



Département Agriculture, Environnement et Ressources en Eau

Processus ECOWAP/PDDAA

Conférence Internationale sur l'Agriculture en Afrique de l'Ouest

Forum global « Bilan ECOWAP+10 et Perspectives pour 2025 »

Bilan de 10 ans de mise en œuvre de l'ECOWAP

« Bilan Ecowap + 10 »

Table des matières

Table des matières

Introduction

- 1 Evolution des agricultures de la région
 - 1.1 Productions
 - 1.2 Echanges
 - 1.1.1 Echanges régionaux
 - 1.1.2 Dépendance aux importations internationales
 - 1.3 Revenus et conditions de vie des ménages agricoles
 - 1.4 Sécurité Alimentaire et nutritionnelle
 - 1.5 Gestion des ressources naturelles et de l'environnement
- 2 Analyse des impacts du PRIA et des PNIA sur les performances agricoles
 - 2.1 Des actions sectorielles et structurelles mises en œuvre
 - 2.2 Des impacts encore difficiles à mesurer
 - 2.3 Des thématiques peu prises en compte
- 3 Bilan des transformations de la gouvernance des politiques et programmes agricoles
 - 3.1 Le pilotage et la coordination de l'ECOWAP : une forte dimension participative
 - 3.2 Des limites au niveau du financement
 - 3.3 Les faiblesses de la gouvernance
 - 3.4 Les PNIA : un premier bilan à mi-parcours
- 4 Principales réformes structurelles engagées
 - 4.1 Soutien aux agricultures familiales
 - 4.2 Sécurité alimentaire et nutritionnelle : la réserve régionale
 - 4.3 Accès au foncier
 - 4.4 Financement
 - 4.5 Changement climatique : l'Agriculture Intelligente face au Climat
 - 4.6 Réformes commerciales et réglementaires

Conclusion

Table des illustrations et annexes

Bibliographie

Annexes

Table des sigles

Introduction

Ce document de bilan de l'ECOWAP, réalisé dix ans après son adoption, a été conçu sur la base des communications et contributions des Etats membres de la CEDEAO, des différents groupes d'acteurs (organisations de producteurs, société civile, groupe « Genre », secteur privé), des organisations de coopération technique et des institutions internationales, en particulier le CORAF, AfricaRice, l'IFPRI, la FAO, le CSAO/OCDE, et enfin des partenaires techniques et financiers. Les contributions de ces différentes parties prenantes ont été présentées et discutées lors de l'atelier technique réuni à Lomé du 5 au 7 octobre 2015, à l'initiative de la CEDEAO et dans le cadre de la préparation de la Conférence de Dakar.

Ce document complète le rapport « L'agriculture et l'Alimentation en Afrique de l'Ouest : Mutations, performances et politiques agricoles » édité par la Commission de la CEDEAO avec l'appui du Hub Rural.

Après une revue des mutations des agricultures (considérées dans leur acception large, incluant l'élevage, la foresterie et la pêche)¹, la deuxième section s'intéresse au rôle joué par les PNIA et le PRIA dans les performances enregistrées par la région. La troisième section traite plus spécifiquement des réformes de la gouvernance des politiques et des programmes, et enfin, la quatrième section s'intéresse aux réformes structurelles engagées par les pays et la région.

1 Evolution des agricultures de la région

Plus de 30 % du P.I.B. régional, plus de 55 % de population rurale - tirant l'essentiel de ses ressources des activités agricoles - l'Afrique de l'Ouest est incontestablement une région où l'agriculture occupe une place de premier rang. Et ce n'est pas tout, l'importance de l'agriculture se mesure aussi à son rôle dans la sécurité alimentaire des ménages, dans la balance commerciale de la région, dans l'occupation de l'espace et la gestion des ressources naturelles, etc.

1.1 Productions

Les productions végétales et animales ont connu de fortes progressions ces dix dernières années, supérieures au taux de croît annuel de la population (*cf. Tableau 1: Comparaison des taux annuels de croissance sur la période 2000-2013 de la population et des principales productions*).

Tableau 1: Comparaison des taux annuels de croissance sur la période 2000-2013 de la population et des principales productions agropastorales

Population totale	Manioc	Bovins	Ovins	Riz, paddy	Maïs
3,0 %	5,6 %	3,5 %	3,4%	7,6 %	9,8 %

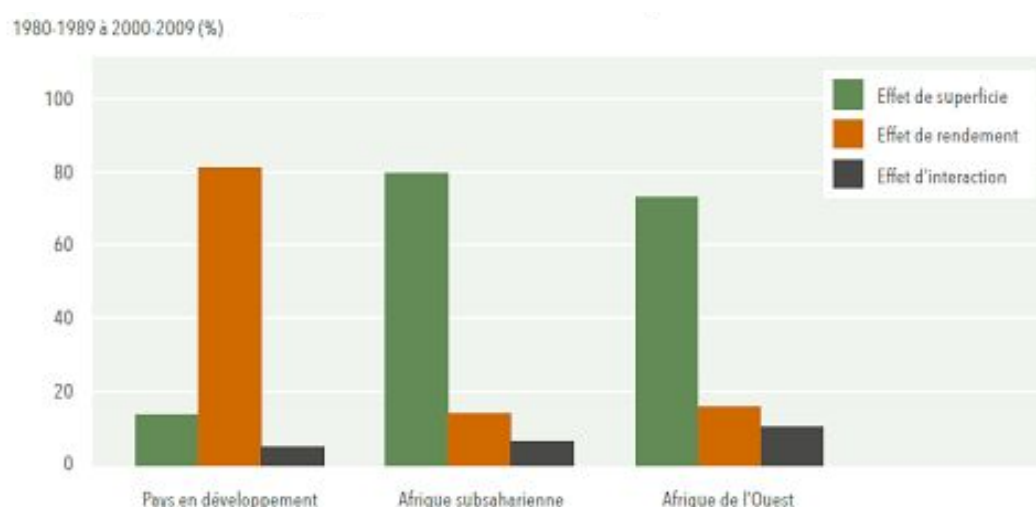
SOURCE : ISSALA, 2015 D'APRÈS FAOSTAT

- Céréales, racines et tubercules

¹ Il convient cependant de noter que l'agriculture (productions végétales) et l'élevage sont traitées de façon beaucoup plus approfondie que le secteur de la pêche et de la foresterie.

La production de céréales a connu un « boom », passant de 16 millions de tonnes en 1980 à près de 37 millions de tonnes en 2000, et plus de 56 millions de tonnes en 2013. Cependant, les améliorations des rendements ont été faibles et l'accroissement des productions a reposé pour l'essentiel sur l'extension des surfaces cultivées. Ce constat est partagé par MSU et al, 2015, selon lesquels des « modestes hausses » de rendement ont eu lieu dans l'ensemble de la région depuis 2012, résultant probablement de des grandes initiatives d'intensification et de l'amélioration de l'accès des producteurs aux intrants (cf. Figure 1: Contribution de la superficie et du rendement à la croissance de production). Les progrès se sont concentrés sur le maïs, qui a bénéficié des acquis de la culture de coton (accès aux intrants, équipements, financements, etc.), et la production de riz. Quant aux céréales traditionnelles, mil, sorgho et fonio, celles-ci ont bénéficié de très peu de progrès techniques et variétaux et leur production a augmenté de façon beaucoup plus modeste. De même, concernant les racines et tubercules, leur production a fortement augmenté dans les zones tropicales humides (Nigeria, Bénin, Ghana et Côte d'Ivoire principalement), en passant de 78 millions de tonnes en 2000 à plus de 140 millions de tonnes en 2013, principalement sous l'effet de l'augmentation des surfaces cultivées.

Figure 1: Contribution de la superficie et du rendement à la croissance de production



SOURCE : MSU ET AL, 2015

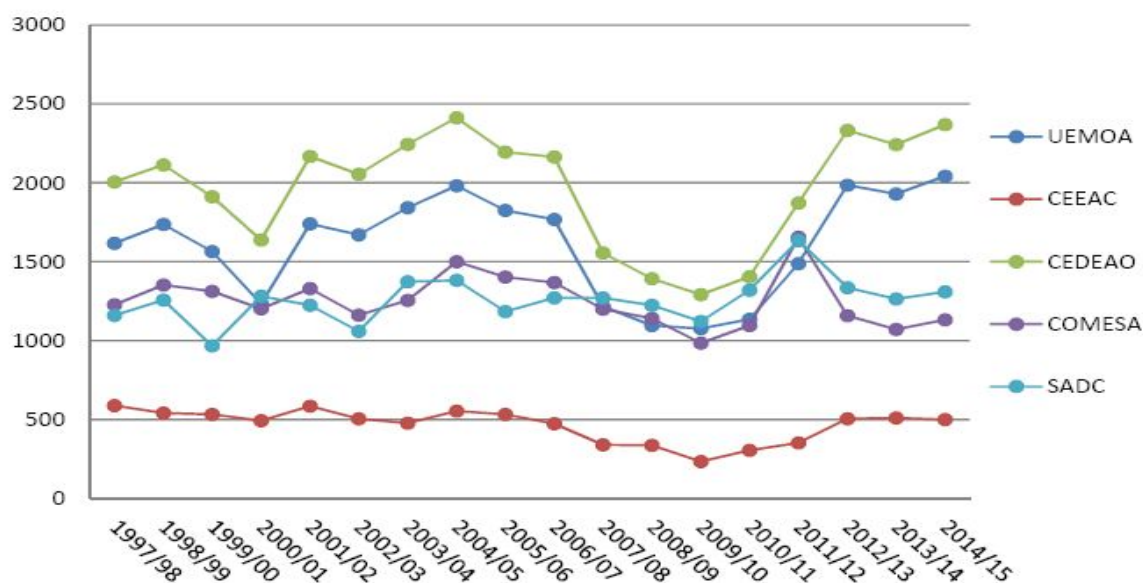
- Cultures d'exportation

La palette des produits destinés à l'exportation est réduite ainsi que le nombre de pays concernés par ces enjeux. Les principaux produits d'exportation sont le cacao (Côte d'Ivoire, Nigéria, Ghana, Guinée) le coton (Mali et Burkina principalement), le caoutchouc, la noix de cajou (Guinée Bissau et Côte d'Ivoire), les agrumes (Bénin), et les bananes (Côte d'Ivoire). Globalement, hormis la Côte d'Ivoire, et dans une moindre mesure le Ghana et le Nigeria, les pays n'ont pas véritablement diversifié leurs exportations et la majorité d'entre eux restent tributaires d'un à deux produits d'exports, ce qui constitue un facteur de vulnérabilité.

