

Quel bilan pour la politique agricole ouest-africaine, dix ans après son adoption ?

En janvier 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) adoptaient une politique agricole régionale : l'Ecowap. Dix ans plus tard, où en est-on de cette politique ambitieuse qui visait à la fois l'amélioration de la sécurité alimentaire, le développement économique et social et la réduction de la pauvreté et des inégalités entre les territoires de la région ? Quels programmes et quels dispositifs ont été mis en œuvre ? Ont-ils permis de se rapprocher des objectifs fixés ? Cette note de synthèse aborde ces questions. Elle a été réalisée à la suite du processus de bilan des dix premières années de l'Ecowap, conduit en 2015 par la Cedeao. La première partie de cette note rappelle l'ambition et les objectifs initiaux de l'Ecowap. La seconde vise à dresser un état des lieux de la mise en œuvre de cette politique. La troisième partie fait ressortir quelques éléments de bilan et de débats.

I. Principes et objectifs de départ : une politique ambitieuse

Une intégration forte et un objectif de souveraineté alimentaire. La politique agricole de la Cedeao (Ecowap) a été adoptée en janvier 2005 à Accra (Ghana). L'élaboration de cette politique a mobilisé les acteurs concernés (Etats, organisations de producteurs, institutions régionales...), qui ont réfléchi et débattu autour de quatre scénarios, variant selon le degré d'intégration régionale et le niveau de protection commerciale des productions agricoles. Ils se sont décidés en faveur d'une forte intégration régionale et d'une protection « différenciée » des produits agricoles (c'est-à-dire relativement plus élevée que pour les autres biens). Cette démarche participative, nouvelle dans la région, a permis de construire une vision partagée des enjeux agricoles et alimentaires régionaux.

L'exploitation familiale au centre. Le document d'adoption de l'Ecowap affirme que « la politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. » Cette vision, reconnaissant l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales, constituait une avancée importante en 2005.

Des objectifs ambitieux. L'Ecowap veut « contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la

réduction de la pauvreté dans les Etats membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays ». Cet objectif général est décliné en sept objectifs spécifiques, allant de la sécurité alimentaire des populations (dans une approche de souveraineté alimentaire) à l'intégration des exploitations au marché, en passant par la création d'emplois, l'intensification de la production, la réduction de la vulnérabilité des économies ou encore l'élaboration de mécanismes de financement de l'agriculture. Trois axes d'intervention sont retenus en 2005 : l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture ; la mise en œuvre d'un régime commercial intra-communautaire ; et l'adoption d'un régime commercial extérieur.

Des plans nationaux et régional. Concrètement, l'Ecowap a été transcrite en 15 plans nationaux d'investissement agricole, qui traduisent les priorités des Etats, et un plan régional d'investissement agricole qui a pour objectif de gérer les interdépendances entre les agricultures nationales, de prendre en charge les contraintes d'envergure régionale (selon le principe de subsidiarité), de mutualiser certains services, de renforcer la coopération inter-Etats et de gérer la relation avec le marché mondial.

Organiser les acteurs et fédérer les initiatives. Fondamentalement, l'Ecowap vise à constituer le cadre fédérateur des initiatives et acteurs dans la région. Au niveau régional, la Cedeao mandate

les organisations de coopération pour la mise en œuvre de l'Ecowap, en fonction de leurs compétences distinctives. Par exemple, le Cilss est l'institution technique mandatée dans le domaine de l'information et de l'aide à la décision

sur la sécurité alimentaire, la gestion des ressources naturelles et la lutte contre la désertification ; le Coraf appuie et coordonne la recherche agricole et la gestion des connaissances, etc.

PDDAA, PNIA, PRIA, engagements de Maputo : de quoi s'agit-il ?

