



UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE

Initiatives de la Commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché

*Réunion du Groupe de Travail du Secrétariat du Club du
Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) sur le
programme de travail 2011-2012*

Mars 2011

Introduction

En décembre 2010, la sécurité alimentaire a été retenue par les membres du Groupe d'Orientation Politique (GOP) du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE), comme thème central de la réflexion sur l'avenir de l'Afrique de l'Ouest pour 2011 et 2012. Dans ces conditions, il est tout à fait indiqué que la première rencontre de l'année 2011 du Groupe de travail sur les perspectives alimentaires de l'Afrique de l'Ouest, soit entièrement consacrée au thème de sécurité alimentaire.

Une nouveauté est tout de même introduite dans la démarche méthodologique, en ce sens que la réflexion sera menée sur deux déterminants de la sécurité alimentaire à savoir, le peuplement et le marché régional, y compris ses relations avec le marché mondial. Il est significatif de rappeler que l'objectif fondamental de cette démarche n'est pas de reproduire une image de l'avenir, mais de réfléchir à la façon dont les dynamiques en cours dans la zone, notamment l'explosion démographique et la très rapide urbanisation de la population et leurs conséquences socio-économiques, peuvent être mieux prises en compte dans les politiques en vue d'une amélioration de la sécurité alimentaire.

Cette note synthétique constitue la contribution de la Commission de l'UEMOA à la première réunion du Groupe de Travail sur les Perspectives Ouest-Africaines (POA) du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) consacrée à la sécurité alimentaire. Outre ce chapitre introductif, le document rappelle dans un premier temps, très brièvement, en guise de contexte d'élaboration de la Politique Agricole de l'Union (PAU), les principaux défis de l'agriculture de l'espace UEMOA auxquels la PAU était censée apporter des solutions. Un essai de bilan des réalisations de la PAU sera réalisé dans un second temps et, dans un troisième temps, les perspectives d'évolution de la PAU seront abordées sous l'hypothèse de l'accentuation des tendances observées dans la sous région, à savoir l'accroissement démographique et la concentration économique autour des centres urbains.

1. Principaux défis de l'agriculture de la zone et contenu de la PAU

La Politique Agricole de l'Union (PAU) a été adoptée le 10 décembre 2001 par l'Acte additionnel N°03/2001. Elle vise à apporter des solutions aux trois défis majeurs auxquels l'agriculture de la zone de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) était confrontée, à savoir :

1. Nourrir la population de la région dans un contexte de forte croissance démographique et d'urbanisation ;
2. Accroître la production agricole de façon durable par l'intensification et la gestion concertée des ressources naturelles qui constituent désormais des biens publics régionaux menacés par une compétition croissante ;
3. Réduire la pauvreté en milieu rural en améliorant le revenu et le statut des agriculteurs.

Son objectif global est de contribuer, de manière durable, à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des

Etats membres et à la réduction de la pauvreté. C'est donc dire que, dès sa conception, la PAU était orientée vers la recherche de la sécurité alimentaire.

De façon spécifique, la PAU ambitionne :

- de réaliser la sécurité alimentaire, en réduisant la dépendance alimentaire de l'Union et en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles ;
- d'accroître la productivité et la production de l'agriculture sur une base durable et ;
- d'améliorer les conditions de vie des producteurs agricoles, en développant l'économie rurale et en revalorisant leur revenu et leur statut social.

Au plan architectural, la PAU est un triptyque, c'est-à-dire qu'elle s'articule autour de trois grands axes d'intervention :

- l'adaptation des systèmes de production et l'amélioration de l'environnement de la production ;
- l'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées ;
- l'insertion de l'agriculture de l'Union dans les marchés sous régional et mondial.

De même, elle dispose de trois instruments de mise en œuvre, notamment, la programmation pluriannuelle des activités, le Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA) et le Système d'Information Agricole Régional (SIAR). Dans la pratique, sa mise en œuvre tient compte des actions des autres acteurs et institutions en charge du développement agricole dans la sous région. De ce fait, elle repose sur sept principes directeurs : la subsidiarité, la proportionnalité, la régionalité, la complémentarité, la solidarité, la progressivité et le partenariat.

2. Etat de mise en œuvre

Après dix années d'existence, la PAU est seulement à son second Programme Triennal de mise en œuvre. Le premier Programme Triennal devait couvrir la période de 2002 à 2004, mais il a été glissant jusqu'en 2008. Le premier programme a été consacré aux actions structurantes, qui ont permis la mise en place d'un cadre institutionnel, des instruments de pilotage et de financement, et des principales mesures réglementaires d'orientation de cette politique.