Les progrès en termes de rendements ont principalement concerné le cacao, le caoutchouc et la noix de cajou. A titre indicatif, le cacao, qui concerne essentiellement la Côte d'Ivoire, le Nigéria, le Ghana, et dans une moindre mesure la Guinée, a connu une évolution de ses rendements d'environ 40 % au cours des années 2000, selon la FAO. La culture du coton, qui concerne essentiellement le Mali et le Burkina, plus secondairement le Sénégal, le Bénin et la Côte d'Ivoire, a

connu de très faibles progrès en termes de rendements. Alors que les surfaces cultivées en coton ont progressé de 3 % depuis 2000 les rendements sont restés globalement stables (autour de 350 kg/ha en moyenne en Afrique) (FRPC, à Lomé, 2015) (cf. Figure 2: Evolutions des superficies de coton récoltées dans les principaux espaces économiques africains (en kg/ha)).

Figure 2: Evolutions des superficies de coton récoltées dans les principaux espaces économiques africains (en kg/ha)



SOURCE : FRPC, A LOMÉ, 2015

- Cheptels et produits animaux

La croissance du cheptel est essentiellement le fait des zones soudano-sahéliennes, qui ont connu, et connaissent encore, un fort essor des systèmes agro-pastoraux. Sur la période 2000-2013, le cheptel bovin s'est accru de 49 % et le cheptel ovin de 47 %². Parmi les grandes évolutions du secteur, la part croissante des petits ruminants (ovins et caprins) dans les cheptels, ainsi que le développement très rapide des filières périurbaines (cf. Figure 3: Evolution des principales productions et cheptels entre 2000 et 2012). Celles-ci sont proches des consommateurs, et centrées sur la production avicole (poulets, œufs), l'embouche (ovins, bovins, porcin), et la

² A noter cependant que peu de pays parviennent à faire régulièrement des recensements du cheptel. Les données utilisées reposent essentiellement sur des estimations et doivent être considérées avec précaution.

Figure : Evolution des principales productions et cheptels entre 2000 et 2012

SOURCE : CEDEAO, 2014 D'APRÈS FAOSTAT

production de lait et de fromages (caprins, bovins). L'essor de l'élevage n'a pourtant pas suffi pour couvrir la demande régionale en viandes, et des freins subsistent pour le développement des filières élevage à l'échelle régionale. Parmi les plus importants, les cycles saisonniers de l'offre locale, associée à l'enclavement des zones de production et à un déficit de services aux producteurs (CEDEAO, 2014). Au niveau de la filière lait, malgré l'essor des filières périurbaines courtes, le fonctionnement des unités de transformation repose en grande partie sur l'utilisation de lait en poudre importé, qui assure un approvisionnement régulier et des prix compétitifs. Du fait du caractère périssable du produit, du manque de filières structurées et d'accessibilité vers les zones urbaines, les productions locales issues du milieu rural sont très peu – ou pas- reliées aux marchés urbains : le lait est généralement autoconsommé par la famille ou vendu sur des marchés locaux. Les obstacles pour relier milieu rural et marché urbains sont multiples : enclavement des zones de production, associé à un déficit de services aux producteurs et à un faible niveau de structuration et de représentativité.

Enfin, la production halieutique (pêche et aquaculture) de la région présente un potentiel élevé, qui permet à certains pays (Sénégal) d'en faire un des piliers de leur économie. Cependant, l'aquaculture demeure marginale par rapport à la pêche. Les filières locales subissent des contraintes d'ordre socio-économique (accès aux intrants, au foncier etc.), institutionnel (financement, appui technique, recherche), et commercial (obstacles aux frontières redoutables pour un produit frais, réfrigéré ou congelé). Concernant la pêche, celle-ci pâtit d'une rareté croissante des ressources halieutiques, liée (i) aux surexploitations des chalutiers étrangers en

milieu maritime (ii) à la surexploitation humaine et de l'ensablement croissant des plans d'eau en eau douce.

1.2 Echanges

Trois grands types de flux structurent le commerce agro-pastoral en Afrique de l'Ouest : (i) les échanges intra régionaux (produits animaux, céréaliers, et dans une moindre mesure les produits maraîchers et halieutiques), (ii) les exportations extra-africaines pour certains pays (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigéria principalement), et (iii) les importations d'origine extra-africaines (produits animaux, céréales principalement).

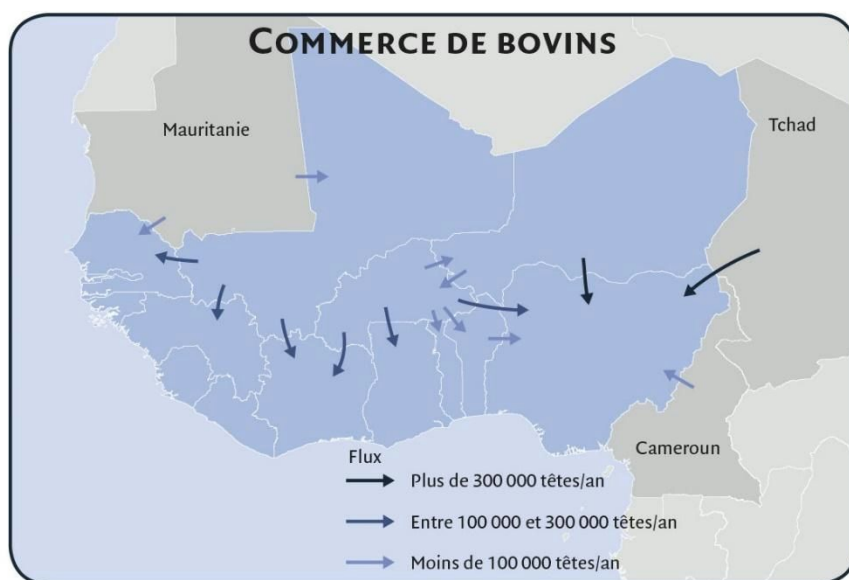
1.1.1 Echanges régionaux

Les échanges de produits agricoles (bétail sur pied, céréales, produits maraîchers, racines et tubercules principalement) jouent un rôle de premier plan dans l'intégration régionale, et ont fortement augmenté au cours des dernières années. Les flux se sont globalement construits sur les complémentarités agro-écologiques de la région. Les pays sahéliens (Mali, Niger, Burkina-Faso, Tchad, Mauritanie) approvisionnent les pays côtiers (Nigéria, Côte d'Ivoire et Ghana en grande majorité) en bétail (ovins, bovins) et céréales sèches, alors que les pays côtiers exportent des produits issus de la pêche, et des céréales telles que le riz, le maïs vers la zone sahélienne. En termes de volumes, les échanges sont largement polarisés par le Nigéria, qui constituait en 2013 à lui seul environ 45 % des productions régionales de céréales (FAOSTAT) et de la plupart des autres productions, et qui dispose aussi du plus grand marché de consommation de la région, faisant de lui un importateur majeur et un véritable pilier du commerce régional. Selon le CILSS, le commerce du bétail représente plus de 200 milliards de FCFA et occupe le premier poste des produits agropastoraux en Afrique de l'Ouest (APESS et al, 2015, à Lomé) (*cf. Figure 4: Le commerce de bovins*).

Au-delà de ce tropisme des échanges Sahel/pays côtiers, cinq espaces marchands structurent les échanges de céréales (*cf. Figure 5: Les principaux espaces d'échanges céréaliers en Afrique de l'Ouest*) (SOS FAIM, 2012) :

- le corridor Est, qui constitue la plus grande zone de transactions de céréales (Mil, sorgho, maïs et riz en partie importé). Ce sous-espace comprend le Nord du Nigeria, le Nord du Bénin, le Niger, ainsi que le Tchad et le Nord Cameroun en Afrique Centrale ;
- le corridor Centre : Ghana, Côte d'Ivoire Togo, Burkina Faso, Ouest du Niger ;
- le corridor Ouest : Sud-ouest du Mali, le Sénégal, les deux Guinées, la Gambie et la Sierra Leone, ainsi que la Mauritanie en Afrique du Nord. Alors que le Mali joue le rôle de grenier alimentaire en fournissant du mil et du sorgho au Sénégal et à la Mauritanie, le Sénégal réexporte vers l'intérieur des terres une partie du riz importé ;
- le corridor sahélien, où circulent le mil et le sorgho depuis les pays sahéliens (Mali, Burkina Faso, Niger) vers le Nord Nigéria et le Nord Bénin.
- le corridor côtier, qui implique le sud du Nigeria, du Bénin, du Togo, du Ghana et de la Côte d'Ivoire. Deux produits circulent dans cette zone : principalement du riz de réexportations (en provenance du Bénin en direction du Nigeria), et du maïs jaune pour l'alimentation de la volaille, et surtout du riz de réexportation.

Figure 4: Le commerce de bovins



SOURCE : CEDEAO, 2014 D'APRÈS FAO, ATP, JOSSE RAND, 2013

Figure : Les principaux espaces d'échanges céréaliers en Afrique de l'Ouest

Si ces échanges sont un pilier de la sécurité alimentaire régionale, ils sont pourtant soumis à de

SOURCE : SOS FAIM, 2012 D'APRÈS LARES, 2010

nombreux obstacles (taxes formelles et informelles, normes non harmonisées, coexistence de huit monnaies dans la région, etc.). La libéralisation interne des échanges, décidée par la CEDEAO en 1993, réaffirmée en 2003, peine encore à s'incarner dans les réalités. Ces obstacles renchérissent

le coût des transactions, affectent la compétitivité des aliments par rapport aux produits importés, et sont préjudiciables tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

1.1.2 Dépendance aux importations internationales

La disponibilité calorique par habitant s'est améliorée au cours des années 2000, en passant de 2490 Kcal./hab./jour en 2000 à 2670 Kcal./hab./jour en 2010³ (FAOSTAT). Sur la même période, la dépendance aux importations a largement augmenté : relativement équilibrée lors de l'adoption de l'ECOWAP, la balance commerciale agricole est devenue déficitaire ces dernières années, à hauteur 3 milliards de dollars (en moyenne sur 2008-2011) (cf. *Figure 6: Balance commerciale alimentaire* et *Figure 7: Evolution de la dépendance aux importations des principaux produits (pays CEDEAO)*). Au niveau national, seuls la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo, la Guinée Bissau et le Burkina Faso possèdent une balance commerciale agricole excédentaire, à hauteur respectivement de près de 4 milliards, 340 millions, 106 millions et, 26 millions et 31 millions de dollars (produits de la pêche inclus). Au niveau de la CEDEAO, les exportations agricoles - alimentaires et non alimentaires - sont dominées à près de 45 % par les exportations de cacao (près de 4,6 milliards de dollars annuels en moyenne sur 2008-2011), le caoutchouc, le coton, la noix de cajou et l'huile de palme assurent respectivement près de 10 %, 7 %, 5 % et 4 % de la valeur des exportations totales de la CEDEAO (FAOSTAT).

