l'ouest (marchés internationaux puis marchés domestiques), nous proposerons des orientations politiques favorables à la croissance agricole. Enfin, nous proposerons une hiérarchisation des priorités et une répartition des responsabilités quant à la mise en œuvre des politiques.

Notons que le rôle des défaillances de marché dans le blocage du développement du commerce a déjà été en partie développé dans le cas de l'Afrique de l'ouest¹. Nous détaillerons donc des aspects jusque là négligés et en tirerons des leçons pour l'action.

1.2. La spécificité des marchés agricoles

1.2.1. La saisonnalité de la production et la rigidité de la demande

Les biens agricoles ne sont pas, sauf à se dégager des contraintes agro-climatiques, produits en permanence. De plus, la demande en produits agricoles est assez constante dans le temps, elle est rigide par rapport aux prix. Ainsi, l'arbitrage entre l'importation d'un produit ou l'achat au niveau local n'obéit pas toujours à des considérations de prix, mais souvent de disponibilité.

En période de pénurie, on peut donc avoir des augmentations d'importations sans que cela soit justifié par les prix mais uniquement pour faire face à une demande qu'il faut satisfaire. Les périodes de sécheresse au Sahel induisent ainsi des hausses d'importations des céréales qui peuvent se font même si les prix des biens importés sont élevés. D'autre part, les déterminants des achats de céréales peuvent être de nature institutionnelle – par exemple pour compenser les ventes de stocks de sécurité alimentaire nationaux – ou par des opérateurs privés, des importateurs anticipent sur la pénurie pour acheter des céréales sur le marché international et mettre à disposition des marchandises, sans réaliser de marges unitaires plus importantes mais en pariant sur l'augmentation des volumes de céréales importées vendues localement.

A l'inverse, on trouve des situations comme celle du Niger en 2005 ou malgré des tensions inflationnistes très prononcées sur les céréales, les achats extérieurs n'ont pas progressé rapidement, conduisant à une pénurie. La faiblesse du pouvoir d'achat des populations les plus nécessiteuses ne permettait pas de créer un marché solvable pour des céréales importées.

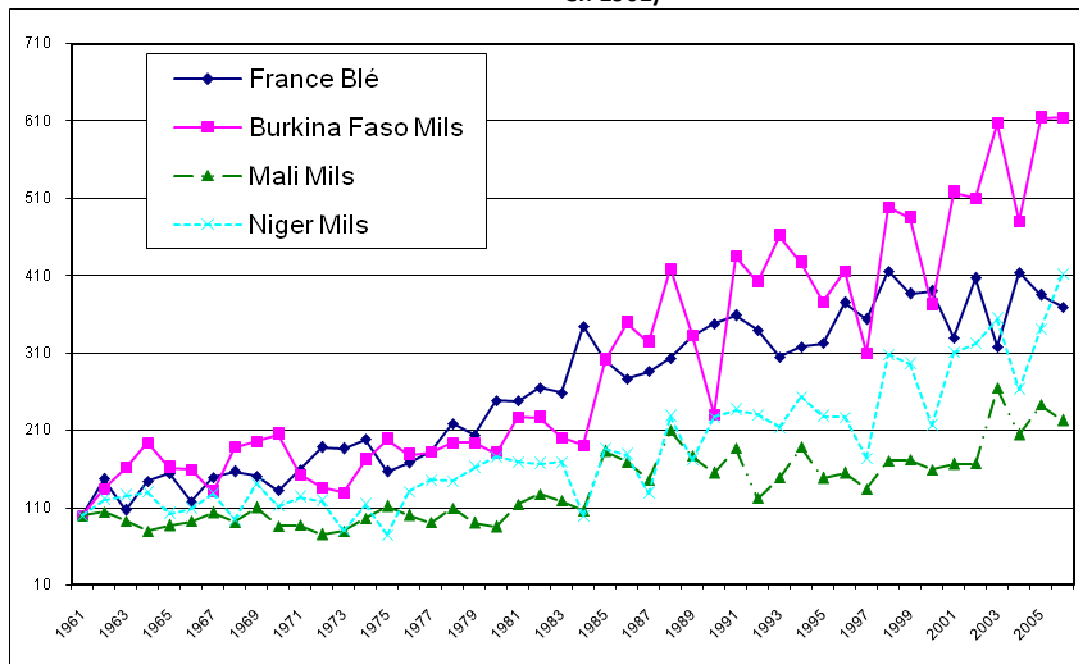
De façon générale, face à une demande rigide, la hausse des prix des produits importés ne se traduit pas forcément pas une baisse des volumes importés ; inversement, la demande ne croit pas nécessairement face à des prix faibles. Ainsi, le prix est un signal d'achat qui n'est pas toujours pertinent dans le cas des produits agricoles.

1.2.2. L'irrégularité des productions agricoles

La quantité et la qualité des productions agricoles sont très variables d'une année à l'autre et cela d'autant plus en Afrique de l'Ouest où les conditions de production sont peu maîtrisées. Les aléas climatiques, comme les attaques de ravageurs des cultures, sont relativement importants alors que l'« artificialisation » du milieu reste faible - l'irrigation, le recours à l'agro-chimie sont marginaux -, ce qui réduit les moyens disponibles pour faire face aux accidents agro-climatiques .

¹ Faivre Dupaigre et al. Iram 2006 ; Lipchitz , AFD, 2007 ;

Figure 1 : productions annuelles de blé et de mil en France et quelques pays du Sahel (indice de volume 100 en 1961)

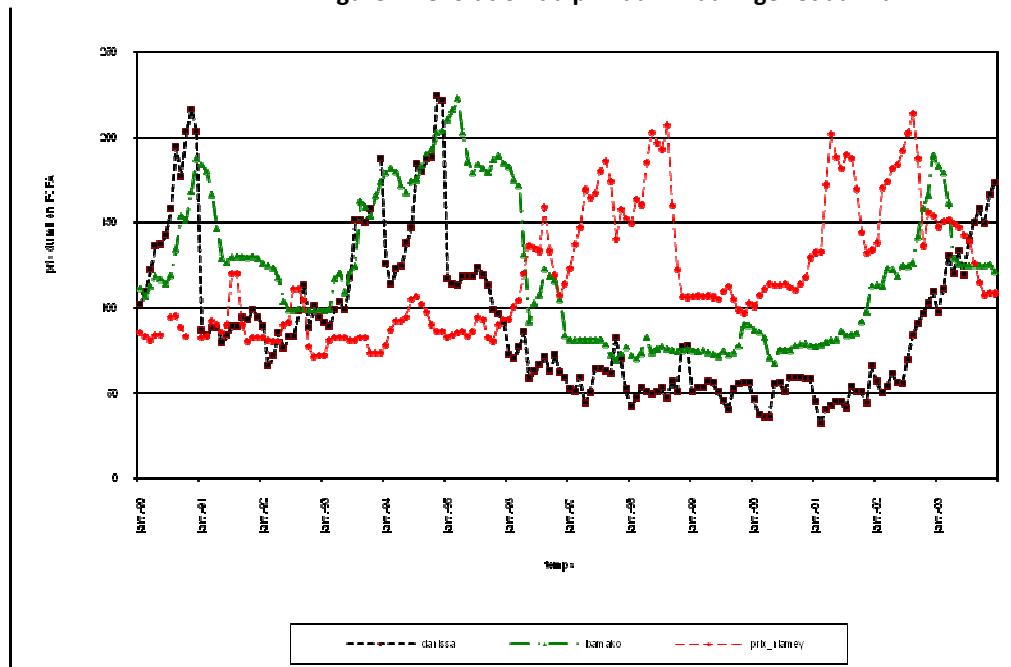


source FAO

1.2.3. L'instabilité des prix agricoles

La conjugaison d'une demande inélastique et d'aléas de production conduit à des variations des prix agricoles qui peuvent être considérables

Figure 2 : évolution du prix du mil au Niger et au Mali



source : OMA, SIM

Cette instabilité des prix peut alors avoir des conséquences dramatiques en situation de vulnérabilité des ménages agricoles qui pour la plupart vendent l'essentiel de la récolte pour éponger leurs dettes et risquent de racheter à prix double voire triple lors de la soudure. Cette variabilité induit un risque considérable pour le producteur qui tendra à réduire son objectif de production pour y faire face (cf. infra).

1.2.4. La segmentation des marchés

S'il est difficile dans le secteur industriel de parler de biens homogènes, ça l'est encore plus dans le secteur agricole où les firmes cherchent à segmenter les marchés soit par des stratégies de marques, soit par des appellations d'origine géographique ou des labels de qualité. La segmentation devient encore plus manifeste lorsqu'on cherche à définir des produits à l'échelle régionale. Les catégories de produits et surtout les préférences attachées à chacune d'elles peuvent être inverses d'une zone à l'autre. Au Niger par exemple, le riz importé est mieux apprécié des couches urbaines. La brisure, pourtant peu chère, n'est guère demandée. A l'inverse, au Sénégal, la brisure fait partie des habitudes alimentaires et ses importations surpassent celles de riz entier.

Au Bénin, selon une étude réalisée par Abiassi (2006), le riz local n'est pas apprécié par une large majorité des consommateurs urbains. Les raisons évoquées sont essentiellement la présence de cailloux ou de déchets (42% des cas), la non-succulence du riz étuvé (environ 9% des cas), la cherté et la méconnaissance de ce type de riz (24% des cas). C'est une situation que l'on retrouve au Ghana et au Niger bien que pour d'autres raisons (capacité au gonflement). En Guinée mais aussi au Burkina, c'est l'inverse.

Les marchés agricoles de l'Afrique de l'Ouest se caractérisent par une forte segmentation, à chaque segment correspondent des habitudes de consommation spécifiques. La segmentation des marchés peut être un atout pour les agriculteurs (meilleure valorisation des produits, meilleure connaissance de la demande...) à condition que ceux-ci sachent et puissent s'adapter à la demande.

1.2.5. Des coûts fixes qui pénalisent l'efficacité de court terme

L'existence de facteurs fixes est un obstacle à la réalisation d'un ajustement à court terme des facteurs aux conditions d'utilisation optimale ou de satisfaction des préférences. Parmi les facteurs fixes, on peut citer le foncier, le matériel agricole et les bâtiments d'exploitation.

Les marchés sont de petite taille en Afrique de l'Ouest. Les moyens de transport ne sont spécialisés ni en taille ni en caractéristiques techniques. Les moyens de transport utilisés sont donc dans l'ensemble « polyvalents ». Toutes sortes de denrées sont transportées dans des camions benne ou sur des plateaux. Les commerçants profitent de toutes les opportunités d'échange pour remplir leurs camions. Ainsi, les mêmes camions servent à transporter des sacs d'engrais et du bétail. Les commerçants ne raisonnent pas toujours leurs transactions une par une mais tendent à globaliser leur stratégie. Ils peuvent ainsi être amenés à réaliser une vente à perte dans la mesure où elle permet d'assurer un bénéfice important sur une autre. Ce cas de compensations est très fréquent. Il est connu par exemple que les exportateurs nigériens de riz ou d'oignons, produits sur lesquels ils

réalisent leurs marges, réalisent des compensations avec des produits dont ils ne choisissent pas toujours la nature ni la qualité comme les engrais de manière à couvrir les frais de transport pour leurs camions lors du trajet retour. L'engrais livré au Niger en provenance du Nigeria est ainsi souvent de mauvaise qualité – quand il n'est pas mélangé avec du sable – et le plus souvent n'est pas formulé pour les besoins des producteurs nigériens qui les utilisent surtout pour le riz et les oignons.

On se rend donc compte que les spécificités de la production agricole posent un défi à l'agriculteur qui voudrait tirer parti d'un marché fluctuant et difficile à prévoir, ainsi que de préférences des consommateurs précises. L'atténuation de la volatilité des prix sur un marché plus lisible peut aider l'agriculteur à répondre plus facilement à la demande.

1.3. Les limites de l'étude : raisonner sur des faits qui font exemple plus que sur des données quantitatives

L'étude du fonctionnement des marchés peut s'appuyer sur l'analyse des flux des produits agricoles. Or, de nombreux flux commerciaux ne sont pas enregistrés par les statistiques. Les bases de données internationales (Comtrade et sa version améliorée Baci) rendent difficilement compte du commerce régional de la non prise en compte par les statistiques officielles de certaines transactions ou de lieux d'entrée de marchandises. Ainsi, dans la suite de l'étude, l'analyse des flux commerciaux est complétée par le raisonnement de cas concrets significatifs.

On distingue traditionnellement les flux souterrains qui concernent les entreprises dûment enregistrées qui contournent les dispositifs légaux et pratiquent donc de la contrebande active, le commerce transfrontalier de proximité correspondant à des activités domestiques de ménages résidant près de la frontière et faisant leurs achats ou ventes courants au-delà d'une frontière - il s'agit souvent de produits du cru non imposés -, il y a aussi le commerce illégal ou illicite d'individus qui ne disposent pas du droit de commercer ou qui commercent des produits illicites ou réglementés (stupéfiants, cigarettes, produits pétroliers). Enfin, il y a des trous noirs, liés à l'absence de système d'enregistrement sur certains lieux de passage.

L'ampleur des flux non-enregistrés est, par définition, difficile à estimer. L'USAID et la Banque Mondiale² ont parlé de sous-évaluation globale des importations de 200 à 300% et des études de cas plaident pour des écarts allant jusqu'à 400% pour des produits agricoles sur les marchés régionaux. N'oublions pas que le bétail circule entre pays hors des couloirs douaniers et que sur les frontières intérieures à la région, les enregistrements douaniers sont soit inexistantes (cas du Bénin avant 2002) soit non reliés à l'administration centrale (cas du Ghana). Notons que la CEDEAO et l'UEMOA ont décidé de mettre en place un dispositif de surveillance commerciale qui se fixe notamment comme objectif de mesurer les flux commerciaux non-enregistrés. Une telle mesure est indispensable au suivi de l'impact des politiques commerciales et conditionne le crédit que l'on pourra apporter aux bienfaits supposés de l'intégration régionale.

² projet PASP et étude Banque Mondiale de 2001 sur les liens entre le Niger et le Nigeria

Illustration des lacunes des bases de données des Douanes dans la CEDEAO

Une étude récente réalisée sur les échanges régionaux (Favre Dupaigne B. et al. 2006) a cherché à utiliser les données des Douanes de cinq pays de la CEDEAO. L'analyse détaillée a montré les limites d'une approche quantitative des flux régionaux pour laquelle l'utilisation de données miroirs n'apporte que peu d'améliorations.

En 2006, les Douanes nigérianes n'étaient pas en mesure de fournir les données du commerce extérieur. Les données des Douanes sont disponibles pour des périodes relativement longues dans le cas du Niger et du Mali (à partir de 1996). Pour le Bénin, elles ne le sont qu'à partir de 1999 en raison d'un problème informatique survenu avant cette période. Pour le Nigeria, l'indisponibilité des données est due au processus de migration entre deux versions du système de traitement des données (Sydonia). Seules les données fournies par l'Office Fédéral de Statistiques était disponible mais dans la nomenclature à 4 chiffres (au lieu de dix chiffres). Les données sont fournies en format PDF. En République de Côte d'Ivoire les données fournies ne comportaient pas d'informations sur le commerce intra-régional (aucune donnée sur les importations de bovins par exemple) et ne renseignent pas les tarifs et taxes douanières appliquées. Au Bénin, les importations enregistrées jusqu'en 2002 correspondent à celles effectuées au niveau du port de Cotonou. Les transactions effectuées dans les autres postes frontières ne sont donc pas renseignées avant cette date. Au Ghana, depuis 2003, le département des Douanes a changé de logiciel de traitement des données, passant de Sydonia à GCNET ce qui complique l'harmonisation des séries et la rend quasiment impossible pour l'année de transition. Les statistiques de douane sont de toutes façons biaisées par la très mauvaise, voire l'inexistante, prise en compte des flux commerciaux transportés par voie terrestre (overland data). Les postes frontières douaniers au nord du pays ne sont pas reliés électroniquement. Les bordereaux de douane des postes frontières n'étaient pas traités jusqu'en 2004, et ne le sont que très partiellement depuis.

Au Mali, seules les séries de 2002 à 2005 sont entièrement exploitables. Les années antérieures ne retiennent pas l'information sur les droits et taxes acquittés et se limitent à la nomenclature à 4 chiffres. Au Niger les séries sont disponibles (sur 10 ans). Il existe toutefois toute une partie du commerce qui échappe au contrôle des postes frontaliers, notamment en ce qui concerne les échanges avec le Nigeria.

Quant *aux flux commerciaux informels*, les différents travaux effectués dans le cadre du programme de suivi des échanges transfrontaliers entre le Nigeria et les pays voisins (Bénin, Cameroun, Niger et Tchad)³ constituaient une importante source d'information jusqu'en 2003. Il existe, à l'heure actuelle, peu d'études permettant d'appréhender l'évolution récente de ces flux.

Toutes ces lacunes sont problématiques pour appréhender les flux régionaux.

Au-delà des lacunes dans la conception des dispositifs douaniers nationaux, les erreurs d'enregistrement se mêlent aux différents passe-droits. Par exemple, de 2000 à 2002, les droits de douanes moyens sur le riz au Ghana n'ont été que de 16% au maximum contre 35% théoriquement. Les erreurs peuvent porter sur les origines, sur la catégorisation du produit, sur la mauvaise application des règles d'origine et sur la valeur en douane. Il arrive que les produits échappent aux droits de douanes normalement dus soit par application d'un droit de douane inférieur à celui qui

³ Le Ministère des Affaires Etrangères a confié l'exécution de ce programme à l'IRAM qui a coordonné sa mise en œuvre en étroite collaboration avec le LARES.

devrait être appliqué, soit par calcul sur une assiette - la valeur déclarée – minorée. Le mécanisme pour éviter la taxation des produits manufacturiers peut passer par un contournement de la règle d'origine en faisant passer un produit comme « entièrement obtenu »⁴ dans l'UEMOA. Ces produits doivent théoriquement être obtenus avec plus de 60% d'intrants d'origine communautaire ou avoir subi une transformation impliquant un changement de ligne tarifaire (au niveau des 4 premiers chiffres de la nomenclature douanière harmonisée) ou avoir une valeur ajoutée communautaire supérieure à 30 pour cent du coût de production. Souvent ces erreurs traduisent une déviance de l'esprit de service public.

2. COMMERCE ET INTEGRATION REGIONALE

Dans le souci de rester proche des sources primaires, nous nous limitons ici à un traitement des données validées par les autorités ouest-africaines.

La région Afrique de l'Ouest a accéléré son processus de libéralisation commerciale en 1996 avec la libre circulation des produits du cru puis, en 2000, l'établissement d'un tarif extérieur commun aux pays de l'UEMOA. Il convient de prendre en considération ces deux années charnières pour analyser l'impact d'une libéralisation sur le commerce dans le cas ouest-africain et faire un état des lieux des flux commerciaux de l'Afrique de l'Ouest.

Le TEC ne concerne pour l'instant que le pays de l'UEMOA. Les échanges intra-UEMOA nous intéresseront donc particulièrement dans la mesure où leur évolution traduira la capacité des marchés à tirer parti de la libéralisation interne et d'une protection commune. La capacité des Etats de la CEDEAO à mettre en œuvre leur politique de libre circulation des produits du cru sera mesurée à l'aune des échanges intra-CEDEAO.

Les échanges des pays de l'UEMOA avec les pays tiers (y compris les pays de la CEDEAO non-UEMOA) seront analysés dans l'optique de déceler l'impact de la baisse des tarifs douaniers⁵ sur la dynamique des échanges externes et sur la capacité à promouvoir les exportations vers l'Afrique de l'Ouest sur la base d'un accès à des intrants moins chers.

⁴ protocole additionnel de l'UEMOA n°III/2001 de janvier 2003

⁵ Les tarifs appliqués dans le cadre du TEC sont plus bas que les tarifs qui existaient précédemment dans chaque pays de la région. Ainsi, l'application du TEC a constitué de fait une baisse des protections tarifaires aux frontières.

2.1. Les importations

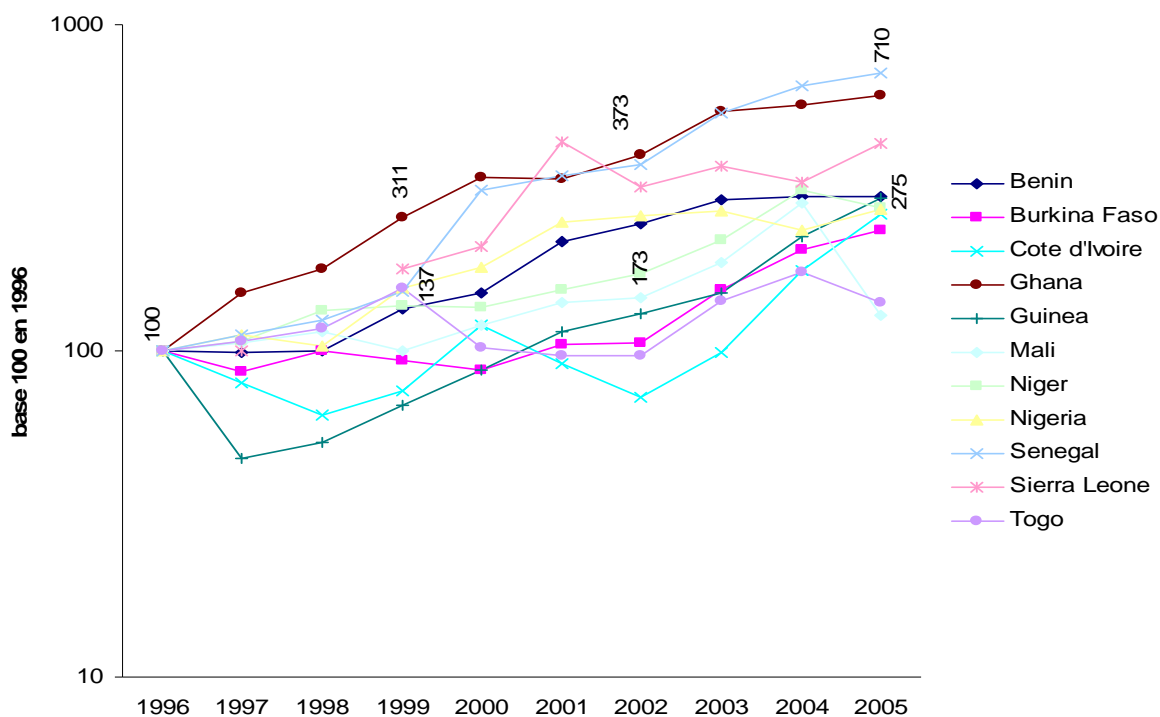
2.1.1. Des situations géographiques déterminantes sur la dynamique d'échange

De 1996 à 2005, le commerce intra-régional se développe et il est multiplié par 2,5 environ en volume. Pendant la même période, les échanges entre la CEDEAO et les pays tiers progressent peu dans l'ensemble.

Le Sénégal et le Ghana enregistrent la plus forte croissance de leurs importations intra-CEDEAO sur la période. Leurs volumes sont multipliés par 7 environ. Ces deux pays se distinguent nettement des autres dont le volume d'importations croît plus modestement (il passe de 100 à 275).

Cependant, malgré le développement des importations (intra-CEDEAO) il n'est pas réellement remarqué de rupture de tendance. De façon générale, on ne peut pas distinguer un point à partir duquel l'évolution du niveau des importations changerait. Ainsi, il semble difficile de mettre en exergue un évènement modifiant significativement l'évolution des importations dans la zone.

Figure 3 : Importations intra-CEDEAO en \$ constants ; base 100 en 1996



En termes absolus, les niveaux d'importations sont très différents d'un pays à l'autre. La Côte d'Ivoire est le premier importateur de biens issus de la zone. Son volume d'échanges, en 1996 et 2005, est sensiblement équivalent à 5,7 et 16 milliards d'US \$ constant. Sur cette période, ce volume est de 10 à 15 fois supérieur au volume, toujours en US \$ constants, du second importateur de la zone, le Nigeria. Le Sénégal est le troisième pays importateur avec 1 milliard d'US \$ constants (en 2005), talonné par le Ghana.

