



### Pour une approche régionale des enjeux agricoles et alimentaires en Afrique de l'Ouest ? Opportunités et difficultés

L'Afrique de l'Ouest est la région la plus avancée du continent dans la mise en œuvre d'une politique agricole régionale. Dès 2005, elle a adopté une politique agricole – l'Ecowap – dont la crise de 2007-8 a ré-affirmé la nécessité, en rappelant l'importance des dimensions régionales des enjeux agricoles et alimentaires dans cet espace. Trois programmes mobilisateurs, portant notamment sur la promotion de la production agricole et l'amélioration de l'accès des populations à l'alimentation, ont été définis après la crise et se sont traduits par une série d'actions concrètes. Malgré ces avancées, les Etats peinent encore à intégrer pleinement ces enjeux régionaux dans leurs politiques nationales : dans la majorité des pays, les plans d'investissements thématiques et sous sectoriels s'additionnent, sur la base d'une vision de l'économie agricole fonctionnant à l'intérieur du cadre national. Faute d'une vision claire et prospective des dimensions et enjeux régionaux des agricultures nationales, les investissements agricoles sont principalement guidés par une approche centrée sur l'autosuffisance du pays. Cette synthèse tente d'analyser la prise en compte des enjeux régionaux dans les plans nationaux d'investissements agricoles (Pnia) et d'identifier les opportunités qu'offrirait une approche réellement régionalisée des perspectives agricoles.

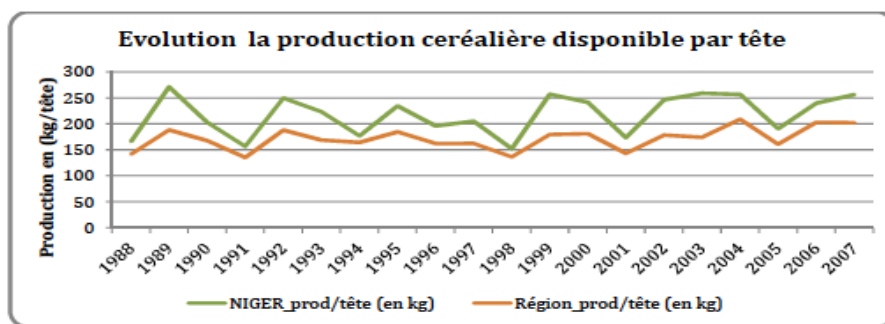
#### I. Les intérêts d'une approche régionalisée des enjeux agricoles et alimentaires

##### A. Régionaliser pour élargir les débouchés et stabiliser les prix

**Des marchés nationaux étroits.** L'analyse des économies agricoles nationales des Etats de l'Afrique de l'Ouest met en évidence les enjeux d'une plus forte intégration des économies agricoles et alimentaires. Seul le Nigeria, avec une population de plus de 140 millions d'habitants, et dans une moindre mesure la Côte d'Ivoire et le Ghana avec chacun environ 25 millions d'habitants, disposent d'un marché intérieur d'une taille conséquente. La plupart des pays ouest africains sont faiblement peuplés : de quelques centaines de milliers à 15 millions d'habitants. Dans ce contexte, les marchés régionaux représentent une marge d'accroissement importante pour les producteurs nationaux. Les marges de progrès sur les marchés extra-africains sont quant à elles limitées, en raison de la faible croissance démographique et de la stagnation des consommations par habitant pour les produits tropicaux africains, des exigences croissantes en termes de normes et des

concurrences exacerbées avec les autres régions exportatrices (Amérique du Sud, Asie, Caraïbes, Afrique de l'Est et Australe).

**Des prix agricoles volatils.** Les écologies nationales sont fortement dépendantes des aléas climatiques, en particulier dans les espaces recevant moins de 800-900 mm de pluie par an. Cette vulnérabilité a un impact sur le niveau des productions, qui induit une forte variabilité interannuelle des prix, avec des impacts négatifs forts sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations de la région. Facteur d'incertitude, elle décourage par ailleurs les investissements de long terme dans l'agriculture. Compte tenu de la dispersion spatiale et temporelle des aléas et des risques, ces variations de production sont souvent compensées ou atténuées à l'échelle régionale (cf. graphique). L'accroissement de la taille du marché au niveau régional permet de réduire l'instabilité des marchés.



Source : Issala/OXFAM à partir des données CILSS et FAO

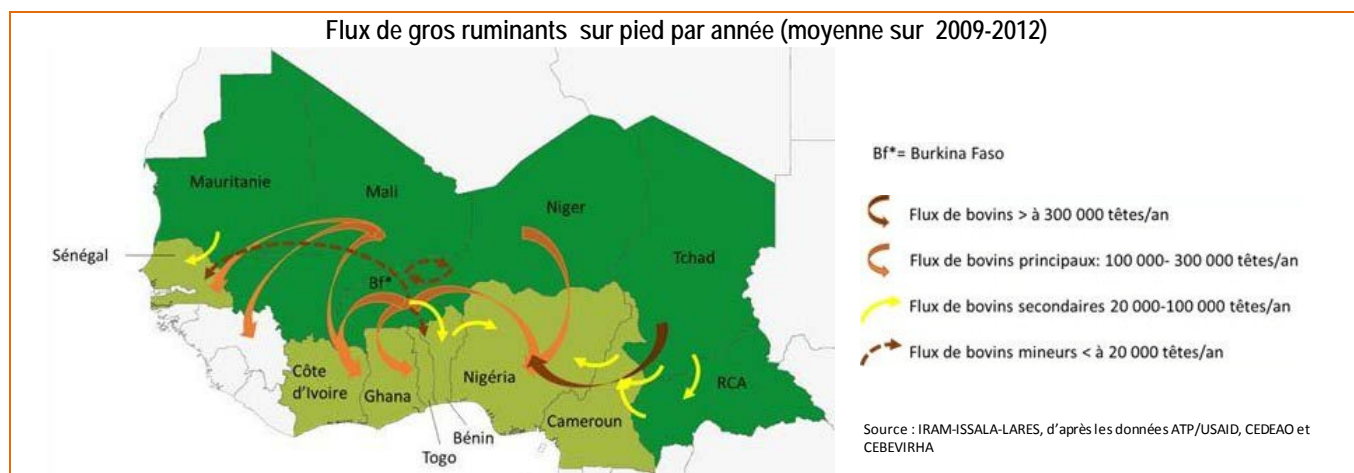
## B. Tirer parti des complémentarités des espaces