Figure 6: Balance commerciale alimentaire

SOURCE : MSU ET AL, 2015 D'APRÈS FAOSTAT

³ Données calculées sur la base de moyennes sur trois ans : 2000-2002 et 2009-2011

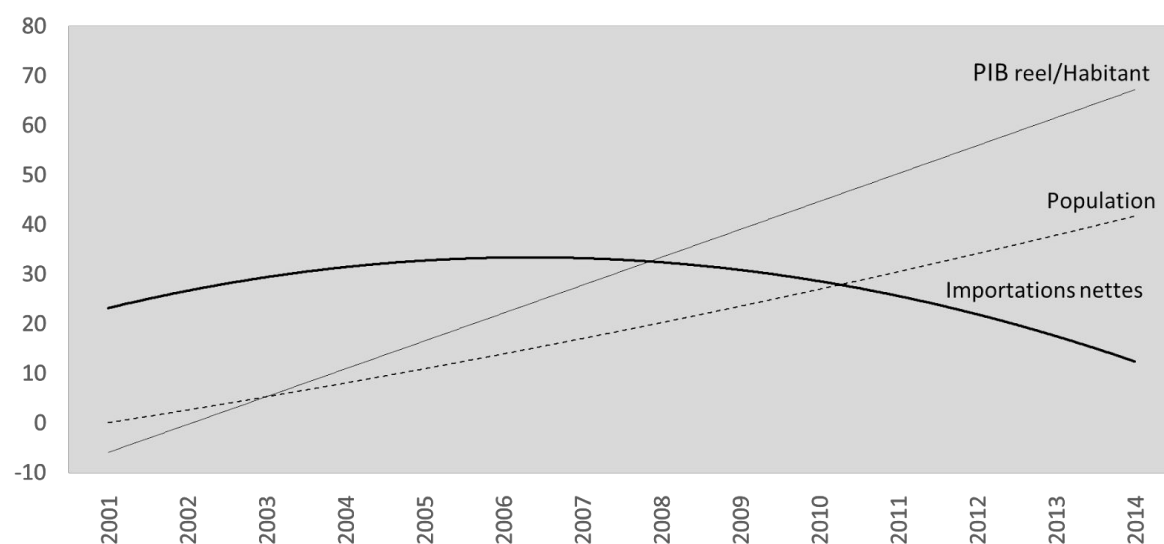
Figure 7: Evolution de la dépendance aux importations des principaux produits (pays CEDEAO)

SOURCE : MSU ET AL, 2015 D'APRÈS FAOSTAT

En parallèle, les produits dont la dépendance aux importations a fortement augmenté au cours des années 2000 sont les huiles végétales (15 points entre 2000 et 2010), la viande (augmentation de 8 points), les abats (7 points), et dans une moindre mesure le sucre et les légumes (3 points respectivement), le lait et les céréales (1 et 2 points respectivement). Les céréales et le lait sont, avec la viande et le sucre, les produits les plus dépendants des importations, avec des taux allant de 17 % (viande) à 81 % (sucre) en moyenne à échelle régionale sur 2009-2011 (*cf. Annexe 1: Dépendances nationales aux importations de céréales et Figure 7: Evolution de la dépendance aux importations des principaux produits (pays CEDEAO)*).

Cette analyse est à compléter avec celle de l'IFPRI (avec Resakss et *Michigan State University*, MSU), qui évoque une baisse tendancielle des importations en valeur depuis 2010-2011. Cette baisse peut s'expliquer par celle des prix internationaux, après les années de prix élevés en 2007-08 et 2011, et n'est pas incompatible avec une croissance des volumes importés sur la même période (*cf. Figure 8: Evolution tendancielle des importations nettes de produits alimentaires*).

Figure 8: Evolution tendancielle des importations nettes de produits alimentaires



SOURCE: IFPRI, RESAKSS, MSU, 2015, COMMUNICATION ATELIER LOMÉ

La tendance aux exportations croissantes en volume est révélatrice de la difficulté des filières locales à répondre à une demande croissante et évolutive. L'urbanisation de la population entraîne une modification des systèmes alimentaires ainsi qu'une plus grande exigence des consommateurs quant à la qualité des produits, leur conditionnement, leur régularité d'approvisionnement, etc. Compte tenu des dynamiques de population, il s'agit dès lors d'un véritable *challenge* : faire en sorte que les chaînes de valeur s'adaptent à un rythme rapide pour répondre à l'évolution quantitative et qualitative de la demande.

1.3 Revenus et conditions de vie des ménages agricoles

L'agriculture emploie près de 60 % des actifs, et repose essentiellement sur des systèmes d'exploitation familiaux. Pourtant, il existe aujourd'hui un écart fort entre les revenus issus du secteur agricole et ceux issus des autres secteurs, et la pauvreté rurale est un problème majeur (BEAUJEU et al, 2011). L'agriculture familiale recouvre une très grande diversité de stratégies et situations, notamment en termes d'assise économique, de taille et de revenus. Plusieurs études alimentent ce diagnostic : les recherches Ruralstruc (CIRAD, IER, MSU), les diagnostics *Household Economy Approach* (HEA- Food Economy Group/Save the Children), les enquêtes développées par certaines O.P. et reposant sur la méthode des bilans simplifiés (FONGS, CNCR, APESS), ou encore le projet Elevage-Climat-Société (Eclis). Parmi les éléments majeurs qui ressortent de ces études :

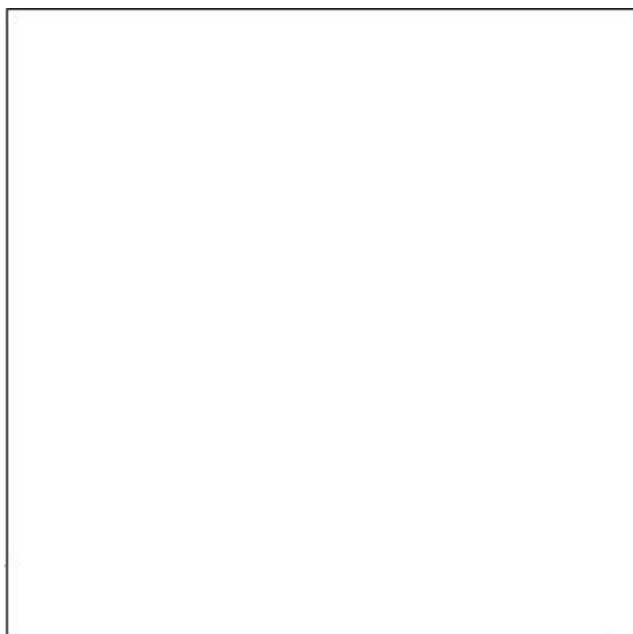
- L'importance de l'élevage chez l'ensemble des ménages agricoles et dans la plupart des régions de l'Afrique de l'Ouest. En effet, l'élevage est multifonctionnel : diversification des revenus, source de trésorerie, diversification alimentaire, apport de fertilité aux terres agricoles, etc. Il s'agit également d'un capital, qui peut être mobilisé à tout moment pour générer des revenus supplémentaires, en cas de « choc » notamment.
- Les activités extra-agricoles jouent un rôle majeur au sein des exploitations familiales, et particulièrement des plus pauvres, pour lesquels le travail journalier hors exploitation (agricole,

non agricole, rémunéré en nature ou financièrement) et les transferts issus des migrations constituent une source de revenu majoritaire.

- Ces enquêtes mettent également en évidence de grandes inégalités entre les ménages. Selon *le Food Economy Group*, les nantis qui représentent en moyenne 15 % des ménages (23% de la population totale), possèdent à eux seuls environ 47 % des terres cultivées, 54% du cheptel de petits ruminants et 70% du gros cheptel. Ces différences de dotation en facteurs de production induisent des revenus très différenciés. Au Sénégal, la typologie du CNCR montre qu'une partie des exploitations sénégalaises (20 % des exploitations suivies) est en insécurité. Ces ménages couvrent moins de 3 mois de leurs besoins à partir de leurs propres productions. A l'opposé, seulement 12 % des exploitations suivies sont excédentaires. Parmi les exploitations intermédiaires, 29 % ne couvrent que 3 à 6 mois de leurs besoins à partir des activités agropastorales et ont un avenir incertain dans l'agriculture. (CNCR, 2014).

- L'ensemble des ménages dépend du marché pour s'approvisionner en aliments, et environ 50 % d'entre eux couvrent au moins la moitié de leurs besoins grâce aux achats du marché. Cette conclusion rejoint celle des études MALVILAO : logiquement, les capitales sont marquées par de fortes dépendances au marché, avec plus de 85 % des aliments consommés en ville qui sont achetés sur les marchés, mais c'est aussi le cas en milieu rural où 50 % à 87 % des besoins alimentaires sont assurés par le marché et non pas par l'autoconsommation (*cf. Figure 9: Part du marché dans la consommation selon les milieux (%)*). L'économie rurale est donc largement monétisée, ce qui rend l'ensemble des ménages – ruraux comme urbains - vulnérables à la volatilité des prix (AFRISTAT et al, 2012).

Figure 9: Part du marché dans la consommation selon les milieux (%)



Les ménages les plus pauvres sont ceux qui consacrent la plus grande partie de leurs revenus à l'alimentation de base, ce qui explique leur très faible capacité à accumuler, protéger leur capital minimum face à un choc, et à investir. En Sierra Leone par exemple, alors que les ménages les plus nantis ne dédient que 52 % de leur budget à l'alimentation, les ménages pauvres y dédient 68 % de leur budget (PAM, 2011, Sierra Leone).

La pauvreté est liée à l'ensemble de contraintes qui affectent l'agriculture, et sont plus ou moins exacerbées en fonction des régions. Elles concernent entre autres (i) l'accès aux facteurs de production (ii) l'accès aux services (financement, assurances, appui-conseil, etc.) (ii) l'accessibilité physique des marchés. Les plus pauvres, laissés en marge des politiques agricoles, n'ont pas les moyens de subvenir à l'ensemble de leurs besoins.

En outre, le manque d'adaptation des politiques agricoles aux exploitations les plus vulnérables, également touchées par l'individualisation des sociétés et l'effritement des réseaux de solidarité, amène ces exploitations à être de plus en plus marginalisées. Selon le *Food Economy group*, 2013, les politiques agricoles ne touchent dans le meilleur des cas la petite moitié de la population constituée des ménages les plus nantis.