L'analyse de l'orientation des échanges montre que les biens importés proviennent à plus de 60 % des pays limitrophes. Il se dégage la typologie suivante. Deux groupes de pays se distinguent .

Les pays enclavés. Les origines de leurs importations restent relativement stables sur la période et nous ne présenterons que les résultats de 2005. Pour les pays sans accès à la mer, les importations proviennent à plus de 80 % des pays directement voisins. Le Burkina par exemple importe 67 % des biens de la Côte d'Ivoire et 20 % des biens proviennent du Nigeria (ce pays bien que non limitrophe est un proche voisin).

Le même schéma se remarque entre le Mali et le Sénégal. Le Mali dépend beaucoup du Sénégal qui lui fournit 35 % des biens importés. La Côte d'Ivoire représente son second fournisseur (25 % environ) ; vient ensuite le Burkina en 3^{ème} position (20 %). Le Niger offre un profil un peu différent. En effet, même si 35 % et 25 % proviennent respectivement de la Côte d'Ivoire et du Nigeria, une part substantielle provient également d'un pays enclavé : le Burkina, avec 15 % des importations, est le troisième fournisseur du Niger.

Les pays côtiers. Ces derniers se scindent en deux groupes. Un premier groupe, la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Sénégal et le Ghana dont la majorité des importations ne proviennent pas de leurs voisins immédiats. Les importations de la Côte d'Ivoire par exemples proviennent à 80 % du Nigeria et les biens importés par le Sénégal sont généralement issus du Nigeria (73 %) et de la Côte d'Ivoire (22 %). Les importations du Ghana sont également dominées à 85 % par des biens nigériens. Le pétrole explique certainement la prépondérance du Nigeria par rapport aux autres pays. Un deuxième groupe est constitué de pays côtiers dont le principal partenaire commercial est un grand pays voisin : le Togo et le Bénin avec le Ghana et le Nigeria notamment.

À partir de ce travail descriptif le schéma suivant se dessine. Pour les importations intra-CEDEAO, quatre grands pôles (Côte d'Ivoire, Nigeria, Sénégal, Ghana) assurent l'essentiel de l'approvisionnement de la région. Pour chacun de ces quatre pays, une part substantielle des importations provient des trois autres pays. Au sein de la CEDEAO, ils s'approvisionnent mutuellement⁶. Parmi les autres pays, nous distinguons deux groupes. Le premier comprend les pays limitrophes à l'un des pôles. Ceux-ci se fournissent principalement auprès du pôle, voire auprès de l'un des autres pôles s'il n'est pas trop éloigné (eg. le Burkina). Le second groupe se trouve en "fin de réseau" d'importation, le Mali et le Niger en font partie. Les pays de ce dernier groupe importent à partir des pôles et de leurs voisins directs qui se trouvent contigus au pôle.

2.1.2. Le TEC favorable aux importations extra-régionales

De manière à cerner le poids de l'instauration de la libéralisation du commerce dans la zone UEMOA, on s'intéressera aux importations intra-UEMOA d'une part et pour cerner l'impact de la mise en place du tarif extérieur (en baisse par rapport aux tarifs nationaux antérieurs⁷), on regardera les

⁶ Ces quatre pays, indépendamment des importations intra-CEDEAO, importent, relativement aux autres pays, beaucoup plus depuis la zone extra CEDEAO.

⁷ sauf pour le Bénin

importations extra-UEMOA d'autre part. Pour chaque pays, l'évolution de ces importations (intra-UEMOA) figure dans la colonne Fcfa du tableau ci-dessous.

- A partir de 1996, la libre circulation des produits du cru.

Pour les pays concernés nous remarquons :

- Une croissance manifeste des importations originaires de la région pour le Burkina, le Mali et le Niger. De 1996 à 2000, elles ont été multipliées respectivement, par 3 (Burkina), 1,5 (Mali), 3 (Niger).
- Une quasi-stagnation des importations régionales de la Côte d'Ivoire et du Sénégal. (Pour le Sénégal, le niveau baisse jusqu'en 1998 pour remonter à son niveau initial en 1999).
- Une décroissance des importations en provenance de la zone UEMOA pour le Bénin (deux années seulement sont disponibles) et des mouvements erratiques pour le Togo.

Ainsi, les mesures de libéralisation des échanges des produits du cru adoptées en 1996, ne semblent pas avoir entraîné automatiquement un développement des échanges entre les pays de l'UEMOA. Le constat fait sur le Mali, le Niger et le Burkina Faso laisse penser que les pays enclavés qui commercent de façon plus intense avec les pays limitrophes ont mieux tiré parti de la libéralisation du commerce des produits du cru. Togo et Bénin sont, pour leur part, beaucoup plus sensibles à la politique commerciale de leur grand voisin, le Nigeria. Les pays côtiers, extravertis, n'avaient que peu à gagner d'échanges régionaux. Notons néanmoins qu'à cette période, le commerce concerné par la libéralisation est celui des produits agricoles et que pour tous les pays (sauf le Bénin), les importations intra-UEMOA ont progressé plus vite que les importations extra-UEMOA. Nous verrons que lors de la libéralisation des échanges pour les produits industriels, le constat est autre.

Tableau 1 : évolution comparée des imports intra et extra-UEMOA

importations, base 100 = 2000														
	BENIN		BURKINA FASO		RCI		MALI		NIGER		SENEGAL		TOGO	
	imports intra-UEMOA Fcfa	imports extra-UEMOA en\$	imports intra-UEMOA Fcfa	imports extra-UEMOA en\$	imports intra-UEMOA Fcfa	imports extra-UEMOA en\$	imports intra-UEMOA Fcfa	imports extra-UEMOA en\$	imports intra-UEMOA Fcfa	imports extra-UEMOA en\$	imports intra-UEMOA Fcfa	imports extra-UEMOA en\$	imports intra-UEMOA Fcfa	imports extra-UEMOA en\$
1 995			34	74	74	100			38	100			80	182
1 996			43	88	96	105	62	105	40	106	109	137	142	208
1 997			66	108	94	111	72	83	55	96	82	110	147	198
1 998	141	145	77	116	115	121	80	108	68	117	79	102	144	218
1 999	74	132	86	111	93	117	69	116	86	104	104	103	252	193
2 000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2 001	72	115	75	77	126	102	116	128	92	103	131	111	72	116
2 002	96	137	74	82	137	104	114	114	108	113	194	129	83	132
2 003	123	165	206	88	174	142	126	160	115	147	189	152	107	183
2 004	141	160	105	187	111	190	132	164	113	179	184	181	121	174
2 005	142	161			152	237			137	193	220	223	97	191
2 006					156	235					256	233		

source : données de commerce CEDEAO, calculs iram

- Après 2000, la libre circulation des produits industriels.

Les mesures adoptées en 2000 étaient censées entraîner une synergie favorable au dynamisme des échanges intra-UEMOA en harmonisant le tarif extérieur et en éliminant les barrières aux échanges industriels. Les données sur les évolutions de ces échanges (cf. Tableau 1) ne permettent pas de conclure définitivement⁸. Cependant elles orientent sur les voies suivantes.

Les importations du Togo issues des pays appartenant à la même union monétaire diminuent sensiblement après 2000, elles augmentent légèrement en 2003 et 2004 pour évoluer négativement en 2005. L'appartenance à une union monétaire ne semble pas un élément suffisant pour ce pays qui préfère importer de la zone non Fcfa.

Pour tous les pays, à l'exception du Togo, les importations intra UEMOA sont multipliées entre 1 et 1,5 environ (2,5 pour le Sénégal) alors que parallèlement les importations extra UEMOA, pour tous les pays de l'UEMOA, augmentent proportionnellement plus vite. Elles sont multipliées de 1,6 à 2,3.

Les pays de l'UEMOA semblent donc avoir privilégié les importations extra UEMOA à la faveur de l'instauration du TEC qui a représenté un abaissement du niveau tarifaire. À l'exception du Sénégal,

⁸ Actuellement nous ne disposons pas de données suffisamment fiables pour tester ces hypothèses par un travail économétrique.

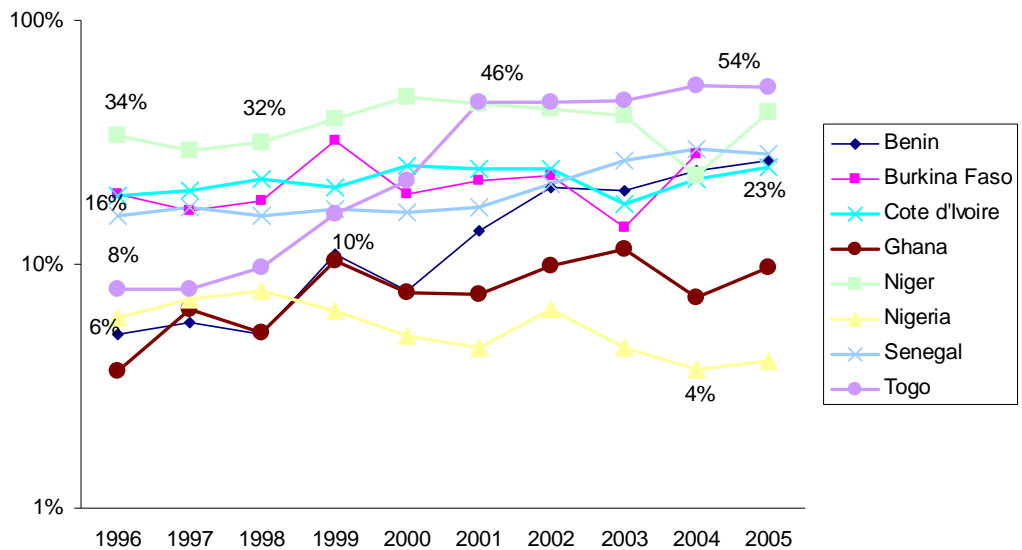
les importations extra UEMOA croissent plus rapidement que les importations intra-UEMOA⁹. D'une part cela conforte l'argument selon lequel l'abaissement des tarifs douaniers impliqué par l'application du TEC a favorisé les importations en provenance du reste du monde, et d'autre part cela montre que les conditions de réalisation d'un marché commun pour les produits industriels et d'accès à des intrants moins chers n'a pas suffi à dynamiser les échanges régionaux.

Cela peut en partie être expliqué par la difficulté à faire valoir la nature « régionale » des produits. Les règles de circulation des produits du cru ou « entièrement obtenus » s'appliquent difficilement aux produits industriels. Le bénéfice des règles d'origine n'est accordé qu'aux produits industriels agréés par la Commission de l'UEMOA or, en décembre 2005, seules 443 entreprises étaient répertoriées et 2250 articles concernés.

2.2. Les exportations.

2.2.1. La structure des exportations confirme les profils des pays

Figure 4 : Evolution de la part des exportations intra-CEDEAO par rapport aux exportations totales (en log)



source CEDEAO calculs iram

L'évolution représentée dans le graphe ci-dessus permet de dégager deux tendances générales. D'une part les pays dont la part des exportations intra-CEDEAO enregistre une forme de rupture de tendance et d'autre part les pays dont l'évolution des exportations reste plus ou moins constante.

⁹ les importations intra-UEMOA sont évaluées en Fcfa, la monnaie commune d'échange et les imports en provenance de pays tiers en \$ qui est la monnaie dominant le commerce international

- Le Togo et le Bénin constituent le premier groupe de pays. Ils enregistrent un net décrochage du niveau de leurs exportations vers les autres pays de la CEDEAO. Elles augmentent beaucoup. Pour le Togo, cette part représentait 8 % en 1996 et elle augmente à partir de 1998. De 1998 à 2001 elle croît régulièrement pour atteindre 46 % environ. Le Togo devient alors le pays qui, relativement, exporte le plus vers les autres pays de la CEDEAO. Les exportations du Bénin suivent le même parcours et le point de rupture se trouve également en 1998. En revanche la progression de la part des exportations du Bénin vers les autres pays de la CEDEAO reste plus modeste. Elle ne dépasse pas 25 %. Elle se stabilise légèrement plus tard, à partir de 2002. On trouve ici confirmation de la dépendance du Bénin et du Togo vis-à-vis de la politique extérieure du Nigeria.
- Le Niger se distingue par un pourcentage d'exportations vers les pays de la CEDEAO élevé tout au long de la période d'étude, comme le Mali.
- Le Sénégal et la Côte d'Ivoire possèdent un taux d'exportation vers les autres pays de la CEDEAO relativement constant et aucune rupture de tendance n'est enregistrée. Ce taux était de 16 % en 1996 et de 23 % en 2005. Pourtant ce sont les deux pays qui ont le plus adhéré au système des agréments pour la libre circulation des produits industriels¹⁰.
- Le Nigeria occupe une situation singulière. Il exporte moins de 10 % vers les pays de la CEDEAO et ce niveau baisse tout au long de la période (6 % en 1996 et respectivement 4 % en 2005).

La dynamisation des exportations intra-régionales est incertaine au vu des statistiques disponibles. Certes, la part des exportations régionales dans les exportations totales est généralement plus importante pour les pays de l'UEMOA. Néanmoins, on ne peut pas déceler de rupture de tendance avec la mise en place du TEC qui théoriquement aurait dû favoriser les exportations des pays de l'UEMOA tant à l'intérieur de l'UEMOA que vers les autres pays proches de la CEDEAO en vertu de la préférence tarifaire ainsi créée (respectivement sur les produits exportés et sur le coût des intrants).

Les tendances remarquées pour les exportations possèdent néanmoins de nombreux traits communs avec les tendances des importations.

Le Nigeria est le premier exportateur de la zone avec un volume d'échanges sensiblement équivalent à 14 et 35 milliards d'US \$ constants en 1996 et 2005. La Côte d'Ivoire, le Sénégal arrivent en seconde et troisième position. Ces pays exportent beaucoup de l'un vers l'autre et vers les autres pays de la CEDEAO. Le rôle joué par des pays "intermédiaires" (entre les trois grands pays et les pays les plus enclavés) se retrouve également. Le Burkina par exemple écoule vers ses voisins au nord 22 % de ses exportations.

L'analyse des flux commerciaux nous amène donc à distinguer trois pays côtiers (Nigéria, Côte d'Ivoire et Sénégal) qui jouent un rôle essentiel dans la dynamique d'exportation ; les autres pays côtiers, beaucoup moins actifs ; et enfin les pays enclavés. Ces derniers se divisent également en

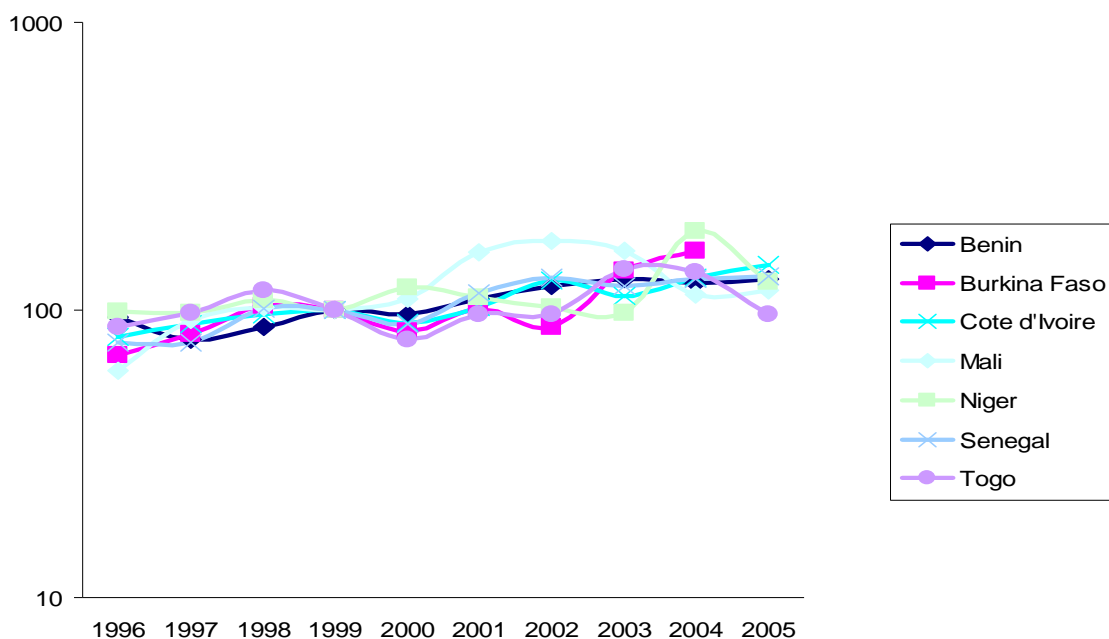
¹⁰ Ils représentent respectivement 46 et 21% des produits agréés

deux groupes. Les pays "intermédiaires" qui échangent avec leurs voisins côtiers et les pays les plus enclavés.

2.2.2. Le TEC stimule-t-il les exportations en diminuant le coût des importations?

L'analyse des données pour les pays de l'UEMOA montre que la mise en place du TEC ne semble pas avoir déterminé l'évolution des exportations. Il est difficile d'affirmer que les pays qui ont le plus profité du désarmement tarifaire consécutif à la mise en place du TEC sont les pays qui ont la plus forte base industrielle alors qu'ils auraient dû profiter d'un accès moins coûteux aux intrants. Néanmoins, on constate pour ces pays une progression plus régulière de leurs exports (cas du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Bénin). Il faut aussi prendre en compte qu'il s'agit en même temps des principaux pays d'entrée des produits pour la sous-région qui ont peut-être plus bénéficié de l'avantage de la baisse des tarifs pour la ré-exportation (confondue avec les données d'exportation). La régularité de la progression avant et après 2000 dément finalement l'effet dynamisant de la mise en place du TEC sur les exportations.

Figure 5 : exportations totales des pays de l'UEMOA en Fcfa, base 100 en 1999



source : données CEDEAO, calculs iram

On ne peut donc pas imputer l'évolution du commerce régional à la modification des tarifs. Par exemple, si l'on observe l'évolution du commerce entre le Bénin et le Nigeria¹¹, on constate qu'en dépit du réarmement tarifaire qu'a constitué le TEC pour le Bénin (c'est le seul pays pour lequel c'est le cas), les ré-exportations vers son grand voisin ont continué à augmenter, alors que les

¹¹ Soulé (2004)

importations qui servent à ces ré-exportations ont vu leurs taxation augmenter. Cela ne peut que s'expliquer par la particularité d'autres facteurs tels que la monnaie ou les politiques commerciales du Nigeria (cf. infra) et donc qui échappent à la qualification classique d' « entraves au commerce ».

3. DES PROPOSITIONS POUR LEVER LES OBSTACLES AUX ECHANGES

Actuellement, toutes les conditions pour que les agriculteurs puissent tirer parti de la construction de marchés régionaux ne sont pas réunies. D'une part, des ajustements seront nécessaires pour améliorer la fourniture de certains biens publics comme les infrastructures de transport ainsi que pour créer un environnement économique, juridique et politique favorable. D'autre part, pour améliorer l'offre, il est nécessaire de développer le marché du crédit et de l'assurance, des systèmes d'information sur les marchés et de renforcer les capacités de négociation et de structuration des filières des producteurs agricoles.

Dans une cette partie, nous analyserons les conditions d'amélioration des échanges. Nous nous attacherons ensuite à formuler des propositions pour lever les obstacles touchant l'offre.

3.1. Développer les infrastructures de transport

Les infrastructures de transport sont très dégradées et le maillage est faible. Le transport ferroviaire est pour l'instant peu adapté au transport de marchandises agricoles mais l'achat de lignes par des investisseurs privés révèle un potentiel. Par exemple, les trajets Bamako-Dakar et Ouagadougou-Abidjan durent plus de 2 jours.

Figure 6 : le réseau routier en Afrique de l'ouest



source CSAO et CEDEAO, 2005

Pour certains produits très pondéreux (ciment, engrais etc.), le coût de transport est tellement élevé que les taxes payées aux frontières représentent une part insignifiante du prix final. On peut alors s'attendre à ce qu'une modification des droits de douane influence peu ou pas l'orientation du commerce. Si des taxes illicites grèvent le prix et le temps de transport, le commerce sur de longues distances peut être dissuasif. En 2000, on dénombreait par exemple un barrage payant tous les 14 kilomètres sur l'axe Lagos-Abidjan et un tous les 30 kilomètres sur l'axe Ouagadougou-Abidjan.

La construction d'infrastructures au sein d'une entité régionale en cours de constitution exige l'établissement d'un schéma d'aménagement concerté dans lequel sont pris en compte les différents types d'infrastructures de transport et de communication. Un port prospère et efficace rend la route qui le dessert plus attrayante et inversement. Une ligne de chemin de fer stimule le trafic routier d'une ville étape. Internet se développe là où il y a le téléphone et le téléphone suit l'électricité qui suit généralement la route¹²... Face à ces défis, les pays africains ont tiré parti de la dynamique initiale créée par le NEPAD pour fédérer les initiatives des bailleurs. En octobre 2005, le consortium d'infrastructures pour l'Afrique (ICA) est créé. Il regroupe le NEPAD, la BAD, la CEDEAO, l'Union Européenne et la Banque Mondiale. Il doit permettre d'orienter et de mettre en oeuvre la construction des infrastructures.

12 Atlas régional des transports et des télécommunications dans la CEDEAO, CSAO, 2006

Quatre critères principaux guident la stratégie de développement des infrastructures de communication en Afrique de l'ouest :

- L'accès aux marchés et le désenclavement des régions rurales périphériques.
- La consolidation des réseaux urbains horizontaux, en particulier du réseau du Golfe de Guinée et le réseau des villes soudano-sahéliennes.
- La connexion au littoral des villes de l'arrière-pays, en particulier le réseau des villes soudano-sahéliennes avec les grands ports de la région.
- L'articulation des principaux sous-espaces de la région et des grandes villes avec les mégalofoles candidates au statut de métropoles régionales (Lagos, Accra, Abidjan, Dakar, Ouagadougou, Yaoundé, Libreville).¹³

3.2. L'insécurité politique : facteur de détournement de commerce

Certaines destinations attirent les flux commerciaux moins que ce que laisse prévoir leur attractivité économique. Ce phénomène peut parfois s'expliquer par l'insécurité qui peut régner sur les routes ou des manquements à l'état de droit, qui réduisent les possibilités de résoudre des litiges financiers et commerciaux.

Le cas des exportations d'oignons du Niger illustre bien ce phénomène. Suite à la crise ivoirienne, les exportations en direction de ce pays côtier ont diminué en faveur notamment du Ghana. En effet, les exportations vers la Côte d'Ivoire en 2001 représentaient 30% de la valeur totale contre 13% pour le Ghana. Par contre, en 2005, la part des exportations vers la Côte d'Ivoire était de 19% et celle des exportations vers le Ghana était passée à 50% de la valeur totale¹⁴. De façon générale, les pouvoirs publics ont été surpris par la capacité d'adaptation des opérateurs économiques suite à la crise ivoirienne. Sans doute avaient-ils surestimé le niveau réel d'interdépendance économique et d'intégration régionale. Sinon, comment expliquer qu'avec 40% de l'activité économique de la zone UEMOA, l'empêchement du transit par la Côte d'Ivoire et du commerce avec ce pays ait eu peu d'impact sur l'économie des autres pays ?

A la veille de la crise ivoirienne de 2002, le port d'Abidjan traitait 57 % de l'ensemble des approvisionnements cumulés du Mali et du Burkina Faso, Lomé arrivant en seconde position avec seulement 17 % du trafic en transit. Pour le commerce du coton, qui est une composante essentielle des exportations de ces deux pays, la part de marché d'Abidjan était plus affirmée encore, avec le contrôle de 75 % des volumes burkinabés et presque 90 % du transit malien. Au moment de la crise, les flux provenant du Burkina Faso et du Mali se sont reportés sur les autres ports d'Afrique de l'ouest. Le commerce d'hydrocarbures s'est intégralement dirigé vers Cotonou pour

¹³ Les territoires du nepad en Afrique de l'Ouest et du Centre, UPMF Grenoble, 2007

¹⁴ Les oignons nigériens prédominent sur les marchés ghanéens et ivoiriens principalement entre avril-mai jusqu'en septembre (PPEAP, 2003).

l'approvisionnement du Burkina Faso et Lomé pour celui du Mali; pour les autres produits, Tema au Ghana est devenu le port d'entrée favori, concurrencé néanmoins par Dakar pour le Mali et Cotonou-Lomé pour le Burkina Faso.