**Des espaces complémentaires.** L'Afrique de l'Ouest se caractérise par une grande variété des productions agricoles à l'échelle régionale, liée à la diversité des zones agro-écologiques du fait d'un gradient pluviométrique passant de 300 millimètres par an au nord de la région à près de 4000 au Sud. Cette diversité a favorisé les spécialisations agricoles au sein de la région : mil et sorgho essentiellement cultivés au Sud de la ceinture sahélienne (Burkina Faso, Mali, zone frontalière entre le Niger et le Nigeria), maïs, riz, tubercules, racines et fruits tropicaux plus au Sud. La zone sahélienne constitue aussi un bassin d'élevage important (voir tableau p. 6). Cette spécialisation régionale donne lieu à d'importants flux transfrontaliers dans la région. Les céréales et le bétail sahéliens sont demandés par les pays côtiers, tandis que les produits de la zone forestière, les tubercules et les produits de plantation se dirigent vers les centres de consommation du Nord des pays côtiers et du Sahel. Il existe une forte complémentarité entre bassins de production et de consommation dans la région, permettant des régimes alimentaires plus diversifiés que ne le permettraient les seules productions nationales.

**Des échanges intra-régionaux intenses.** Cette complémentarité induit des flux commerciaux importants et très diversifiés. Si l'on exclut les hydrocarbures, les produits agropastoraux représentent les principaux produits échangés au sein de l'espace régional. Même s'il est difficile de quantifier précisément les échanges de produits agroalimentaires au sein de l'espace régional, ces flux (3 milliards de dollars d'après données officielles, beaucoup plus en réalité [R1], [R2]) concernent une large panoplie de produits : élevage et céréales en particulier, mais aussi produits horticoles (tomates, oignons, fruits, etc.), racines et tubercules, oléo-

protéagineux, épices, ou encore certains produits transformés (jus de fruit). Ces échanges dynamisent les productions nationales. L'espace frontalier entre le Niger et le Nigeria constitue l'une des zones d'échanges transfrontaliers les plus intenses de la région. Selon certaines estimations, le Niger exporterait plus de 95% de ses produits de l'élevage vers le Nigeria et satisferait ses besoins d'importations en céréales sèches à hauteur de près de 70% auprès du Nigeria [R3]. Les échanges transfrontaliers permettent au Niger et au Nigeria de faire valoir leurs avantages comparatifs, d'utiliser leurs ressources plus efficacement et d'augmenter leurs richesses.

**Les dimensions régionales de la filière bétail-viandes.** La dimension régionale est particulièrement centrale dans la filière bétail-viandes. Unique production à même de valoriser les espaces pastoraux des pays sahéliens, les systèmes d'élevage pastoraux et agropastoraux fondent leur sécurisation sur la mobilité des troupeaux. En année « normale » sur le plan pluviométrique, ce sont des centaines de milliers de têtes de bétail qui franchissent les frontières entre les pays sahéliens enclavés et les pays côtiers, lorsque le disponible fourrager s'épuise en saison sèche dans les espaces pastoraux. En année de crise pastorale, la transhumance est la principale variable d'ajustement et de gestion de la crise : les effectifs qui migrent vers les pays côtiers s'accroissent considérablement. La complémentarité commerciale se double ainsi d'une complémentarité saisonnière des espaces de pâturage. Les animaux sahéliens sont « finis » sur les parcours abondants des pays côtiers avant d'être commercialisés sur les marchés.



## C. Garantir une gestion durable des ressources naturelles et de la sécurité alimentaire

**Des ressources naturelles communes.** Les stratégies de développement agricole se fondent sur l'exploitation du potentiel de ressources naturelles – eau et terres en particulier - dont disposent les pays. Pour les pays d'Afrique de l'Ouest deux problématiques sont essentielles : (i) la gestion des eaux fluviales, en particulier en lien avec les aménagements destinés à irriguer la riziculture ; (ii) les espaces de parcours des éleveurs transhumants au Sud des pays sahéliens et au Nord des pays côtiers, avec la compétition sur l'usage de ces ressources foncières. Ces ressources imposent une gestion concertée vigilante, tant elles recèlent un potentiel de compétition et de conflits entre les acteurs et les pays.

**Les dimensions régionales de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.** La sécurité alimentaire et nutritionnelle des pays ouest-africains est étroitement liée à des facteurs régionaux, comme l'a illustré la crise de 2005 au Niger. Malgré une production céréalière loin d'être désastreuse cette année, avec un solde négatif du bilan céréalier de l'ordre de 200-250 000 tonnes, le Niger a connu une crise alimentaire, pastorale et nutritionnelle historique. Celle-ci a montré que la disponibilité sur les marchés dépend de l'offre nationale mais aussi des résultats de production dans les pays voisins, et ce, sur plusieurs années successives (importance des stocks de report). L'accessibilité à la nourriture dépend des revenus des ménages qui sont eux-mêmes liés au dynamisme de l'économie régionale (revenus tirés des exportations agropastorales, opportunités offertes aux migrants

temporaires et permanents, etc.). Cette accessibilité est aussi fonction du niveau des prix, influencé par le niveau de l'offre nationale et régionale. La stabilité des approvisionnements et des prix est quant à elle dépendante du bon fonctionnement des marchés, de leur décloisonnement, de la fluidité des échanges et

des coûts de transaction au niveau de l'ensemble d'un bassin de production et d'échanges. Enfin, les échanges régionaux jouent un rôle important sur la diversification de l'offre alimentaire et ainsi sur l'état nutritionnel des membres des ménages [R2], [R3].