Le second programme triennal a quant à lui démarré en 2009 et ses actions s'inscrivent dans le prolongement, voire le renforcement de la réalisation des chantiers en cours. De façon synthétique, le bilan des réalisations de la PAU peut se résumer comme suit.

A. Au titre de l'adaptation des systèmes de production et l'amélioration de l'environnement de la production

Près de 10 programmes ont été ou sont en cours de mise en œuvre au titre de l'axe 1 de la PAU. Parmi ces programmes, les plus en vue sont les suivants.

1. Le Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire (PSRSA)

Dans le cadre du premier programme triennal de mise en œuvre de la PAU, la Commission de l'UEMOA a mis en œuvre entre 2002 et 2005, le PSRSA. C'était avec l'appui technique et financier de la FAO. D'un montant total de 5,1 millions USD, dont 4 millions sur les ressources propres de la Commission de l'UEMOA, le Programme visait à contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à l'augmentation des revenus des communautés rurales dans les Etats membres. Il comprenait deux composantes.

La première, nationale, a permis d'appuyer la mise en œuvre des Programmes Spéciaux de Sécurité Alimentaire (PSSA) des Etats membres de l'Union, par la dotation de 250 000 000 F CFA à chacun d'entre eux.

La seconde était régionale et relève de l'axe 2 de la PAU. Elle visait l'harmonisation des réglementations relatives au contrôle et à la surveillance phytosanitaires, zoo-sanitaires, et de la sécurité sanitaire des aliments. Elle a conduit à l'adoption en avril 2007 du Règlement n°07/2007/CM/UEMOA relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans l'UEMOA.

2. L'amélioration de la compétitivité comparée des grandes filières

Pour atteindre l'objectif annoncé, la Commission a mené en 2005, une étude visant à définir les mesures et actions à entreprendre en vue du développement et de l'adaptation des filières. A partir du classement de 14 filières étudiées, l'UEMOA a retenu cinq filières prioritaires : riz, maïs, bétail-viande, aviculture et coton.

Ces filières prioritaires ont fait l'objet d'un Plan directeur des filières agricoles prioritaires de l'UEMOA, adopté à travers le Règlement n°06/2007/CM/UEMOA du 06 avril 2007. Celui-ci vient d'être décliné en programmes d'actions détaillés, filière par filière.

3. Le projet régional de mise en valeur des terres de l'Office du Niger (Mali) dans le cadre de l'UEMOA

Première expérience du genre en Afrique en général et de l'Ouest en particulier, ce programme vise à augmenter le rythme et le volume des aménagements hydro-agricoles en zone Office du Niger, en vue d'accroître la production vivrière, notamment rizicole. Son exécution consiste à aménager 11 000 ha et à y installer des agriculteurs ressortissants de l'ensemble des 8 Etats membres.

La première tranche du programme, qui porte sur l'aménagement de 5 500 ha, a démarré en 2008 par la réalisation de différentes études qui ont été validées courant 2010. Le responsable de l'Unité de Coordination et de Gestion (UCG) du programme vient d'être nommé et les travaux vont entrer dans leur phase active en 2011.

4. Le Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA)

Le Fonds Régional de Développement Agricole a été créé en mars 2006 par l'Acte Additionnel N°03/2006 pour financer les programmes de la PAU. Le Règlement N°06/2006/CM/UEMOA, adopté en mai 2006, fixe les modalités d'intervention, d'organisation et de fonctionnement du Fonds. Le Comité Technique Consultatif du Fonds est installé, le manuel de procédure finalisé et les programmes et projets

éligibles identifiés. Le Fonds est opérationnel à partir de 2011 avec un budget de 7,9 milliards de FCFA.

5. Le Système d'Information Agricole Régional (SIAR)

Pour la mise en place du SIAR, la Commission de l'UEMOA a réalisé en 2007, avec l'appui de la FAO, une étude de faisabilité pour la mise en place d'un prototype basé sur la technologie « CountrySTAT » développée par la FAO.

Le projet pilote (Projet GTFS/INT/928/ITA) a été exécuté au Togo et au Mali, et sera étendu à terme à l'ensemble des Etats membres. Dans ce cadre, l'UEMOA va bénéficier de l'appui de la Fondation Bill & Melinda Gates qui permettra de prendre en charge cinq Etats membres et l'UEMOA couvrira les trois autres Etats non concernés. L'extension de la technologie CountrySTAT à ces trois pays a fait l'objet d'un accord de projet entre la FAO et l'UEMOA. Le projet a démarré en février 2011.