La saturation des capacités de stockage de ces ports (le terminal à conteneurs à Abidjan s'étend sur 27 hectares, alors qu'à Tema il avoisine à peine les 5 hectares et 10 ha à Lomé) a conduit les gouvernements des pays enclavés à diversifier leurs investissements dans les zones portuaires.

C'est ainsi que le Mali possède désormais des entrepôts dans la plupart des pays enclavés et qu'encore à la fin de l'année 2007, il investissait dans des entrepôts de grande capacité sur le port de Tema. Parallèlement, le Burkina Faso, le Ghana et le Mali ont entrepris, en relation avec la Commission de l'UEMOA, la réalisation du Programme Routier numéro un (PR1) dont les principales composantes sont la réhabilitation de certains tronçons du corridor Tema-Ouagadougou-Bamako et la facilitation du transport et du transit sur ce trajet.

3.3. Renforcer les capacités pour mieux appliquer les règlements régionaux afin de faciliter les échanges agricoles

L'imprévisibilité de certaines décisions, en particulier en matière de fiscalité, rend difficile tout calcul économique de la part des commerçants ou les incite à facturer à leurs clients des « primes de risque » qui renchérissent les produits et freinent les échanges.

3.3.1. Les avantages de réglementations plus stables dans le temps

Afin d'établir des flux commerciaux de façon durable au sein de la région, la prévisibilité et la stabilité des réglementations peut être améliorée. Cela éviterait, au moins en partie, les importations extra-régionales alors que des produits locaux sont disponibles. De plus, des règles d'échange plus transparentes permettraient une multiplication des opérateurs et favoriseraient la concurrence au bénéfice des agriculteurs.

L'application aléatoire de la TVA sur les importations

L'UEMOA a défini que « le secteur agricole est exclu du champ d'application de la taxe, en attendant la mise en place d'une politique agricole commune de l'Union. Toutefois, les Etats membres ont la faculté de soumettre le secteur agricole à la TVA dans les conditions et selon les modalités qu'ils définissent¹⁵ ». L'imposition de la TVA sur les produits agricoles importés apparaît finalement comme la pratique la plus répandue¹⁶. Par exemple, les oignons sont taxés au Bénin alors qu'ils devraient bénéficier d'une exonération au titre de la loi de finance 2000 portant sur l'exemption des produits maraîchers.

¹⁵ Directive n°02/ 98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA

¹⁶ théoriquement il existe une TVA unique depuis le 1^{er} janvier 2002. Dans les faits, la TVA n'est pas harmonisée.

De plus, afin d'éviter des doubles impositions, des mécanismes de compensation entre pays pourraient être améliorés. Un commerçant de bétail qui se serait acquitté de la TVA dans son pays d'origine et qui se verrait taxé dans son pays de destination aura du mal à faire valoir, le paiement de la TVA auprès des autorités du pays de vente.

Améliorer le respect des règles établies au niveau régional

On constate des cas d'application du TEC pour des échanges de produits agricoles régionaux, au car le commerçant a été dans l'impossibilité de fournir un certificat d'origine alors que ce dernier est inexigible depuis décembre 2002. Dans beaucoup de pays, une avance sur le Bénéfice industriel et commercial est prélevée à la douane. Les pays ont mis en place des taxes spécifiques comme par exemple la contribution au secteur de l'élevage (Burkina), le Cosec (Sénégal), taxe de développement (Ghana) etc.

La libre circulation existe mais son application n'est pas aisée

Au niveau de la CEDEAO, le transit routier est régi par les conventions TIE (Transport Routier Inter-Etats)¹⁷ et TRIE (Transit Routier Inter-Etats des Marchandises)¹⁸. En vertu de ces accords, un seul document de douane suffit à un chargement arrivant dans un port et devant être acheminé dans un pays tiers et un fonds de garantie cautionne la valeur des marchandises en transit. En principe, donc, un chargement circule sans être arrêté, avec un seul formulaire de douane et une seule assurance (pour couvrir le risque de déchargement avant l'arrivée à destination et le règlement des droits de porte et taxes intérieures). Or, dans les faits, les déclarations de transit sont levées au départ de la marchandise mais un nouveau carnet de transit est demandé à la traversée de chaque frontière. De plus, tous les Etats n'ont pas encore établi un fonds de garantie ce qui n'assure pas le pays de transit d'une compensation en cas de déchargement frauduleux.

Le parc de véhicules est pour la plupart vétuste et non conforme aux normes de scellement prescrites par la Convention. Le contrôle n'est donc faisable que sur certains véhicules (conteneurs, citernes et camions frigorifiques); les autres ne permettent donc pas l'application du principe de transit.

Une prévisibilité des réglementations à améliorer : le cas du Nigéria

Bien que le Nigeria ait baissé fortement son niveau de protection depuis 1992 (abandon de la prohibition des importations de blé notamment), la politique commerciale de ce pays contraste fortement avec celle de ses voisins par sa tendance plutôt protectionniste et sa très forte imprévisibilité. Ainsi, alors que la fourchette tarifaire est passée de 0-300% à 0-150% entre 1995 et 2000, des droits de douane élevés sont maintenus sur certains produits et d'autres sont interdits à l'importation. La forte variabilité des listes des produits inscrits est remarquable, elles peuvent changer de 6 mois en six mois, ce qui induit une forte incertitude pour les opérateurs. Le nombre de produits interdits d'importations est passé d'une trentaine en 1986 à dix-huit en 2002 pour remonter

¹⁷ Le TIE a pour objet de définir les conditions dans lesquelles doivent s'effectuer les transports routiers Inter – Etats au sein de la CEDEAO.

¹⁸ La Convention TRIE permet le transport de marchandises en transit, en suspension des droits et taxes d'un Etat membre à un autre Etat membre.

à plus d'une cinquantaine en février 2003. En janvier 2004, le Nigeria a promulgué une liste de 28 catégories des produits avec un délai de grâce de 90 jours pour les transactions en cours. Quelques produits très spécifiques ont été supprimés de la liste entre-temps puis en juin 2005 des modifications ont été apportées avec une définition stricte des interdictions.

Les interdictions temporaires d'exportation

Les produits agricoles, en particulier céréaliers, sont sujets à des interdictions d'exportation qui deviennent –de plus en plus fréquentes dans les pays du Sahel, lorsque des pénuries risquent d'apparaître. Le Mali, la Guinée, le Niger et le Nigeria dans les années récentes, le Togo à la fin des 90 etc. ont eu recours à ce procédé, au détriment de l'établissement de flux régionaux et de la mise en place d'un marché régional en pleine évolution. Du point de vue global, en empêchant les exportations, les fournisseurs potentiels se privent de revenus qui couvriraient les coûts d'importations de produits similaires à moindre prix et donc en plus grande quantité. L'accès des céréales sur le marché international n'est plus un problème avec la généralisation des bateaux flottants et les possibilités d'acheminement dans l'hinterland en moins de dix jours. La sécurité alimentaire est dans ce cas, un argument spécieux.

3.3.2. Améliorer la stabilité du cadre réglementaire pour développer des stratégies commerciales

On peut citer plusieurs exemples de réglementations nationales contradictoires avec les accords régionaux. Ainsi, l'amélioration de la circulation des biens agricoles peut passer entre autre par un renforcement de la mise en œuvre des réglementations régionales au niveau national. Toutefois, il faut reconnaître que certaines mesures nationales sont mises en place dans un objectif de protection des filières agricoles et ne sont donc pas défavorables aux agriculteurs. C'est la stabilité du cadre réglementaire qui est avant tout en jeu et qui apparaît essentielle au développement d'une stratégie commerciale. Cette question renvoie naturellement à la nécessité d'un renforcement des capacités des institutions régionales en matière de création et mise en œuvre des réglementations.

Les dédouanements forfaitaires

Au Bénin, puisque la mise en place du TEC correspondait pour la plupart des produits, à une hausse des tarifs douaniers, il existait le risque d'une diminution des flux d'importation et donc de recettes fiscales pour le pays. Le TEC n'a pas été complètement appliqué. Ainsi il reste des tarifs forfaitaires par cargaison appliqués au niveau national,

Les importations liées

Parfois, les importations sont liées au niveau national à des achats domestiques. On peut citer l'exemple du riz au Niger. Une règle analogue est pratiquée au Ghana. Depuis 2002, une loi oblige les organismes subventionnés par l'Etat (par exemple les écoles, les hôpitaux, l'armée) à se fournir en riz local à un prix fixé entre les producteurs et le gouvernement. Ces achats assurés via un importateur lui permettent d'obtenir des sortes de licences d'importations.

Les quotas de droits de douane

Pour éviter une baisse trop importante des importations de tissus au Bénin, un accord a été trouvé avec les autorités : seule une partie des importations est assujettie à tous les droits et taxes. Le montant à payer est calculé en fonction du montant total prélevé avant l'application du TEC. De cette manière, les taux effectivement appliqués sont inférieurs aux taux fixés par la réglementation communautaire.

Des obstacles techniques et administratifs au commerce communautaire

Les obstacles au commerce revêtent différentes formes : contestation de certaines déclarations de la part des autorités du pays d'importation, application de règles nationales additionnelles voire anti-communautaires.

Des régimes suspensifs, résultant la plupart du temps des codes des investissements en vigueur dans les pays de l'UEMOA, permettent à des entreprises de bénéficier de franchises de droits de douane, en principe transitoires, sur leurs intrants pour la production de produits destinés à l'exportation. Les administrations invoquent souvent des usages indus du régime suspensif (importation d'intrants exemptés de droits s'ils sont utilisés pour une production destinée à l'exportation) pour justifier des contrôles administratifs abusifs.

Des normes physiques sont parfois appliquées par les Etats aussi pour contrer les importations de produits. C'est le cas d'introductions de normes sur les emballages (bouteilles d'huiles d'au moins 4 litres au Nigeria), sur la forme des produits (ustensiles en aluminium au Burkina Faso). Des normes de production sont aussi imposées à certains produits pour faire profiter les produits locaux d'avantages spécifiques : c'est le cas du concentré de tomate produit au Sénégal qui est exempt de conservateur et de colorant, ce qui sert de norme et empêche ainsi les importations concurrentes originaires d'Italie et de Chine. Lorsqu'un transformateur a voulu importer du triple concentré pour le diluer en double concentré, il s'est vu opposer le non respect de la réglementation nationale sur les additifs, pourtant permis par le Codex alimentarius, et largement utilisés par les producteurs de concentré.

Nous n'avons ici donné que quelques exemples concrets de pratiques réglementaires limitant les échanges et largement documentées par ailleurs, notamment dans les rapports de l'OMC sur les politiques commerciales. Toutes ces pratiques ne sont toutefois pas défavorables à la production agricole locale. La protection de l'industrie de concentré de tomates a permis au Sénégal de maintenir la dernière entreprise de ce type dans l'UEMOA.

3.4. Equilibrer les rapports entre les différents acteurs économiques

Les facteurs qui limitent les échanges ne sont pas tous externes aux acteurs économiques, ils sont aussi le produit des relations entre opérateurs. Ces rapports peuvent aboutir à la constitution de stratégies d'exclusion, de coordination, de domination. Certains opérateurs peuvent tirer profit d'une situation déterminée et se poser comme obstacle à la réalisation d'un avantage social.

Ces mécanismes opèrent notamment aux frontières. Lors du passage des frontières, les exportateurs sont confrontés au pouvoir des Douanes qu'ils cherchent à canaliser en leur faveur. Le rapport de force peut-être différent sur les routes avec les représentants de la police ou de la gendarmerie mais comme précédemment, c'est sur le mode du compromis monétaire que se résout la transaction. Il s'agit donc de formes de coordination entre opérateurs privés et administration ou ceux qui sont censés la représenter.

A un autre niveau, les opérateurs économiques privés entre eux peuvent utiliser un « pouvoir de marché » qu'ils créent à la faveur de positions dominantes (oligopoles) ou d'ententes (cartels). Nous verrons cela dans le cas de la constitution des marchés intérieurs.

3.4.1. Une gouvernance améliorée pourrait favoriser les échanges

L'analyse des données des Douanes révèle des erreurs non intentionnelles d'enregistrement des marchandises aux frontières et des manipulations de chiffres qui résultent d'arrangements entre les importateurs et les agents des douanes. La minoration des valeurs déclarées s'observe lorsqu'on compare les prix des importations selon les provenances. Les valeurs en douane peuvent être minorées pour réduire l'assiette de calcul des droits de porte. Une plus grande formalisation des échanges (obligation de présenter une facture de marchandise) permettrait d'amoindrir en partie la position d'oligopole de certains commerçants et favoriserait une concurrence qui peut être bénéfique pour les agriculteurs.¹⁹

Des mauvaises applications de catégories de tarif douanier sont constatées en particulier sur les points d'entrée de produits de réexportation qui gagnent ainsi un avantage concurrentiel. Il en résulte donc des avantages partagés entre l'importateur et les douaniers, dont l'importance peut être très variable. En 2005, pour le même produit – l'huile de palme raffinée -, la pression fiscale sur les importations du Bénin variaient de 1% à 41% selon les pays d'origine, pourtant tous asiatiques.

Les coûts de transport des produits agricoles, en particulier de ceux périssables, sont très élevés, entre autre du fait de nombreux paiements illicites²⁰ à acquitter le long de la route. Une amélioration

¹⁹ En 2004 par exemple, les oignons importés par le Niger étaient déclarés à 157,5 FCFA/kg en moyenne lorsqu'ils provenaient de France et de seulement 89 FCFA lorsqu'ils étaient importés du Nigeria. De Même, les bovins vivants importés du Burkina étaient déclarés à 31000 Fcfa/tête alors que le prix d'une vache ou d'un taureau étaient respectivement de 93000 et 181000 Fcfa.

²⁰ voir notamment pour une description détaillée « La corruption dans les transports et la Douane au Bénin, au Niger et au Sénégal BAKO ARIFARI N., Etudes et Travaux n°41, décembre 2005, LASDEL »

de la gouvernance permettrait d'abaisser les couts de transport, de favoriser les échanges et donc de faire un pas de plus vers la constitution d'un marché régional.

3.4.2. Des initiatives régionales pour améliorer la « gouvernance » aux frontières

Les dénonciations des entraves faites aux échanges de biens et de personnes du fait d'abus de pouvoir ont pris une telle ampleur que lors de leur dernier sommet, tenu le 18 janvier 2008, les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO ont réaffirmé par la voix du président de l'Union africaine (UA) et du président ghanéen, John Kufuor, « les progrès obtenus sur les plans de l'infrastructure, de l'énergie et de la libre circulation des biens et des personnes depuis l'adoption de la Perspective stratégique du CEDEAO en juillet 2007 ». Depuis 1978, les pays membres de la CEDEAO ont signé un protocole sur la libre circulation des personnes et des biens. Ce protocole abolit les visas pour les ressortissants des pays. Actuellement, un ressortissant d'un pays membre ne peut séjourner que 90 jours sans visa dans un autre pays membre.

Pour faire face aux barrages sur les routes et aux postes frontières, différentes initiatives ont été tentées. Des escortes de convois routiers ont été instaurées mais il s'est avéré que les militaires chargés de l'escorte devaient eux-mêmes s'acquitter de droits de passage. Pour les frontières intérieures à la CEDEAO, le programme de « facilitation pour les transport et transit routiers dans la région » a été lancé ; l'essentiel consiste en la construction des postes frontaliers communs. De plus, des Comités nationaux de suivi des programmes de la Cedeao sur la libre circulation des biens et des personnes et l'amélioration du système des transports terrestres avaient été créés, suite à une décision de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres en 2002. Ils ont été mis en place dans différents pays mais pâtissaient d'un vice de conception inhérent à leur composition même. Afin de palier à ce problème, des unités-pilote ont été expérimentées à partir de janvier 2007. Elles sont composées de la société civile, de députés, du secteur privé et seront mises en place aux différentes frontières entre le Mali, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Togo, le Bénin.

Une requête souvent exprimée par les opérateurs est que tous les agents affectés aux frontières portent des badges avec nom et matricule bien en évidence. Ce serait un moyen de savoir qui a fait quoi, de dénoncer des fautes et manquements à la réglementation en vigueur, avec cependant des risques de généralisation abusive. Cette démarche n'est toutefois réaliste que si le citoyen se sent appuyé par ses autorités et que le droit est appliqué. Nous verrons à l'exemple du suivi de la politique de concurrence, les difficultés à faire respecter l'état de droit.

3.5. Les normes, les règles et le développement des échanges de biens agricoles.

D'une part, les normes et règles d'origine peuvent créer des obstacles au commerce et indirectement d'introduire des préférences au bénéfice des pays qui peuvent y souscrire. D'autre part, elles créent aussi des incitations à atteindre des standards de production permettant d'accéder à de nouveaux marchés. Leur rôle est considéré comme primordial dans les relations sud-nord.

Selon l'OMC, les pays peuvent adopter des mesures afin de « protéger la vie humaine, animale, végétale, la faune et la flore, l'environnement, et la sécurité humaine dans le cadre des accords sur les mesures sanitaires » sous réserve de respecter des accords sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (OTC). L'OMC reconnaît ces normes et les admet comme critère d'empêchement du commerce. Chaque Etat est en outre libre de se fixer une norme plus sévère à condition d'en justifier scientifiquement le fondement.

3.5.1. Les normes sanitaires nécessaires : se mettre en conformité pour échanger

Les normes sanitaires garantissent la conformité d'un bien agricole par rapport à des exigences sanitaires. Elles offrent également des repères qualitatifs pour comparer les biens sur une base homogène et elles permettent d'éliminer les biens impropres à la consommation. Dans ce contexte, les normes semblent nécessaires au développement des marchés, même si elles trouvent des détracteurs. Ces derniers assimilent les processus de normalisation à des stratégies protectionnistes, à des blocages aux échanges de biens agricoles. Ainsi, en juillet 2004 les Ministres du Commerce des pays ACP ont souligné que les barrières non tarifaires - notamment les mesures SPS et les accords sur les OTC - restreignaient l'accès de leurs produits agricoles aux différents marchés.

La norme est avant tout constitutive des marchés, et les échanges de biens agricoles entre les pays de la CEDEAO et l'Europe semblent difficiles sans normes. Le problème ne repose donc pas sur la norme en tant que telle mais sur la mise en conformité par rapport aux normes.

Dans ce contexte, pour développer les échanges de biens agricoles de la CEDEAO, il semble intéressant d'identifier les problèmes de conformité que rencontrent les produits en questions. Généralement le non-respect des normes européennes repose sur les points suivants :

- La présence de résidus de pesticides dépasse la limite maximale.
- Toutes les étapes de maîtrise des points critiques ne sont pas respectées (respect de la chaîne du froid par exemple) dans le pays d'origine.
- Le système de traçabilité des produits n'est pas mis en place.
- Les normes de production ne sont pas adéquates avec les standards de productions du pays importateur. Par exemple, l'identification et la prophylaxie des bovins sont obligatoires en Europe.

En revanche, la mise en conformité doit également répondre à des critères pour éviter que la norme devienne un blocage. Des éléments factuels doivent également permettre de baliser l'application de la norme :

- La norme n'est-elle pas plus sévère pour un produit particulier ?
- Dans quelle mesure le risque est acceptable ou inacceptable ?
- L'application des règles est-elle transparente, y a-t-il des possibilités de contrôle ?
- La provenance influence-t-elle la décision ou est-ce uniquement la qualité du produit ?

Dans le secteur agricole, l'UEMOA a fait de l'amélioration de la qualité et du contrôle phyto et zoo-sanitaire sa première action concrète de mise en œuvre de la Politique agricole de l'Union (PAU). Une réglementation concernant les médicaments vétérinaires et des investissements dans des laboratoires ont été initiés. Un fonds fiduciaire permet de prévoir des actions dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments et des contrôles des productions agro-pastorales. La FAO et l'ONUDI sont mobilisés sur les questions techniques et d'appui aux entreprises.

L'existence d'exemples de réussites d'exportations de produits horticoles, en dehors des économies de plantation, montre que le respect des LMR en particulier n'est souvent pas le facteur déterminant dans le succès d'une telle entreprise. Une véritable approche des marchés par la demande (aspect, calibrage, absence de défaut, maturité) associée à une maîtrise de la logistique sont primordiaux. Néanmoins, il est important que les mesures de renforcement des capacités appuient la mise en conformité des agriculteurs et des filières entières.

3.5.2. Les règles d'origine

Les règles d'origine sont constituées de deux parties : i) la substance qui définit les conditions pour qu'un produit soit considéré comme originaire d'un pays bénéficiaire de l'accord préférentiel ; ii) les procédures qui couvrent les règles de gestion et de contrôle de l'origine. Un principe de « cumulation » apporte des facilités en considérant que les règles d'origine peuvent être conférées à un groupe de pays plutôt qu'à un seul, ce qui élargit le champ des origines possibles pour un pays bénéficiaire.

Généralement, les règles d'origine de l'UE sont considérées comme complexes par les PMA. Elles sont peu utilisées dans les secteurs industriels mais plus dans le secteur agricole et de la pêche. Les règles actuelles consistent en une liste de plus de 500 critères explicitant le caractère « suffisamment élaboré » dans le pays d'origine. Les règles d'origine sont considérées par les autorités et les transformateurs nationaux (les organisations agricoles n'en ont pas pris conscience), comme facteur de développement potentiel parce qu'elles sont indissociables des préférences, et les assouplir risquerait de pénaliser les biens des pays de la CEDEAO.

Ainsi il est important que des mesures financières accompagnent la mise à niveau des différents acteurs de la filière pour que ces derniers puissent fournir les éléments d'information sur lesquels reposent les règles.

3.6. L'influence des taux de change sur les échanges agricoles en Afrique de l'Ouest

L'instabilité des taux de change entre monnaies est souvent considérée comme un obstacle à certaines transactions. Les taux fluctuent, les monnaies ne sont pas obligatoirement convertibles et les acteurs recherchent des solutions alternatives, souvent coûteuses, pour continuer leurs activités. L'exemple des problèmes de convertibilité entre le Fcfa et le naira met en relief certaines difficultés de transaction entre deux espaces monétaires. Le naira se déprécie et le change n'est pas assuré par le système bancaire. Dans ce contexte, d'une part certains nigériens considèrent le Fcfa comme une monnaie de réserve et ils le cherchent pour cette raison. D'autre part, le système bancaire ne fonctionne pas réellement bien au Nigeria et les exportateurs sont obligés de transporter d'importantes sommes en liquide dans des conditions précaires. Pour acheminer une vingtaine de bovins de Maradi à Lagos²¹, en 2006, une somme de 3 millions de Fcfa environ²² est nécessaire.

Les problèmes de change et leurs conséquences, succinctement illustrés ci-dessus, montrent l'influence que peut avoir l'évolution des taux de conversions entre deux monnaies. Ces problèmes se trouvent souvent à l'origine des projets d'unions monétaires dont la mise en oeuvre se heurte par ailleurs à de fortes contraintes. Les pays de la CEDEAO se confrontent à ces problèmes dans la mesure où, même si elle facilite les transactions de biens, le caractère commun de la monnaie pose des problèmes de gestion.

La création d'un espace monétaire commun entre plusieurs pays est conçue pour lisser les aléas spécifiques aux variations de taux. La stabilité ainsi obtenue fluidifie les mécanismes d'échanges pour permettre un niveau de transaction supérieur. Mais cette évidence apparente ne doit pas masquer les désaccords entre pays. Les pays de la CEDEAO ne rencontrent pas obligatoirement les mêmes contraintes par rapport à l'accès aux devises, à l'endettement, à l'inflation et ils ne possèdent pas les mêmes objectifs de politique monétaire.

Entre le Nigeria et le Niger la présence d'une monnaie commune faciliterait certainement les échanges. En revanche, il n'est pas garanti que la même politique monétaire soit optimale pour ces deux pays, dont l'un exporte des hydrocarbures.