## II. Une prise en compte difficile des enjeux régionaux

### A. L'élaboration progressive d'approches régionales pour l'agriculture et la sécurité alimentaire

**Une dynamique régionale relativement ancienne.** Ces différents enjeux régionaux ont conduit les Etats à mettre en œuvre des approches concertées à l'échelle régionale. La gestion des ressources fluviales partagées (fleuves Niger, Sénégal, Gambie, Mano River) a constitué un objet de coopération et d'intégration engagée avant même la décolonisation. L'aménagement concerté des fleuves conduit par les agences intergouvernementales visait simultanément l'irrigation des terres agricoles et la production hydroélectrique. Plus tard, en 1973, la création du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (Cilss) par les pays sahéliens en réaction aux crises alimentaires a permis de déployer des approches régionales de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la désertification [R4].

**L'élaboration d'une politique agricole régionale ouest-africaine.** La politique agricole de la Cedeao (Ecowap) s'inscrit dans le processus de relance de l'intégration régionale impulsée par la réforme de la Cedeao en 1993, avec l'adoption du Traité révisé. En janvier 2005, l'Ecowap est officiellement adoptée par les chefs d'Etats et de gouvernements de la Cedeao. Conformément au Traité révisé, l'Ecowap privilégie une approche fondée sur la subsidiarité et la coopération des Etats. Elle se focalise ainsi sur trois catégories d'interventions : (i) la gestion des interdépendances entre les pays ; (ii) la coopération autour de problèmes communs à plusieurs pays pour lesquels le niveau régional permet de réaliser des économies d'échelle significatives (recherche et innovation, capitalisation des pratiques et gestion des connaissances, information et alerte précoce, renforcement des capacités) ; (iii) la gestion des relations de la région avec l'extérieur, en particulier dans le domaine commercial [R5].

**Deux politiques régionales.** L'Ecowap vient s'ajouter sans s'y substituer, à la politique agricole de l'Uemoa (la PAU), adoptée en

décembre 2001, par les huit pays de la zone CFA, tous membres de la CEDEAO. L'objectif principal de la PAU est de « contribuer durablement à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres, et à la réduction de la pauvreté en milieu rural ». Cet objectif principal se décline en 3 axes d'intervention : (i) l'adaptation des filières agricoles aux règles du marché régional et international, en favorisant l'intensification de la production et en améliorant sa compétitivité ; (ii) l'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées ; (iii) l'insertion de l'agriculture de l'espace Uemoa dans le marché régional et dans le marché mondial. En mai 2004, un accord de coopération entre la Cedeao et l'Uemoa prévoit l'élaboration et la mise en application de politiques harmonisées entre les deux institutions. A partir 2007, un secrétariat technique conjoint est mis en place [R6].

**Une reconnaissance tardive des enjeux régionaux dans le PDDAA.** Parallèlement au processus d'élaboration de l'Ecowap, l'Union africaine s'est dotée en juillet 2001 d'une stratégie globale de développement, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) dont le volet agricole – le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) – a été adopté en juillet 2003. Dans un premier temps, le PDDAA a privilégié une double logique : nationale (avec les Plans nationaux d'investissements agricoles – les Pnia) et continentale. [R7]. Cette approche plaçait l'Union africaine en position d'interlocuteur privilégié des pays africains, laissant aux Communautés économiques régionales un rôle d'appui technique à leurs Etats membres. En Afrique de l'Ouest, c'est la Cedeao qui reçoit en 2002 le mandat de coordination et de suivi de la mise en œuvre du Nepad et de son volet agricole. Les processus Ecowap et PDDAA sont donc liés, mais ils constituaient au départ deux processus distincts (cf. encadré).

#### PDDAA et Ecowap : deux processus au départ disjoints

Le PDDAA définit quatre domaines d'interventions majeurs (piliers) pour accélérer la croissance agricole, réduire la pauvreté et atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle : (i) accroître de façon durable les superficies cultivées et desservies par des systèmes fiables de maîtrise de l'eau ; (ii) améliorer les infrastructures rurales et les capacités commerciales pour faciliter l'accès aux marchés ; (iii) augmenter les approvisionnements alimentaires, réduire la faim et améliorer les réponses en cas d'urgence alimentaire ; (iv) améliorer la recherche agricole, la diffusion et l'adoption des technologies. Globalement, le PDDAA fait peu référence à des politiques agricoles au sens strict et privilégie une approche par les investissements (irrigation, équipements, etc.) et les programmes de développement.

La méthodologie d'élaboration de l'Ecowap a quant à elle cherché à faire émerger les problématiques communes et les dimensions régionales des problématiques agricoles et alimentaires nationales. Ce processus a permis de faire émerger les priorités de la politique régionale de la Cedeao, reformulées en 3 programmes mobilisateurs suite à la crise de 2008 : (i) promouvoir les filières stratégiques pour la souveraineté alimentaire ; (ii) promouvoir un environnement global favorable au développement agricole régional ; (iii) réduire la vulnérabilité alimentaire et promouvoir un accès stable et durable à l'alimentation [R5].

La coordination du processus PDDAA ayant été confiée à la Cedeao, la mise en œuvre de l'Ecowap repose sur deux niveaux d'intervention : (i) le niveau national avec la définition de Pnia dans chacun des 15 pays de la Cedeao ; (ii) le niveau régional avec la définition d'un Programme régional d'investissements agricoles (Pria). La méthodologie d'élaboration des Pnia s'est fondée sur l'approche développée par le PDDAA selon la logique des quatre piliers, tandis que le Pria a privilégié trois programmes mobilisateurs.