A titre indicatif, la part de la population vivant avec moins de 1,25 \$ par jour a diminué sur les quinze dernières années (de 2,5 points seulement), mais s'élève encore à près de 55 %. Le Nigéria pèse pour beaucoup dans ces chiffres, puisque sa population représente la moitié de toute la population régionale, et vit à 68,6 % en dessous du seuil de pauvreté. La population vivant avec moins de 1,25 \$ en moyenne hors Nigéria est de 35,5 %. Sur la période 2003-2012, le Libéria présente le taux de pauvreté le plus haut (83,8 %), suivi du Nigéria, du Niger (52,6 %) et de la Sierra Leone (52,5 %). Les pays qui présentent les taux de pauvreté les plus bas sont : la Gambie (10,7 %), le Ghana (27,3 %), la Côte d'Ivoire (27,4 %), et le Sénégal (32,7 %). Tous les pays, hormis la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau et le Nigeria, ont connu une baisse de la pauvreté sur cette période (www.resakss.org) (cf. Figure 10: *Prévalence de la pauvreté et PIB/habitant en Afrique de l'Ouest (moyenne 2008-2012)* et Annexe 2: *Pauvreté dans la région*).

Figure 10: Prévalence de la pauvreté et PIB/habitant en Afrique de l'Ouest (moyenne 2008-2012)

SOURCE : RESAKSS, 2014

1.4 Sécurité Alimentaire et nutritionnelle

Au niveau de la région, la situation de la sécurité alimentaire semble s'être légèrement améliorée depuis les années quatre-vingt-dix au vu de l'évolution du score du GHI (*Global Hunger Index*). La moyenne (pondérée) du GHI régionale (Cap Vert exclu, Tchad et Mauritanie inclus) est passée de 25,5 (1990) à 15,6 (2014). La situation était « alarmante » en 1990, elle est devenue, suivant la classification du GHI, « grave » en 2014. Le score demeure inférieur à la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne (18,2), et supérieur à la moyenne au niveau des pays en développement (12,5). La situation reste donc préoccupante, et très disparate au sein de la région (IFPRI, ACTED,

2015). La Sierra Leone présente les scores GHI « alarmants », et seul le Ghana présente un score GHI « modéré ». Les autres pays relèvent de la tranche « grave » (cf. *Figure 11: Scores GHI en Afrique de l'Ouest et Annexe 3: GHI 2014 et 1990*). Les causes structurelles, parmi lesquelles les forts niveaux de pauvreté, résultant d'un ensemble de contraintes touchant les marchés de l'emploi et les exploitations.

Figure 11: Scores GHI en Afrique de l'Ouest

SOURCE : CEDEAO, 2014

Le GHI (Global Hunger Index)

Le score GHI est calculé en faisant la moyenne du pourcentage (i) des personnes sous-alimentées, (ii) des enfants de moins de 5 ans en insuffisance pondérale, et (iii) des enfants qui meurent avant l'âge de 5 ans. Le GHI 2014 est calculé à partir des données recueillies entre 2009 et 2013, en retenant les données les plus récentes disponibles pour chacun des trois indicateurs au niveau de chaque pays.

Les études réalisées par le PAM⁴, ayant considéré les situations alimentaires et nutritionnelles à l'échelle nationale, confirment également ces tendances. Le Libéria et la Sierra Leone sont les pays

⁴ Peuvent notamment être citées : les « Analyses Globales de la Vulnérabilité et de la Sécurité Alimentaire » (AGVSA) et les « Enquête Nationale de la Sécurité Alimentaire et de la Vulnérabilité » (ENSAV) réalisées au cours des cinq dernières années au sein des pays de l'Afrique de l'Ouest.

les plus touchés par l'insécurité alimentaire (hors situations d'urgence), avec des prévalences de 41 % et 45 % au sein de leurs populations respectives.

Concernant l'état nutritionnel de la population le constat n'est pas meilleur. En Afrique de l'Ouest, les différentes formes de malnutrition touchent des proportions élevées de la population. Environ 39 % et 12 %, 75 % des enfants de moins de 5 ans sont respectivement touchés par le retard de croissance, la malnutrition aiguë, et l'anémie. A échelle régionale, le seuil critique de 40 % pour une situation jugée « sévère » en termes d'anémie est franchi. Au niveau de la malnutrition, la situation est considérée comme particulièrement sévère au Niger (51 %), au Nigéria (41 %) ; au Bénin (43 %), en Guinée (40 %), en Sierra Leone (44 %) et au Libéria (42 %) (UNICEF West and Central Africa, 2015).

1.5 Gestion des ressources naturelles et de l'environnement

En raison de l'extrême diversité des écosystèmes et des systèmes de production, les problématiques de gestion des ressources naturelles sont multiples en Afrique de l'Ouest. Des questions communes majeures se posent cependant dans tous les pays, parmi les principales (i) les problèmes liés à la pression foncière croissante, que sont la dégradation et la diminution des espaces forestiers, la dégradation des sols, les conflits sur l'accès aux ressources et (ii) l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

Si l'Afrique de l'Ouest présente encore un large potentiel des terres agricoles et cultivables, la dégradation des sols s'amplifie du fait du croît démographique et du manque de moyens financiers au niveau des producteurs pour investir dans l'intensification et l'entretien de la fertilité. En parallèle, l'extension des surfaces cultivées reste un phénomène substantiel : les rendements ont progressé plus rapidement que par le passé au cours des dix dernières années, mais l'extension des surfaces cultivées reste le premier contributeur à l'augmentation de la production globale. Cependant, selon Africarice, 71 % de l'augmentation de la production de riz « paddy » peut s'expliquer par l'augmentation du rendement et 29 % par l'expansion des superficies emblavées. Avant 2008, 24 % de la hausse de la production pouvaient être attribués aux augmentations du rendement et 76 % aux augmentations de la superficie emblavée (Africarice, 2013).

Progressivement, l'extension des surfaces cultivées remet en cause les pratiques traditionnelles de transhumance, affectant la mobilité des pasteurs et la sécurité des systèmes pastoraux. Elle affecte également les espaces forestiers, qui souffrent également de prélèvements croissants (bois de chauffe notamment).

Concernant l'eau, l'Afrique de l'Ouest dispose d'un potentiel d'irrigation encore sous exploité. La plupart des pays disposent d'importantes ressources renouvelables et souterraines non renouvelables (dont une partie repose sur les systèmes aquifères transfrontaliers). Les surfaces cultivées sous irrigation occupent moins de 10 % du potentiel irrigable de la région. Depuis la fin des années 2000, les États, associés aux bailleurs de fonds, réhabilitent dans les grands périmètres irrigués des années quatre-vingt (tel l'Office du Niger). Ces projets incluent la construction de nouveaux canaux d'irrigation, l'aménagement de nouvelles surfaces irriguées et l'attribution de lots de taille réduite (de 5 à 50 ha). Les gouvernements ouvrent également porte aux investisseurs privés nationaux et internationaux, qui mettent en place des projets agro-industriels sur des surfaces de terres non-aménagées au sein des périmètres irrigués. Par ailleurs, l'aménagement de nouveaux périmètres est plus controversé, et nécessite le respect de cahiers des charges rigoureux intégrant les composantes sociales et environnementales. D'une façon générale, les grands périmètres pâtiennent (i) des baisses de débits des fleuves (ou de leur irrégularité), lié à l'essor des

multi-usages (énergie, élevage, pêche, urbanisation, etc.), et (ii) des coûts élevés d'aménagement et de maintenance (CEDEAO, 2015, Mise en œuvre de l'ECOWAP: document de capitalisation des bonnes pratiques).

Concernant la petite irrigation privée, celle-ci a connu un « essor spontané » important, et est de plus en plus soutenue au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Nigeria. Le coût et le manque de performance des systèmes de petites irrigations demeurent des contraintes majeures pour son développement. Il est tout de même à noter que d'importants progrès ont été accomplis en termes de gouvernance (agences de bassins, cadres de gestion, etc.) dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

Le changement climatique n'est pas une question nouvelle dans la région. Les trente dernières années ont été marquées par l'aridification, avec, depuis les années soixante, un déplacement des isohyètes de plus de 300 km vers le Sud. L'ampleur des changements climatiques à venir est encore inconnue, mais il est admis qu'elle impactera la pluviométrie, les températures (augmentation), les zones côtières avec la montée des eaux (Mangroves, agglomérations, ...). Les prévisionnistes du GIEC s'accordent surtout sur une plus forte occurrence des phénomènes anormaux (fréquence et intensité des inondations ou sécheresses), qui auront un impact direct sur la production agricole et la sécurité alimentaire (CEDEAO, 2014).

Finalement, au vu de l'ensemble de ces processus en cours (dégradation des sols et forêts, changement climatique, épuisement des ressources naturelles), il est globalement reconnu que les exploitations, qui sont à la fois victimes et actrices de ceux-ci, doivent modifier leur rapport aux ressources naturelles et mettre en œuvre des pratiques permettant d'accroître la productivité à l'hectare, avec des techniques durables et peu coûteuses. Dans ce sens, des adaptations ont déjà eu lieu depuis plusieurs décennies. Dans les zones sèches, les techniques de protection et de conservation des eaux et des sols se sont rapidement répandues (zaï, cordons, etc.). Dans les zones plus humides, l'aménagement des bas-fonds est un enjeu de première importance et permet de sécuriser les productions, même s'il comporte des risques importants par rapport à la biodiversité des milieux humides.

Le débat reste aujourd'hui ouvert sur le mode d'intensification et formes de productions promus afin de s'adapter aux changements à l'œuvre (saturation foncière, changement climatique, etc.). Alors que la société civile et les organisations de producteurs se positionnent plutôt en faveur du développement des pratiques agro-écologiques qu'elles considèrent plus durables et soutenables pour les agricultures familiales, la plupart des Gouvernements semblent privilégier des formes d'intensification plus « traditionnelles » à travers l'utilisation croissante d'intrants chimiques. Par ailleurs, en replaçant l'agriculture au centre de leur agenda post-2008, les pays ont cherché un juste équilibre entre l'appui aux exploitations familiales et l'essor des formes de production de type entrepreneuriales ou agro-industriel. La plateforme régionale des acteurs de « L'Agriculture Intelligente face au Climat » (AIC), créée à Bamako en juin 2015 à l'initiative de la CEDEAO laisse à ce jour ces différentes options ouverte (*cf. 4.5 Changement climatique : l'Agriculture Intelligente face au Climat*), tant sur le type d'intensification que sur la forme de production soutenues.