En juillet 2001, l'Union africaine adopte le « **Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique** » (Nepad) dont l'objectif est de fournir un cadre global à la coopération économique et à l'intégration des pays africains. Adopté en juillet 2003 à Maputo, le **Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine** (PDDAA) est le volet agricole du Nepad. En 2002, la Cedeao reçoit de l'Union africaine le mandat de coordonner et de suivre la mise en œuvre du PDDAA en Afrique de l'Ouest. A partir de cette date, les processus Ecowap et PDDAA sont liés. La mise en œuvre de l'Ecowap/PDDAA repose sur deux niveaux d'intervention : national et régional avec la définition de **Plans nationaux et régional d'investissements agricoles** (PNIA et PRIA). Ces Plans intègrent les objectifs de l'Ecowap et du PDDAA. Ils visent notamment à fournir une traduction chiffrée des différentes options de développement agricole à mettre en œuvre pour obtenir un taux de croissance annuel du secteur agricole de 6% (censé permettre une réduction de moitié de la pauvreté entre 2005 et 2015). Dans le cadre de leur PNIA, les Etats se sont **engagés conformément à la déclaration de Maputo en 2003** à consacrer au moins 10% de leur budget à l'agriculture.

II. Quel chemin l'Ecowap a-t-elle parcouru entre 2005 et 2015 ?

A. 2005 – 2008 : quelques avancées techniques

Un lent démarrage. Après l'adoption de l'Ecowap, un premier plan d'action est défini pour la période 2006-2010 au niveau régional. Il vise à concevoir et mettre en place le dispositif institutionnel, le mécanisme financier et le dispositif de suivi-évaluation. Il vise aussi à engager les premières actions prioritaires tout en intégrant les programmes déjà existants. Au niveau des pays, cette phase 2005-2008 semble avoir vu peu de réalisations concrètes.

Une harmonisation des réglementations. Plusieurs règlements ont été élaborés et adoptés durant cette période, le plus souvent conjointement avec l'UEMOA. Il s'agit en 2008

des règlements portant sur l'harmonisation du contrôle de la qualité, la certification et la commercialisation des semences et l'harmonisation des règles d'homologation des pesticides. Ces réglementations – qui s'imposent aux pays – visent à promouvoir un environnement favorable au secteur et à fluidifier le marché. D'autres règlements suivent en 2010 : sur le contrôle de la qualité des engrais, l'harmonisation des règles en matière de sécurité sanitaire des animaux, des végétaux et des aliments, sur les procédures de gestion des médicaments vétérinaires ou encore sur la création d'un Comité régional vétérinaire.

B. Un regain de mobilisation suite à la crise de 2008

Une volonté d'accélérer l'Ecowap. La crise alimentaire de 2008 a constitué une prise de conscience de la nécessité de replacer l'agriculture et la sécurité alimentaire au centre de l'agenda public national et régional. Elle a aussi été l'occasion pour la région de confirmer la pertinence de l'Ecowap, tout en définissant des priorités afin d'accélérer sa mise en œuvre. L'Offensive régionale pour la production alimentaire et la lutte contre la faim, adoptée en juin 2008, définit alors trois axes prioritaires : (i) la promotion des filières vivrières stratégiques pour la souveraineté alimentaire ; (ii) la promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional ; (iii) la réduction de la vulnérabilité alimentaire et la promotion d'un accès stable et durable à l'alimentation.

L'Ecowap, « cadre de référence » des interventions agricoles. En novembre 2009, une conférence sur le financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest est organisée. A son terme, les principaux acteurs du développement agricole dans la région signent un pacte qui fait de l'Ecowap le cadre de référence des interventions dans le secteur agricole. Les bailleurs s'engagent à accroître et harmoniser leurs financements pour l'Ecowap. Le « business meeting », visant à mobiliser les financements pour la mise en œuvre du premier Plan régional d'investissement agricole (2010 – 2015), est organisé en juin 2010. Le financement du PRIA est estimé à 900 millions de dollars, sur lesquels la Cedeao s'engage à apporter 150 millions. Fin 2015, les partenaires techniques et financiers rapportent avoir contribué à hauteur de

300 à 350 millions de dollars. Du fait des crises sécuritaires et sanitaires qui ont touché la région, la Cedeao n'a pas pu dégager les financements initialement prévus de son côté.

Le lancement des programmes régionaux. Entre 2010 et 2015, plusieurs programmes ont été développés sur les différents axes du PRIA. Près de 52 projets ou programmes sont en cours de réalisation, dont les principaux sont cités dans l'encadré ci-dessous.