## B. Des avancées limitées dans la gestion des interdépendances régionales

**Une gestion des territoires encore peu régionalisée.** Les interdépendances entre les pays de la région étant multiples, les économies ne fonctionnent pas à l'intérieur d'un cadre territorial représenté par les Etats. Le pôle constitué par les villes de Bobo Dioulasso (Burkina Faso), Sikasso (Mali) et Korhogo (Côte d'Ivoire) par exemple constitue une économie locale dynamique. Outre l'histoire des sociétés, la mobilité des personnes et la densité des échanges transfrontaliers, la promotion de la production cotonnière a joué un rôle d'entraînement du développement rural et de diversification des productions (élevage, céréales) favorable à la promotion de l'économie locale et des échanges transfrontaliers. La frontière Niger-Nigeria animée par les réseaux commerçants Haoussa est un autre exemple d'économies transfrontalières dynamiques qui impulsent une forte intégration des économies agricoles de part et d'autre des frontières [R2]. Dans ces deux cas, et malgré la promotion des cadres de coopération transfrontalière impliquant les collectivités locales, les modes de gouvernance des Etats peinent à intégrer ces dynamiques territoriales. Dans le cas du coton, l'Ecowap affichait l'ambition de développer une coopération entre les sociétés nationales et de développer une stratégie régionale fondée sur l'harmonisation (subventions, prix), la recherche de gains de compétitivité, voire la promotion d'une industrie régionale de transformation. Ce domaine n'a pas pour l'instant trouvé de concrétisation dans les plans d'actions de l'Ecowap, sans doute en raison du caractère stratégique de cette filière pour les Etats concernés - peu enclins à partager leur souveraineté -, et d'un nombre réduit de pays concernés.

**Une faible harmonisation des politiques de soutien à la production.** Les politiques de production relèvent principalement de la responsabilité des Etats. Peu harmonisées, elles conduisent souvent à une fragmentation de l'espace. La plupart des Etats a par exemple développé des programmes de subvention des intrants (engrais et semences) afin de stimuler la production de riz. Non harmonisées au sein d'un même bassin de production et d'échanges, ces politiques induisent des distorsions de concurrence, qui alimentent des flux transfrontaliers depuis les pays avec fort niveau de subventions jusqu'aux pays avec faibles soutiens publics à la production. Pour éviter que le riz subventionné quitte le territoire national, les Etats sont tentés de mettre en place des mesures de

restrictions aux exportations. Les prix à la consommation sont finalement peu affectés, car les entraves au commerce renchérissent les prix des transactions.

**Une structuration nationale des filières agroalimentaires.** Les efforts de structuration des filières agroalimentaires privilégient la mise en place de cadres de concertation (tables filières, interprofessions, etc.) associant les acteurs nationaux des différents maillons de la chaîne de valeur. Seules la filière bétail-viandes (COFENABVI) et la filière céréales (ROAC) ont esquissé des dispositifs à l'échelle sous régionale. Pour l'heure, ces dispositifs peinent à intégrer les organisations et les opérateurs nigériens, et privilégient les activités de plaidoyers auprès des autorités nationales et régionales, notamment dans le domaine de la libre circulation des marchandises. Tout en jouant la carte du régional, les organisations nationales membres de ces dispositifs régionaux appuient généralement des options visant l'autosuffisance nationale.

**Les difficultés d'une politique commerciale régionale.** Contrairement aux politiques sectorielles, la politique commerciale relève d'une souveraineté régionale. Toutes les politiques douanières nationales doivent s'aligner sur le tarif extérieur commun (TEC) retenu, et ce pour 5899 produits (cf. encadré). Cette intégration régionale n'a toutefois pas été sans difficultés, avec des désaccords particulièrement forts sur trois produits. Sur le riz, il y a eu une réticence globale à aller au delà de 10 % en raison de la sensibilité politique du produit. Les pays ont mis en avant les incertitudes sur la capacité de la région à alimenter le marché, malgré le potentiel théorique de production. L'arbitrage a finalement été réalisé au nom des intérêts des consommateurs. La poudre de lait a également été source de tensions, avec des arguments relatifs à la dimension nutritionnelle du produit, dans le contexte de malnutrition infantile et à la difficulté d'assurer un approvisionnement régulier des industries de transformation laitière, avec les filières de lait local (saisonnalité de la production, qualité sanitaire, etc.). Le dossier sucre enfin a opposé des pays producteurs (Sénégal, Côte d'Ivoire) souhaitant se protéger des importations aux autres pays qui, spécialisés sur le raffinage, considèrent le sucre brut comme un intrant [R8], [R9].

### Faire le lien entre politique agricole et politique commerciale

Outre les dimensions « paix et sécurité » qui ont fondé la relance de la Cedeao, les deux institutions d'intégration régionales (Uemoa et Cedeao) ont construit leur stratégie régionale sur le commerce. Dans les deux cas, l'ouverture des marchés (suppression des droits de douane pour les produits du cru et les produits industriels ou transformés avec une valeur ajoutée locale suffisante, suppression des obstacles non tarifaire aux frontières) devait constituer le moteur d'une spécialisation des économies nationales et le principal vecteur de croissance économique. Longtemps, le processus d'intégration régionale ne s'est pas explicitement appuyé sur les secteurs productifs, à commencer par l'agriculture. Le TEC de l'Uemoa a ainsi été défini avant que les orientations de la Politique agricole de l'Union (PAU) ne soient arrêtées. Il faut attendre l'adoption de l'Ecowap par la Cedeao, pour que des liens entre politique agricole et politique commerciale sont clairement établis, débouchant notamment sur la création d'une 5ème bande tarifaire (droits de douane à 35% pour les produits relevant des « biens spécifiques pour le développement économique ») et la re-catégorisation des produits au sein des cinq niveaux de tarifs (0, 5, 10, 20, 35% de droits de douane) [R8]. De nombreux produits agricoles et alimentaires ont été placés dans la 5ème bande tarifaire avec un droit de douane à 35 %. Ces produits ont aussi été exclus de la libéralisation des échanges entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, dans le cadre de l'APE.