2 Analyse des impacts du PRIA et des PNIA sur les performances agricoles

Depuis l'adoption de l'ECOWAP-P.D.D.A.A. par les chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO en Janvier 2005, la Commission de la CEDEAO, les États et les différentes parties prenantes sont engagés dans son application. Un premier plan d'action 2006-10 a permis d'engager un « réalignement progressif » des programmes régionaux existants autour des nouvelles orientations

de la politique régionale, et de planifier un ensemble d'actions initiales permettant d'engager sa mise en œuvre. En 2010, la CEDEAO a adopté le premier Programme régional d'investissements agricoles pour la période 2010-2015, et la plupart des pays ont finalisé leur PNIA, organisé leur table-ronde et adopté le « Compact », autour duquel se sont engagées les différentes parties prenantes.

2.1 Des actions sectorielles et structurelles mises en œuvre

L'ECOWAP repose sur 15 PNIA (Plan nationaux d'investissements agricole) et un PRIA qui prennent respectivement en charge les enjeux et dimensions nationaux et régionaux des agricultures, de la gestion des ressources naturelles et de la sécurité alimentaire.

Au niveau national, les appuis fournis par le NEPAD et la région ont permis aux pays d'établir un diagnostic par pays, de déterminer les priorités de développement et les besoins de financement (travaux de modélisation réalisés avec l'appui de l'IFPRI). Les PNIA sont le résultat de ce processus national. Les PNIA traduisent les priorités des États et des acteurs nationaux, et sont principalement centrés sur des investissements productifs et couvrent les différents sous-secteurs : agriculture, élevage, pêche, foresterie. Ils définissent le volume et l'affectation des investissements permettant de générer au moins 6 % de taux de croissance du secteur agricole, considérés comme nécessaires à la réduction de moitié du taux de prévalence de la pauvreté (O.M.D.).

Au niveau régional, la CEDEAO a orchestré la mise en œuvre progressive du PRIA. Malgré une mise en œuvre concrète qui prend beaucoup de temps compte tenu du nombre de chantiers, de leur ampleur et de leur complexité, des acquis importants sont déjà engrangés pour chacun des trois objectifs du PRIA (CEDEAO, 2014) :

- La promotion des produits stratégiques (OS1 du PRIA)

Les acquis portent sur le déploiement d'un ensemble d'actions visant à améliorer la productivité et la production des produits stratégiques (riz, maïs, manioc, produits de l'élevage). Pour ce faire, la Commission a formulé un programme structurant portant sur l'intensification agricole et pastorale. Les actions spécifiques développées à ce jour, concernent :

- L'intensification des systèmes de production et l'amélioration de la productivité, notamment via l'augmentation de l'utilisation des intrants. Ces mesures concernent l'appui à la production de semences améliorées, la promotion de l'utilisation des engrais et de l'urée, la lutte contre les maladies et parasites (dont la mouche des fruits), la promotion des biotechnologies et de la biosécurité. Toutes ces actions sont accompagnées par le Programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest (P.P.A.O./WAAPP) mis en œuvre par le CORAF avec un financement de la Banque mondiale.

- La structuration de l'aval des filières. La stratégie régionale a consisté principalement à appuyer le développement de la structuration interprofessionnelle pour différentes chaînes de valeur stratégiques. Ces appuis sont étroitement liés à la formulation du Programme régional d'appui à la régulation des marchés (PARMAO), inhérent au second objectif spécifique du PRIA.

- La promotion d'un environnement favorable au secteur agricole (OS2 du PRIA)

Plusieurs initiatives et réformes ont été entreprises pour permettre aux producteurs agricoles et aux autres agents des filières agroalimentaires ou de la gestion des ressources naturelles de bénéficier d'un environnement économique, commercial, institutionnel et financier plus prévisible et plus incitatif. Parmi les plus importantes, peuvent être citées le développement des systèmes d'information (système régional d'information agricole et d'aide à la décision ECOAGRIS), les progrès importants réalisés sur le champ réglementaire (notamment la réglementation sur les engrais, les semences, les pesticides, etc.), et la régulation des marchés agricoles. Concernant le champ réglementaire, une harmonisation des législations nationales et des normes en vigueur a été mise en œuvre, contribuant ainsi à renforcer l'intégration régionale.

Les questions commerciales ont été abordées par la CEDEAO *via* un dialogue soutenu avec le Département du Commerce, des Douanes et de la Libre Circulation de façon à intégrer les enjeux agricoles dans les politiques commerciales, notamment : (i) dans le cadre de la négociation A.P.E., en vue de préparer une offre d'accès aux marchés qui réponde aux attentes du secteur, et (ii) dans le cadre de la négociation du Tarif extérieur commun (TEC) pour l'ensemble de l'espace CEDEAO. Ces deux chantiers se sont traduits par des acquis majeurs : le classement de la plupart des produits agricoles dans la catégorie des produits sensibles, exclus de la libéralisation des échanges avec l'Union européenne, la création de la cinquième bande tarifaire à 35 % de droit de douane au sein du TEC et la reclassification d'une large majorité des produits agricoles au sein de cette bande (*cf.4.6 Réformes commerciales et réglementaires*).

La CEDEAO a également élaboré le Programme régional d'appui à la régulation des marchés (PARMAO), et poursuivi les réflexions sur la mise en place d'un cadre harmonisé de développement de l'interprofession agricole régionale, dans le cadre de la promotion des chaînes de valeur. Elle a piloté le développement des chaînes de valeur à l'échelle régionale pour les produits à fort courants d'échanges entre les pays sahéliens et côtiers : maïs, bétail, etc. (USAID–A.T.P.-E.A.T.P.). D'ores et déjà elle appuie le développement institutionnel de certaines

interprofessions, notamment le Réseau ouest-africain des céréaliers (ROAC). Le programme PAN-S.P.S.O., exécuté par l'U.A.-IBAR centré sur l'amélioration de la participation des pays africains aux instances de normalisation (C.I.P.V., O.I.E., Codex et S.P.S.-W.T.O.). Enfin, elle a formulé un programme de facilitation de la libre circulation des produits agricoles (PrOFAB), développé conjointement avec le CILSS, les acteurs professionnels (OP et *Borderless Alliance*), et la société civile.

- L'accès des populations vulnérables à l'alimentation (OS3 du PRIA)

Au-delà de la mise en œuvre de nombreuses actions portées par le CILSS et des O.N.G., la Commission et les États membres ont procédé : (i) à la révision et l'adoption de la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest, élargie au Tchad et à la Mauritanie, (ii) à l'adoption du Cadre Harmonisé en tant que méthode commune d'analyse de la vulnérabilité alimentaire, et (iii) au lancement de plusieurs initiatives, notamment de l'« Alliance globale pour la résilience – Sahel et Afrique de l'Ouest - AGIR ». L'ensemble de ces actions s'inscrit dans l'initiative « Faim zéro », développée par la CEDEAO pour vaincre la faim et la malnutrition d'ici à 2020. La Commission met en œuvre différents programmes d'appui à la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, financés avec les concours de l'Agence Française de Développement, de la Coopération espagnole (AECID) et de l'USAID. Il est ainsi globalement reconnu, y compris par les organisations de la POSCAO, que des progrès majeurs en termes de gestion de crise ont été réalisés.

Sur le plan des réformes mises en place, le lancement de la réserve régionale est également un acquis majeur (*cf. 4.2 Sécurité alimentaire et nutritionnelle : la réserve régionale*). Par ailleurs, la CEDEAO, avec le concours de l'U.E.M.O.A., du CILSS et du Hub rural, a pris l'initiative de réunir les instances de décision lorsque des crises alimentaires majeures ont affecté la région.

2.2 Des impacts encore difficiles à mesurer

L'impact de l'ECOWAP est perceptible à trois niveaux majeurs: (i) l'accroissement de la mobilisation des ressources internes et externes en faveur de l'agriculture (plus de 2 milliards de dollars U.S. de fonds complémentaires mobilisés par les États pour le financement des PNIA), (ii) l'augmentation de la production agricole, notamment céréalière (52 millions en 2008 et 57 millions en 2013), bien qu'elle reste très variable, (iii) l'amélioration de la productivité de certaines filières, telle que celle observée sur le riz. Sur le plan des productions animales, les cheptels de ruminants ont continué de progresser de façon importante (+ 48 % pour les bovins et les petits ruminants, et surtout + 85 % pour les volailles et + 59 % pour le porc). À rendement constant, cela signifie que l'offre régionale de viande par habitant s'est améliorée, car la croissance démographique régionale est inférieure sur la période à ces taux de progression des effectifs (CEDEAO, 2014).

Cependant, les progrès sont moins nets sur les cinq dernières années qu'ils ne l'ont été de 2000 à 2006. De plus, trop de programmes n'ont été mis en place que très récemment. Généralement, ces programmes impulsés au niveau régional privilégient « le soft », c'est à dire qu'ils interviennent sur l'environnement des producteurs et des autres agents des chaînes de valeur : renforcement des capacités, développement de la recherche, formation, information, adaptation du régime commercial intracommunautaire et aux frontières, etc. Ils ne peuvent avoir des impacts mesurables sur les performances de l'agriculture, que sur le moyen ou long termes.

Enfin, nombreux sont les défis qui restent à relever malgré des progrès notables sur le plan productif. Un défi majeur est certainement la réduction de la dépendance alimentaire. Le

creusement de plus de trois milliards de dollars du déficit de la balance commerciale agroalimentaire au niveau de l'ensemble de la région depuis le début des années 2000 montre que le rythme d'adaptation en quantité et qualité de l'offre régionale à l'évolution de la demande est encore trop lent pour relever le défi de la souveraineté alimentaire régionale. Autre fait, également pointé par les organisations de la société civile et les organisations de producteurs, le niveau de pauvreté et des inégalités reste élevé, et la situation alimentaire préoccupante, et très disparate au sein de la région.

2.3 Des thématiques peu prises en compte

A cette difficulté de mesurer les impacts réels de l'Ecowap, s'ajoutent certaines faiblesses de l'Ecowap bien identifiées lors des travaux préparatoires de la Conférence « ECOWAP + 10 », parmi lesquelles :

- la quasi-absence de prise en compte du genre au sein du PRIA et des PNIA, associée à une faiblesse des diagnostics « genre et agriculture » en Afrique de l'Ouest, qui ont été fortement soulignées par les acteurs du Réseau « genre » et par les Etats membres. A ce jour, si un ensemble de bonnes pratiques ont été développées à l'échelle locale, les dispositifs genre établis au niveau des institutions décisionnaires manquent de ressources, de réel portage par les institutions, et sont peu orientés vers l'agriculture. Au niveau des cadres logiques, les activités et budgets sont très peu spécifiques à la question du genre. Il faut également souligner que la préoccupation visant la réduction des inégalités de genre émane des bailleurs internationaux, et n'a pas été complètement internalisée par les décideurs. L'intérêt de l'approche genre pour le secteur agro-pastoral, ou encore la manière de l'intégrer (méthode, objectifs à réaliser) dans les politiques et les programmes restent peu connus (Issala, WILDAF, OXFAM, 2015).