Ainsi, les problèmes monétaires, parfois vus comme des obstacles aux marchés, ne peuvent pas simplement être considérés du point de vue de l'échange. L'absence de monnaie commune serait peut-être un obstacle aux marchés entre partenaires proches, mais la présence d'une monnaie commune contraint la politique économique. Fort de l'exemple européen, les participants au groupe de travail pour la création d'une monnaie unique aux pays de la CEDEAO sont prudents. L'idée de posséder un moyen qui faciliterait les échanges entre leur pays les attire, mais, se priver de la

²¹ "Echanges régionaux de bétail entre Nigeria et pays voisins" (L.Liagre, Iram, mai 2004)

²² Ce problème de transfert de fonds préoccupe les pouvoirs publics nigériens. Une rencontre entre opérateurs économiques du Niger et du Nigeria a été organisée en 2000 à Maradi. La présence de Ecobank à cette réunion a permis de jeter les bases d'une recherche de solution à ce problème. La banque est en train d'ouvrir des annexes dans les localités intérieures et développe un nouvel instrument de paiement Ecotrade qui reste à parfaire. Ecobank demande un engagement et une forte implication de la BCEAO, de la BEAC et de la CBN pour faciliter le transfert de fonds entre le Nigeria et ses voisins de la zone Franc.

possibilité de recourir à une politique monétaire spécifique aux besoins de leur pays, freine leurs initiatives. Enfin, le désancrage du Fcfa vis-à-vis de l'Euro obéit à des considérations politiques et mérite d'être instruit ne serait-ce que du simple point de vue technique (disponibilité des réserves monétaires etc.)

3.6.1. Les unions monétaires

La majorité des États d'Afrique de l'Ouest affiche officiellement la volonté de créer une union monétaire pour tous les pays de la CEDEAO. L'union devrait déboucher sur la création d'une monnaie commune destinée à faciliter les échanges entre les pays signataires. Cependant, la gestion d'une monnaie commune rebondit directement sur des problèmes de politique économique. Les variations de taux de change par exemple, révèlent des divergences en termes de politiques monétaires, budgétaires, etc.. Au sein de la CEDEAO, les pays impliqués ne partagent pas les mêmes orientations et il n'existe pas réellement de consensus sur les critères de convergence. Par exemple, la convergence doit-elle insister sur l'inflation, le déficit budgétaire ; faut-il des critères de convergence souples ou rigides ; réaliser la convergence *ex ante* ou *ex post*²³ ?

Ces questions traduisent un caractère éminemment politique de la monnaie et une contradiction se loge au cœur des discours sur les unions monétaires.

D'une part, considérée du point de vue des transactions des biens, des échanges en tant que tels, la stabilité monétaire élimine les effets négatifs des variations de cours entre monnaies. Les marchés de biens agricoles entre le Niger et le Nigeria par exemple sont perturbés par l'évolution des taux de change entre le Fcfa et le Naira (ALBY-FLORES et al, 2006) comme nous l'indiquons. À ce titre l'union monétaire aurait gommé les effets de l'évolution des taux de change et éliminé les variations de prix qui en découlent. Ainsi, les relations marchandes entre pays seraient moins sujettes aux variations erratiques de prix.

D'autre part, l'influence de la monnaie dépasse largement le cadre des relations d'échanges entre deux acteurs. Une variation de taux de change par exemple peut traduire les choix spécifiques d'un pays en matière de politique budgétaire (austérité, politique de relance) et de politiques monétaires (niveau des taux directeurs). Dès lors, ces politiques influencent les niveaux de production. Ce débats sont apparus lors de la "Réunion technique des institutions sur l'initiative portant sur la monnaie unique de la CEDEAO" (Accra, 25-27 septembre 2007).

Ainsi, les problèmes de stabilité monétaire répondent à un objectif contradictoire. La stabilité est nécessaire pour sécuriser un marché institué entre deux acteurs, en revanche, elle peut priver un État de certaines interventions nécessaires à son dynamisme économique.

²³ "Réunion technique des institutions sur l'initiative portant sur la monnaie unique de la CEDEAO" (Accra, 25-27 septembre 2007)

3.6.2. Les monnaies et les unions monétaires de la zone étudiée

Huit monnaies officielles circulent au sein de la CEDEAO. Ces monnaies couvrent des espaces plus ou moins étendus. Le Fcfa et le Naira sont les plus largement partagés. 80 millions d'habitants environ appartiennent à la zone où circule officiellement le Fcfa. Le Naira est la monnaie officielle du Nigeria, le pays le plus peuplé d'Afrique (140 millions d'habitants). Le Nigeria, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Sierra Léone possèdent un projet de monnaie commune au sein d'un espace appelé la Zone Monétaire d'Afrique de l'Ouest (ZMAO). Cependant, l'unification monétaire de cette zone, prévue pour décembre 2009, ne verra certainement pas le jour à cette date.

Dans ce contexte le projet de fusion de différents espaces monétaires de la CEDEAO (prévu pour 2021) semble illusoire et les agents économiques de l'Afrique de l'Ouest continueront à jongler avec plusieurs monnaies.

Tableau 2 : Les différents espaces monétaires.

Pays de la CEDEAO	Monnaie	Espace monétaire
Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo, Guinée Bissau (depuis le 2 mai 1997)	Franc CFA	UEMOA
Cap vert	Escudo cap-verdien (CVE)	
Gambie	Dalasi (GMD)	ZMAO
Ghana	Cédi (ou cedi en anglais) (GHC)	
Guinée	Franc guinéen (GNF)	
Libéria	Dollar libérien (LRD)	
Nigeria	Naira (₦).	
Sierra Leone	Leone (SLL)	

Le tableau ci-dessus présente les monnaies des pays directement impliqués dans les échanges de biens agricoles étudiés. Cependant, sous de multiples formes, d'autres monnaies circulent également. Le dollar figure parmi les principales et selon des circonstances conjoncturelles, voire structurelles, des phénomènes de dollarisation plus ou moins avancés se remarquent. Ainsi, l'impact de l'évolution des taux de change sur les transactions de biens au sein de la CEDEAO et entre celle-ci et l'EU se remarque à de multiples niveaux. Le premier de ces niveaux repose sur les liens entre production et instabilité monétaire.

3.6.3. Stabilité monétaire et production de biens

L'évolution des taux de change provient généralement d'un différentiel d'inflation entre deux monnaies. L'inflation, même modérée, et continue n'est pas neutre, elle érode l'épargne monétaire

et facilite le remboursement de crédits dans certains cas. Dans ce contexte (au niveau national) analyser l'influence de l'inflation permet de comprendre pourquoi les paysans entrent ou n'entrent pas dans des processus de productions destinés aux marchés.

Qu'il provienne de crédits, de micro-crédits, de l'épargne monétaire, l'investissement s'inscrit dans la dynamique de production et en constitue souvent une condition. L'inflation n'aura donc pas le même effet dans des environnements où soit le crédit, soit l'épargne permettent l'investissement.

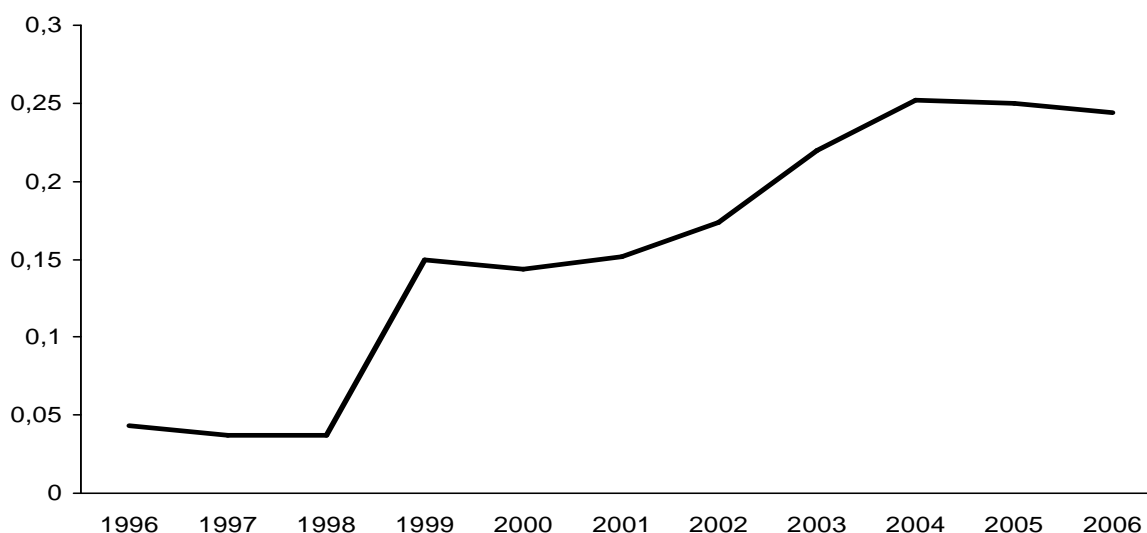
Si l'investissement repose sur du crédit, l'inflation peut en faciliter le remboursement lorsqu'elle est croissante et relativement stable. Les producteurs guinéens, créditeurs du Crédit Rural de Guinée profitent de l'inflation du franc guinéen (29 % en 2005 et 40 % en 2006). Les taux d'intérêts ne sont pas indexés sur l'inflation et ainsi la charge de l'emprunt diminue beaucoup d'une année sur l'autre. Ce phénomène pose de gros problèmes à l'institution financière par ailleurs, mais elle profite au producteur stricto sensu.

En revanche, si les investissements des producteurs de biens agricoles reposent sur l'épargne, l'inflation limite les processus d'accumulation. Certes, les paysans adoptent souvent des stratégies alternatives et épargnent en bétail par exemple. Cependant, tous n'accèdent pas facilement aux moyens alternatifs et, en général, l'inflation complique les processus d'épargne. De plus l'inflation affecte particulièrement les paysans les moins aptes à jongler avec les moyens alternatifs et les moins insérés dans la logique marchande. Ainsi, comme pour le cas des taux d'intérêt, le taux de rémunération de l'épargne n'est pas indexé et les épargnants du Crédit Rural de Guinée ont vu leurs avoirs fondre depuis 2005 privant ainsi l'économie du bénéfice d'un investissement productif.

3.6.4. La stabilité entre deux espaces monétaires

L'évolution des taux de change entre monnaies perturbe les mécanismes d'évaluation des prix et altère directement les relations d'échanges entre les acteurs. Retenons l'exemple du Fcfa et du Naira.

Figure 7 : Evolution du taux de change du Fcfa en Naira (Naira/Fcfa)



Avant 1998, 1 Fcfa valait moins de 0,05 naira. Après 1998 le cours du naira ne cesse de s'effondrer et en 2004 un CFA vaut 0,24 nairas. Cette évolution montre les difficultés que rencontrent d'une part les opérateurs qui échangent entre ces deux zones et d'autre part les producteurs dont les marchandises sont destinées à l'autre zone.

Le commerce agricole est très ancien entre la zone Fcfa et le Nigeria. Les zones au nord du Nigeria s'approvisionnent en viande bovine et ovine à partir du Niger ou du Tchad et l'évolution du taux de change explique pour partie l'augmentation du prix de la viande au Nigeria (LIAGRE et al, 2004a). Les commerçants jonglent sans cesse avec des monnaies dont les taux de change fluctuent et cette situation leur offre certains avantages (ils facturent ce "service"). En effet, ils appartiennent à des réseaux qui les alimentent en monnaie. Ainsi, comme les autres (les producteurs et les consommateurs) n'accèdent pas facilement à ces réseaux, ils disposent d'une forme de monopole. Ils arguent l'évolution des taux, pour faire baisser le prix à la production et les augmenter à la consommation.

Le contrôle des changes qui résulte de l'instabilité et des choix de politique extérieure entraîne aussi des conséquences pratiques. La non-convertibilité du Naira accentue les difficultés à commercer avec la zone Franc. Les transactions formelles (lettre de crédit, etc.) impliquent un coût élevé à cause des frais bancaires et du processus de conversion FCFA-Euro-Dollar-Naira ou vice-versa. La grande majorité des transactions entre opérateurs économiques se règle sur le marché parallèle de change. Le taux de change parallèle est avantageux pour le détenteur de FCFA. En effet, en décembre 2006, il existe un écart d'environ 8% entre le taux officiel (4,3 CFA pour 1 naira) et le taux parallèle (3,95 CFA pour 1 naira), à l'avantage du FCFA. Cet écart s'explique parce que le CFA est en sur-demande par rapport au naira, compte tenu que le FCFA est considéré par plusieurs Nigériens comme une monnaie de réserve. Il est donc plus avantageux pour l'exportateur nigérien de changer ses FCFA sur le marché parallèle qu'au taux officiel de la banque. Et cela constitue une incitation, pour les exportateurs, de rester dans l'informel²⁴.

Cependant, une variation de taux peut parfois améliorer la compétitivité d'un pays. La dévaluation du Fcfa en 1994 par exemple se justifiait ainsi (une dévaluation compétitive).

Ainsi, selon le point de vue, l'évolution des taux peut entraîner la disparition d'un marché, le déstabiliser, favoriser des acteurs, en pénaliser d'autres, créer un marché ou en permettre l'épanouissement. Selon le contexte, l'évolution du taux de change entre deux pays n'est pas obligatoirement mauvaise pour tous les acteurs. En revanche les variations rapides déstabilisent souvent les marchés en place.

²⁴ Philip English, aide-mémoire « Etude Diagnostique sur l'Intégration Commerciale (EDIC) du Cadre Intégré pour l'Assistance Technique Liée au Commerce », novembre 2006, Banque Mondiale.

Tableau 3 : Comment la politique monétaire pèse sur la sécurité alimentaire régionale²⁵

Jusqu'au milieu des années 90, le Nigeria a été le pourvoyeur quasi-exclusif de céréales du marché nigérien, à travers un intense commerce transfrontalier et régional non enregistré.

La permanence de ces flux reposait sur quatre principaux déterminants :

- * la compétitivité prix des céréales du Nigeria stimulée par la forte décote du Naira sur les marchés parallèles de change,
- * les subventions du Gouvernement Fédéral au carburant et aux engrais qui réduisaient les coûts de transport des céréales au consommateur au Nigeria mais aussi et sur une grande partie des circuits au Niger
- * le développement des exportations de niébé vers le Nigeria, les commerçants nigériens venant s'approvisionner eux-mêmes au Niger, en plus des exportations traditionnelles de bétail ;
- * l'attrait du CFA pour les commerçants nigériens détenteurs de Nairas non convertible et le large approvisionnement du marché nigérien en produits manufacturés importés à bas prix relatifs, le tout stimulant un intense commerce transfrontalier.

Au début des années 90, la structure du marché avait évolué dans le sens d'une plus forte intégration du marché nigérien au marché du Nigeria²⁶. Ainsi les deux grands pôles de commercialisation des céréales du début de la libéralisation (les réseaux marchands de Maradi, d'une part, qui ravitaillaient Tahoua, Niamey et l'Ouest du pays et les commerçants de Zinder, d'autre part, qui approvisionnaient Diffa à l'est et Agadez au Nord) avaient perdu de leur emprise sur le marché. Au milieu des années 90, l'approvisionnement en céréales à partir du Nigeria va diminuer au profit des pays de la zone franc et du Ghana, sous le double effet :

- * de la dévaluation du F CFA qui va accroître la compétitivité prix des céréales de la zone franc et favoriser les exportations de pays qui ont un potentiel de production important comme le Mali, en même temps qu'elle diminue l'attrait du marché nigérien pour les commerçants du Nigeria ;
- * de la réduction de l'offre au Nigeria, suite aux difficultés d'accès aux intrants des petits producteurs et à la réduction puis la suppression des subventions.

Les commerçants du Niger vont se tourner vers de nouvelles sources d'approvisionnement, le Mali et le Burkina (pour le mil) et la Côte d'Ivoire, puis le Ghana (pour le maïs), le Bénin étant déjà fournisseur. Ce changement dans les sources d'approvisionnement se marque au cours de la campagne 1996/97 où on estime que 65 % du mil importé vient du Mali et du Burkina et en 1997/98, 52 % du maïs à arrive par l'axe Ghana-Burkina²⁷.

²⁵ d'après EGG, J. (coordination), MICHELS, D., BLEIN, R., ALBY FLORES, V., (2006) ; Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger ; Iram ; 2006

²⁶ Hamadou A. , 1997. - Libéralisation du commerce des produits vivriers au Niger et mode d'organisation des acteurs privés. Les réseaux marchands dans le fonctionnement du système de commercialisation des céréales. - Thèse de doctorat (dir. Ph. Lacombe et J. Egg), Montpellier : ENSAM, juillet, 340 p.

Egg J (coord.), 1993, L'économie agricole et alimentaire du Niger : vers une intégration au marché du Nigeria ?- Club du Sahel – CILSS.

²⁷ Hamadou S. 1999. Etude sur la hausse des prix des céréales au Niger : constats et analyse des principaux déterminants. Club du Sahel, janvier, 26 p.

Ces changements vont s'accompagner d'une forte hausse des prix des céréales au Niger mais également dans les autres pays sahéliens. Ce changement accompagne l'augmentation des échanges entre pays du Sahel et pays côtiers (libre circulation des produits du cru dans la zone UEMOA) mais cette intégration est un facteur de risque pour la sécurité alimentaire des pays sahéliens dans la mesure où les céréales sont attirées par la demande des pays côtiers à plus hauts revenus. Ce changement a été crucial pour la sécurité alimentaire du Niger. Une diminution des disponibilités nationales au Niger et au Nigeria a engendré une très forte tension sur le marché nigérien alors que les commerçants nigériens continuaient à s'approvisionner, entraînant une incapacité de larges franges de la population nigérienne d'acheter des céréales pour se nourrir.

4. LEVER LES OBSTACLES A L'OFFRE

Les propositions visent à aider le secteur agricole à profiter des avantages que peut apporter le marché : accès aux marchés du crédit et de l'assurance, couverture des risques, organisations des marchés, accès à l'information.

4.1. Améliorer l'accès au crédit

Parmi les raisons principales évoquées pour expliquer la difficulté pour les exploitations agricoles familiales et des petites unités économiques rurales d'accéder aux services financiers (ou plus exactement pour expliquer le défaut de fourniture de services financiers), on cite généralement:

- la dispersion territoriale des emprunteurs, l'éloignement des lieux de résidence, les difficultés de transport, les faibles densités de population dans de nombreuses régions rurales qui alourdissent les coûts de transaction des services financiers ;
- la pauvreté monétaire et la faiblesse des montants unitaires des différentes transactions (prêts et dépôts) face aux coûts de gestion des dossiers pour les institutions financières;
- les niveaux de risques importants et de nature très diverse (climatique, économique, social, etc.);
- la faiblesse des garanties facilement réalisables d'un point de vue juridique (hypothèques ou nantissement par exemple), social ou économique (vulnérabilité des systèmes de vie) ;
- la faiblesse du capital humain disponible localement qui accroît les contraintes de gestion des institutions en raison des difficultés de recrutement du personnel au niveau local .

Ces défauts sont en partie palliés par la micro-finance qui s'est imposée suite au retrait des banques (publiques notamment) du financement de l'agriculture.

Un effet immédiat du faible développement du secteur financier formel est la rareté des établissements bancaires sur le territoire et la difficulté de réaliser des paiements non-fiduciaires. Au-delà du crédit, d'autres services financiers sont donc inaccessibles à la plupart des ruraux.

L'absence d'agences bancaires et de convertibilité induit de l'insécurité pour les commerçants. Dans le commerce de bétail entre le Niger et le Nigeria, les exportateurs nigériens sont obligés de transporter de grosses sommes d'argent liquide dans des conditions précaires. Ce problème de transfert de fonds préoccupe les pouvoirs publics nigériens. Une rencontre entre opérateurs économique du Niger et du Nigeria a été organisée en 2000 à Maradi. La présence de Ecobank à cette réunion a permis de jeter les bases d'une recherche de solution à ce problème. La banque est en train d'ouvrir des annexes dans les localités intérieures et développe un nouvel instrument de paiement Ecotrade qui reste à parfaire. Ecobank demande un engagement et une forte implication de la BCEAO, de la BEAC et de la CBN pour faciliter le transfert de fonds entre le Nigeria et ses voisins de la zone Franc. Mais à présent, le problème reste entier. Seuls les opérateurs Ibo pratiquent le système de transfert à l'intérieur du Nigeria²⁸.

Traditionnellement, dans un contexte de faible présence d'autorité bancaire dans les régions, des opérateurs bien déterminés assuraient une certaine garantie et régulation des transactions financières entre acheteurs et vendeurs en particulier à crédit. L'augmentation des liquidités, l'apparition de nouveaux acteurs commerciaux remettent en cause cet ordre.

Sur les marchés de bétail au Niger et au Nigeria par exemple, les Dilalis qui sont des intermédiaires, et les directeurs de foires, qui ont aussi une autorité coutumière, servent de garants habituels des transactions sur les marchés. Leur rôle est court-circuité par l'augmentation du nombre d'intermédiaires émergents qui pratiquent le paiement au comptant. Ce phénomène prend de l'importance, au risque d'une dilution de la solidarité des réseaux qui autorisait des transactions à crédit, et reposait sur la confiance acquise entre les acteurs, et sur la régulation des lois coraniques.

Toutefois, le mode de paiement à crédit restera vraisemblablement le moyen principal de paiement car il permet de dynamiser les échanges, contrairement au paiement au comptant qui est contraint par la masse de monnaie en circulation et les limites de trésorerie des individus. Mais les évolutions récentes – assimilables à une plus grande « atomicité des opérateurs » - ne sont pas favorables à un gain de confiance dans le commerce de bétail de la part du secteur bancaire. Selon le président d'une association de commerçants de Lagos, le système de crédit a enregistré en 2002 une dette cumulée de 2 milliards de naira sur les marchés de Lagos, soit environ 10,1 milliards de Fcfa. Cette valeur correspondrait à environ 30 000 têtes de bétail, soit 3 à 5% des animaux négociés sur le marché, ce qui reste limité mais qui constitue un seuil peu signalé jusqu'alors²⁹.

L'absence de contrats qui peuvent être garantis induit un risque important pour les commerçants. Pour contrer ce risque, au Ghana et au Burkina, une initiative a été menée par une organisation de producteurs et de commerçants malien (le GAPTO) et une organisation de producteurs d'oignons

²⁸ "Echanges régionaux de bétail entre Nigeria et pays voisins" (L.Liagre, Iram, mai 2004)

²⁹ "Echanges régionaux de bétail entre Nigeria et pays voisins" (L.Liagre, Iram, mai 2004)

burkinabés pour formaliser un achat d'oignons à crédit par les commerçants ghanéens qui se sont engagés à payer les producteurs burkinabés une fois les stocks vendus.

Le manque de moyens de paiement modernes se traduit aussi par des difficultés pour les entreprises du secteur formel de se faire payer les crédits de TVA. En effet, au Ghana par exemple, les entreprises agréées pour l'exportation peuvent prétendre au remboursement de la TVA sur les intrants. Depuis mars 2006³⁰, une loi exige que, pour se faire rembourser la TVA, les entreprises qui exportent fournissent un relevé bancaire prouvant le montant de l'exportation. Or les transactions avec leurs clients de la zone UEMOA se font quasi-exclusivement en cash. Les échanges financiers ne sont donc pas matérialisés par des relevés de compte. La tentative de certaines entreprises de passer par des transactions bancaires a échoué au vu de l'importance des commissions bancaires sur ces transactions.

On peut donc penser que l'implantation d'établissements financiers en milieu rural et la facilité de l'accès au comptes augmentera la gamme de modes de paiements et sécurisera donc les transactions entre commerçants. Des expériences de multiplication des offres de services financiers aux commerçants – plutôt qu'aux agriculteurs - (cf. infra) s'avèrent parfois tout aussi efficaces pour dynamiser la concurrence au bénéfice des agriculteurs qui accroissent ainsi leur pouvoir de négociation.

Le crédit à court terme reste prépondérant : en Afrique de l'Ouest, plus de 90 % des volumes de crédits octroyés à l'agriculture par les IMF sont des crédits de court terme utilisés pour les intrants, la main d'œuvre ou l'embouche.

Enfin, l'offre en services d'épargne et d'assurance est limitée : pourtant, dans l'analyse des besoins des exploitations, on a relevé une forte capacité d'autofinancement qui pourrait être encouragée par une offre d'épargne adaptée.