Les principaux programmes développés au niveau régional

Des initiatives ont été lancées pour intensifier les systèmes de production, comme la mise en place d'une **Alliance sur les semences** en collaboration avec le Coraf (appui USAID) ou encore la **stratégie de promotion de l'utilisation des engrais** en collaboration avec l'IFDC. Des **plans d'actions sectoriels** ont été définis pour prendre en charge les enjeux concernant l'aval de la production. Ils concernent les secteurs de la **pêche et l'aquaculture**, de **l'élevage**, de la **riziculture** et de **l'aviculture villageoise**. Ces plans intègrent en général la gestion des ressources partagées au niveau régional et l'organisation économique de la filière. Pour améliorer l'environnement économique, commercial, institutionnel et financier des producteurs agricoles, un **système régional d'information agricole** (Ecoagris) a été lancé dans tous les pays de la Cedeao ainsi qu'au Tchad et en Mauritanie. Dans le domaine de la régulation du marché des produits agricoles, la Commission appuie le **développement institutionnel de certaines interprofessions**, comme le Réseau ouest-africain des céréaliers. Elle pilote aussi le développement des chaînes de valeur à l'échelle régionale pour certains produits fortement échangés entre pays sahéliens et côtiers (**programme ATP-EATP** appuyé par l'USAID). Les **programmes pour l'appui à la régulation des marchés** (Parmao) ou **pour la facilitation de la libre circulation des produits agricoles** (PrOFAB) visent aussi à contribuer à la régulation du marché régional des produits agricoles. Enfin, plusieurs initiatives pour la sécurité alimentaire ont été lancées, comme l'adoption de la **Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires**, **l'Alliance AGIR** (initialement portée par l'Union européenne et confiée à la Cedeao) ou encore la mise en place d'une **Réserve régionale de sécurité alimentaire** dont le premier stock physique devrait être mis en place courant 2016.

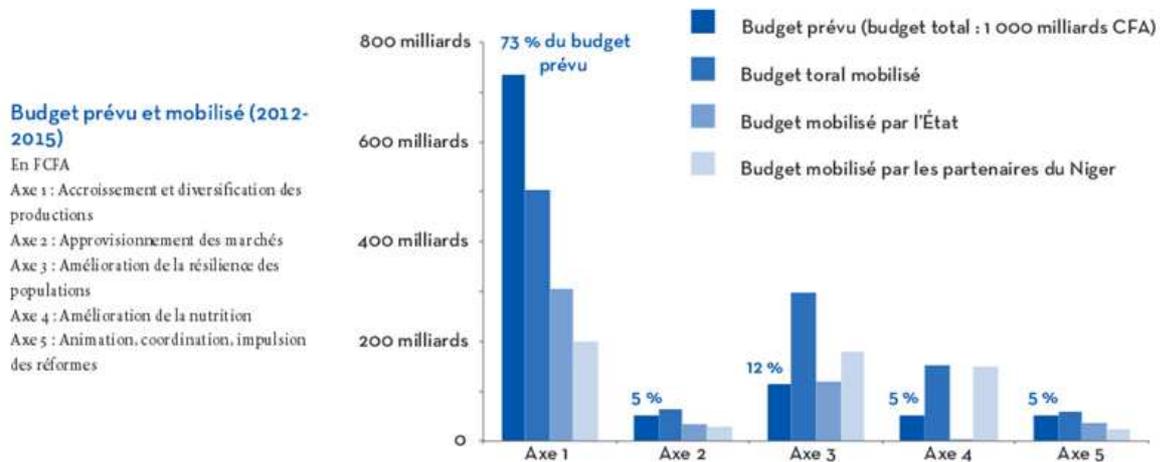
Le démarrage des programmations nationales. Au niveau des Etats, les PNIA sont élaborés courant 2009 et 2010. Ils recensent sous un format relativement standard les besoins de financement dans le secteur agricole, pour des périodes de 4 à 5 ans. L'ambition affichée est de canaliser et orienter les financements vers les filières ou domaines considérés comme prioritaires par chaque pays. Comme les systèmes de suivi – évaluation de ces PNIA sont globalement peu opérationnels, il n'est aujourd'hui pas possible de connaître précisément leur niveau d'exécution. Ils ont en tout cas permis d'accroître les financements alloués au secteur agricole, même si aucun pays n'atteint le seuil des 10% du budget national prévu à Maputo en 2003. Plus de 2 milliards de dollars de fonds complémentaires (d'origine externe et interne) ont ainsi été mobilisés par les Etats pour le financement des PNIA depuis 2010. Certaines limites ont toutefois été exprimées au sujet de ces PNIA. Tout d'abord, ils laissent de côté certains enjeux importants, comme l'accès des agriculteurs au financement ou le foncier. Ils prennent peu en compte les instruments de politique (subvention, régulation des prix...) et les autres politiques (commerce, agroalimentaire, industrie, formation...). Ensuite, ils procèdent rarement à une hiérarchisation des priorités, ce qui peut conduire dans certains cas à une programmation des investissements démesurée par rapport aux ressources disponibles. La Côte d'Ivoire par exemple estimait le coût d'exécution

de son PNIA à 2000 milliards de FCFA (plus de 3,8 milliards de dollars).