**La difficile appréhension des enjeux régionaux de la filière bétail.** Alors que l'élevage de ruminants constitue un domaine où la dimension régionale est centrale, les Etats de la région ont d'immenses difficultés à adopter une approche régionale pour répondre aux enjeux de cette filière. Les Pnia des pays sahéliens enclavés prennent peu en considération les

dimensions transnationales des problématiques d'élevage, tandis que les Pnia des pays côtiers affichent clairement l'ambition d'autosuffisance en protéines animales (voir l'encadré sur la Côte d'Ivoire) et ce, malgré des coûts de production beaucoup plus élevés que dans les systèmes pastoraux ou agropastoraux. Les pays n'articulent pas véritablement leur

plans d'actions nationaux avec le plan d'action Elevage de la Cedeao, que les pays ont contribué à élaborer et qui comprend pourtant des volets importants relatifs à la sécurisation de la mobilité pastorale via la gestion de la transhumance transfrontalière, à la structuration des filières dans l'espace régional, à la prévention et à la gestion des crises pastorales et enfin, aux enjeux sanitaires. Ce sont principalement les institutions régionales et les réseaux d'organisations d'éleveurs (RBM, Apess) qui portent aujourd'hui les préoccupations régionales, alors que les Etats privilégient une logique de sédentarisation des productions animales et une forme de repli sur l'espace national [R7].

**Des stratégies de sécurité alimentaire essentiellement nationales.** S'il existe un consensus large pour considérer l'importance d'un marché régional intégré pour relever le défi de la souveraineté alimentaire à long terme, cette option se heurte à court terme à de multiples blocages. La crainte d'une pénurie des produits de base hante les décideurs publics. L'incertitude sur les résultats de production (liée à la fiabilité des systèmes d'information) d'un pays donné, combiné avec une perspective de déficit d'un pays voisin, conduit fréquemment le premier à fermer ses frontières, à refuser l'attribution de certificats d'exportation, ou de certificat d'origine. A défaut de mettre un terme effectif aux exportations, ces mesures alimentent le commerce informel et renchérissent les prix des vivres via les coûts induits par la corruption des services publics aux frontières.

#### Les importations ivoiriennes et les orientations du Pnia

La Côte d'Ivoire figure parmi les principaux importateurs de bétail des pays sahéliens enclavés. Les données officielles de la Côte d'Ivoire font état de 660 209 bovins et 1 384 000 petits ruminants importés entre 2004 et 2009. Le Pnia met en avant cette dépendance des importations et le potentiel de production dans le pays pour développer un objectif centré sur l'amélioration de la couverture des besoins par la production nationale. Il n'évoque pas les questions liées à la transhumance des troupeaux sahéliens, et les enjeux liés à la stabilisation et à la sécurisation de l'élevage dans un cadre régional [R7].

### III. Des obstacles multiples à une approche véritablement régionale des enjeux agricoles et alimentaires

#### A. Un espace historiquement fragmenté

**Des approches historiquement centrées sur l'espace national.** Plusieurs facteurs permettent de comprendre les difficultés d'une approche véritablement régionale des enjeux agricoles et alimentaires. Le tracé des frontières et la constitution des Etats issues des rivalités puis du partage colonial expliquent une large part des fragmentations de l'espace qui constituent autant de freins à l'intégration : linguistiques, monétaires, organisation politique et administrative, cohabitation de géants économiques (non PMA) et démographiques et de très petits pays (PMA), pays enclavés et pays avec accès à la mer, etc. Fragmentation aussi (rupture ou continuité) dans la façon d'aborder la relation avec les anciennes puissances coloniales, tant sur le plan politique, qu'économique, monétaire et commercial. Par ailleurs, la constitution des Etats Nations il y a 50 ans s'est généralement accompagnée de stratégies fondées sur un Etat fort et, dans le domaine agricole, sur des approches fondées sur l'autosuffisance alimentaire nationale et la poursuite des

spécialisations coloniales pour les produits d'exportation. Cette approche a détourné les pays d'une véritable coopération régionale au profit de logiques bilatérales, chaque pays envisageant son insertion internationale dans un cadre isolé (coton, café, cacao, etc.).

**Marchés locaux, régionaux et internationaux : des enjeux multiples et spécifiques qui ne favorisent pas la coopération régionale.** L'analyse des spécialisations nationales, de la destination des productions, de l'importance respective de l'autoconsommation, du marché de proximité ou national, du marché régional et enfin du marché international montre que la région fait face à une panoplie d'intérêts nationaux assez spécifiques, qui ne facilite pas les approches conjointes (cf. tableau p.6). Les enjeux régionaux sont dilués dans un ensemble de préoccupations et leur importance est généralement sous estimée par rapport à d'autres enjeux, généralement plus techniques.

#### B. Les limites des administrations et des institutions

**Les limites des administrations agricoles.** L'essentiel des ressources humaines des ministères de l'Agriculture est constituée de profils techniques : agronomes, vétérinaires, hydrologues, etc. De ce fait, les compétences en matière d'économie des filières sont généralement externalisées et les approches de développement agricole privilégient les enjeux techniques, au détriment des dimensions socio-économiques et des dimensions liées au financement structurel de l'agriculture et au développement institutionnel. Ce dernier est souvent réduit à la formation des différentes catégories d'acteurs (multiples programmes de renforcement de capacités dont les impacts sont peu évalués).

gestion de l'eau et des ressources naturelles, de la gestion des forêts et de la pêche sont cloisonnées. Les problèmes induits par ce cloisonnement dans le champ national se prolongent au niveau régional. Ils freinent la capacité d'affronter l'imbrication des problématiques et la complexité des systèmes agricoles, en particulier dans les espaces transfrontaliers. Chaque ministre se fixe comme objectif l'autosuffisance de son secteur et la réduction des déficits, éloignant ainsi le pays d'une forme de spécialisation concertée des agricultures dans l'espace régional.