4.1.1. La disparition des banques agricoles

Les banques de développement créées au moment des indépendances avaient pour mission d'appuyer l'ensemble des programmes de développement. Mais en pratique, elles se sont peu intéressées au secteur agricole. La libéralisation de l'économie des années 80 démantèle progressivement ces structures qui avaient pourtant vocation à développer l'agriculture. Aujourd'hui, en Afrique de l'Ouest francophone, il ne reste que trois banques agricoles : la CNCA au Burkina Faso, la BNDA au Mali et la CNCA au Sénégal. En Côte d'Ivoire, la CNC avait privilégié le financement de structures de commercialisation du café et du cacao, qui n'ont pas résisté aux aléas de l'évolution de cours. Au Nigeria, la NACB continue de financer l'agriculture. Des banques de développement, restent la Banque Togolaise de Développement (BTD), mais elle est plutôt orientée vers le financement des PME, et l'ADB au Ghana.

Les banques, qu'elles soient publiques ou privées, interviennent peu dans le financement du secteur agricole. Les crédits à la production sont principalement octroyés aux exploitants industriels,

³⁰ A la suite de la mise en évidence de fraudes à la TVA

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, pour un montant de 18 milliards FCFA (Lesaffre, 2000)³¹.

Les couples banques de développement/filière restent les premiers financeurs de l'agriculture, notamment à travers le financement des intrants. Au Burkina Faso, la CNCA et la Sofitex pour la filière coton totalisent un encours de 25 à 40 milliards de FCFA suivant les années, contre 3 milliards pour les institutions du secteur intermédiaire (Doligez, Gentil, 2003³²).

Au Mali, la plupart des banques commerciales qui financent le secteur agricole se concentrent sur les activités de la CMDT. En effet, sur 155 milliards FCFA d'encours de crédit des 5 principales banques commerciales maliennes, 62 milliards FCFA sont consacrés essentiellement au coton, et au riz. L'offre de crédit totale du secteur bancaire au secteur agricole totalise 80 à 85 milliards FCFA soit 33% du crédit accordé par l'ensemble du système bancaire à l'économie malienne (soit un peu moins que le PIB agricole)(Chao-Beroff, 2000³³).

4.1.2. Contribution des IMF au financement de l'agriculture

Les données précises et globales manquent sur la contribution des IMF au financement de l'agriculture et du monde rural. 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. 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. Les activités d'agriculture et d'élevage ne concernent que 31% des encours. 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).

4.1.3. Le rôle des organisations paysannes « généralistes »

Le financement des organisations paysannes (OP) pâtit des difficultés présentées de façon générale pour tout producteur agricole, avec en plus un handicap propre aux institutions de l'économie sociale : elles sont réputées avoir une faible structuration, des capacités et outils de gestion insuffisants, une faible capitalisation . Les OP ont par ailleurs souvent à porter le poids d'une histoire

³¹ Lesaffre D., 2000. A propos de l'offre et de la demande de financement du monde rural en Afrique de l'Ouest. BOAD.

³² CIRAD/CERISE, 2002. Résumé exécutif du séminaire de Dakar « Le financement de l'agriculture dans un contexte de libéralisation : quelle contribution de la microfinance ? » 21-24 janvier 2002 , organisé par CIRAD/ CERISE/ ENDA/ FIDA/ CTA/ MAE à Dakar, Sénégal.

³³ Chao-Beroff R., 2000. Présentation du marché financier rural malien Inter-réseaux, groupe de travail « Financement de l'exploitation agricole dans les pays en développement », 2000. Réunion n° 4, Le marché financier rural au Mali..

longue et difficile en matière de crédit (impayés, endettement) qui peut compromettre durablement leur crédibilité auprès des institutions de financement.

Dans le cadre de filières organisées, les organisations paysannes (OP), dans un nouveau contexte libéralisé, prennent en partie en charge des fonctions productives abandonnées par l'Etat. Pour faire face aux besoins financiers des exploitations, les OP explorent des voies stratégiques, au-delà de l'implication directe dans le financement : création d'IMF autonomes mais liées à elles, développement de formes d'intermédiation entre les exploitations et les prêteurs, participation des OP au capital des banques agricoles et partenariats avec les IMF pour améliorer la sécurisation du crédit (sociétés de cautionnement mutuel, centrale de risques, fonds de garantie).

Tableau 4 : Le rôle des OP dans le développement du crédit agricole (d'après un document technique de l'Iram pour la CEDEAO)

- Certaines OP *intègrent une fonction de crédit dans leurs activités courantes* sans l'autonomiser en une institution spécifique : la fonction financière reste combinée avec d'autres fonctions d'appui aux exploitations (approvisionnement en intrants, commercialisation, appui technique, conseil de gestion). Ces tentatives se sont souvent soldées par des échecs, notamment quand l'OP privilégie une logique de développement (fidéliser les membres de l'OP) au détriment d'une logique financière, elle a tendance à adopter des règles laxistes, qui compromettent sa propre activité de crédit, mais aussi celle des IMF de la région. La fonction de crédit est souvent déconnectée de tout service d'épargne et donc se retrouve dépendante des ressources propres des OP. Le manque de professionnalisme en matière de gestion financière et de suivi des crédits pose souvent problème. Pourtant, l'évolution des cadres juridiques qui vise à institutionnaliser les services financiers (loi PARMEC), rendra de plus en plus improbable la pérennisation de ce type d'initiative (CIRAD/CERISE, 2002).
- Certaines OP *se dotent d'une institution de microfinance autonome*, mais liée à elle et ciblée sur ses préoccupations propres de financement. Par exemple, ADRK au Burkina, Kafo Jiginew au Mali, des réseaux mutualistes régionaux et nationaux fortement liés aux filières coton. Le crédit de la FECECAM comme celui de Kafo Jiginew a été développé sur la base de mécanismes de sécurisation liés à l'intégration de la filière et à la possibilité de prélèvement du remboursement de crédit à la source, du fait du monopole public sur la collecte. La libéralisation démantèle ces mécanismes et pose la question de leur renouvellement dans un contexte privatisé. Ces exemples montrent aussi que l'autonomisation est une condition nécessaire, mais pas suffisante pour assurer la viabilité de l'institution de microfinance créée.
- Certaines OP *assurent une intermédiation entre les exploitations et les services financiers existants*, dans l'optique de sécuriser le crédit et d'en améliorer l'accès pour les exploitations ; dans ce cas, elles développent des actions visant à renforcer les capacités de l'exploitant à gérer un crédit ; à améliorer la connaissance et la confiance du prêteur par rapport à l'exploitant agricole ; à améliorer la sécurisation du crédit (rôle de caution des exploitations agricoles auprès du prêteur, en lui confiant une épargne de garantie); et à renforcer la présence et le pouvoir de décision des OP au sein des structures de financement.
- Certaines OP *participent à l'élaboration d'un cadre macro-économique et politique* favorisant l'accès des exploitations aux services financiers. On observe pour l'instant peu de liens entre le secteur des OP et celui de la microfinance au niveau de l'élaboration des politiques sectorielles. Les OP portent

plutôt leurs revendications dans le cadre des politiques agricoles : sur le transfert de certaines ressources financières aux OP (ex. fonds de stabilisation) et de la maîtrise des circuits d'approvisionnement ; pour la bonification du crédit par l'Etat ; et la sécurisation du crédit face au risque agricole (assurance, fonds de calamité).

4.1.4. Des pistes d'amélioration de la fourniture de crédit aux agriculteurs

Après une période de défiance généralisée vis-à-vis de la puissance publique et de ses établissements bancaires et face aux limites de l'expansion des IMF, un nouveau paradigme semble pointer qui allie reproductibilité des institutions financières et accessibilité (en volume et en prix) du service. Les solutions préconisées semblent protéiformes et prennent en compte la multiplicité des besoins. On peut citer³⁴ :

1. La demande en matière de services financiers ruraux n'est plus circonscrite au crédit subventionné, mais s'élargit à une large gamme de services (crédit, épargne, assurances, transferts de l'argent des migrants, moyens de paiement). Les barrières d'accès reposent moins sur le coût et un accompagnement aux innovations apparaît souvent nécessaire ;
2. En matière de construction d'offres, le nouveau paradigme repose sur la construction d'institutions d'intermédiation financière durables. Cette approche induit une rupture forte visant à la gestion professionnalisée de services financiers spécialisés, ce qui implique des institutions viables économiquement et efficaces du point de vue de leur gouvernance. Pour ce faire, les institutions sont souvent amenées à croître pour atteindre les économies d'échelle nécessaires.
3. Dans ce cadre, une pluralité d'organisations est reconnue comme légitime face à l'ampleur du « creux » bancaire. La plupart des institutions de microfinance comme les coopératives d'épargne et de crédit font partie de ce nouveau secteur émergent, parfois qualifié de « tiers-secteur », mais souffrant encore de nombreuses limitations techniques, financières ou organisationnelles. La protection de l'épargne collectée par ce secteur devient, dans ce contexte, une préoccupation majeure des pouvoirs publics.
4. De fait, les institutions de microfinance font désormais partie d'un « paysage financier » beaucoup plus diversifié. Le financement de l'agriculture familiale peut reposer sur d'autres approches (comme les différents modes de financement via les filières ou l'agriculture contractuelle du type Value Chain Approach) ou de nouveaux acteurs, comme les banques de développement publiques dont on voit, dans certains pays, apparaître une nouvelle génération. Parmi les principaux débats, les analystes s'interrogent sur la viabilité de schéma de gouvernance mixte dans les banques de développement, mais aussi sur la possibilité de décentraliser les services via différents types de réseaux d'agents ou de points de vente

³⁴ d'après Politiques publiques de microfinance et financement de l'agriculture, enjeux et débats ; François Doligez & Betty Wampfler, colloque FARM, novembre 2007

(pharmacies, petits commerces, stations service, etc.). L'exemple de la BAAC en Thaïlande a été évoqué, mais de nombreux écrits font aussi référence au cas de la Bank Rakyat en Indonésie.

Enfin, la question de la bonification des taux n'est plus taboue. Les justifications économiques ne manquent pas et désormais, la stricte argumentation financière à son encontre est d'autant moins recevable que le discours sur la correspondance entre optimum privé, mesuré à l'aune de la rentabilité des établissements financiers, et optimum social est désormais relégué au rang de simplification idéologique.

Deux arguments principaux sont avancés .

Le premier prend en considération le niveau élevé des coûts de transaction du petit crédit rural qui résultent de la structure des clients potentiels: la dispersion géographique, les montants faibles des transactions, l'absence de garantie etc. Certaines institutions à vocation sociale et économique pratiquent une tarification différenciée en fonction des activités financées et des zones d'intervention et réalisent des compensations entre les secteurs lucratifs et les autres. Cette péréquation n'est tenable que si la concurrence sur les activités les plus rémunératrices n'est pas trop forte et laisse des marges de profit pour bonifier l'intérêt sur les autres prêts. Mais des programmes publics tels que le Programme d'appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF au Brésil) choisissent de prendre en charge ces surcoûts y compris pour les crédits de campagne en agriculture.

Le second renvoie à la spécificité de l'activité agricole dont la rotation du capital est faible (par rapport au activités de petit commerce ou de services par exemple) en raison de sa dépendance aux cycles des saisons mais aussi, à la faible rentabilité du capital investi dans le secteur de l'agriculture familiale (les paysans continueront leur activité tant que la rémunération de leur travail assure la survie de leur famille, même si le profit est nul voire négatif). L'évaluation de la rentabilité d'un prêt sur une base purement financière n'a alors pas de sens à moins de « restructurer » massivement le secteur c'est-à-dire, réduire les coûts de main d'œuvre en déplaçant les agriculteurs et en concentrant le foncier...

La bonification des taux d'intérêt du capital prêté aux agriculteurs familiaux, à l'instar de ce qui a pu être fait dans le cadre du crédit agricole et de la Loi de modernisation agricole en France (Gueslin, 1984) ou de ce qui se développe dans certains pays comme Madagascar pour financer l'équipement des exploitations familiales agricoles³⁵ commence à retrouver crédit auprès des bailleurs. L'implication d'établissements bancaires ayant promu des politiques de développement rural (Le Crédit Agricole par exemple) ajouterait à la crédibilité d'une telle option.

4.1.5. La question des garanties des clients : des solutions innovantes

Face au risque de défaillance collective des clients, le système de caution solidaire trouve parfois ses limites et le retour à des garanties classiques est recherché par les établissements financiers. De nouvelles formes de garanties solidaires émergent qui transforment la caution sociale en garantie

³⁵ id.

matérielle sous forme de caution mutuelle. Elles conjuguent les principes classiques du mutualisme (épargne préalable) avec l'approche de la caution solidaire. C'est un fonds de garantie abondé par les emprunteurs et la structure de financement, qui peut être mobilisé dans des conditions clairement contractualisées en cas de défaillance de remboursement du crédit. Deux formes apparaissent : les fonds de garantie paritaires et les sociétés de cautionnement mutuel.

Le fonds de garantie paritaire tente de contourner le problème de déresponsabilisation des emprunteurs et des prêteurs qu'entraîne le fonds de garantie classique : le fonds paritaire est abondé au moins partiellement par les différentes parties prenantes au crédit, qui sont ainsi financièrement engagées dans la reproduction du fonds. Cela n'exclut pas une participation de l'Etat.

Les sociétés de cautionnement mutuel sont des institutions dont les membres prennent une garantie du crédit auprès d'une institution de financement. Les premières expériences en la matière ont été créées, sous forme de société, en Europe et au Canada, en lien avec le mouvement mutualiste. Aujourd'hui, cette idée est reprise notamment en Afrique, pour sécuriser les dispositifs de crédit de la microfinance. Les exemples existant sont à un stade expérimental (4 ou 5 ans de fonctionnement seulement) et ont été créés sous des formes juridiques variant en fonction des contextes législatifs nationaux (sociétés ou associations)³⁶. Le Crédit Rural de Guinée utilise ce mécanisme pour les prêts aux producteurs et commerçants des filières vivrières.

Le "crédit-stockage" ou warrantage agricole est une innovation introduite en Afrique de l'ouest au Niger à partir d'un projet de promotion de l'accès aux intrants (projet intrants FAO). Le système vise à sécuriser le crédit à des agriculteurs, en les garantissant sur des stocks de produits agricoles non périssables. Les petits agriculteurs vendent habituellement leurs produits dès la récolte, lorsque les prix sont les plus bas, pour rembourser leurs dettes ou engager des frais sur des activités à réaliser pendant l'intersaison. Le 'crédit-stockage' leur offre l'alternative suivante : en stockant leurs produits dans un entrepôt fiable jusqu'à ce que les cours augmentent, et en utilisant ces produits comme garantie, les petits agriculteurs peuvent accéder à des ressources financières avant de vendre leur production à un prix plus élevé et alors rembourser le crédit. Selon les modalités du système, celui-ci offre également une sécurité alimentaire aux paysans qui peuvent prélever de quoi subsister sur leur stock en cas de crise.

Une autre voie consiste à promouvoir le conseil de gestion à des collectifs d'agriculteurs et à terme aux exploitants individuels pour offrir des garanties morales aux financeurs. Ce sont des instruments potentiellement efficaces pour améliorer la production d'information sur les besoins et contraintes spécifiques de l'agriculture, et renforcer la confiance entre l'emprunteur et l'IMF. Ce système a été promu sur l'Office du Niger par l'association Faranfasi So avec des difficultés néanmoins à faire reconnaître par les banques commerciales la qualité des clients suivis et ainsi engager ces banques dans une démarche de crédit aux associations villageoises.

³⁶ voir portail micro finance, http://www.lamicrofinance.org/resource_centers/finrur/article/16265/

4.2. L'amélioration de la couverture du risque agricole par un marché de l'assurance

4.2.1. L'efficacité économique des individus mise en cause

L'efficacité économique découle aussi de la connaissance, par les producteurs, des opportunités de marché et d'accès aux intrants nécessaires. Or les aléas climatiques et l'instabilité des prix, inhérente aux marchés agricoles³⁷, empêchent toute anticipation nécessaire à l'établissement de plans de production efficaces.

Face à ces incertitudes, les producteurs agricoles comme les transformateurs n'ont pas d'autre solution que de diversifier leurs productions quitte à ne pas maximiser les revenus de leur capital. Les comportements anti-risque débouchent en général sur des combinaisons de culture qui ne maximisent pas le revenu (ou plutôt l'espérance de revenu), mais attribuent un avantage à des spéculations moins risquées même si elles s'avèrent moins avantageuses financièrement.

De plus, l'incertitude de marché concernant la commercialisation et les prix de vente exerce un effet décourageant. Un agriculteur aura, face au risque de diminution de sa récolte, un comportement paradoxal par rapport aux prix : on constate en effet en Afrique qu'un paysan aura parfois tendance à diminuer sa production si le prix augmente, comme s'il cherchait avant tout à maintenir le chiffre d'affaire plutôt que de l'augmenter en stabilisant ou augmentant sa production.

La non-couverture du risque aura un impact d'autant plus évident que l'agriculture n'est pas la seule opportunité de revenu du paysan. Il aura à arbitrer entre une activité sûre mais peu rémunérée (disons un travail en tant que manoeuvre) et une spéculation agricole avec une espérance de revenu plus élevée mais risquée. L'augmentation de revenu liée à l'augmentation du prix agricole sera, à disponibilité en main d'oeuvre constante, une opportunité pour le paysan, d'économiser du temps pour aller travailler comme manoeuvre, ce qui lui apporte une garantie de revenu (cette garantie ayant une valeur pour lui, ce qu'il incorpore dans sa « fonction objectif » par un coefficient d'aversion pour le risque). Ainsi, le paysan, malgré l'augmentation de prix du produit agricole, ne sera pas incité à produire plus et même, aura intérêt à réduire sa production agricole. La diversification au sein de son exploitation, en faveur de spéculations moins rémunératrices, mais moins risquées, jouera dans le même sens.

En situation de non-couverture du risque, le producteur se détermine donc, selon son degré d'aversion pour le risque, entre deux types extrêmes d'activités : celles qui offrent un revenu très élevé mais avec une probabilité faible d'atteindre ce revenu et au contraire, celles qui offrent un revenu faible mais avec une forte probabilité. Au final, les assolements des paysans qui visent à réduire le risque d'échec de leur récolte sont en général plus diversifiés et relativement moins intensifs que si le niveau moyen de prix seul servait de déterminant de l'allocation des ressources de l'agriculteur.

³⁷ on fait référence aux conséquences de la rigidité de l'offre et de la demande qui amplifient les mouvements de prix (cf. les modèles du Cobweb).

Or le risque agricole n'est quasiment jamais couvert dans les PED. Une des raisons est son coût pour les assureurs. En effet, la particularité du risque en agriculture est que ces risques sont souvent covariants ; ils pèsent sur l'ensemble des emprunteurs ou des postulants à une assurance qui sont soumis, dans une zone donnée, quasiment aux mêmes aléas (sécheresse, inondations, épizooties, baisses de prix, enclavement en saison des pluies ...) au même moment. Les risques covariants sont plus difficiles à mutualiser et rendent vain le mécanisme de sécurisation habituellement utilisé par la microfinance ou l'assurance : la caution solidaire de proximité. L'assurance agricole, à l'image du crédit, est donc difficilement prise en charge par des institutions privées et locales.

Mais au-delà de l'intérêt à rechercher une diminution des risques liés à l'activité agricole pour gagner en efficacité économique, il y a un intérêt prioritaire pour les producteurs à sécuriser leur revenu. En plus de la couverture des risques covariants, cela doit mettre en œuvre des mécanismes d'assurance individuelle. Les accidents familiaux (décès, maladies) occasionnent des dépenses imprévues et donc souvent une décapitalisation et perturbent l'activité agricole. Le développement de systèmes d'assurance santé et décès jouent alors un rôle essentiel dans la dynamique agraire³⁸.

4.2.2. Des solutions de couverture du risque agricole

La gestion de ces risques covariants implique nécessairement un traitement global et donc un engagement politique et financier des gouvernements ou, plus généralement, de la communauté internationale. Des propositions sont faites qui engagent les bailleurs de fonds. Certaines solutions s'attaquent au risque climatique ou parasitaire (cf. encadré) avec un exemple testé au Maroc, d'autres au risque de marché (cas du mécanisme d'atténuation des effets de la volatilité des prix promu par l'AFD). Dans certaines zones économiquement plus favorisées, des initiatives portées par les producteurs peuvent se développer dans la mesure où elles s'articulent à des mécanismes de réassurance (par exemple fonds d'auto-assurance au Mexique - permettant de réduire considérablement le risque moral des contrats d'assurances au niveau local-, articulés avec une compagnie d'assurance de la place, développés dans les zones d'agriculture relativement « technifiée »).

Tableau 5 : Une expérience de couverture du risque agricole (d'après un document projet de la Banque Mondiale: Afrique, stratégie de développement rural, de la théorie à la pratique, le point en 2001)

Les spécialistes étudient aujourd'hui des moyens de couverture contre ces risques climatiques, sous la forme d'une « assurance basée sur les indices pluviométriques », un système d'assurance fondé sur un accident climatique plutôt que sur les pertes agricoles qui en résultent. Ainsi, dans le cas de l'assurance contre la sécheresse, la police d'assurance couvrirait contre les graves déficits de précipitations (i.e. 30 % en dessous des précipitations moyennes), mesurés dans une station météorologique régionale. Le contrat d'assurance serait vendu en unités normalisées, tous les souscripteurs paieraient la même prime et tous les sinistrés recevraient la même indemnité par unité d'assurance.

38 Des enquêtes d'impact sur plus de 1.000 emprunteurs de réseaux de financement rural dans trois pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso et Guinée) ont montré par exemple que près de 20 % des crédits contractés n'engendraient pas de bénéfices en raison de difficultés liées à des problèmes de santé (Doligez François, IRAM, in Risques et sécurisation du crédit rural, contribution au groupe de travail de l'Inter-Réseaux ; Août 2000).

Du point de vue de l'assureur, l'avantage principal de ce système est que l'accident climatique ou l'événement « déclat » peut être vérifié indépendamment, et les déclarations de pertes ne peuvent donc pas être faussées.

Du point de vue du client, l'assurance coûterait moins cher et serait offerte à une clientèle plus large, pas seulement aux agriculteurs à revenu faible et moyen mais également aux banques, aux institutions financières rurales et aux entreprises qui fournissent des produits et des services à ces agriculteurs. Il y aura de nombreux obstacles à surmonter pour mettre ce type d'assurance en place : disponibilité de données fiables et vérifiables sur les conditions météorologiques ; protection des stations météorologiques contre les manipulations. La nature « systémique » ou « covariable » des risques climatiques (par opposition aux risques indépendants, tels que les accidents automobiles, les crises cardiaques, etc.) pose un autre problème. Lorsqu'une catastrophe survient, tous les assurés doivent être indemnisés en même temps, ce qui crée un risque intolérable pour l'assureur local. La Société financière internationale (SFI) est en pourparlers avec un consortium de compagnies d'assurance et de réassurance privées, de courtiers d'assurance et d'opérateurs de produits dérivés en rapport avec les conditions météorologiques pour créer une société spécialisée dans ce secteur (Weather Risk Transfer Company, WRTC).

Les expériences les plus nombreuses se trouvent en Amérique latine, certaines avec plusieurs décennies de recul et des niveaux de couverture très importants (par exemple, au Guatemala, certaines assurances gèrent plus de 800.000 contrats, ce qui correspond à une couverture de près de 20 % de la population totale du pays grâce à l'implication de coopératives puis, dans le cadre de partenariats élargis, d'autres institutions, ONG, etc.). En Bolivie, depuis 2003, une association professionnelle de microfinance construit un programme d'appui aux partenariats entre institutions de microfinance et compagnie d'assurances. De nouveaux systèmes d'assurances agricoles de type paramétrique ou indiciaire (le sinistre est estimé à partir d'une modélisation du cycle végétatif des cultures et des pâturages en fonction de l'évolution de la pluviométrie) sont en cours d'expérimentation au Mexique comme en Amérique centrale.

Les initiateurs proviennent du secteur public (Mexique par exemple) ou sont issus de différents mouvements coopératifs (Guatemala, Pérou), mais d'autres acteurs se sont également investis dans le domaine comme certaines associations professionnelles (Amérique centrale, Mexique). Ils ont souvent construit des partenariats avec des institutions internationales disposant d'expériences et de compétences solides en matière d'assurance comme, par exemple, Socodevi et Desjardins (dont le mouvement dispose d'une compagnie d'assurance spécialisée avec 7.500 employés) ou Zurich, présent dans plus de 120 pays et disposant d'un département spécialisé en matière de micro-assurances.