La mise en place inachevée du dispositif institutionnel. Plusieurs instances sont mises en place pour faciliter la mise en œuvre de l'Ecowap. Un Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation, est créé en 2011 et logé au sein de la Banque d'investissement et de développement de la Cedeao à Lomé pour recevoir les financements destinés à la mise en œuvre du PRIA. Cependant, ce fonds n'est toujours pas fonctionnel. En attendant, la mise en œuvre de l'Ecowap repose sur des arrangements spécifiques autour de chaque programme, ce qui ralentit et complexifie le processus. Une Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (ARAA) a également été créée en 2010 pour piloter la mise en œuvre du PRIA. Elle fonctionne depuis 2013. Un « Comité consultatif pour l'Alimentation et l'Agriculture », représentant les Etats membres, les organisations professionnelles, les organismes de coopération régionale et les partenaires techniques et financiers a aussi été créé : il est destiné à être consulté pour toute question relative à la mise en œuvre de l'Ecowap. Le Comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation, chargé d'instruire les arbitrages qui impliquent plusieurs départements de la Commission de la Cedeao et considérés comme stratégiques pour les questions commerciales et la fiscalité, n'est pas fonctionnel au niveau qui devrait être le sien. Un groupe des partenaires techniques et

financiers a été mis en place (Ecowap Group). Enfin, le Réseau de prévention des crises alimentaires constitue un dispositif de veille, de

prévention et de gestion des crises alimentaires, dont les sessions se tiennent régulièrement.



Exemple : budget prévu et mobilisé par le PNIA du Niger en 2013

Source : Grain de sel n°59-62, d'après la présentation du Niger lors de l'atelier sur l'état d'avancement des PNIA (juin 2013, Ouagadougou)

III. Quels succès, difficultés et débats après une décennie d'Ecowap ?

L'exercice de bilan est limité par plusieurs facteurs. L'Ecowap a été adoptée en 2005 et les programmes significatifs ont été mis en œuvre à partir de 2009. Il est donc tôt pour mesurer ses impacts sur les performances agricoles régionales, et ce d'autant plus qu'il n'existe aujourd'hui pas de systèmes de suivi – évaluation permettant d'estimer l'avancement et l'impact des PNIA et du PRIA. Par ailleurs, il existe une multitude d'autres programmes

agricoles et alimentaires dans la région, ne s'inscrivant pas dans le cadre de l'Ecowap. Il est difficile de déterminer précisément la contribution de l'Ecowap aux dynamiques en cours. Cette partie cherche donc à identifier les évolutions qui ont eu lieu dans la région sur les différents objectifs que s'était fixés l'Ecowap, sans s'avancer toutefois sur le rôle précis de l'Ecowap dans ces évolutions. Elle identifie également un certain nombre d'éléments de débat.

A. Quelle augmentation de la production et de la productivité ?

Une hausse de la production sur plusieurs productions stratégiques. Il y a eu une augmentation de la production agricole, notamment céréalière, dans la région. La production de céréales a progressé de 59% entre 2000 et 2012. Les hausses les plus importantes ont concerné le riz (+95%) et le maïs (+130%). Une augmentation significative du cheptel et de la volaille a également eu lieu (+48% pour les bovins et petits ruminants, +85% pour les volailles et +59% pour le porc). D'autres filières peinent toutefois à suivre cette tendance, comme la filière lait ou les produits issus de la pêche.

Peu d'amélioration des rendements. En dépit de la volonté d'intensification, l'augmentation des volumes de la production est majoritairement liée aux accroissements des surfaces cultivées et des cheptels. Seuls le riz et le maïs semblent faire exception. Entre 2000 et 2010, l'augmentation de

la production de riz paddy s'expliquerait ainsi à 71% par l'augmentation des rendements (croissance annuelle de 2,9% sur la période).