**Une approche quantitative des stratégies agricoles.** Les stratégies agricoles nationales privilégient essentiellement la croissance des rendements et des productions pour répondre à la demande quantitative. Cette approche quantitative se prolonge à l'échelle régionale, avec une prise en compte encore trop limitée des questions liées à la commercialisation, à la structuration et à la compétitivité des filières. Avec une approche du marché

centrée sur la demande nationale pour les productions alimentaires ou sur les débouchés extra-africains pour les cultures commerciales de rente, les logiques de développement agricole nationales valorisent encore trop peu le potentiel qu'offre l'espace régional tant sur le plan du marché que sur le plan de la gestion de la sécurité alimentaire.

**Une aide centrée sur le cadre national.** Les Etats ayant globalement négligé le financement public du secteur agricole, l'aide internationale joue dans ce domaine un rôle majeur, qu'il s'agisse des pays ou des institutions régionales. Or, la majorité des agences d'aide, bi ou multilatérales, privilégient le cadre national pour structurer leurs interventions. Lorsqu'elles appuient explicitement les programmes régionaux, elles privilégient les domaines politiques, les domaines liées à l'intégration économique et commerciale, ou des programmes multi-pays qui ne concernent pas l'ensemble de la région, plusieurs agences d'aide privilégiant ses « pays de concentration ». Dans tous les cas, le volume des ressources mobilisées pour la région est considérablement moindre que les appuis délivrés dans le cadre de la coopération avec les pays. Par exemple, la Commission européenne engage l'essentiel des ressources du FED au niveau national. Alors qu'elle dispose d'une capacité de programmation conjointe et complémentaire au niveau régional, les procédures et les modalités d'organisation font que, dans la pratique, les programmations sont disjointes et peu raisonnées en termes de complémentarité et de synergies. Allant avec la programmation et l'évaluation de l'aide, l'expertise raisonnée, elle-aussi dans le champ restreint de l'espace national.

**La faiblesse des connaissances.** Les dimensions régionales sont généralement très peu prises en compte dans la gestion des connaissances portant sur les agricultures nationales. La faiblesse des analyses en termes d'avantages comparatifs régionaux, qui pourrait partiellement fonder des choix de spécialisation sont très rarement disponibles car ils nécessitent des suivis approfondis des coûts de production et de transaction qui ne sont effectués que ponctuellement et partiellement en raison des carences des systèmes nationaux d'information. Les plans de développement des filières sont généralement fondés sur des diagnostics qui se réduisent aux marchés nationaux (ou internationaux) mais font l'impasse sur les marchés sous régionaux. Les dispositifs d'information régionaux privilégient quant à eux l'agrégation des données nationales et apportent peu de valeur ajoutée pour comprendre le fonctionnement régional des économies agricoles et alimentaires. Les échanges commerciaux sont quant à eux fortement minorés dans les statistiques officielles en raison de l'importance des flux informels non enregistrés et des pratiques de corruption aux frontières. Malgré de multiples tentatives, il n'existe pas de matrice générale des échanges de produits agroalimentaires au sein de l'espace régional, permettant une analyse fine de leur contribution aux économies agricoles locales et à la sécurité alimentaire. Au final, la faible visibilité de l'importance des dynamiques régionales pour les économies nationales ne facilite pas une bonne prise en considération par les décideurs nationaux.

Principales productions et destinations des produits des différentes économies agricoles nationales

	Produits alimentaires		Produits de rente
	Autoconsommation et Marché national	Marché régional	Exportation hors CEDEAO
Bénin	Maïs, riz, tubercules, huile de palme	Maïs, ré-export riz	Ananas, coton, noix de cajou
Burkina Faso	Mil, sorgho, maïs, riz, bétail, niébé	Bétail, maïs-sorgho, oignons	Coton, karité, sésame
Cap Vert	Banane, maïs, haricot, Pêche		
Côte d'Ivoire	Maïs, riz, tubercules, plantains	Maïs, huile de palme, tabac	Cacao, café, banane, ananas, hévéa, coton, bois
Gambie	Riz, mil, sorgho, maïs, Arachide, tubercules, bétail, pêche	Ré-export riz	
Ghana	Tubercules, maïs, riz, sorgho, pêche, bétail	Maïs, huile de palme	Cacao, karité, hévéa, noix de coco
Guinée	Riz, maïs, tubercules, pêche	Huile de palme, pommes de terre	Agrumes, hévéa, bois, cacao, café
Guinée Bissau	Riz, maïs, mil, tubercules, haricot, arachide, fruits		Noix de cajou
Liberia	Riz, maïs, huile de palme, tubercules, pêche		Hévéa, cacao, café
Mali	Mil, sorgho, maïs, riz, canne à sucre, bétail, pêche	Maïs, mil, riz, bétail	Coton, karité
Niger	Mil, sorgho, riz, bétail, arachide, dattes	Oignons, poivrons, souchet, riz, niébé, bétail	
Nigeria	Maïs, mil, sorgho, riz, tubercules, huile de palme, agrumes, karité, soja, bétail, pêche	Maïs, mil, sorgho, tubercules, huile de palme	Hévéa, cacao, bois
Sénégal	Mil, sorgho, riz, tomate, oignons, pomme de terre, patate douce, tubercules, bétail, pêche	Maïs, riz	Arachide, légumes, coton

### C. Les ambiguïtés et les incohérences de l'intégration régionale

**Une faible articulation des niveaux régional et national.** La mise en œuvre de l'Ecowap passe par les niveaux national et régional, avec un principe de subsidiarité. En pratique, l'analyse des processus d'élaboration de ces politiques et

l'articulation de ces niveaux permet de comprendre les difficultés d'intégration. Le programme régional et les programmes nationaux ont été conçus simultanément, le premier selon les priorités définies par la Cedeao, les seconds

selon les piliers formulés par l'Union africaine dans le cadre du PDDAA. La simultanéité des processus nationaux et régionaux n'a pas permis de construire et d'approfondir suffisamment le dialogue politique avec les autorités et les acteurs nationaux et transnationaux, indispensable pour « gérer les interdépendances entre les pays ».