Plusieurs leçons³⁹ se dégagent de cet ensemble d'études de cas et d'innovations en matière d'assurances :

- L'accès à une masse critique de bénéficiaires et la gestion de l'information nécessaire au développement –et à la viabilité financière- des services d'assurance ne sont possibles qu'en partenariat renforcé avec les institutions de microfinance déjà présentes sur le terrain,

³⁹ Note BIM du pôle micro-finance, rédigée par François Doligez ; janvier 2008

même si d'autres intermédiaires peuvent, par la suite, s'y greffer (organisation de producteurs, clubs de migrants, etc.).

- Par rapport aux « standards traditionnels », la micro-assurance implique un travail important de simplification et d'adaptation des approches et des instruments de l'assurance classique ; en ce sens, la micro-assurance ne représente pas de « l'assurance en petit », mais bien une nouvelle pratique de l'assurance, voire un nouveau métier à part entière .
- La diffusion des produits d'assurance implique un travail d'information et de formation important des bénéficiaires, notamment par rapport à la réciprocité qui les caractérisent. Beaucoup de souscripteurs de contrats d'assurance-vie liés à un prêt, demandent le remboursement de la prime une fois le crédit remboursé !
- Afin de favoriser l'atteinte d'une masse critique de contrats et de réduire l'impact financier des sinistres, l'organisation en réseau et la réassurance sont souvent nécessaires au développement des services d'assurances. Par exemple, en ce qui concerne la couverture du risque de crédit lié au décès ou à l'invalidité des emprunteurs, de nombreuses institutions en Amérique latine réassurent directement leur portefeuille de crédit auprès de compagnies d'assurances. L'organisation en réseau dépasse parfois le niveau national, comme l'illustre l'expérience du Centre d'Innovations Financières menée avec l'appui de Desjardins et ADA-Luxembourg en Afrique de l'ouest.

4.2.3. La gestion des marchés

Un des risques majeurs de l'activité agricole réside dans la grande instabilité des marchés agricoles et sa conséquence en terme de volatilité des prix. Pour les opérateurs capables de mobiliser de grands volumes de production, l'utilisation des marchés boursiers pour couvrir les risques est envisageable. La Banque Mondiale a constitué une équipe de travail permanente sur la gestion des risques liées aux fluctuations des prix des produits agricoles (voir le site dédié à ce sujet: <http://www.itf-commrisk.org/>).

Dans certains pays industrialisés, des mécanismes se mettent en place pour offrir aux agriculteurs des produits d'assurance couvrant en partie les risques de prix et de marché. C'est le cas en particulier au Canada (<http://lois.justice.gc.ca/fr/F-3.3/DORS-91-105/>) et en Espagne, pays pionnier dans le montage de système d'assurance combinant les compagnies d'assurance privées à une politique gouvernementale volontariste. Ce thème de la gestion des risques en matière de revenus agricoles fait l'objet d'un groupe de travail de l'OCDE.⁴⁰

Mais un consensus émerge pour considérer que le marché seul ne peut résoudre le problème et qu'il est lui-même générateur de cette instabilité⁴¹. De nombreux économistes considèrent que seule la

40 <http://www1.oecd.org/agr/irm/> cité par Lesaffre D. et Pesche D., Microfinance et sécurisation du crédit aux exploitations familiales ; Séminaire International sur le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de la libéralisation ;Dakar ; 2002

⁴¹ Boussard

gestion des marchés, à l'image de ce qui s'est passé dans les principaux pays développés et émergents, a permis une croissance agricole qui ne soit pas minière. L'utilisation de mécanismes de gestion collective des marchés semble faisable sur le modèle des quotas laitiers : définition d'objectifs nationaux ou régionaux de production, gestion déconcentrée des droits à produire au niveau des organismes collecteurs, prix régulés à partir de la gestion du commerce extérieur sur une fraction marginale excédentaire de la demande interne⁴².

Cette question de la sécurisation des revenus agricoles par la stabilisation des marchés et des prix renvoie au débat sur la régulation économique du commerce international et sur la reconnaissance par la communauté internationale de la nécessité de bâtir des **espaces sous-régionaux** relativement homogènes où pourraient s'instaurer des **mécanismes de protection** à la fois contre les pratiques de dumping et la concurrence imbattable d'agricultures très intensives, favorisant une stabilisation des prix agricoles à un niveau rémunérateur pour les exploitations familiales. Cette perspective nécessite d'être débattue si la communauté internationale se donne clairement l'objectif de maintenir et développer une activité agricole en milieu rural⁴³.

4.3. Structurer des filières plus équilibrées au profit des producteurs

4.3.1. Les agriculteurs font face à des oligopoles et des cartels

L'étroitesse des marchés ouest-africains favorise l'apparition d'oligopoles ou d'ententes entre opérateurs. On trouve ces formes de coordinations dans tous les secteurs industriels et commerçants auxquels les agriculteurs font face. Ces derniers sont alors la plupart du temps en position de dominés dans leur capacité de négociation. Nous pouvons l'illustrer dans le cas du marché du riz et des engrais.

Au Niger, deux importateurs jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement du marché du riz: ils exercent un contrôle sur la plupart des circuits de distribution et les variations de leurs stocks influencent celles des prix. Les grossistes seraient au nombre d'une trentaine dont la plupart sont établis à Niamey. Une analyse des marges brutes de commercialisation montre qu'elles sont relativement stables, indépendamment des fluctuations du coût de revient du riz importé⁴⁴. On aurait donc superposition de deux stratégies: celle des importateurs en position d'oligopole qui maintiennent des marges élevées, permises par un niveau de productivité du riz local faible et celle des grossistes, en plus grand nombre, mais qui manifestement arrivent à s'entendre pour maintenir leurs niveaux de marges quels que soient les prix d'approvisionnement. Dans ces conditions, le prix d'accès aux importations offre un signal guère clair pour orienter la demande finale.

⁴² séminaire CERI-Cirad sur la régulation des prix

⁴³ Lesaffre D. et Pesche D. (2002), p.14

⁴⁴ Faivre Dupaigne B. et al. ; Propositions pour une politique rizicole au Niger ; Iram, 2006, pp. 72-88

Au Burkina, la position dominante traditionnelle de la Caisse générale de péréquation (CGP) qui avait le monopole d'importation jusqu'en 1996 a été prolongée par des barrières à l'entrée de nouveaux importateurs : les volumes minimum d'importation furent imposés à 1000 T, deux tests de qualité étaient nécessaires pour l'obtention d'un certificat phytosanitaire avec un coût de 1500 Fcfa/t dont la couverture nécessite des volumes importants et qui induisaient des délais importants pour qui ne maîtrise pas les rouages administratifs. Il a fallu une conjoncture favorable de baisse des prix mondiaux au début de 1997 pour que quelques privés investissent le marché en profitant de coûts d'exploitation plus faibles que la CGP. Par la suite avec le retour « à la normale » des prix, ces commerçants ont du s'entendre pour maintenir leur avantage et ne pas baisser leurs prix de vente alors que les cours mondiaux baissaient.⁴⁵ L'objectif affiché de la libéralisation qui était l'instauration de la concurrence et l'ajustement des prix n'a produit le résultat attendu. Un oligopole se maintint alors, favorisé par les barrières à l'entrée et les avantages dont jouissait la CGP de la part du gouvernement pour assurer les meilleures conditions de sa privatisation. Les principaux privés, dorénavant seuls acteurs, parvinrent à contrôler les grossistes des centres urbains en leur accordant crédit et participation dans leurs autres activités. C'est par la suite l'ensemble des circuits d'écoulement du riz qui furent ainsi pilotés. Ce fonctionnement imposait des traitements de volumes importants et une surface financière conséquente pour pouvoir être compétitif. Ceci excluait de ce fait les petits et moyens opérateurs du marché du riz, qui n'ont, de surcroît, généralement pas accès au crédit bancaire. Ces modes de coordination non concurrentiels expliquent la stabilité des prix à la consommation et sa déconnexion par rapport à l'instabilité des prix internationaux et des prix CAF obtenus par les différents opérateurs. A l'heure actuelle la structure du marché assure de fait une protection des consommateurs contre l'importation d'une éventuelle instabilité des prix internationaux⁴⁶

Le marché des engrais pour sa part est dominé par deux sociétés filiales de multinationales (Yara ex Hydro-agri, Norvège et STEPC, SSI ex potasses d'Alsace-France). La première est présente au Bénin, au Cameroun, en Côte d'Ivoire et en Afrique australe et la seconde au Cameroun, au Mali, en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Sénégal. De 1999 à 2006, la seule entreprise productrice d'urée en Afrique de l'ouest avait fermé ses portes. Le marché se partageait ainsi entre les trois compagnies régionales, les deux citées précédemment plus la SENCHIM entreprise sénégalaise. Régulièrement la presse se fait l'écho de contrats « paradoxaux » où les prix pratiqués ne correspondent pas aux prix de marché avec des insinuations sur le financement de partis politiques. Par exemple au Bénin, en 2005/2006, toutes les sociétés de distribution ont proposé le même prix.

Mais face à cet oligopole se trouvent d'autres oligopoles, les centrales d'achat d'entreprises nationales ou à marché captif. C'est le cas de la CMDT au Mali, de la Centrale d'approvisionnement au Niger, autant d'entreprises qui ont acquis la possibilité de faire des appels d'offre internationaux (l'urée est maintenant importée principalement de Russie et d'Ukraine au Mali).

D'une position où les représentations des firmes multinationales étaient capables d'écouler des marchandises à des prix élevés, on observe un certain recul des représentations de ces firmes dans

⁴⁵ Sourisseau (2000) ; Premier bilan de la libéralisation des céréales au Burkina Faso » ; Iram, 110 p.

⁴⁶ Il est vrai que cette protection entraîne en contre partie une surévaluation des prix.

les pays sahéliens à partir de positions dominantes des centrales d'approvisionnement qui les contournent et pratiquent des ventes à prix subventionné. Elles cassent ainsi le marché et la possibilité d'émerger de nouveaux négociants en engrais.

4.3.2. Organisation des filières et interprofessions

A court terme donc, le recours à la réglementation ne résoudra pas la difficulté des agriculteurs à renforcer leur position dans les relations économiques avec leurs clients ou leurs fournisseurs.

L'accompagnement des professionnels dans la construction de l'action collective est légitime et doit perdurer. La structuration des producteurs reste une priorité mais au-delà de l'action syndicale, la priorité devrait être donnée à des actions ciblées et concrètes de réunion d'opérateurs ou de groupes d'acteurs les plus directement concernés par un intérêt commun.

Selon l'intérêt des acteurs pour la concertation il convient d'envisager des formes de coordination spécifiques à partir des caractéristiques de chaque filière⁴⁷ :

les filières coton dont la défense vis-à-vis de filières concurrentes (coton malien vs coton américain), constitue un intérêt partagé, y compris par les Etats soucieux que le capital investi ne migre pas ;

les filières café/cacao et de plantation où la concertation entre paysans et les multinationales, « volatiles » en cas de crise, est souvent inexistante ; poussant les agriculteurs à chercher de nouvelles formes de coordination au sein de marchés de niche (bio, commerce équitable) ;

les filières vivrières où les enjeux internes sont souvent en opposition avec les intérêts des grands commerçants qui ne réinvestissent pas dans l'agriculture ; amenant les organisations d'agriculteurs à prendre pied dans l'aval des filières pour se rapprocher des acheteurs finaux ;

les petites filières agroalimentaires industrielles (tournées vers le marché intérieur ou l'exportation : concentré de tomate, fruits et légumes frais, fruits transformés) où du capital national est souvent investi, mais souffrant d'absence de relais au niveau politique pour développer une politique économique sécurisante.

Une option souvent mise en avant consiste à promouvoir la **concertation interprofessionnelle**. La capacité de faire du dialogue entre opérateurs un outil de changement des relations commerciales ne doit cependant pas être surestimée. L'obtention d'une stratégie gagnant-gagnant par l'organisation de nouvelles formes de coordinations économiques suppose que le « gagnant-mais-moins-qu'en-l'absence-de-coordination » soit convaincu du bien-fondé du compromis. L'établissement d'un rapport de force peut alors être le petit coup de pouce qui fait basculer la position. La structuration d'organisations de producteurs poursuit ainsi un double objectif : la recherche d'un nouveau mode de coordination entre opérateurs de l'aval et de l'amont d'une filière et l'action sur les politiques sectorielles de manière à définir un environnement réglementaire et institutionnel plus favorable aux producteurs.

⁴⁷ Coronel C., Liagre L. ; La concertation dans les filières agricoles en Afrique ; Note thématique n°4 ; Iram, juin 2007

Tableau 6 : Deux approches de la structuration au sein des filières

L'approche française, suivie souvent par l'Union Européenne, notamment sur les filières riz, coton, café-cacao, tient semble-t-il sa spécificité dans des appuis aux professions (acteurs directs) constituant ces interprofessions, permettant à terme le bon fonctionnement de ce type d'institutions. L'autre trait marquant est la volonté d'inscrire les objectifs de ces actions interprofessionnelles dans une dimension de « cogestion » des politiques agricoles.

L'approche anglo-saxonne appuierait plus volontiers les prestataires locaux de services de l'agrobusiness (acteurs indirects) en se centrant beaucoup plus sur l'appui à la coordination privée à travers l'agriculture contractuelle (contract farming, outgrowers schemes). Elle renvoie la question politique dans les sphères du lobbying international, de la responsabilité sociale des entreprises et du commerce éthique. Ce faisant, elle semble considérer que la concertation ne correspond pas toujours à une dynamique endogène et que la coordination par le marché s'avèrerait la solution la plus efficace.⁴⁸

L'indépendance juridique des exploitations agricoles se maintiendra et leur autonomie de décision sera défendue. Ce qui se dessine et mérite un accompagnement sont des formes de contractualisation diversifiées qui garantissent une certaine couverture des risques de prix, la résolution des litiges de qualité sur une base plus équilibrée, les engagements sur les normes de production, le préfinancement et les délais de paiement autant de points cruciaux pour lesquels l'essentiel est à construire sauf pour quelques grandes filières d'exportation et quelques productions de niche localisées où cela existe déjà.

4.3.3. Stimuler la concurrence des partenaires commerciaux par des actions concrètes

Une stratégie complémentaire consiste à encourager la concurrence que se livrent les clients et fournisseurs des agriculteurs pour gagner des marchés. En réduisant les coûts d'entrée dans l'activité, on peut ainsi multiplier le nombre d'opérateurs intéressés à commercer avec les agriculteurs soit donc en stimulant la demande de produits agricoles, ce qui dynamise leurs prix, soit en saturant l'offre de consommations intermédiaires ou de services, ce qui déprime leur prix.

Le crédit aux opérateurs intermédiaires est une option (cf. encadré), la subvention pour l'achat d'équipement de transport par exemple en est une autre. Tout développement d'activité en aval et en amont de l'agriculture est censé faire levier sur la production primaire et donc bénéficier aux agriculteurs.

Tableau 7 : L'expérience du crédit commercial du PASAL en Guinée

Le programme d'appui à la sécurité alimentaire a adopté une stratégie de développement de la filière riz fondée sur la dynamisation du réseau de commerçant et des fournisseurs d'équipement de première transformation du paddy. En particulier, en fournissant du crédit aux commerçantes collectrices, un effet d'appel sur la production a été créé. En effet, les commerçantes se sont trouvées dans l'obligation, pour rembourser leur crédit, d'augmenter les volumes de paddy transigés, à faire tourner plus rapidement leur capital (taux de rotation du fonds de roulement de 1,6 à 2 par mois) et finalement à être des demandeuses plus actives et dépendantes des riziculteurs.

48 id.

On a ainsi observé une hausse du prix du paddy payé au producteur de 200 FG/kg en 1995 à 325 en 1999 et parallèlement, les paysans déclaraient ne plus avoir besoin de porter eux-mêmes le riz sur des centres de regroupement, les collectrices se déplaçant elles-mêmes sur leur exploitation engendrant outre une offre de prix supérieure, une économie sur les frais de transport au bénéfice des producteurs. Un effet boule de neige s'est produit avec la possibilité de différer la vente du paddy vers la période de soudure toujours plus favorable aux vendeurs.

4.4. Des systèmes d'information sur les marchés au service des agriculteurs

4.4.1. Des asymétries d'information pénalisantes pour les agriculteurs

L'accès à l'information est très inégalitaire. Les opérateurs ne possèdent pas le même niveau d'information et certains savent profiter de cet avantage. Des rentes se créent alors que les opportunités de marché et d'utilisation des ressources les plus efficaces ne peuvent pas être mises à profit. Dans un contexte rural, les paysans sont souvent les moins bien informés, ils ignorent tout de l'organisation des filières et des prix de vente des biens. Dès lors ils dépendent souvent des commerçants et peuvent assez peu influencer le prix des biens à la hausse.

Dans le secteur de l'élevage, de tels constats ont été documentés. Ils sont similaires pour les produits horticoles. Les grands commerçants sont à la tête de réseaux régionaux construits sur les liens de parenté. Dans le secteur de l'élevage bovin ils couvrent les marchés du Tchad, du Cameroun et du Nigeria (Banki, Mubi, Maïduguri, Lagos, Ibadan, Port Harcourt, etc). Ils détiennent l'information la plus fiable et la plus complète sur le commerce du bétail. Cette connaissance porte à la fois sur l'ampleur et les caractéristiques de la demande dans les différents marchés, mais aussi sur les stocks d'animaux disponibles dans les différentes aires de stationnement tout au long des circuits d'approvisionnement. Dans des pays où le téléphone fixe fonctionne de façon très aléatoire, comme au Niger ou au Tchad, l'avènement de la téléphonie mobile qui permet dorénavant de connaître instantanément les caractéristiques de la demande sur les marchés du Nigeria et de mieux organiser les approvisionnements pour y répondre, confère un avantage supplémentaire aux réseaux commerçants déjà bien implantés au détriment des éleveurs, des petits commerçants ruraux et des commerçants néophytes. Ces derniers, dans l'incapacité de maîtriser cette information en totalité, doivent se fier à des indicateurs instantanés d'activités, tels que l'intensité de la rotation des camions entre le Nord et le Sud du Nigeria, le rythme des opérations de collecte et d'exportation, ou encore les informations ramenées par ceux qui ont effectué le voyage jusque dans les marchés du Sud (petits commerçants, chauffeurs, bergers,...)⁴⁹

49 « Approvisionnement en bétail du Nigeria par le Tchad » - dr Dh Balami –LI. Liagre – d. Ngaradoum – m. M.o. Koussou ; Iram 2004

4.4.2. Des initiatives de réduction des asymétries : les nouvelles technologies de l'information et de la communication

De façon générale, s'approprier les nouvelles techniques de l'information constitue un enjeu de développement. L'UNESCO par exemple étudie son impact sur la réduction de la pauvreté en Inde et une dynamique analogue est engagée en Afrique de l'Ouest. La conférence de Dakar (26-28 novembre 2007) intitulé : *Accès aux TIC et service universel en Afrique Sub-Saharienne* traduit nettement cette préoccupation. Les chercheurs invités s'interrogent sur l'hétérogénéité des situations inter et intra-nationales en Afrique de l'Ouest, sur les difficultés que rencontre la mise en place des réseaux et sur l'influence économique et sociale de ces nouvelles techniques. Les TIC permettent une meilleure diffusion de l'information, une organisation différente des marchés et dans certains cas de nouvelles possibilités en milieu rural. Avant 2002 généralement l'accès aux nouvelles techniques de l'information ne dépassait pas les grands centres urbains et leur périphérie en Afrique de l'Ouest. Dans certains pays, le réseau s'étendait également aux villes secondaires mais selon un rythme très différencié. Ensuite, et jusqu'à 2004, l'extension des réseaux enregistre une pause malgré une demande croissante et insatisfaite. Les infrastructures s'améliorent à partir de 2004 et l'accès au haut débit transforme le paysage. Les villes secondaires, peu ou mal desservies auparavant, s'équipent et de plus en plus de zones rurales bénéficient de l'accès à internet et à la téléphonie (grâce à la téléphonie mobile). Cependant, comparativement aux pouvoirs d'achat locaux, ces techniques coûtent cher, selon les zones de 6 à 20 fois plus que dans les pays industrialisés, et de nombreux ruraux peinent à y accéder. Dès lors, quel rôle jouent les TIC dans le développement des marchés de produits agricoles de la CEDEAO ?

Deux niveaux d'analyse articulent la réponse à cette question :

- Le premier niveau est d'ordre général et consiste à limiter voire effacer "la fracture numérique" pour réduire les écarts de productivité entre les partenaires. En effet, dans un environnement concurrentiel les TIC permettent une plus grande efficacité, une meilleure gestion des ressources, personnels, stocks, etc. de meilleurs accès à l'information et une meilleure insertion aux réseaux d'échanges.
- Le second niveau est local et il découle directement du premier. Nous retiendrons plusieurs exemples pour montrer comment les initiatives privées peuvent faciliter les conditions d'échanges de biens agricoles:
 - Grâce à la téléphonie mobile une entreprise Sénégalaise (Manobi) propose un service où les prix des biens des produits agricoles sur les marchés de gros sont disponibles et actualisés régulièrement. Ce service est destiné à informer les paysans de prix que les commerçants sont susceptibles de cacher.
 - Le projet MISTOWA participe également à diffuser l'information (les prix par exemple) aux commerçants et aux producteurs. Il met en place un système d'information de marché (SIM) au niveau régional et recourt aux TIC à ce titre.

Tableau 8 : La mise en réseau des systèmes d'information en Afrique de l'ouest

Le système d'information sur le marché a enregistré des avancées notables ces dernières années en Afrique de l'ouest avec le fonctionnement de deux réseaux qui se révèlent complémentaires : le Réseau des Systèmes d'Information de Marché d'Afrique de l'Ouest (RESIMAO) et le dispositif mis en place par le projet MISTOWA. Le RESIMAO suit les prix d'une cinquantaine de produits (céréales, fruits et légumes, oléagineux et légumineuses) dans 59 marchés frontaliers ou à vocation régionale répartis dans neuf pays. Incontestablement le RESIMAO permet de disposer de données sur les prix très utiles pour une analyse tendancielle de l'évolution du marché des produits agricoles en Afrique de l'Ouest. Mais l'utilité du dispositif limitée par sa faible visibilité devait être comblée par les stratégies d'intervention du projet MISTOWA. Ce dernier s'est fixé un objectif central, « augmenter le volume du commerce intra régional des produits agricoles à travers le développement des systèmes d'information et le renforcement des capacités des intermédiaires et des organisations des producteurs ». Selon les résultats de l'évaluation finale du projet, les résultats obtenus sont importants : la valeur du commerce intra régional des produits agricoles est passée de quelques 305 221 152 U\$ en 2005 à 635 479 004 U\$ en 2007 (augmentation de 90% en \$ constant). Ce résultat est dû, non seulement à la forte implication des acteurs du Réseau des Opérateurs Economiques du Secteur Agro-alimentaire, mais aussi au bon fonctionnement des systèmes d'informations compatibles dont le nombre est passé de 2 en début de projet à 12 à la fin, à l'augmentation du nombre des utilisateurs de ce système, 103 303 en 2005 et 196 695 en 2007. Le nombre des personnes ayant consulté le site est passé de 117 085 en 2005 à 4 655 215 en 2007. Très concrètement les actions de MISTOWA et du REOSEAO ont été déterminantes dans la fluidification du marché des oignons, mais restent encore insuffisantes pour parvenir à la mise en place d'une bourse ouest africaine des produits agro-alimentaires ; vœux des organisations paysannes et des commerçants.

Cependant, connaître les prix ne suffit pas et, malgré une meilleure information, les commerçants disposeront des conditions pour imposer leurs prix à moins que les rapports de force évoluent, notamment par le développement de nouvelles opportunités d'achat ou de ventes.

En revanche, les TIC peuvent jouer un rôle significatif dans la formation. Elles peuvent être utilisées pour monter des programmes de formation sur des thèmes techniques, sur la mise aux normes, et cet ensemble de point assure une plus grande compétitivité des biens agricoles.