Une offre dépassée par la demande. Le rythme d'accroissement des productions peine par ailleurs à suivre la hausse de la demande. La dépendance aux importations alimentaires s'est ainsi considérablement accrue ces dernières années, notamment pour certains produits de base comme les céréales, le lait et la viande. La balance commerciale agro-alimentaire de la région, équilibrée lors de l'adoption de l'Ecowap, enregistre un déficit d'environ 3 milliards de dollars sur la période 2008-2011 sous le double effet de l'augmentation des volumes et des prix d'importation.

B. Quelle amélioration du commerce intra-communautaire ?

Des échanges régionaux croissants. Bien que mal enregistrés, les échanges se seraient accrus ces dernières années entre les pays de la région. Avec une valeur marchande moyenne de plus de 200 milliards de FCFA, le bétail se situe en tête des échanges agro-pastoraux régionaux. Le Nigeria, principal producteur et consommateur de la zone, puis le Ghana et la Côte d'Ivoire concentrent une grande partie des échanges agricoles.

Des stratégies avant tout nationales. Malgré ces évolutions, il subsiste de nombreux obstacles

aux échanges agricoles et alimentaires (taxes, tracasseries aux frontières, divergence entre les normes...) freinant la dynamique d'intégration. Plus fondamentalement, la plupart des PNIA repose sur une vision privilégiant l'espace national et prenant peu en compte les complémentarités régionales. Dans le secteur de l'élevage par exemple, tous les pays côtiers – qui s'approvisionnent aujourd'hui auprès des grands pays d'élevage sahéliens – affichent des objectifs d'autosuffisance nationale.

C. Quelle amélioration de la sécurité alimentaire ?

Une amélioration de la sécurité alimentaire. La disponibilité en calories par habitant s'est fortement améliorée en Afrique de l'Ouest, dépassant dans la majorité des pays le seuil de 2500 Kcal/jour/hab. Le taux de sous-alimentation a baissé, passant par exemple entre 2005 et 2015 de 16% à 7,5% au Bénin, de 40% à 22% au Sierra Leone, de 26% à 21% au Burkina ou de 23% à 10% au Sénégal.

Une situation toujours critique. Malgré ces progrès, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle reste particulièrement forte en Afrique de l'Ouest.

La sous-alimentation dépasse encore dans de nombreux pays la moyenne mondiale (11%). Près de 40% des enfants de moins de 5 ans sont touchés par un retard de croissance et 12% par la malnutrition aiguë. La pauvreté des ménages constitue la cause majeure de cette insécurité. Près de 55% de la population ouest-africaine vit avec moins de 1,25 USD/jour. Dans la mesure où les ménages – y compris ruraux – achètent en majorité leur nourriture sur les marchés, l'accès à une alimentation de qualité est fortement lié à leur pouvoir d'achat et au moindre choc climatique ou économique.

D. Quelle reconnaissance des exploitations familiales ?

Des avancées pour les agriculteurs et éleveurs familiaux. Les grands réseaux régionaux d'organisations de producteurs (Roppa) et d'éleveurs (Apress et RBM) familiaux confirment que leurs positions sont davantage écoutées aujourd'hui dans les débats régionaux, permettant de maintenir l'attention sur les agricultures familiales alors que de nombreux Etats sont tentés par un modèle plutôt orienté vers l'agrobusiness. Les éleveurs et pasteurs sont davantage reconnus et leurs droits mieux pris en compte dans les législations foncières, au moins formellement. Une composante « aliment bétail » a aussi été intégrée dans les réserves régionales, suite au plaidoyer des réseaux d'éleveurs. Dans les pays, la participation des organisations de producteurs est plus contrastée.

Une position ambiguë entre agrobusiness et agriculture familiale. La vision de l'Ecowap misait principalement sur la modernisation de l'exploitation familiale, sans exclure des formes d'investissements du secteur privé. Dans les pays, cette vision est parfois controversée. Souvent, les PNIA conçoivent les exploitations familiales dans le cadre d'une gestion sociale du

secteur (réduire la pauvreté des ménages ruraux, accroître leur sécurité alimentaire et leur capacité d'affronter les chocs), alors que les performances économiques (approvisionner les marchés et exporter) sont attendues des entreprises agricoles. Ceci a des conséquences sur les choix d'investissements, la politique foncière, la stratégie de financement des producteurs ou encore la structuration des chaînes de valeur.