6. Les cadres de concertation sur les filières et sur l'environnement de la production

A la suite d'une étude validée en 2006, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté en septembre 2007, le Règlement N°12/2007 portant création et modalités de fonctionnement du Comité consultatif régional des filières agricoles. Celui-ci est chargé de donner des avis techniques à la Commission de l'UEMOA sur la mise en œuvre de la PAU, notamment ses volets relatifs à l'adaptation et au développement des filières agricoles, ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement de la production.

B. Au titre de l'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées

1. L'harmonisation des législations pharmaceutiques vétérinaires

L'UEMOA s'est engagée dans un processus d'harmonisation des législations pharmaceutiques vétérinaires au sein de son espace. Celui-ci vise i) à établir les principes généraux permettant d'assurer la gestion centralisée des autorisations de mise sur le marché, ii) d'instituer les structures nécessaires en matière de contrôle de qualité des médicaments vétérinaires et iii) d'assurer une distribution contrôlée de ces derniers.

Des études réalisées sur la législation pharmaceutique vétérinaire, et sur le marché régional du médicament vétérinaire, ont abouti à l'adoption de plusieurs textes réglementaires en mars 2006, notamment :

- le Règlement N°01/2006/CM/UEMOA portant création et modalité de fonctionnement d'un Comité Vétérinaire au sein de l'UEMOA ;
- le Règlement N°02/2006/CM/UEMOA, établissant des procédures communautaires pour l'autorisation de mise sur le marché et la surveillance des médicaments vétérinaires et instituant un Comité Régional du Médicament Vétérinaire ;
- le Règlement N°03/2006/CM/UEMOA instituant des redevances dans le domaine des médicaments vétérinaires au sein de l'UEMOA ;

- le Règlement N°04/2006/CM/UEMOA, instituant un réseau de laboratoires chargé du contrôle de la qualité des médicaments vétérinaires dans la zone UEMOA ; et
- la Directive N°07/2006/CM/UEMOA relative à la pharmacie vétérinaire.

La mise en œuvre de ces textes à partir de 2008 va permettre d'une part, d'assurer la circulation, dans la zone UEMOA, de médicaments vétérinaires présentant les garanties de qualité, d'efficacité et d'innocuité et d'autre part, d'assurer une meilleure prise en charge des risques pour la santé publique humaine, pour la santé publique humaine, pour la santé animale et pour l'environnement.

2. L'harmonisation des réglementations relatives aux semences et aux pesticides

Les actions de la Commission dans ce domaine visent l'harmonisation des réglementations des Etats membres relatives aux semences et aux pesticides, dans la perspective de la création et de l'approfondissement du marché commun des intrants agricoles. Ces actions ont abouti à l'adoption de 2 textes en mars 2009 :

- Le Règlement N°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation de règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA ;
- Le Règlement N°04/2009/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation de règles régissant l'homologation, la commercialisation et le contrôle des pesticides au sein de l'UEMOA ;

3. La bourse régionale des produits vivriers

La mise en place d'une bourse régionale des produits vivriers est perçue par l'UEMOA comme une réponse efficace à de nombreuses contraintes qui freinent la rencontre de l'offre et de la demande des produits agricoles. Dans cette perspective, la Commission de l'UEMOA a réalisé en 2010 une étude devant préciser les modalités de mise en place, d'organisation et de fonctionnement de la bourse. Le dispositif proposé prévoit la création d'une bourse centrale et de 8 bourses nationales (filiales). Le rapport de la proposition technique et financière est validé et le processus suit son cours.

4. La gestion du foncier rural au sein de l'UEMOA

Ce chantier est traité avec la plus grande prudence compte tenu de l'importance du problème foncier pour l'avenir de l'Union comme pour celui de son agriculture. A cette fin, la Commission a réalisé en 2005, sur financement de la Banque mondiale, une « étude sur la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA ». L'étude vient d'être actualisée et ses recommandations mises en œuvre en particulier, la mise en place d'un groupe de travail sur le foncier. Celui-ci a tenu en décembre sa seconde réunion consacrée à la validation des termes de référence de l'étude portant création d'un observatoire régional sur le foncier rural dans l'espace UEMOA.

5. Le programme triennal pour le développement du secteur de la pêche

Les activités du secteur de la pêche font l'objet d'un programme spécifique élaboré et adopté en 2002 : le « Programme triennal de développement du secteur de la Pêche », qui comprend 5 composantes.