5. CONSOLIDER UN MARCHÉ AGRICOLE REGIONAL: UNE CONDITION PREALABLE

La croissance des échanges de biens agricoles est considérée comme un vecteur de développement pour les pays de la CEDEAO. Dans ce contexte, fluidifier les mécanismes d'échange occupe une place essentielle et de nombreuses analyses s'attachent aux obstacles que rencontre le développement des marchés. La focalisation actuelle de l'attention sur les Accords de partenariat économique (APE), permet de donner une nouvelle importance au marché régional intérieur et de mobiliser les investissements qui facilitent l'accès au marché qu'il soit régional ou international

5.1. Agir en cohérence : favoriser les investissements et renforcer les politiques publiques

Notre propos a été de montrer que la suppression des entraves aux échanges entre Etats, d'une part ne procède pas d'une simple logique administrative ou réglementaire qui ferait fi des stratégies des opérateurs s'accommodant des contraintes légales, économiques et sociales, et d'autre part, ne résout pas la question, pourtant essentielle, de la capacité des producteurs à réagir à un signal de prix qui deviendrait plus favorable. Les difficultés auxquelles sont confrontés les agriculteurs ne peuvent être levées que si l'on prend en considération les limites de leur insertion dans les marchés, de l'équité dans l'accès aux ressources et aux services, de leur pouvoir de négociation avec leurs partenaires commerciaux. Nous avons donc en définitive plus insisté sur les blocages au niveau de l'offre que sur ceux relatifs à l'échange.

Mais les actions envisagées méritent d'être hiérarchisées et la question n'est pas simple. La théorie économique affirme que la lutte contre les défaillances de marché ne peut pas se faire de façon désordonnée à moins de risquer d'obtenir une situation moins efficiente économiquement. La question qui se pose est de savoir si dans un monde où les imperfections sont inévitables (monopoles, asymétries d'information, immobilité des facteurs) mais plus encore nécessaires (mise en place de services non-marchands, existence de biens publics, financement de dépenses communes), il est souhaitable de toujours corriger une imperfection ou de se contenter d'un équilibre « de second rang » ?

Tableau 9 : illustration du principe du « second rang »

Prenons l'exemple d'une région de production vivrière où le marché du crédit est inexistant et où les infrastructures routières sont réduites, limitant fortement l'écoulement des produits vers les marchés urbains. Deux défaillances de marché se superposent : l'imperfection, voire l'incomplétude, du marché du capital (pas de crédit ou un crédit « très cher ») et l'existence de biens publics, en l'occurrence les routes.

L'efficacité recommande de traiter les deux défaillances à leur racine : augmenter l'offre de crédit d'une part, et financer des infrastructures routières d'autre part pour désenclaver la région. Imaginons que pour des raisons budgétaires il soit impossible de financer les deux mesures. En ne finançant qu'une seule, on n'augmente pas l'efficacité de manière certaine : réduire le coût du crédit rural sans fournir les infrastructures nécessaires à l'écoulement des produits peut être absolument sans effet sur les investissements productifs et la pauvreté, tandis que désenclaver la région pourra être nécessaire mais pas suffisant pour augmenter les revenus.

Toute la question est de savoir à laquelle de ces deux défaillances affecter les revenus publics pour des mesures correctrices qui sans être totalement efficaces (« de premier rang ») contribuent au moins à résoudre une partie du problème.

L'attitude pragmatique nous impose de concentrer les efforts sur les mesures dont le bénéfice social paraît évident au regard des avantages pour le secteur productif auquel il s'applique et compte tenu de la minimisation des effets induits générés potentiellement négatifs pour d'autres secteurs. En clair, si une mesure est bonne pour l'agriculture et n'a que peu d'incidence négative sur d'autres secteurs, on doit la considérer favorablement. Dans d'autres cas, une analyse spécifique qui prenne en compte des arbitrages est nécessaire.

Au fil du texte, nous avons évoqué les défaillances des marchés qui freinent l'offre et les échanges transfrontaliers. En vertu de ce qui précède, deux axes d'intervention pourraient être privilégiés : les mesures qui pallient l'absence de marché (crédit, assurance) et les mesures qui pallient l'incertitude et font obstacle à toute anticipation rationnelle (risque prix et aussi modification de la réglementation).

1. Les premières font référence aux outils de financement auxquels n'ont pas suffisamment accès les ruraux : institutions publiques (banques de développement et fonds de développement ou fonds calamité) ou privés (appui aux initiatives privées et principalement IMF en secteur rural).
2. Les secondes renvoient d'une part à l'amélioration de la gouvernance et donc souvent à l'appui aux institutions (des ministères aux Cours de justice et à la réforme des corps intermédiaires) et d'autre part à l'intervention sur les marchés. La prévisibilité des prix – plus que leur hausse moyenne – a été le moteur du développement agricole dans la plupart des contextes économiques favorisant les initiatives de production des producteurs.

5.2. Redéfinir ou réaffirmer le rôle des différents acteurs

Le discours normatif sur les politiques économiques évolue et on reconnaît volontiers le bien-fondé de la multiplicité des maîtres d'œuvre des mesures de politiques publiques. On associe les acteurs économiques à la maturation de la décision et on leur confie un rôle précis dans l'exécution et le suivi des prescriptions.

Il est convenu de dire que les partenariats public-privé doivent être renforcés. Il n'en reste pas moins que les prérogatives de chacune des institutions peuvent être réaffirmées. Quatre critères principaux sont invoqués pour définir la répartition des rôles⁵⁰ :

- l'emprise spatiale du problème à traiter ;
- la capacité à faire respecter les règles ;
- la capacité à mobiliser les ressources ;
- l'emprise de la mesure.

5.2.1. La normalisation et la place relative de l'Etat face aux professionnels

Les questions réglementaires qui doivent impliquer des devoirs équivalents pour tous mettent en jeu la capacité de l'Etat à faire respecter la loi. Il en est de même des contrôles aux frontières. A l'aune du critère de capacité à faire respecter les règles, l'Etat doit donc occuper une place privilégiée dans la mise en place et le contrôle des normes. Pourtant, la question n'est pas évidente. La mise en œuvre d'une politique de qualité, incluant l'ensemble des normes de production et de commercialisation - dont la traçabilité - implique une collaboration entre les organes normalisateurs et les opérateurs économiques. Si les processus de contrôle doivent revenir à l'Etat, les associations de producteurs se montrent motivées à garantir la réputation de leurs membres en mettant en œuvre des processus d'auto-contrôle qui assurent la discipline interne.

Les interprofessions sont des instruments efficaces de relais de la politique et concrétisent l'adhésion des parties prenantes aux orientations souvent co-écrites avec l'administration. Par un mouvement de balancier salutaire, il n'est pas exclu que ces formes de coordination débouchent sur l'émergence de formes de co-gestion des filières à l'image des offices ayant existé en Europe et dont le caractère paritaire serait – s'il est besoin de rassurer les bailleurs sur ce point – assez différent de la conception bureaucratique des anciennes caisses de stabilisation en Afrique de l'ouest. Actuellement, les interprofessions ont des rôles variables dans l'organisation des filières. Selon le contexte, leurs missions vont de la mise en œuvre de plans d'actions élaborés par l'Etat, en mobilisant pour cela l'ensemble des opérateurs privés (ex. le Comité Interprofessionnel céréales au Burkina Faso), ou de la gestion de filières autrefois administrées (ex. coton en Afrique de l'Ouest, café-cacao avec le CICC au Cameroun), à la structuration et l'élaboration de stratégies de souveraineté alimentaire (ex. du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest) en passant par le déploiement de filières « non-traditionnelles »

50 Daviron B. ; Faivre Dupaigne B. ; Ribier V. ; Rolland JP. ; Voituriez T. ; Manuel d'élaboration des politiques agricoles ; Agridoc ; 2004

sur des marchés de niche (ex. la table-ronde filière karité au Burkina Faso). Dans la réalité, la participation de l'Etat à ces processus est souvent fonction des enjeux stratégiques dont la filière est porteuse : importance dans la sécurité alimentaire, source de devises et/ou d'emplois, répartition équitable des revenus aux producteurs,...et parfois de l'intérêt privé que les représentants de l'Etat peuvent avoir dans les filières.

5.2.2. Un rôle de l'Etat comme fournisseur de certains biens et services

A l'inverse, le mouvement de retrait généralisé de l'Etat de fonctions productrices dans le sillage de l'ajustement structurel semble s'infléchir.

Les économies d'échelle nécessaires à la mise en place de systèmes de compensation financière, de garanties couvrant les risques co-variants, motivent – à l'image des monopoles naturels dans le secteur industriel – l'intervention de l'Etat (voire son retour) sur des fonctions d'appui aux marchés émergents : crédit rural, assurance calamité, appui à la production (formation initiale et vulgarisation technique). L'idée de Banques de développement ou de Banques agricoles refait surface. Indirectement, les critères de gestion de l'Aide publique au développement poussent à l'expansion de l'aide budgétaire et donc indirectement à une remise en selle de l'Etat. La montée en puissance des programmes d'aide au commerce (entendus au sens large selon les catégories de l'OMC) permettent un spectre assez large d'intervention dont la CEDEAO veut s'emparer⁵¹.

Il y a donc une opportunité pour redonner à l'Etat les moyens d'une politique plus volontariste avec des investissements dans différents secteurs :

- des infrastructures : les pistes rurales pour garantir l'écoulement des produits agricoles en toute saison, l'eau potable pour limiter les risques zoonosés et les contaminations, les installations portuaires, aéroportuaires et plateformes routières ou ferroviaires à proximité de marchés de gros à construire en périphérie de capitales régionales ;
- des banques de développement qui financent l'investissement agricole et permettent le refinancement d'institutions financières et d'assurances de proximité.

51 L'OMC reprend les catégories définies par le CAD/OCDE dans ses « lignes directrices » pour renforcer les capacités commerciales. Les types d'intervention sont ceux identifiés dans la base de données OMC/OCDE du Programme de Doha pour le développement sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce. Il s'agit de : 1- les politiques et réglementations commerciales ; 2- le développement du commerce ; 3- les infrastructures liées au commerce ; 4- le renforcement de la capacité de production ; 5- l'ajustement (fiscal notamment) lié au commerce ; 6- les autres besoins liés au commerce. Le renforcement de la capacité de production fait donc explicitement partie des axes de l'aide au commerce. La CEDEAO déclarait en juillet 2007 à propos de ce renforcement de la capacité de production que « l'accompagnement du secteur agricole n'est pas envisagé dans une logique de compensations des impacts négatifs de l'APE. L'accompagnement est considéré comme l'ensemble des mesures devant permettre à l'APE d'atteindre les objectifs d'intégration régionale, de lutte contre la pauvreté et d'insertion positive dans les marchés internationaux » ; en clair les « aides au commerce » doivent se conformer aux orientations définies par la CEDEAO et non l'inverse.

5.2.3. Passer de la représentation professionnelle à l'action économique efficace

Les programmes de professionnalisation, les projets de renforcement des capacités, les appuis aux organisations de producteurs ont fait florès depuis les années 80. Outre un élan démocratique, il faut voir aussi dans la promotion de la participation des producteurs aux orientations politiques, une compensation du retrait de l'Etat de missions de services public en direction de l'agriculture et la concession de parcelles de pouvoir aux OP au sein d'organisations de filières, alors que le revenu agricole chutait. Cet effort a permis de jeter les bases d'une véritable émergence d'un pouvoir économique et d'une capacité de gestion accrues. L'appui aux organisations de producteurs doit viser à établir un rapport de force plus équilibré entre des opérateurs économiques souvent défavorisés dans les relations avec leurs clients et leurs fournisseurs. Leur participation à la définition de politiques procède de cette logique de rééquilibrage du « biais urbain » mais ne sera crédible que si les revendications des OP (et leur tonalité essentiellement syndicale) débouchent sur des propositions de mesures concrètes faisant un minimum consensus. Désormais, les OP ont besoin de devenir, au-delà du discours corporatiste, porteuses de projets économiques viables, de propositions concrètes d'activités génératrices de valeur ajoutée et d'une vision dynamique de l'agriculture.

5.3. Construire un marché régional dans un environnement économique stable

Mais fixer des objectifs concrets de croissance de la production exige que l'on aide les producteurs à accroître leur offre et en même temps que l'ensemble régional et les Etats créent un environnement favorable.

La dépendance des pays du Sud vis-à-vis de leurs clients potentiels au Nord passe par la poursuite de la participation aux négociations multilatérales, en particulier pour des pays ayant développé des marchés d'exportation. Toutefois, une remise en cause, dans le cas de l'agriculture, de l'argument du rattrapage par la pression compétitive internationale permettra de s'atteler à la question de l'offre. L'enjeu majeur est donc la saisie des opportunités régionales ; le basculement de la proportion population rurale/population urbaine en Afrique de l'ouest, le coût de l'énergie et les tensions migratoires doivent inciter à favoriser les échanges locaux et régionaux. Pour le secteur majeur en termes d'emplois et de création de richesse – l'agriculture - qui a su se maintenir en dépit des contraintes qui limitent sa productivité, la question de politiques plus favorables au soutien des prix et plus encore à leur stabilisation n'est-elle pas la priorité pour sortir de la trappe de la pauvreté et enclencher un processus d'accumulation ? La question commerciale se déplacerait alors de celle sur les entraves au commerce à celle de la préservation de conditions du maintien des prix dans des entités régionales. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), dans son rapport 2006, a admis la légitimité du rôle de la protection dans le développement économique ; le G33⁵² a fait des propositions offensives de mesures de sauvegarde qui se

⁵² Groupe de 42 pays en développement constitué lors de la conférence de Cancun de l'OMC

rapprochent d'une tarification variable. La communauté des bailleurs ne devrait donc pas manquer de rouvrir le débat.

Une approche systémique nouvelle : quelques exemples de rôles des acteurs dans la gestion de mesures favorisant le bon fonctionnement des marchés

Mesure	Initiative	Réussites	Faiblesses	Financement	Partenariat
Conception des politiques agricoles nationales	Secteur public	Lois d'orientation agricole(Mali, Sénégal)	Administrations affaiblies par les politiques d'ajustement structurel	+	Entre administrations et acteurs des filières (organisations professionnelles agricoles (OPA), entreprises agro-alimentaires...)
Conception des politiques agricoles régionales	Secteur public	Existence de l'ECPWAP	Faiblesse de l'intégration régionale et absence de moyens d'application	+	Entre administrations et acteurs des filières (OPA, entreprises agro-alimentaires...)
Construction d'infrastructures de transport	Secteur public et opérateurs privés	Priorité du NEPAD et des bailleurs de fonds		+++	Entre Etats et BTP
Normes sanitaires et techniques : définition et application	Réglementation publique + initiatives privées	Emergence de produits équitables + quelques appellations d'origine (coton, vanille)	Risque de difficulté de commercialisation des produits locaux	+++	Entre organismes de normalisation
Gestion des marchés	Secteur public en partenariat avec les organisations professionnelles	Emergence de partenariat public-privé pour certaines filières d'exportation	Les privatisations ont déstructuré les systèmes publics	++	Entre administrations et OPA
Construction d'infrastructures de marché : marchés physiques favorisant les échanges	Public	L'urbanisation favorise la mise en place de marchés physiques	Les marchés sont pour le moment essentiellement informels	+++	Entre administrations, spécialistes et commerçants
Favoriser l'accès aux financements bancaires	Secteur bancaire privé appuyé par des politiques publiques incitatives	Développement rapide de la microfinance	Peu de crédits agricoles	+++	Entre institutions financières et OPA

Développer la couverture des risques climatiques	Secteur public et bailleurs de fonds	Expériences existantes en Amérique latine	Pas de réseau en Afrique	+++	Entre bailleurs de fonds et assureurs
Développer la couverture des risques de marché	Secteur public et bailleurs de fonds	Fond de lissage coton	Pas d'acteurs privés et systèmes publics dissouts	+++	Entre bailleurs de fonds et assureurs
Création de groupements professionnels de commercialisation	Initiatives des professionnels appuyés par des politiques publiques incitatives	De nombreux groupements structurent le monde paysan	Approche entrepreneuriale peu développée	++	Entre organisations professionnelles
Développer le secteur agroalimentaire et le négoce	Secteur privé	Emergence d'acteurs privés issus de la libéralisation	Les IAA sont trop peu nombreuses	++	Entre crédits bancaires et avec la distribution
Favoriser l'information des agriculteurs	Experts professionnels et	Nombreuses initiatives s'appuyant sur le développement de la téléphonie mobile	Faible diffusion d'Internet	++	Entre experts, OPA et interprofessions

BIBLIOGRAPHIE

ABIASSI, E.,(2006) Etude sur les instruments de régulation des importations commerciales de riz au Bénin, 2006.

ALBY-FLORES, V., FAIVRE DUPAIGRE, B., VOURC'H., A., YERIMA, B., (2006). "Accords de Partenariat Economique et Dynamique des Flux Commerciaux". Paris, IRAM: 152.

BAKO ARIFARI N, (2005) « La corruption dans les transports et la Douane au Bénin, au Niger et au Sénégal », Etudes et Travaux n°41, décembre 2005, LASDEL

BANQUE MONDIALE, (2001), document projet : « Afrique, stratégie de développement rural, de la théorie à la pratique », le point en 2001

BARD, M. C., COSTE, J., SOULE, B.G., (2004). "Analyse de la compétitivité des filières tomates et pomme de terre." Economie Régionale Echanges Regionaux: 52-71.

BOUSSARD, J.M. (DIR.), DELORME, H., (2007) « la régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement », L'Harmattan.

BOUTRAI, J., HERRERA, J., BOBDA, J. (1992). "Bétail, Naira et Franc CFA". ORSTOM. Paris: 18.

CADOT,O., DE MELO,J., PONDARD, E.,(2006), « Evaluating the consequences of shift to a value-added method for determining origin in EU PTAs », rapport ADE

CHAO-BEROFF R., (2000). « Présentation du marché financier rural malien » Inter-réseaux, groupe de travail « Financement de l'exploitation agricole dans les pays en développement », 2000. Réunion n° 4, Le marché financier rural au Mali.

CIRAD/CERISE, (2002), Résumé exécutif du séminaire de Dakar « Le financement de l'agriculture dans un contexte de libéralisation : quelle contribution de la microfinance? » 21-24 janvier 2002 , organisé par CIRAD/ CERISE/ ENDA/ FIDA/ CTA/ MAE à Dakar, Sénégal.

CLUB DU SAHEL, (1999) : La hausse des prix des céréales au Niger, conséquences sur la sécurité alimentaire des populations. Synthèse – OCDE, janvier, 24 p.

CORONEL, C., LIAGRE, L., (2007) ; La concertation dans les filières agricoles en Afrique ; Note thématique n°4 ; IRAM, juin 2007

CSAO, (2006), Atlas Régional des transports et des télécommunications dans la CEDEAO, 2006

CTA (2003). "Etude des conséquences de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires sur les pays ACP". Etude Cerrex Ltd. UK.: 108.

- DAVIRON, B. ; FAIVRE DUPAIGRE, B. ; RIBIER, V. ; ROLLAND, J.P. ; VOITURIEZ, T. ; (2004), « Manuel d'élaboration des politiques agricoles » ; Agridoc ; 2004
- DEMBÉLÉ, N. AND J. STAATZ (2000). Response of cereals traders to agricultural market reform in Mali. Democracy and Development in Mali. R. D. a. S. J. Bingen J.: 145-165.
- DISDIER A.C. (2006), « Les normes en tant que barrières non tarifaires », intervention au colloque FARM, novembre 2006
- DISDIER, A. C., FONTAGNE, L., MIMOUNI, M., (2006). Les normes en tant que barrières non tarifaires. Intervention au colloque Farm, novembre 2006.
- DISDIER, A. C., FONTAGNE, L., MIMOUNI, M., (2007). "The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from SPS and TBT Agreements." CEPII Working Paper, n° 4.
- DOLIGEZ, F., (2000), in Risques et sécurisation du crédit rural, contribution au groupe de travail de l'Inter-Réseaux ; Août 2000. IRAM.
- DOLIGEZ, F., WAMPFLER, B., (2007) « Politiques publiques de microfinance et financement de l'agriculture, enjeux et débats » ; colloque FARM, novembre 2007
- DOLIGEZ, F., (2008), BIM du pôle micro-finance ; janvier 2008
- ECOWAS (1983), « Decision A/Dec.1/5/83 relating to the adoption and the implementation of a single trade liberalisation scheme for industrial products originating from member states »
- ECOWAS (2007,)Réunion technique des institutions sur l'initiative portant sur la monnaie unique de la CEDEAO" (Accra, 25-27 septembre 2007).
- EGG, J., (coord.), (1993), L'économie agricole et alimentaire du Niger : vers une intégration au marché du Nigeria ?- Club du Sahel – CILSS.
- EGG, J., (1999), - Etude de l'impact de la libéralisation sur le fonctionnement des filières céréalières au Mali. Rapport de synthèse.- Bamako : PRMC, 78 p. ;
- EGG, J., (coord.), MICHELS, D., BLEIN, R., ALBY FLORES,V.,(2006) ; Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger ; Iram ; 2006
- ENGLISH, P. (2006). "Etude Diagnostique sur l'Intégration Commerciale (EDIC) du Cadre Intégré pour l'Assistance Technique Liée au Commerce". Aide-mémoire, Banque Mondiale.
- ENSMINGER, J. (1996). Making a Market. New York, Cambridge University Press.
- FAIVRE DUPAIGRE, B., ALBY-FLORES V. , VOURC'H., A., YERIMA, B.,LIPCHITZ A. (2007) « Accords de partenariat économiques et dynamique des flux commerciaux régionaux ». Documents de travail AFD n°39, mars 2007
- FAIVRE DUPAIGRE, B., EYCHENNE, D., ALLAHOURY, A., GADO, B., KOURE, A., (2006), « Propositions pour une politique rizicole au Niger » ; Iram, 2006, pp. 72-88

FONTAGNE, L., MIMOUNI, M., (2001). "L'environnement, nouvel obstacle au commerce des produits agricoles et alimentaires." *Economie Internationale* 87: 63-87.

GOUVERNEMENT DU NIGER, Ministère des Finances (2000), *Analyse des liens économiques entre le Niger et le Nigeria*.

GRANOVETTER, M. (2000). *La Marché Autrement, les réseaux dans l'économie*. Paris, Desclée de Brouwer.

HAMADOU A. , 1997. – « Libéralisation du commerce des produits vivriers au Niger et mode d'organisation des acteurs privés. Les réseaux marchands dans le fonctionnement du système de commercialisation des céréales. » - Thèse de doctorat (dir. Ph. Lacombe et J. Egg), Montpellier : ENSAM, juillet, 340 p.

HAMADOU, S. (1999). *Etude sur la hausse des prix des céréales au Niger : constats et analyse des principaux déterminants*. Club du Sahel, janvier, 26 p

HARRE, D. (1993). *Les hommes d'affaires en Côte d'Ivoire. L'insertion des Malinkés du Kabadougou dans l'économie contemporaine. Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest*. E. GREGOIRE, LABAZEE, P., Karthala-ORSTOM: 221-260.

HENSON, S., LPADER R et al (1999). "The impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries exports of agricultural and food products". World Bank.

LE BIGOT, C., RIBIER, V., (2004), "Normes sanitaires et commerce international; le cas des exportations des pays ACP vers l'Union européenne"; Agridoc; 2004.

LESAFFRE D., 2000. « A propos de l'offre et de la demande de financement du monde rural en Afrique de l'Ouest ». BOAD.

LESAFFRE, D., PESCHE, D., (2002) « Microfinance et sécurisation du crédit aux exploitations familiales »; Séminaire International sur le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de la libéralisation ; Dakar ; 2002.

LIAGRE, L., BALAMI, D.H., NGARADOUM, D., LIENOU, F., (2004a). "Récentes évolutions et enjeux futurs du commerce du bétail entre le Tchad et le Nigéria". Paris, Lares-Iram: 72-103.

LIAGRE, L., BALAMI, D.H., NGARADOUM, D., LIENOU, F., (2004b). "Echanges régionaux de bétail entre Nigeria et pays voisins". Iram. Paris.