Peu d'investissements pour l'agriculture familiale. Selon une étude du Roppa, de l'Apress du RBM, 20% du crédit alloué aux secteurs économiques est destiné à l'agriculture dont seulement 2% pour les exploitations familiales. De même, prenant appui sur des données IFPRI sur le Nigeria, le Ghana et le Burkina-Faso, Oxfam fait remarquer que la plupart des budgets agricoles dans les pays sont consacrés à un nombre restreint de programmes, dirigés principalement vers les grandes exploitations. Dans le domaine de l'élevage, plusieurs Etats optent pour un soutien aux fermes semi-intensives périurbaines au détriment des systèmes pastoraux et agropastoraux.

E. Les conditions d'adoption du régime commercial extérieur

Une protection des produits agricoles « différenciée ». L'Ecowap s'était prononcée au départ en faveur d'une protection de l'agriculture plus élevée que celle des autres secteurs économiques. Le Tarif extérieur commun aux 15 pays, entré en vigueur début 2015, comporte une cinquième bande tarifaire, avec un droit de douane de 35%, dans laquelle est classée la majorité des produits agricoles. Il offre aussi la possibilité de définir des mesures de sauvegarde pour les produits agricoles reconnus hautement stratégiques et exposés aux menaces extérieures et la possibilité pour des pays de justifier l'application de taux de douanes spécifiques à un produit reconnu très sensible.

Une protection trop faible ? Selon les organisations de producteurs, ce taux est trop faible pour permettre le développement des filières locales. Les OP avaient d'ailleurs demandé un taux à hauteur de 50%. Surtout, plusieurs produits clés ne sont pas entrés dans cette cinquième bande tarifaire, notamment le riz (10%) et la poudre de lait (5%). La Chine (65%), l'Inde (70-80%), ou encore les pays de l'Afrique de l'Est (75%) assurent par exemple une forte imposition tarifaire sur le riz. Les Etats de la Cedeao justifient ce choix par le souci de satisfaire la demande des consommateurs, mais les produits importés à bas coût (deux fois moins cher pour le lait), concurrencent durement les filières locales.

F. Quelle capacité à fédérer les initiatives agricoles ?

Un manque de convergence entre organisations régionales. La coordination entre la Cedeao et l'UEMOA a progressé dans le domaine agricole. Des réglementations communes ont été adoptées, notamment sur l'harmonisation de normes. Il existe néanmoins toujours des chevauchements, voire des compétitions, entre les organisations régionales. La politique agricole de l'UEMOA est toujours mise en œuvre à travers des programmes spécifiques, sur des thématiques équivalentes à celles de l'Ecowap. L'UEMOA, sous l'influence de la FAO qui est pourtant un acteur majeur de l'Ecowap, a par ailleurs adopté en 2014 un Programme communautaire décennal de transformation de l'agriculture pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui appelle à un « changement de paradigme » après avoir dressé un constat d'échec des approches précédentes (y compris les PNIA). De plus, certaines institutions, dont le leadership et les procédures sont jugés moins contraignants par les bailleurs, connaissent un nouvel essor. C'est le cas du Cilss, qui met en œuvre une part croissante des programmes/projets à dimension régionale. Certains sont mis en œuvre par délégation de la Commission de la Cedeao mais d'autres n'ont que faiblement impliqué les instances de la Cedeao lors de leur conception.

Un alignement limité des bailleurs. De leur côté, les partenaires financiers sont réunis autour d'un groupe des bailleurs de l'Ecowap. Un effort de cartographie de leurs interventions a été entrepris. Ce groupe peine toutefois à jouer son rôle fédérateur. La Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement ou la Coopération chinoise par exemple participent peu aux réunions de ce groupe. L'effort de cartographie est difficile car les actions des bailleurs portent

généralement sur une partie des pays de Cedeao, sur un aspect d'un programme du PRIA et sur des temporalités différentes. Certains bailleurs confondent « approche régionale » avec la somme d'interventions différentes menées sur plusieurs pays. Près de 90% des programmes recensés en 2013 ne précisaient pas à quels objectifs du PRIA ils pouvaient être rattachés. Dans ces conditions, la Commission de la Cedeao et l'ARAA se révèlent dans l'incapacité de coordonner l'ensemble des projets dont une partie est d'ailleurs faiblement alignée sur les orientations de l'Ecowap. Certains partenaires financiers sont même réticents à confier à la Cedeao la mise en œuvre de programmes, qui sont de fait engagés en dehors de l'ARAA.