- la faible capacité des Etats à proposer des mesures d'adaptation et d'atténuation aux effets du changement climatique, qui sont à l'origine de phénomènes récurrents d'inondation, de perturbation des calendriers culturels et de dégradation des écosystèmes et des sols.

- la faible prise en compte de l'élevage et du pastoralisme au sein des *task force*, des axes prioritaires des PNIA et PRIA, et dans les objectifs spécifiques de l'Ecowap a été soulignée par les OP. Cette problématique est notamment liée à une perception parfois péjorative de la transhumance malgré ses avantages avérés.

- une insuffisante prise en compte et de la valorisation des complémentarités agro écologiques et entre les pays qui conduit à une faible valorisation des avantages comparatifs, notamment sur les produits animaux. A titre d'exemple, certains pays affichent clairement des objectifs d'autosuffisance alimentaire en viande, outrepassant la possibilité d'importer des produits animaux depuis les pays sahéliens, largement excédentaires. De surcroît, les législations pour la libre circulation des personnes et des biens sont faiblement appliquées, et engendrent un grand nombre d'obstacle aux échanges (ATP, Josserand, 2013).

En 2013, lors de l'Atelier régional de Ouagadougou, des « problématiques émergentes » avaient également été identifiées, afin que les pays tentent de les intégrer progressivement dans les PNIA. Peuvent notamment être citées (i) la gestion des risques pour une meilleure résilience, (ii) la dimension nutrition des politiques alimentaires, et (iii) l'incidence de la recherche sur les programmes et initiatives de développement (CEDEAO, 2013).

3 Bilan des transformations de la gouvernance des politiques et programmes agricoles

3.1 Le pilotage et la coordination de l'ECOWAP : une forte dimension participative

Depuis une dizaine d'années, le dispositif institutionnel de l'Ecowap se met en place. La plupart des organes prévus ont été instaurés après publication des arrêtés par le président de la Commission. C'est notamment le cas pour le Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation (C.C.A.A.) et pour l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, l'ARAA. Logée au sein de la B.I.D.C. à Lomé, l'ARAA joue désormais son rôle d'agence d'exécution, sous le contrôle du D.A.E.R.E., et avec l'appui technique des organismes régionaux de coopération. Toutefois, le Comité inter-département pour l'agriculture et l'alimentation (C.I.A.A.) chargé d'instruire les dossiers qui impliquent plusieurs départements de la Commission de la CEDEAO et considérés comme stratégiques pour les questions commerciales et la fiscalité, n'est pas encore en place.

Au-delà de la mise en place de ce dispositif institutionnel, l'originalité de l'ECOWAP tient dans ses dimensions participatives et inclusives des différentes parties prenantes (CEDEAO, 2014). La CEDEAO a institutionnalisé cette démarche, et plusieurs acquis doivent être mis en exergue :

- La mise en place, en cours, d'un système de suivi évaluation, qui permettra de relier les « nœuds SAKSS » nationaux au dispositif régional fonctionnel au sein de la Direction de l'Agriculture et du Développement rural (D.A.D.R.).

- Le développement du dialogue politique avec les organisations de producteurs, en particulier leurs réseaux régionaux (ROPPA, APESS, *Bilital Maroobé*) et le Réseau régional des chambres de d'Agriculture (RECAO). La Commission a appuyé leur travail de structuration, ainsi que la mise en œuvre de leurs plans d'action. La Commission apporte aussi un appui à la structuration des acteurs des réseaux émergents : la pêche avec le REPAO, le beurre de Karité avec la *Global Shea Butter Alliance*, l'anacarde à travers *the African Cashew Alliance*, et la mangue et l'huile de palme avec l'ECOWAS TEN (*Expect Initiative*).

- La structuration de la concertation avec les acteurs régionaux. Pour ce faire la Commission s'est dotée de deux instruments : (i) le Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation (C.C.A.A.) et (ii) les *task force*, groupes de travail *ad hoc* multi-acteurs chargés de coordonner et superviser la formulation des programmes, plans et autres initiatives d'envergure régionale. À cette fin, la Commission a délégué au Hub Rural (Plateforme multi-acteurs d'appui au développement rural), la fonction d'appui technique au dialogue et à la concertation avec les acteurs régionaux. Dans ce sens, les organisations de producteurs, présentes à Lomé en octobre 2015, ont salué la meilleure lisibilité de la gouvernance régionale, et leur implication croissante dans les processus Ecowap (*task forces*, Réserve Régionale de Sécurité Alimentaire, Initiative riz, Transhumance transfrontalière « apaisée »⁵, etc.)

Les partenaires techniques et financiers ont par ailleurs réalisé un ensemble de formations afin de renforcer les capacités des organisations internationales (CILSS et CORAF) (*Donor's group*, 2015).

En outre, l'Alliance AGIR, qui se veut un cadre de réforme de la gouvernance, fédérant les différentes initiatives ciblées sur le renforcement de la résilience, a été saluée par les Etats membres et les organisations de producteurs. D'une façon plus globale, les Etats membres ont

⁵ Cette initiative est initialement portée par le réseau Bilital Maroobé et implique la Commission de la CEDEAO et les Ministres de l'Elevage des pays concernés.

constaté la consolidation du *leadership* des Etats dans la coordination des actions et des progrès appréciables sur le plan de leur mise en cohérence.

3.2 Des limites au niveau du financement

En dépit des intentions affichées en termes de dialogue politique et concertation avec les acteurs régionaux, de nombreux obstacles institutionnels freinent encore la mise en place de l'Ecowap. Ainsi, lors de l'Atelier régional de Lomé, la faiblesse et le manque de ciblage des investissements ont été pointés. Ces lacunes ont pour cause (i) l'absence de traduction concrète des engagements financiers de la CEDEAO⁶ ; le manque de coordination des PTF, (ii) le retard de la mise en place du fond régional pour l'agriculture et l'alimentation (ECOWADF) et (iii) une faible propension de certains Etats à investir dans l'agriculture.

- Le Fonds régional non effectif

Le Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation (ECOWADF), mécanisme fondamental, a fait l'objet d'un texte fondateur et d'une convention entre la Commission de la CEDEAO et la B.I.D.C., la Banque d'investissements et de développement de la CEDEAO, non encore signée. Le Fonds a été créé en août 2011 en tant qu'institution autonome logée au sein de la B.I.D.C, mais son fonctionnement effectif implique des conditions qui ne sont pas encore remplies. Ce retard a des conséquences importantes pour la mise en œuvre des programmes et notamment pour relever un des défis les plus difficiles : la mutualisation des ressources émanant de la Commission de la CEDEAO et des partenaires financiers internationaux. À défaut de disposer d'un instrument financier reconnu par les différentes parties prenantes, la mise en œuvre des programmes emprunte de nombreux canaux, ralentissant la mise en œuvre de l'Ecowap et complexifiant la gestion globale de la politique.

- Des Partenaires techniques et financiers mieux coordonnés mais qui conservent des logiques unilatérales

Un effort de cartographie des interventions des différents partenaires techniques et financiers impliqués dans l'ECOWAP a été réalisé, notamment à travers la mise en place du « *Donor's group* », espace de concertation des PTF. Cette cartographie montre que, depuis 2008, de nombreux programmes ont été initiés. Cette participation croissante des PTF est appréciée, et les approches de cofinancement ou de financements conjoints se développent au niveau des bailleurs. Cependant, la contribution des donateurs (PTF) a souligné une grande hétérogénéité, tant en termes de visions que de degré d'implication des PTF. Ceux-ci abordent l'Ecowap selon des visions différenciées, relevant parfois plus d'une stratégie du gouvernement du donateur, voire d'une stratégie bilatérale, que d'une réelle perspective de cohérence et d'harmonisation commune à l'échelle régionale (*Donor's group*, 2015). Ainsi, les PTF n'interviennent généralement que sur une partie des pays de l'espace CEDEAO, ne prennent en considération qu'une part de la problématique d'un sous-programme du PRIA, ou enfin interviennent sur des échelles de temps très différentes. Cet enjeu de coordination, à la base d'une meilleure efficience des interventions, et d'une couverture plus large des préoccupations, reste un défi de tous les jours (CEDEAO, 2014).

- Les engagements de Maputo : des progrès insuffisants

Les engagements de Maputo n'ont été que inégalement et très partiellement respectés. Dans la période 2003-2013, seuls le Niger, le Mali et le Burkina Faso ont atteint -ou quasiment atteint- le

⁶ La Commission de la CEDEAO explique ces retards en raison des situations d'urgence pour lesquelles elle a dû mobiliser des ressources en particulier la Fièvre à virus Ebola, la crise malienne et la lutte contre le terrorisme.

seuil des 10 %. Le Niger est le pays qui alloue la plus grande part de son budget à l'agriculture, soit 13,4 % des dépenses publiques en moyenne sur 2003-2013. Il est suivi par le Mali (10,1 %), le Burkina Faso (9,9 %), et la Guinée (7,9 %). A l'inverse, la Guinée Bissau est le pays qui dédie la plus petite part de son budget à l'agriculture (1,1 %), suivi par le Ghana (2,7 %), le Cap Vert (2,9 %) et la Côte d'Ivoire (3,1 %). Le pays qui a connu la plus grande croissance de la part du budget dédiée à l'agriculture est la Sierra Leone, avec 26,7 %, suivi du Liberia, avec 24,6 % et le Ghana, avec 7.6 %. La part du budget dédiée à l'agriculture a par contre diminuée à hauteur de 10, 3 % au Niger, 6,6 % au Mali et 4,9 % en Guinée Bissau.

Au sein des pays ayant atteint le seuil de 10 %, les dépenses dans l'agriculture sont très majoritairement imputables à l'aide internationale et leur utilisation au service de l'agriculture familiale fait débat. En outre, la part totale du budget de l'Etat dédiée à l'agriculture en Afrique de l'Ouest stagne depuis 10 ans (Resakss, 2014) à un niveau inférieur à la période précédente, comme l'ont fait remarquer les OSC au cours du processus préparatoire de la Conférence internationale de Dakar, et les PTF au sein de la contribution du *Donor's group* (*Donor's group*, 2015). Au niveau régional, l'objectif de Maputo n'est pas réalisé puisque, en 2013, la part du budget agricole dans les dépenses publiques était de 4,6 %.