LIPCHITZ, A. (2007). « Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires ». Documents de travail AFD n°36. Janvier 2007

MUTASA, M., NYAMANDI,T., (1998). "Report of the survey ont the identification of food regulation and standards within the Africa region Codex member countries that impede food trade". Harare.

NATIONS UNIES, (2007), « Examen collégial volontaire des politiques de concurrence de l'UEMOA, du Benin et du Sénégal »; Nations Unies; Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ; New York et Genève, 2007.

OTSUKI, T., WILSON, J.S, SEWADEH, M., (2001). "What Price Precaution? European Harmonisation of Aflatoxin Regulations and African Groundnut Export." *European Review of Agricultural Economics* Vol. 28, No. 3: 263-284.

PORTAIL MICRO FINANCE, http://www.lamicrofinance.org/resource_centers/finrur/article/16265/

SOULE, B.G., (2004), "La dynamique régionale: des mutations économiques sur fond de crises politiques" in *Economie régionale, Lares-Iram*, 11-32.

SOURISSEAU (2000). "Premier bilan de la libéralisation des céréales au Burkina Faso". Iram. Paris: 110.

UEMOA, « protocole additionnel de l'UEMOA n°III/2001 », janvier 2003.

UEMOA, Directive n°02/ 98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA.

UPMF (2007), « les territoires du nepad en Afrique de l'Ouest et du Centre », UPMF Grenoble, 2007.

ANNEXE 1 : LES NORMES SANITAIRES

a) Les normes dans l'Union européenne

L'Union européenne dispose d'une législation très étendue, les prescriptions en matière sanitaire et phytosanitaires dépassant le millier⁵³ ; elles peuvent d'être d'ordre général comme par exemple les normes relatives aux pesticides et les limites maximales de résidus de pesticides (LMR) ou spécifiques à un produit donné. Du point de vue des relations avec les pays ACP, trois réglementations sont déterminantes : celle relative à l'alimentation et qui définit la responsabilité d'un importateur d'assurer la traçabilité du produit aux différents stades de la filière, celle relative à l'hygiène qui définit les contrôles nécessaires à la mise en marché et généralise la méthode HACCP (analyse des risques et contrôle des points critiques), celle relative aux limites maximales des résidus des pesticides. Le principe de précaution est devenu une ligne de conduite qui valide la prise de mesures d'interdiction temporaires lorsqu'existe une incertitude scientifique sur l'inocuité d'un produit. C'est en vertu de ce principe que des restrictions de commerce sont imposées (par exemple sur le bœuf aux hormones, sur les OGM, sur les poulets aseptisés etc.). Une telle pratique n'est pas conforme aux accords SPS et peut donc faire l'objet de plaintes dans le cadre de l'OMC. D'autres éléments peuvent être avancés par l'UE pour limiter le commerce qui ressortent plus des obstacles au commerce et qui s'appuient sur des considérations de bien-être des animaux lors des transports, de l'élevage ou de l'abattage, l'environnement, l'étiquetage, la traçabilité, la composition alimentaire par exemple en produits OGM.

b) L'incidence des normes SPS sur les échanges :

Un recensement effectué en 2001⁵⁴ montre qu'une part très importante du commerce est affectée par les mesures SPS : les trois quarts des produits sont affectés par les mesures SPS dans au moins un pays importateur. Seuls 1,5% des produits agricoles ne sont aucunement concernés par ces mesures. Les produits les plus affectés (pour plus de 80% de leur commerce) sont les plantes vivantes et les fleurs, les viandes et les produits d'origine animale, les huiles, les poissons et crustacés. En proportion de la valeur du commerce, l'ordre est quelque peu différent, avec les fleurs en première position, le cacao, le coton puis le sucre de canne et le thé viennent ensuite⁵⁵. Le nombre de notifications a considérablement cru parallèlement à la tarification imposée par l'OMC et qui s'accompagnait d'une baisse des tarifs douaniers : elles sont passées de 300 en 1981 à 2700 à la fin des années 90. Les mesures peuvent prendre la forme d'autorisations, de prohibitions, de surveillance préalable, de quota, de dépôts de garantie ou résulter de situations de monopoles.

⁵³ cité par Le Bigot et Ribier (2004) ; cette étude fait une analyse des mesures SPS appliquées par l'UE sur les exportations des pays ACP

⁵⁴ Fontagné L., Mimouni M., 2001, « L'environnement, nouvel obstacle au commerce des produits agricoles et alimentaires », *Economie internationale* n°87, pp.63-87

⁵⁵ Disdier A-C. (2006) Les normes en tant que barrières non tarifaires, intervention au colloque FARM, novembre 2006

La situation est contrastée selon les Etats. On considère l'Union européenne comme relativement libérale avec seulement 20 à 25% des importations de ses membres affectées contre plus de 60% aux Etats Unis⁵⁶. Les pays qui imposent les plus fortes contraintes sont paradoxalement les pays du groupe de Cairns. Les différences s'observent aussi entre produits. D'une manière générale, les normes sanitaires nationales (donc plus sévères) sont édictées par les pays développés en majorité pour des produits qu'ils produisent. Ainsi, dans l'Union Européenne, le socle de normes du Codex alimentarius suffit comme référence principalement pour les produits tropicaux.

Les listes de pesticides donnant lieu à restriction aux importations dans l'UE sont plus étendues que celles du Codex. A chaque produit alimentaire correspond en général plus de 100 pesticides voire 150 dont les LMR sont mentionnées, contre quelques dizaines au plus dans le Codex. Pour les fruits et légumes l'écart est souvent de 160 à 5 par produit. Les LMR comparées à celles du Codex montrent en outre que pour les mêmes pesticides, les LMR sont plus sévères dans la législation européennes que dans le Codex alors que pour les fruits, les normes peuvent être plus sévères pour certains fruits (ananas, agrumes, fruits de la passion, avocats) et plus laxistes dans d'autres (papayes, mangues, pamplemousses). Incidemment, on notera que les légumes sont plus susceptibles de concurrencer la production européenne que les fruits tropicaux, ceci pouvant expliquer cela.

Les PMA sont connus pour avoir des exportations faiblement diversifiées. Ils sont donc particulièrement vulnérables au ciblage des mesures SPS ou OTC même si les produits concernés sont en faible nombre. Il apparaissait à la fin des années 90 que les PMA sont les plus touchés avec 40% de leur commerce assujetti. Pourtant, seuls une cinquantaine de produits (au sens de la nomenclature harmonisée à 6 chiffres) sont concernés contre 80 environ pour des pays plus développés.

Des modèles d'impact des normes sur les échanges ont été élaborés. Ils s'inspirent de modèles de gravité du commerce (basés sur le poids des économies qui échangent et de leur « distance »). Dans le cas de la banane, l'application d'une norme mondiale à hauteur de celle de l'Union européenne aurait pour effet de pénaliser les exportations des pays concentrant leurs approvisionnement vers des destinations relativement plus laxistes (pays producteurs d'Asie vers le Japon notamment) alors que les pays africains déjà aux standards européens n'auraient pas à en souffrir. L'assouplissement de la norme au niveau de la norme états-unienne, selon ce modèle, favoriserait au contraire les pays africains (qui doubleraient leurs exportations). La norme du Codex serait encore plus favorable.

Les normes sur l'aflatoxine qui concernent principalement les céréales et oléagineux sont également bien plus sévères dans l'UE que dans le Codex, pour un gain en terme de santé publique jugé complètement disproportionné⁵⁷. Entre 1975 et 2002, le taux d'aflatoxine présente dans les produits circulant en Europe est régulièrement revu à la baisse⁵⁸. Les principaux pays touchés par cette mesure sont des PED. Par rapport aux normes internationales du Codex, les mesures prises par l'Union Européenne, auraient limité les exportations africaines, en direction de l'Europe, d'un

⁵⁶ l'étude de Disdier A-C. (2006) évoque les chiffres respectivement de 6,6% et 23,7%

⁵⁷ cf. Le Bigot.

⁵⁸ OTSUKI, (2001)

montant de 670 millions de \$ US en 2002. Plus récemment et plus généralement une étude⁵⁹ montre que les normes sanitaires et phytosanitaires freinent les transferts des PED et des PMA vers les pays de l'OCDE. En revanche ces normes ne limitent pas les niveaux d'échanges entre pays de l'OCDE.

Les mesures SPS sont donc susceptibles, au même titre que des tarifs, de générer création et diversion de commerce.

c) les difficultés rencontrées par les PED

Des enquêtes ont cherché à déceler les principales difficultés rencontrées par les exportateurs ou les institutions du Sud pour affronter les mesures SPS⁶⁰. Les réponses émanent des bureaux du Codex alimentarius de chaque pays ce qui peut légèrement biaiser le point de vue global mais elles soulignent avant tout le manque de ressources financières pour assurer un contrôle des aliments. Ceci revoie naturellement à la question de l'encadrement de la production (par exemple les contrôles laitiers) et aux dispositifs de suivi des processus (traçabilité, points critiques) ainsi que des contrôles a posteriori. Les aspects pratiques de réalisation des tests et des démarches d'inspection sont également mis en avant. On peut d'ailleurs ici montrer que cette difficulté conduit à un cercle vicieux dans lequel face aux difficultés de contrôle au Sud, les pays importateurs témoignent de leur manque de confiance vis-à-vis des administrations des pays exportateurs en imposant des cahiers des charges très précis, difficiles à mettre en œuvre, ce qui complique encore la tâche des institutions au Sud... Par exemple, l'Union européenne n'accepte l'importation de produits agro-alimentaires qu'après inspection sur place par l'organisme européen compétent, l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV).

La prise en compte des mesures SPS elle-même pose des problèmes, au-delà de toute considération sur la qualité effective des aliments à exporter. La « gouvernance » des mesures SPS de la part des pays du sud bute également sur leur incapacité à tirer les conséquences en terme de processus de production des exigences des mesures SPS et à intervenir de façon efficace aux procédures de règlement des différends et de façon plus large à construire des argumentaires contradictoires⁶¹.

Les caractéristiques des marchés interviennent indirectement dans ces incapacités dans la mesure où leur fragmentation, la forte atomité des producteurs, leur faible encadrement technique limitent les possibilités d'harmonisation des procédés de fabrication ou des systèmes de culture nécessaires au respect des normes. Les systèmes de traçabilité et d'assurance qualité sont également rendus prohibitifs dans de telles conditions.

L'enquête citée précédemment a également montré que selon les dires des exportateurs, les produits les plus affectés par les mesures SPS à l'entrée dans l'UE étaient les poissons et les produits de la mer ainsi que les viandes et les produits carnés : 61% et 51% respectivement des pays enquêtés auraient été empêchés d'exporter ces produits en raison des mesures SPS.

⁵⁹ DISDIER, (2007)

⁶⁰ Mutasa MP., Nyamandi T. (1998), Report of the survey on the identification of food regulation and standards within the Africa region Codex member countries that impede food trade ; Harare,

⁶¹ Henson S., Loader R et al. 1999, The impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries exports of agricultural and food products, World Bank.

Vu du côté de l'importateur (l'UE), ces limitations semblent justifiées au regard des résultats des contrôles faits sur les produits. L'analyse des notifications de la Commission européenne⁶² pour l'année 2002 met en lumière la part prépondérante des cas litigieux sur les poissons, crustacés et mollusques (pour 26% des notifications) et sur les viandes et produits carnés (23%) et dans une moindre mesure les fruits et légumes (14%). Les contaminations à l'origine de ces alertes sont pour un tiers d'origine chimique (donc dépassement des LMR) et pour un cinquième microbiologiques, les premières affectant principalement les produits végétaux, et les secondes les produits animaux. Dans le cas de l'exportation de poisson kenyan, on a vu ainsi une chute de 69% puis 64% des exportations vers l'UE en 1998 puis 1999 à la faveur de la découverte de salmonelles puis de résidus de pesticides dans des lots importés.

Les fondements sanitaires se convertissent parfois en purs obstacles administratifs comme l'illustre l'exemple cité par Le Bigot et Ribier du fromage mauritanien dont l'exportation était nécessaire à la rentabilité de la filière locale pourtant soutenue par des bailleurs internationaux. Ce fromage, étant fabriqué à partir de lait de chamelle, n'entrait pas dans les catégories de la Commission européenne qui ne concerne que les laits de bovins, ovins ou caprins. La Mauritanie est considérée comme inapte à exporter des produits animaux vers l'UE (mais le lait de chamelle n'existe pas comme produit animal aux yeux de cette dernière) et les compétences des services vétérinaires mauritaniens ne sont pas agréées par l'Office alimentaire et vétérinaire de l'UE. Enfin, plus de dix ans après les premières tentatives d'exportations (et trois FED plus tard !), il reste en 2007 à concrétiser la construction d'un laboratoire de contrôle vétérinaire en Mauritanie qui aurait théoriquement permis de lever l'obstacle à l'exportation.

⁶² CTA, 2003, Etude des conséquences de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires sur les pays ACP ; Etude Cerrex Ltd, UK, 108 p.

ANNEXE 2 : LES NORMES TECHNIQUES

a) L'impact sur les exportations vers l'UE

Les règles d'origine limitent assez peu les exportations des biens agricoles des pays de la CEDEAO vers les pays européens. Les biens produits ou/et ayant subi plus de deux étapes de transformation en général (il existe de nombreux contre exemples) bénéficient des avantages tarifaires concédés aux biens issus de la zone ACP. Pour les produits industriels, même à base agricole comme le coton, il y a peu de chance que les pays de la CEDEAO ne soient utilisés que comme plateforme de transit avec des transformations mineures : compte tenu des infrastructures déficientes, du coût de l'énergie, les coûts de transformations en Afrique de l'ouest sont souvent supérieurs aux avantages liés aux exonérations de taxes concédés par l'UE. Par exemple, un textile chinois en coton devrait subir deux étapes de transformation en Afrique de l'Ouest pour bénéficier des avantages tarifaires spécifiques à ces derniers pays pour entrer en Europe. Le coût du transport de Chine en Afrique de l'Ouest plus les coûts de transformations dépassent généralement les avantages liés aux réductions tarifaires. Il est alors peu intéressant d'utiliser l'Afrique comme cheval de Troie du marché européen.

En revanche, pour les produits agricoles peu transformés, l'Afrique de l'ouest peut être une porte d'entrée du marché européen, intéressante pour des investisseurs. Certaines multinationales se sont ainsi implantées pour profiter des préférences et développent des productions de plantation : c'est le cas des producteurs de bananes (Chiquita en RCI, Dole en RCI et au Cameroun), d'ananas (Dole en RCI), de caoutchouc (Firestone au Liberia), de sucre (Schaeffer et des investisseurs chinois au Mali) pour ne parler que de la production et non du commerce réalisé aussi par des traders internationaux. L'utilisation des règles d'origine conduit alors à des convoitises sur les ressources foncières, par exemple dans la zone irrigable de l'Office du Niger, les modèles encouragés par la puissance publique pour les nouveaux aménagements sont avant tout agro-exportateurs.

b) Les évolutions de la part de l'UE

En 2005, la Commission européenne a lancé un processus de réforme de ses règles d'origine dans le cadre des accords préférentiels. Elle cherchait à les simplifier et à les rendre plus favorables au développement tout en améliorant les procédures de contrôle. La réforme du système en direction du SPG aurait été la première étape. L'idée première était de généraliser le principe de la part de valeur ajoutée créée pour fixer l'origine d'un produit. On parle de seuils de 60% qui équivaldrait à la règle moyenne actuelle⁶³ voire 45 ou 30% pour les PMA avec des aménagements pour des secteurs sensibles (produits agricoles, de la pêche, textiles et habillement) en argumentant que de tels seuils rendraient vain l'arbitrage entre coût de transaction pour bénéficier du statut de bénéficiaire et perte d'impôt au renoncement au bénéfice du SPG⁶⁴. Cette possibilité a le mérite de la simplicité

⁶³ l'étude ADE (2006) parle précisément de 56%

⁶⁴ les exportateurs bénéficiaires potentiels des préférences opteraient, à ces niveaux de seuil pour le bénéfice de la préférence.

apparente en fixant un critère unique. Il pose néanmoins des problèmes de mesure et pour les PED dont les coûts des matières premières sont élevés relativement aux salaires, ne résolvent pas la question du seuil d'éligibilité. Une autre option consisterait à considérer le changement de ligne tarifaire, avec l'inconvénient que cela induirait parfois des conditions plus restrictives que les règles actuelles et celles basées sur le degré d'ouverture. L'option de compromis qui créerait le moins de chamboulement pour les exportateurs consisterait à simplifier le système actuel sur une base produit par produit. Pour les poissons pêchés hors des eaux territoriales, il s'agirait de prendre en considération le drapeau et l'immatriculation de l'armement (et non plus la nationalité de l'équipage). Du point de vue de la « cumulation », il s'agirait de combiner sévérité des critères et relâchement du périmètre de la région d'origine. Pour les informations, elles pourraient être fournies directement par les exportateurs à charge pour eux d'obtenir un enregistrement et des agréments auprès de leur administration. Les autorités nationales devraient alors mettre en place un système de monitoring et d'assistance technique (aux exportateurs). De telles analyses et l'option privilégiée par l'UE (le seuil de valeur ajoutée) est en cours de discussion avec les Etats-membres et avec les pays bénéficiaires des préférences. Les pays ACP semblent réticents au passage à la VA contenue et la France privilégierait la solution de compromis.

c) Règles d'origine au sein de la CEDEAO

Les Etats de la CEDEAO avaient décidé en mai 1983 de s'engager sur la voie de la libéralisation du commerce régional des produits industriels avec des périodes transitoires adaptées au niveau de développement des pays⁶⁵. Les entreprises devaient progressivement s'inscrire au « trade liberalization scheme ». Afin de bénéficier du traitement préférentiel, les produits industriels doivent être agréés au régime par le Secrétariat exécutif (en 2004, au total, 404 entreprises avaient reçu 1 074 agréments portant sur environ 1 500 produits). La plupart de ces entreprises se trouvent au Nigeria (171), au Ghana (113), et en Côte d'Ivoire (44). En 2000, seulement huit pays [sur 15] ont éliminé les barrières tarifaires au titre du Schéma de Libéralisation des Echanges sur les produits du cru. Il s'avère qu'en réalité les produits de ces entreprises sont taxés à l'entrée des pays de l'UEMOA et finalement, le commerce avec le Nigeria est privilégié.

Le certificat d'origine de la CEDEAO n'est pas formellement demandé du côté nigérian. Il n'a aucune valeur aux yeux des officiels nigériens qui exigent en lieu et place de celui-ci, le « Combined Certificat of Value and Origine » (CCVO). L'obtention du CCVO n'est pas simple. Délivrée dans la capitale Abuja au centre du pays, elle est sujette à des démarches souvent non explicitement dévoilées ex-ante à l'importateur/exportateur qui peut se faire surprendre lors de l'inspection à la frontière par exemple, lors d'un contrôle sanitaire de la NASDAC qui est une institution de contrôle des normes sanitaires des produits.

Par exemple, le Nigeria exige pour les tissus fabriqués au Bénin, de façon discriminatoire, une série des conditions autres que celles exigées au niveau de la CEDEAO pour les produits industriels. D'abord, il est nécessaire d'avoir l'autorisation d'importer du Ministère des Finances assortie de celle de la NASDAC, ensuite la visite des unités de production du pays exportateur par un comité mixte

⁶⁵ decision A/Dec.1/5/83 relating to the adoption and the implementation of a single trade liberalisation scheme for industrial products originating from member states

d'inspection pour l'agrément, qui comprend des officiels nigériens et ceux du pays d'exportation d'autre part.

Tableau 10 : Exemple d'exigences administratives au Nigeria pour pouvoir exporter

- i) se faire enregistrer au Nigeria Export Promotion Council (NEPC) ;
- ii) être manufacturier ou commerçant de produits fabriqués au Nigeria ;
- iii) avoir un fonds de roulement de 5 millions de nairas et apporter la preuve que les recettes d'exportation sont rapatriées au Nigeria ;
- iv) soumettre au NEPC les données de base de la compagnie d'exportation y compris les résultats d'audits financiers et autres informations sur ses capacités opérationnelles.
- v) S'agissant d'une compagnie manufacturière, les critères de performance suivants sont exigés : 25% de la valeur ajoutée locale – utiliser au moins 20% de la matière première locale – 20% des employés de la compagnie doivent être nigériens – réaliser 20% de croissance dans les exportations et 5% de croissance en capital investissement etc.

Les documents de souscription à Export Expansion Grant (EEG) au nombre de neuf comprennent entre autres :

- i) un certificat d'exportation délivré par NEPC ;
- ii) un certificat d'inspection (the Clean Certificate of Inspection, CCP) et une certification de la qualité ;
- iii) une simple déclaration de biens approuvée par le NCS ;
- iv) la facture définitive de l'exportation ;
- v) la preuve du rapatriement total des recettes d'exportation au Nigeria confirmée par la CBN (Central Bank Of Nigeria) ;
- vi) le certificat de manufacture nigérienne ;
- vii) la facture de chargement du produit.

La difficulté pour les entreprises de se conformer aux règles d'origine les incite à contourner les canaux officiels. Certaines passent dans l'informel, se concentrent sur leur marché national ou traitent avec des importateurs qui se chargent de faire passer les produits en usant de la « proximité » qu'ils ont avec les douaniers de leur pays.

d) Les règles d'origine à l'intérieur de l'UEMOA :

La mise en place du TEC UEMOA a été un processus descendant, élaboré au niveau de la Commission de l'UEMOA et qui s'est peu à peu imposé aux Etats membres à partir de 1996, date officielle d'élimination des droits de douane sur les matières premières d'origine locale (produits du cru) et les produits artisanaux. La catégorisation en quatre classes et la mise en œuvre des mécanismes de

prélèvement selon le principe de transit⁶⁶ à partir du 1^{er} janvier 2000⁶⁷ marquent l'acte de naissance de l'Union douanière. Mais pour parachever le travail, il a fallu notamment préciser les règles d'origine.

Deux catégories de produits peuvent circuler en franchise de droits de douanes au sein des pays de l'UEMOA :

les « produit du cru », c'est-à-dire de l'agriculture, l'élevage ou de la pêche ou de l'artisanat; ces produits peuvent circuler sans certificat d'origine. L'entrée en vigueur du protocole additionnel No. III/2001 en janvier 2003 a introduit la notion de « produits entièrement obtenus » qui élargit la liste des produits du cru ;

les produits manufacturés qui vérifient l'un des trois critères suivants :

être obtenus avec plus de 60% d'intrants d'origine communautaire ;

avoir subi une transformation suffisante, c'est à dire changer de position tarifaire dans la nomenclature harmonisée de l'UEMOA par rapport à l'intrant (dans l'un des quatre premiers chiffres de la nomenclature tarifaire et statistique) ;

avoir une valeur ajoutée (calculée comme la différence hors taxes entre le coût de production et la valeur des intrants importés) supérieure à 30 pour cent du coût de production.

Si c'est le cas, ils bénéficient d'un certificat d'origine.

Jusqu'en 2006, les directions nationales de l'industrie délivraient les agréments pour leur entreprises au titre des critères 1 et 2, tandis qu'une commission au niveau de l'UEMOA statuait pour les agréments au titre du critère 3. Depuis 2006, celui-ci est également du ressort des administrations nationales.

Le bénéfice des règles d'origine n'est octroyé qu'aux produits industriels agréés. En décembre 2005, 443 entreprises étaient concernés et 2250 articles en profitaient.

On a souvent évoqué l'exigence, de la part des douaniers, d'un certificat d'origine pour les produits du cru à l'intérieur de la zone UEMOA (cité en particulier au Bénin). Mais il faut reconnaître qu'à l'inverse, alors qu'en principe les mêmes règles d'origine s'appliquent pour les importations en provenance des pays CEDEAO hors-UEMOA, on observe en pratique que ces règles ne sont appliquées que si les produits ne concurrencent pas les producteurs nationaux.

⁶⁶ Le principe du transit consiste à laisser aux Etats membres le soin de collecter leurs recettes à la différence de la « libre pratique » où la collecte est effectuée dès l'arrivée à la frontière externe de l'union douanière.

⁶⁷ Les Etats devaient dès janvier 1999 adopter quatre catégories mais avec des taux différents de ceux retenus par l'UEMOA et avec quelques exceptions.