Les difficultés de pilotage des PNIA. Toutes ces limites se retrouvent au niveau des Etats. L'exercice parfois tenté de cartographie des activités des bailleurs s'est heurté aux mêmes difficultés et on est loin de la mise en place d'un guichet unique mutualisant toutes les ressources. Les PNIA peinent également à être le centre de pilotage de la politique agricole. Dans plusieurs pays, l'orientation des décaissements ne suit pas forcément les besoins initialement recensés. Dans certains pays, il existe des initiatives parallèles, comme au Sénégal par exemple, où le PNIA côtoie un autre document national, le Programme de relance et d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise, qui énonce une autre hiérarchie dans les filières prioritaires par rapport au PNIA qui préexistait.

La multiplication d'initiatives parallèles. Enfin, de nombreuses initiatives continuent d'être impulsées par les bailleurs et les organisations internationales : la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'Alliance

AGIR lancée au départ par l'Union Européenne, la « Stratégie Sahel » de la Banque Mondiale, le mouvement Scaling Up Nutrition ou encore l'Initiative de l'Aquila pour la sécurité alimentaire, etc. Ces initiatives affirment vouloir s'aligner sur les politiques locales, mais elles conduisent souvent à éloigner la région des priorités de départ et des principes de coordination et d'alignement. Leurs activités (accompagnées de soutien financier) « obligent » en effet la Commission de la Cedeao à les incorporer dans la dynamique de l'Ecowap, ce qui entraîne des efforts supplémentaires de coordination qu'aucun partenaire n'est disposé à financer.

Des faiblesses financières et politiques.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces difficultés. L'absence de suivi-évaluation des

actions et les faiblesses des cartographies des activités limitent les possibilités de coordonner et de réorienter les activités et les financements. De plus, la Cedeao n'a pas pu tenir les engagements financiers qu'elle avait pris dans le secteur agricole et alimentaire, car elle a dû faire face à d'autres priorités sécuritaires et sanitaires. Ainsi, le fonds régional n'a pas encore été alimenté. Privée de cet investissement financier, la Cedeao a perdu une partie de sa capacité d'entraînement des partenaires. Dans certains pays, les PNIA restent encore des documents techniques, qui n'ont pas tout le poids politique nécessaire : les ministères concernés sont invités à siéger dans les organes de pilotage des PNIA mais ils se font souvent représenter par un collaborateur qui n'a pas leur pouvoir de décision.

Conclusion

Des institutions en construction. Quel bilan tirer des dix premières années de mise en œuvre de la politique agricole régionale ouest-africaine ? Si les aspects réglementaires ont beaucoup progressé, les instruments de politiques publiques fondées sur des incitations (appui à l'intensification, régulation des marchés, promotion des filets de sécurité...) s'avèrent plus long à mettre en œuvre. La faiblesse des institutions régionales et nationales explique sans doute en partie ces difficultés. Le département Agriculture, Environnement et Ressources en eau dispose d'une quarantaine de personnes au sein de ses 3 directions. A titre de comparaison, la seule direction générale de l'agriculture de la Commission européenne se divise en 13 directions subdivisées en 54 unités employant au total 1 200 fonctionnaires, signe de la priorité accordée au secteur agricole.

Souveraineté nationale. Les lenteurs et les difficultés du processus rappellent aussi que l'Afrique de l'Ouest présente de fortes disparités géographiques, qui constituent certes des complémentarités justifiant une intégration régionale, mais aussi un frein à cette intégration. Entre un pays côtier et un pays sahélien, entre le géant Nigérian et les pays de plus petite taille, les divergences d'intérêts ne facilitent pas toujours une politique commune. Ensuite, étant donné les risques sanitaires et sécuritaires importants dans la région, l'espace régional est encore rarement perçu comme sécurisant et comme facteur de développement par les Etats. Il leur est d'autant moins facile de renoncer à leur souveraineté nationale dans un domaine aussi sensible.