La mise en œuvre de la 1^{ère} composante a abouti à la mise en place, par le Règlement n°04/2007/CM/UEMOA adopté en avril 2007, d'un Comité consultatif sur l'harmonisation des politiques et des législations des Etats membres de l'UEMOA en matière de pêche et d'aquaculture (CCPA). Celui-ci a tenu sa première réunion en octobre 2007.

Dans le cadre de la 2^{nde} composante, un Plan d'aménagement concerté des pêches et de l'aquaculture au sein de l'UEMOA a été adopté en avril 2007 par le Règlement n°05/2007/CM/UEMOA.

Les 3 autres composantes du Programme triennal, en cours de préparation, sont relatives à :

- l'élaboration d'une « Stratégie régionale de négociations des accords de pêche et réglementation des conditions d'octroi des licences aux pays tiers » ;
- l'« Etablissement d'un programme d'appui aux services de surveillance côtière » ;
- et l'élaboration d'un « Code régional de la pêche ».

A ces 5 chantiers majeurs s'ajoutent, au titre de l'axe 2 de la PAU, plusieurs autres pour lesquels, les discussions avec les partenaires sont engagées et les études en cours. C'est le cas notamment :

- du **programme d'appui à la recherche agricole** pour lequel, une étude d'identification des priorités de recherche agricole est en cours de finalisation ;
- du **programme d'appui à la coordination et au dispositif institutionnel** dans le cadre duquel, la Commission de l'UEMOA veille à une bonne articulation entre, d'une part, les Politiques agricoles régionales comme l'ECOWAP, et d'autre part, la PAU et les Politiques agricoles nationales, afin d'assurer une utilisation optimale des ressources ;
- du **programme de Gestion de la Transhumance Transfrontalière** dont l'objectif est d'avoir une compréhension actualisée de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest, en vue de la promotion de textes réglementaires communautaires permettant une meilleure régulation de la transhumance au sein de l'Union.

C. Au titre de l'insertion de l'agriculture de l'union dans les marchés sous régional et mondial

C'est assurément, l'axe le moins nanti en activités de la PAU. Il comporte une seule activité se rapportant à la mise en place de « Cadres de concertation pour les négociations internationales agricoles ». Dans cette perspective, un projet de Règlement portant création d'un comité consultatif régional pour les négociations commerciales internationales et un projet de Décision relatif à la création d'un « comité des mandats » ont été introduits dans le processus décisionnel de

l'UEMOA. Cette introduction fait suite à une étude sur la mise en place d'un dispositif institutionnel pour les négociations internationales agricoles au sein de l'UEMOA.

Ce Comité Consultatif Régional comprendra un sous-comité « agriculture » chargé de la préparation et du suivi des négociations commerciales internationales relatives à l'agriculture. Il constituera un cadre de concertation entre l'UEMOA, les Etats membres et les organisations professionnelles agricoles pour la préparation des positions de négociations de l'Union.

II. Perspectives d'évolution de la PAU

Au cours de la prochaine décennie, la mise en œuvre de la PAU sera centrée principalement sur des activités à fort impact sur la sécurité alimentaire. Il s'agira en particulier :

- D'appuyer les Etats membres à la production de semences améliorées, base de toute production agricole ;
- D'améliorer l'agriculture familiale en étroite collaboration avec les programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) ;
- D'appuyer la maîtrise de l'eau et l'intensification de l'agriculture. Ainsi, dans la perspective d'une meilleure utilisation des ressources en eau, la valorisation des potentiels nationaux sera privilégiée en tenant compte des avantages comparatifs des Etats membres et des Plans d'Actions Nationaux d'Adaptation au changement climatique (PANA) ;
- De préparer la sous région à faire face aux aléas climatiques et aux déficits céréaliers par la conduite d'actions concrètes sur la gestion des stocks de sécurité alimentaire. Les actions de la Commission doivent également prendre en compte les questions de nutrition. Pour ce faire, plus de synergie sera recherchée avec le CILSS et la CEDEAO dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP ;
- De mettre en place un programme de formation agricole rurale adaptée, en relation avec le Département du Développement Social et les institutions et centres de formation, ainsi qu'à l'octroi de bourses pour la formation agricole initiale.
- Enfin, il est impératif de mettre en place un dispositif de suivi-évaluation, seul instrument à même de renseigner les principales parties prenantes sur les acquis et insuffisances de la PAU.