Il est également noté que cette évaluation du financement public (i) souffre d'une diversité de méthodes de calculs, qu'il s'avère important d'harmoniser (ii) ne rend pas compte de la qualité de l'offre de services en financements de l'agriculture (Inter-réseaux, 2015) (*cf. 4.4 Financement*)

Enfin, les OSC et les O.P. dénoncent un fort déséquilibre des investissements, au détriment du secteur de l'élevage, malgré son rôle prédominant dans l'économie ouest-africaine, et tout particulièrement des pays sahéliens. Au Burkina Faso, par exemple, la part de l'élevage dans les dépenses publiques agricoles est inférieure à 10 %, et celles des productions végétales est supérieure à 60 %, alors que leurs contributions respectives au PIB agricole est de 35 % et 55 % (APESS et al, 2015). Elles contestent en outre la priorité régulièrement accordée, sur le plan des volumes financiers à l'aide d'urgence (gestion des crises, santé, ...), au détriment des investissements structurels dans le développement agricole.

3.3 Les faiblesses de la gouvernance

- Une segmentation forte et un manque de concertation

Des lacunes au niveau du pilotage de l'Ecowap ont été mises en avant par l'ensemble des parties. La mise en œuvre des programmes reste encore trop segmentée. Alors que L'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation, l'ARAA, est chargée de la mise en œuvre technique des volets investissements du PRIA en s'appuyant sur organisations spécialisées, les instruments de politique (réglementation, etc.) relèvent de la responsabilité du D.A.E.R.E. Mais en l'absence d'instrument financier opérationnel et d'une réticence de certains partenaires financiers à confier la mise en œuvre à la CEDEAO, de nombreux programmes sont engagés en dehors de l'ARAA.

Par ailleurs, la Politique agricole de l'UEMOA (P.A.U.) est toujours mise en œuvre à travers des programmes spécifiques au bénéfice des huit États membres de l'Union, sur des thématiques équivalentes à celles de l'ECOWAP. Si la coordination entre CEDEAO et UEMOA a beaucoup progressé au niveau des Présidences des deux Commissions et au niveau des Départements en charge de l'agriculture, le processus n'est pas encore parvenu au stade d'une pleine intégration des politiques sectorielles.

Alors qu'un ensemble d'initiatives régionales (AGIR, Faim Zéro, PRAPS, AIC, Irrigation, Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, etc.) ont été mises en œuvre, les O.P. et la société civile ont fortement questionné la cohérence globale de ces orientations au sein et avec la région, ainsi que l'origine de ces initiatives, souvent impulsées par les organisations internationales et les grands donateurs. Les réseaux d'acteurs soulignent la nécessité d'améliorer la coordination et la cohérence à différents niveaux :

- entre les orientations de l'ECOWAP et celles des autres politiques sectorielles (union douanière, A.P.E. et autres négociations commerciales) ;
- entre les différents acteurs du « genre » au niveau régional. L'implication des acteurs dans le secteur a crû au cours de dix dernières années. Alors que Wildaf et AFAO sont aujourd'hui deux acteurs prédominant au niveau régional, il existe un ensemble de « bonnes pratiques genre et agriculture » développées à l'échelle projet. Cependant, il existe encore (i) un cruel manque de capitalisation des initiatives et (ii) un manque de concertation des acteurs du genre ;
- concernant la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Le forum des acteurs de l'Agriculture Intelligente face au Climat tenu à Bamako (2015) a insisté sur l'importance d'un renforcement du travail intersectoriel, suivant l'exemple des dispositifs de type NEXUS agriculture (ECOWAP) / environnement et changement climatique (ECOWEP) / eau et énergie (PREAO). Ce constat se réitère à l'échelle des pays, entre les politiques et programmes nationaux de ces mêmes secteurs : les PNIA en agriculture, les PAGIRE dans le domaine de l'eau, et les PANA dans le domaine de l'adaptation au changement climatique (*cf. Figure 12: Interdépendances des politiques sectorielles régionales et nationales*).

Figure 12: Interdépendances des politiques sectorielles régionales et nationales

SOURCE : HUB RURAL, 2015 (FORUM DE HAUT NIVEAU DES ACTEURS DE L'AGRICULTURE INTELLIGENTE FACE AU CLIMAT EN AFRIQUE DE L'OUEST)

INTELLIGENTE FACE AU CLIMAT EN AFRIQUE DE L'OUEST

- Des instruments difficiles à opérationnaliser

Un ensemble d'instruments restent difficiles à opérationnaliser. Si les aspects réglementaires ont pu progresser rapidement car ils reposent essentiellement sur de l'expertise, de la concertation et de l'édiction de normes, les instruments de politiques publiques fondés sur des incitations (appui à l'intensification, régulation des marchés, promotion des filets de sécurité) sont nettement plus complexes et longs à mettre en œuvre. La faiblesse des institutions régionales, nationales et

locales explique amplement ces difficultés. Cependant, la R.R.S.A., instrument majeur de prévention et gestion des crises alimentaires est en passe d'exister, grâce à l'appui de l'Union européenne. Différents programmes innovants soutenus par l'USAID, l'AECID ou l'AFD, sont désormais mis en œuvre par l'ARAA et répondent aux attentes de différentes catégories d'acteurs.

- La faiblesse du suivi-évaluation

La faiblesse – ou la quasi absence- du dispositif de suivi-évaluation (S-E) empêche le suivi des performances de la politique agricole, des résultats obtenus dans les différents domaines ainsi que du respect des engagements des parties prenantes. Cet élément a été mis en exergue autant par les Etats-membres que par les OP, ces dernières s'estimant par ailleurs mises en marge de ces processus. Hormis la non effectivité du système de S-E, les PTF ont également pointé le caractère peu inclusif de celui-ci, sous tutelle d'un unique bailleur. Les PTF considèrent le système de S-E comme une pierre d'achoppement majeure pour les dix prochaines années de l'Ecowap.

3.4 Les PNIA : un premier bilan à mi-parcours

Concernant plus précisément les PNIA, les principaux acquis résident dans la mise en cohérence et la standardisation du processus de programmation des dépenses publiques agricoles au niveau de la région, offrant ainsi un « langage commun » entre les divers acteurs impliqués. La formulation des PNIA a engendré un accroissement des ressources budgétaires allouées au secteur agricole, même si une majorité des pays n'ont pas atteint l'objectif de Maputo. Les Etats membres reconnaissent l'engagement croissant des partenaires techniques et financiers dans le secteur agricole, avec la mise en œuvre des PNIA. Selon le CIRAD, 2015, une autre conséquence positive est *« l'amélioration, certes partielle, du processus de planification-budgétisation et de suivi-évaluation grâce à l'élaboration de documents et d'instruments tels que les revues conjointes du secteur agricole, les cadres de dépenses à moyen terme, et les travaux menés dans le cadre du ReSAKKS (IFPRI) et du MAFAP (FAO) »*.

Cependant, il existe encore des problèmes de fonctionnement des structures en charge de la coordination des PNIA, *« du fait de divers facteurs d'instabilité, d'insuffisances de ressources humaines et financières, du défaut de clarification officielle des mandats et de portage politique au sommet de l'Etat »*. (CEDEAO, 2013). En outre, les PNIA ne font pas toujours référence à une véritable politique agricole. Ils privilégient une approche par les investissements, ou par « programmes », au détriment d'une coordination des interventions. De ce fait, un certain nombre d'enjeux sont insuffisamment traités alors qu'ils portent sur des dimensions structurantes (telles que le financement des agriculteurs, la question foncière, le statut des agriculteurs, la protection sociale, la formation agricole, l'installation des jeunes agriculteurs, etc.), et des initiatives concurrentes ou parallèles, persistent. Enfin, la jeunesse de ces programmes, pour la plupart mis en œuvre depuis 2010-2011 et souvent plus récemment encore, associée à la faible opérationnalité des systèmes de suivi-évaluation, rendent difficile une mesure des impacts du PNIA à l'heure actuelle.

4 Principales réformes structurelles engagées

Ces dix dernières années, l'Ecowap et, plus généralement, la CEDEAO et ses partenaires, ont généré un ensemble de réformes structurelles (Réserve régionale, Alliance Ouest-Africaine pour l'Agriculture Intelligente face au Climat).

4.1 Soutien aux agricultures familiales

Au cours de quinze dernières années, le concept « d'agriculture familiale » a été documenté, défini, et a intégré l'agenda politique. L'agriculture familiale peut-être définie comme une forme d'organisation de la production au sein de laquelle les capitaux sont détenus par la famille, la main d'œuvre mobilisée est en grande majorité familiale, impliquant (i) un lien étroit entre unité de production et famille (ii) une forte intrication entre budgets de l'exploitation et budgets dédiés à la famille (Bélières et al, 2013).

A ce jour, l'ECOWAP définit ainsi la vision retenue par les acteurs pour promouvoir les agricultures ouest-africaines : « *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. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs* ». Ainsi, les organisations de producteurs admettent que les droits des producteurs, notamment des éleveurs, sont mieux reconnus au niveau national à travers l'évolution des textes légaux (cf. *Figure 13: Avancée des législations pastorales*). Dans ce sens, les organisations de la société civile notent également une prise en charge croissante de la vulnérabilité des exploitations familiales (via les Initiatives sur les assurances agricoles, les filets sociaux et la protection sociale en lien avec la Sécurité alimentaire). Cependant, à Lomé, les O.P. et les OSC ont insisté sur :

- Une absence d'harmonisation des visions des acteurs de la région, ainsi que des lacunes dans la compréhension des exploitations familiales. Elles induisent des approches à tendance technicistes, peu différenciées selon les systèmes de production. Elles laissent en marge les exploitations les plus vulnérables, ainsi que certaines exploitations agro-sylvo-pastorales et halieutiques. Représentant une catégorie plus uniforme en termes de rationalité, les acteurs du secteur privé et de l'agro-industrie attirent plus facilement les financements, notamment dans le secteur de l'élevage.

- Un manque de lien entre le secteur de la recherche et agriculture familiale, induisant un manque d'applicabilité au niveau de l'agriculture familiale, malgré des recherches croissantes en termes de filières (AfricaRice, CORAF, etc.). Concernant ce dernier point, l'initiative du CORAF impliquant un partenariat O.P. - recherche à travers l'approche IAR4D mérite d'être signalée comme un progrès important.