Réaffirmer la vision politique. Malgré la lenteur du processus, les organisations de producteurs continuent de rappeler leur attachement à l'Ecowap et de réclamer que celle-ci constitue réellement le cadre fédérateur des initiatives agricoles et alimentaires dans la région. Cet attachement est sans doute en grande partie lié au processus véritablement participatif qui a vu l'élaboration de l'Ecowap et à la vision politique forte affirmée en 2005. En chemin, le technique semble avoir pris le pas sur la vision politique. Pour pouvoir avancer dans les prochaines années, il faudra sans doute réaffirmer, affiner et enraciner cette vision, au-delà des déclarations d'intention. Cela nécessitera pour les organisations régionales de clarifier leurs mandats respectifs et, avec la participation des bailleurs, de donner toute leur force à l'ARAA et au Fonds régional. Au niveau des Etats, cela nécessitera de clarifier les domaines dont ils souhaitent garder le contrôle et ceux pour lesquels ils sont prêts à abandonner une partie de leur souveraineté, afin de mieux s'articuler dans l'espace régional. Plus qu'une politique, l'Ecowap est un processus de transformation des agricultures et du jeu des acteurs.

Lors du **Forum global « Bilan ECOWAP+10 et Perspectives pour 2025 »** organisé à Dakar en novembre 2015, les participants ont réaffirmé leur engagement en faveur de l'Ecowap, tout en insistant sur la nécessité de mieux prendre en compte certains aspects, comme les jeunes, l'élevage, le riz ou encore les chaînes de valeur. Ils ont souligné la nécessité de la coopération entre les pays sur des filières communes.

RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES

Pour retrouver les documents officiels de l'Ecwap (Décision de 2005 portant adoption de la politique, Offensive de 2008 pour la production alimentaire et contre la faim, PNIA...) :

<http://www.inter-reseaux.org/vie-du-reseau/archives-des-groupes-de-travail/gt-politiques-agricoles-560/article/la-politique-agricole-de-la-cedeao>

Vous pouvez consulter aussi le site de la Direction de l'agriculture et du développement rural de la Cedeao pour des études et des documents officiels :

<http://ecowas-agriculture.org/fr>

L'agriculture et l'alimentation en Afrique de l'Ouest : mutations, performances et politiques agricoles, Cedeao, novembre 2015 (136 p.) :

<http://www.hubrural.org/IMG/pdf/LivretEcwap2014-fr-Light.pdf>

Rapport ECOWAP +10 : Mutations de l'économie agro-alimentaire et implications. OCDE, octobre 2015 (24 p.) :

<http://www.oecd.org/swac/publications/ECOWAP10.pdf>

Rapport : L'ECOWAP : une politique morcelée. Oxfam, novembre 2015 (27 p.) :

https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-ecowap-fragmented-policy-131115-fr.pdf

Bulletin de synthèse n°14 : Pour une approche régionale des enjeux agricoles et alimentaires en Afrique de l'ouest ? Opportunités et difficultés. Inter-réseaux, novembre 2014 (8 p.) :

http://inter-reseaux.org/IMG/pdf/BDS_14_Enjeux_regionaux.pdf

Bulletin de synthèse n°18 : Quel est le secret des filières agricoles ouest africaines performantes ? Inter-réseaux, janvier 2016 (8 p.) :

http://inter-reseaux.org/IMG/pdf/bds18_filieres_agricoles_ouest_africaines_performantes.pdf

Vers un renouveau de politiques agricoles en Afrique ?, Vincent Ribier et Pierre Baris, Demeter 2014 (16 p.) :

www.clubdemeter.com/pdf/ledemeter/2014/vers_un_renouveau_de_politiques_agricoles_en_afrique_.pdf

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative 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. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique. Vous pouvez vous inscrire sur le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org. Ces bulletins sont réalisés grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du ministère des Affaires Étrangères (Belgique) et de SOS Faim Belgique. Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

SOS Faim Belgique (www.sosfaim.be) 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) est une association visant à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau au sujet du développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été rédigé par Nadia Ouattara (nadia.ouattara@inter-reseaux.org) et Liora Stuhrenberg (liora.stuhrenberg@inter-reseaux.org) du secrétariat exécutif d'Inter-réseaux. Remerciements chaleureux à Alain Sy Traoré (Cedeao), Roger Blein et Tania Désir (Bureau Issala), Jean-Jacques Gabas et Vincent Ribier (CIRAD), Jean-Jacques Grodent (SOS Faim Belgique), Imma de Miguel (Oxfam) et Bio Goura Soulé (Lares) pour leurs apports précieux.

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