**La compétition des institutions internationales.** Dès l'impulsion politique donnée par les chefs d'Etats porteurs de l'initiative du Nepad, les institutions internationales spécialisées dans l'agriculture et l'alimentation ont positionné leur expertise en appui à l'Union africaine, dont les capacités étaient réduites. La FAO s'est proposée comme agence d'exécution du PDDAA. L'Ifpri, avec l'appui de l'USAID, a promu une approche fondée sur la modélisation pour déterminer les besoins d'investissements pour atteindre une croissance agricole de 6 % par an et contribuer à la réalisation des OMD à l'échéance de 2015. Le PAM a mobilisé son appui pour développer un système de réserves alimentaires et renforcer les systèmes d'alerte précoce et de gestion des crises. Compte tenu de la légitimité de l'Union africaine pour piloter le processus PDDAA, les coopérations développées par ces différentes institutions leur permettent de disposer d'un cadre de coopération avec chacun des Etats membres. En Afrique de l'Ouest, les collaborations avec les institutions et organismes internationaux « mandatés par l'UA » ne se sont pas développées sans grincements. D'autant plus, que des organismes de la région – la CMA/AOC et le Cilss – étaient reconnus comme des institutions techniques de référence pour les piliers du PDDAA. Disposant du mandat de l'UA pour animer le processus PDDAA dans la région, la Commission de la Cedeao a dû composer avec les initiatives et l'agenda de ces institutions : c'est une coopération mêlée de compétition (sur le mandat et l'accès aux ressources financières) qui caractérise les relations entre ces acteurs institutionnels.

**Une structuration inachevée des acteurs de l'intégration régionale.** La plateforme des bailleurs réunis autour de la mise en œuvre de l'Ecowap a permis de structurer et d'organiser la parole de la communauté internationale dans le processus d'élaboration de l'Ecowap et dans le cadre de la préparation du Pria. Mais elle rencontre beaucoup de difficultés quand il s'agit de faire le *mapping* des interventions des différentes agences et de réaliser une coordination opérationnelle et concrète des interventions futures. L'alliance Agir pour la résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest en témoigne. Alors qu'il y a un consensus sur l'importance de la coordination, les principales agences sont engagées chacune de leur côté dans la

préparation de programmes labellisés « résilience », sans se doter de mécanismes de programmation conjointe (Banque mondiale, BAD, etc.).

**L'aventure ambiguë de l'intégration régionale.** S'il existe un très large consensus pour considérer que l'intégration régionale sur les plans politique, économique, commercial et monétaire est une voie incontournable pour créer les conditions d'un décollage économique durable des économies d'Afrique de l'Ouest, l'inscription des pays dans les espaces d'intégration reste hésitante. A nouveau, se conjuguent des facteurs historiques et des facteurs contemporains. A elle seule la coexistence de deux institutions d'intégration, l'Uemoa et la Cedeao, alors que les huit pays de la première font partie de la seconde, est la parfaite illustration de cette ambiguïté des Etats et de leur méfiance à l'égard des processus régionaux. Les enjeux de survie des appareils administratifs induisent une compétition au quotidien (malgré un affichage de coordination), qui constitue un facteur de blocage de l'intégration. Par exemple, comment les pays de l'Uemoa peuvent-ils objectivement inscrire leurs politiques nationales de développement agricole dans deux politiques régionales distinctes ? Seules les autorités des Etats membres pourraient imposer une rationalisation, mais les intérêts en jeu ne les y poussent pas. En réalité les intérêts à court terme des pays pour l'intégration régionale sont hétérogènes. Les Etats d'Afrique de l'Ouest représentent des territoires fortement différenciés sur le plan de l'étendue et de la position géographique (enclavé, côtier, archipel), de la population, de la taille et de l'orientation des économies, des dotations en ressources naturelles... L'économie régionale est dominée par trois pays qui réalisent plus de 85 % du PIB régional, de la population et des échanges : le Nigeria, la Côte d'Ivoire et le Ghana. Ces pays constituent actuellement les locomotives de l'économie régionale. La réussite du processus d'intégration régionale dépendra de l'intérêt que ces pays vont lui porter. L'enjeu pour la région, c'est comment faire de ces pays les véritables leaders de l'intégration régionale et de l'insertion de la région dans le marché international. Toutefois, les PMA ne voient pas vraiment ces trois leaders comme des opportunités, mais plutôt comme des menaces pour leur souveraineté. Au delà des institutions d'intégration, il existe de multiples organisations de coopération technique recouvrant des compétences parfois identiques, avec des configurations géographiques variables. Elles se retrouvent en compétition, essentiellement pour l'accès aux ressources financières de l'aide au développement. Plus que les Etats, ce sont les bailleurs qui implicitement décident de leur devenir.

## Vers une plus forte intégration des économies agricoles et des échanges ?

Trois facteurs de changement interviennent aujourd'hui et permettent d'être assez optimiste : (i) la mise en place d'instruments régionaux, tels que la Réserve Régionale de Sécurité Alimentaire, devrait contribuer à rendre plus concret et visibles les initiatives régionales, aux yeux des Etats et des citoyens ; (ii) la montée en puissance d'acteurs structurés à l'échelle régionale a été considérablement accélérée ces dernières années. C'est à fois un résultat de l'Ecowap et un vecteur de transformation des rapports de force. Les réseaux d'OP et les réseaux d'opérateurs (*Borderless alliance*, interprofessions, etc.) et les organisations de la société civile portent aujourd'hui des enjeux régionaux aux côtés des institutions régionales et exercent une pression forte sur les

Etats ; (iii) l'accélération de l'intégration commerciale, avec la mise en place de l'Union douanière dotée d'un tarif extérieur commun à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, et les multiples efforts de réduction des obstacles internes aux échanges. Ces progrès, largement imputables aux changements des rapports de force entre les acteurs est porteuse d'une plus forte intégration des économies agricoles et des échanges, dans l'intérêt de l'ensemble de la région. C'est le moyen le plus sûr de réaliser l'ambition affichée par l'Afrique de l'Ouest: la souveraineté alimentaire via la modernisation des agricultures familiales et la valorisation du potentiel diversifié des zones agro-écologiques.

## RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES

### R1. L'état du commerce en Afrique de l'Ouest, Rapport annuel 2012, ENDA CACID, 2012, 122 p.

Ce rapport vise à fournir une analyse de l'état du commerce de l'Afrique de l'Ouest. L'édition 2012 développe en particulier les fondements du commerce régional, la dynamique récente du commerce général de la région et le commerce intra-régional.

<http://endacacid.org/new/index.php/resume>

### R2. Peuplement, marché et sécurité alimentaire, CSAO-OCDE, 2013, 108p.

Selon les prévisions actuelles, la population de l'Afrique de l'Ouest devrait doubler d'ici 2050. Cette publication étudie comment les systèmes de production et les politiques agricoles devront changer pour soutenir cette croissance.

[http://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/peuplement-marche-et-securite-alimentaire\\_9789264187412-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/peuplement-marche-et-securite-alimentaire_9789264187412-fr)

Une synthèse a été réalisée par Inter-réseaux : <http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/note-de-synthese-de-l-etude>

### R3. Le rôle du Nigeria dans la sécurité alimentaire au Niger. Maty Bao Diao. *Grain de sel* n°51, Inter-réseaux, septembre 2010, 2p.

Cet article présente les échanges entre le Niger et le Nigeria. Il analyse en particulier le rôle des flux transfrontaliers de produits vivriers en provenance du Nigeria pour la sécurité alimentaire du Niger.

[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_p25-26\\_Niger.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_p25-26_Niger.pdf)

### R4. Les bassins fluviaux transfrontaliers, Atlas de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, CEDEAO et CSAO/OCDE, août 2006, 20 p.

Ce document souligne les enjeux et retrace les processus de la mise en œuvre d'approches concertées de la gestion des ressources fluviales en Afrique de l'Ouest.

<http://www.oecd.org/dataoecd/22/34/38410112.pdf>

### R5. L'Ecowap en bref. Commission de la CEDEAO décembre 2008, 12 p.

Ce document présente succinctement le contexte, les défis, la vision, les objectifs et les grandes orientations des programmes régionaux et nationaux. Il comprend aussi une brève présentation de l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim.

[www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/01\\_ComCEDEAO.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/01_ComCEDEAO.pdf)

### R6. La politique agricole de l'UEMOA, Inter-réseaux, 2010

Cette page web décrit les objectifs et le contenu de la politique agricole de l'UEMOA. Elle met à disposition une série de documents relatifs à la mise en œuvre de cette politique.

<http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/gt-politiques-agricoles-560/article/la-politique-agricole-de-l-uemoa>

### R7. Site web du PDDAA : les plans nationaux et régional d'investissements agricoles

Le site consacré au Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) contient les différents documents relatifs à la mise en œuvre du processus PDDAA/Ecowap, notamment les Plans nationaux et régionaux d'investissements agricoles (PNIA et PRIA).

<http://caadp.net/library-country-status-updates.php>

### R8. The Impact of Closer Regional Economic Integration on Food Security in West Africa: Focus on the ECOWAS Common External Tariff, ECDPM, 2014, 36p. (en anglais).

Cet article présente le contenu et les enjeux du TEC adopté par la CEDEAO. Un résumé est disponible en français.

<http://ecdpm.org/publications/impact-closer-regional-economic-integration-food-security-west-africa-ecowas/> <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/Accords-de-libre-echange-ACP/La-CEDEAO-convient-d-un-tarif-exterieur-commun-avec-une-protection-agricole-plus-importante>

### R9. Comment promouvoir le commerce agricole intra-africain ? Analyse des pistes et des freins pour le développement de ce commerce, Laurent Levard et Amel Benkahla (Gret), 2013, 186p.

Cette étude analyse les principales limitations au développement du commerce agricole intra-africain. Elle a notamment été réalisée sur la base de deux études régionales, dont une en Afrique de l'Ouest (focus sur le commerce de bétail et d'huile de palme).

[www.gret.org/wp-content/uploads/ETI137\\_integral.pdf](http://www.gret.org/wp-content/uploads/ETI137_integral.pdf)

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative conjointe d'Inter-réseaux Développement rural et de SOS Faim Belgique. Ils visent à produire une synthèse sur un thème lié à la souveraineté alimentaire, à partir d'une sélection de références jugées particulièrement intéressantes. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique.

SOS Faim Belgique ([www.sosfaim.org](http://www.sosfaim.org)) soutient les organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine. Inter-réseaux Développement rural ([www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)) vise à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau sur le développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été rédigé par Roger Blein ([roger.blein@bureau-issala.com](mailto:roger.blein@bureau-issala.com)) et Liora Stührenberg ([liora.stuhrenberg@inter-reseaux.org](mailto:liora.stuhrenberg@inter-reseaux.org)), avec les apports de Vital Pelon et Joël Teyssier (Inter-réseaux). Nous remercions Karl Schuler (DDC) pour sa contribution à la réalisation de ce numéro.

Vous pouvez vous abonner aux bulletins de synthèse sur le site d'Inter-réseaux : [www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)

Ce bulletin de synthèse a été réalisé grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du Ministère belge des Affaires étrangères, de SOS Faim Belgique et de la Direction du développement et de la coopération suisse. Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

Si vous souhaitez réagir par rapport à la thématique abordée, donner votre avis, apporter un complément d'information, attirer notre attention sur un document, merci de nous écrire à : [inter-reseaux@inter-reseaux.org](mailto:inter-reseaux@inter-reseaux.org) Inter-réseaux, octobre 2014.