Figure 13: Avancée des législations pastorales

4.2 Sécurité alimentaire et nutritionnelle : la réserve régionale

L'initiative la plus marquante en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle est la décision prise par la CEDEAO de doter la communauté d'une réserve régionale de sécurité alimentaire (R.R.S.A.). La R.R.S.A. fait l'objet d'un Acte additionnel, est intégrée au Traité et fait donc partie de la « Constitution de la CEDEAO ». Elle constitue une 3^{ème} ligne de défense complémentaire des stratégies nationales, qui comprennent les stocks de proximité et les stocks nationaux de sécurité alimentaire. Elle est ciblée sur la gestion des crises alimentaires conjoncturelles dont la fréquence et l'ampleur s'accroissent dans la région. La réserve régionale fédère l'initiative du RESOGEST de coopération entre les structures nationales et de mutualisation d'une partie des stocks nationaux, l'initiative de l'U.E.M.O.A. de renforcement des stocks nationaux, et l'initiative du G20 visant à appuyer les réserves régionales.

Trois objectifs sont assignés à la R.R.S.A. : (i) compléter les efforts des États membres pour fournir une assistance alimentaire et nutritionnelle rapide et diversifiée ; (ii) exprimer la solidarité régionale à l'égard des États membres et des populations affectés, via des mécanismes transparents, équitables et prévisibles ; (iii) contribuer à la souveraineté alimentaire et à l'intégration politique, économique et commerciale de la région. Il s'agit là d'un véritable instrument régional fondé sur la solidarité et complétant les stocks de proximité (1^{ère} ligne de défense des populations en cas de crise) et les stocks nationaux de sécurité (2^{ème} ligne de défense).

Conçue pour monter en puissance progressivement (8 ans), elle est prévue pour disposer d'un stock physique (un tiers des capacités d'intervention de la Réserve) et d'une réserve financière (deux tiers des capacités d'intervention) portant à terme sur une capacité globale d'intervention équivalente à 411 000 tonnes de vivres. Privilégiant au départ les céréales, le gari, le niébé et les produits nutritionnels, la gamme sera progressivement élargie à d'autres produits transformés. Les produits, prioritairement achetés auprès des organisations de producteurs et sur appels d'offres auprès des commerçants de la région, seront stockés dans le cadre de contrats de prestations de service avec les sociétés nationales en charge de la gestion des stocks de sécurité. Par ailleurs les pays se sont engagés à dégager et mutualiser 5 % de leurs stocks nationaux pour des opérations de solidarité régionales en réponse aux crises alimentaires. Actuellement l'Unité technique de Gestion est en cours de mise en place au sein de l'ARAA, et les premiers achats devraient intervenir dans les tous prochains mois.

Plus souple que le stock physique, la réserve financière permettra de déployer des réponses diversifiées aux crises alimentaires. La mobilisation de la réserve régionale est déterminée par une situation de crise alimentaire avérée, face à laquelle les capacités nationales sont insuffisantes. Le cadre harmonisé (C.H.B.) sera progressivement utilisé pour disposer d'une base d'information homogène et d'analyses approfondies et harmonisées de la vulnérabilité.

Lors du bilan préalable à la Conférence de Dakar, la plupart des acteurs et des pays se sont inquiétés des retards pris dans la mise en œuvre de la Réserve, et dans la mobilisation effective des ressources financières budgétisées par la CEDEAO.

4.3 Accès au foncier

La région ouest-africaine est marquée par de grandes inégalités en termes d'accès au foncier et de sécurité foncière. Sous le double effet de l'extension des surfaces cultivées et des zones urbaines,

les surfaces disponibles pour la production agricole et pastorale se sont fortement réduites au cours des quarante dernières années (DEMETER, 2014).

Si la région est encore dotée d'importantes potentialités agricoles, ces dernières sont l'objet de compétitions croissantes entre usagers. Aujourd'hui, les concurrences pour l'accès au foncier prennent différentes formes : (i) entre allochtones et autochtones (ii) entre pasteurs/ éleveurs et agriculteurs, et entre agro-éleveurs et pasteurs dans les zones d'accueil des troupeaux transhumant (iii) entre agro-industries ou investisseurs urbains et agricultures familiales. (iv) entre espaces urbains et ruraux. Dans un contexte où les dispositifs de régulation du foncier font défaut dans de nombreux pays, ces concurrences laissent la porte ouverte à des phénomènes d'appropriation et de concentration des ressources foncières dans les mains des plus nantis, avec des impacts majeurs sur la croissance des inégalités économiques, sociales et de genre.

Plusieurs pays sont engagés dans des réformes foncières, qui sont nécessairement longues à mettre en place et qui visent à sécuriser les différents usagers. A échelle internationale, les directives volontaires élaborées par la FAO et adoptées en mai 2012, marquent également une avancée dans ce sens. Au niveau régional, peuvent être citées (i) le plan d'action sur le foncier de l'UEMOA, validé en 2009, comprenant la création de l'ORFAO (Observatoire Régional du Foncier en Afrique de l'Ouest) (ii) le Cadre et lignes directrices de l'Union Africaine sur les politiques foncières (CLD), approuvé en 2009, et (iii) le cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace CEDEAO, qui a tenté une synthèse entre les différentes approches mais se heurte à de fortes réticences des Etats. L'échec de ce projet de « code foncier » à échelle CEDEAO a été noté par les OSC à Lomé. Ces dispositions régionales demeurent non contraignantes, et les Etats sont à ce jour les seuls en capacité de réformer leurs politiques foncières soit dans le sens d'une privatisation accrue (et d'un libre marché) soit dans le sens d'une sécurisation des droits et d'une régulation de l'accès. Enfin, les organisations de la société civile et organisations de producteurs sont de plus en plus nombreuses à s'investir sur le sujet. Ces dernières années, leur plaidoyer s'est construit autour de la sécurisation des agricultures familiales, notamment face aux « accaparements de terre ». Parmi les plus investies peuvent être notées : les organisations de la société civile, l'IPAR, le GRAF, Oxfam, œuvrant à la fois dans la création de connaissances et le plaidoyer.

4.4 Financement

Le débat sur les dépenses publiques à l'agriculture occupe le devant de la scène, depuis l'Engagement de Maputo. Mais si les dépenses publiques permettent aux pays d'investir dans des infrastructures structurantes, de subventionner le cas échéant les intrants, de développer les services (recherche, appui-conseil, etc.), d'appuyer la structuration des chaînes de valeur, etc. elles ne règlent pas le problème central qui reste le financement de l'activité agricole et des filières, principalement des filières alimentaires.

Les exploitations, ainsi que les autres acteurs de la filière, ont des besoins de financement très importants et recouvrent des problématiques très étendues appelant des modalités de financement diversifiées, tant sur le plan de la durée des prêts que de leur objet (équipements de production ou de transformation, crédit de campagne, plantations pérennes et cheptel, infrastructures d'exploitation ou de stockage, etc.). Dans une région bancarisée à moins de 10 %, les banques traditionnelles interviennent marginalement dans le financement du secteur agricole. Peu implantées dans les zones rurales, elles ne s'intéressent que peu au financement des exploitations. Plusieurs obstacles freinent leur investissement dans l'agriculture. Les banquiers estiment que (i) le risque est très élevé compte tenu de la nature des activités agricoles (risques

climatiques, risque de marché, etc.) ; (ii) le coût élevé face à une clientèle dispersée et diverse. Au niveau des institutions de microfinance, celles-ci restent fragiles (manque de fonds disponibles) et peu en capacité à répondre à la demande agricole.

Il est clair que l'accès au crédit des producteurs et de leurs organisations est un des principaux obstacles à une transformation des agricultures ouest-africaines. Les banques sont restées relativement en marge de l'Ecowap, et les seuls crédits à la production ou à la commercialisation véritablement significatifs venant du système bancaire traditionnel concernent les exploitants industriels, capables de produire des garanties (plantations d'hévéa, de banane, élevages avicoles « modernes »). Le montage de partenariats entre le secteur bancaire et les institutions publiques en particulier via des modalités de gestion des risques (assurances, fonds de garantie) devrait ainsi constituer une priorité (CEDEAO, 2014). Aujourd'hui, seuls certains pays développent des alliances entre gouvernements et investisseurs privés pour réinvestir le secteur rural et remettre en place des banques d'investissement agricoles. Ainsi, au Niger, la Banque agricole (BAGRI) existe depuis 2011, est détenue à 35 % par l'État, et oriente ses activités vers le secteur agro-sylvo-pastoral.

Enfin, les O.P. ont développé un ensemble de mécanismes pour répondre au besoin de financements des exploitations. Au fil du temps, trois approches principales ont ainsi été suivies, avec des fortunes diverses, par les O.P., à savoir (i) le recours au crédit internalisé, l'O.P. faisant elle-même crédit à ses membres, (ii) la création d'institutions financières « filles », le plus souvent des coopératives d'épargne et de crédit, également dans le but d'offrir à ses membres un accès privilégié et durable au crédit, et enfin (iii) la mise en place de partenariats avec une institution financière existante, banque ou microfinance. Mais le financement de l'activité économique des O.P. reste un point d'achoppement. Rares sont celles qui parviennent à négocier avec les banques de la place des lignes de crédit qui leur permettent de financer l'achat des intrants ou la collecte et le stockage des produits, avant commercialisation groupée. Elles ont souvent recours à des fonds de roulement mis en place par des partenaires financiers internationaux : O.N.G., fondations et certaines agences de coopération publique. Certaines O.P. expérimentent actuellement des systèmes de gestion du risque (assurances récolte).

4.5 Changement climatique : l'Agriculture Intelligente face au Climat

En complément à l'Ecowap, l'année 2015 a vu naître l'Alliance Ouest-Africaine pour l'Agriculture Intelligente face au climat (ou : l'Alliance) (CEDEAO, juin 2015, Extrait du cadre d'intervention pour l'AIC de l'Ecowap).

«La CEDEAO souhaite [*en effet*] intégrer un nouveau type d'instruments de politique publique : les instruments d'appui à l'agriculture climato-intelligente, permettant d'augmenter de manière durable et équitable la productivité et les revenus agricoles, de renforcer l'adaptation et la résilience face à la variabilité et au changement climatiques, et de séquestrer et/ou réduire les émissions de gaz à effet de serre là où cela est possible et approprié. »

Dans cette perspective, la Commission de la CEDEAO a engagé en 2012, avec l'appui financier et technique de l'USAID, du CILSS et du Hub Rural, un processus régional visant à appuyer le développement de l'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC) dans les programmes nationaux et régional d'investissements agricoles en Afrique de l'Ouest. Pour ce faire, la CEDEAO et ses partenaires se sont employés à définir une approche d'intervention adaptée aux spécificités de la région, aux besoins exprimés par les pays eux-mêmes, ainsi qu'aux caractéristiques du paysage scientifique, institutionnel, politique et financier de l'AIC en Afrique de l'Ouest.

L'Alliance Ouest-Africaine pour l'AIC (ou : l'Alliance) constitue le dispositif de concertation, de coordination, de convergence, de capitalisation et de suivi du Cadre d'intervention pour l'AIC de l'ECOWAP/PDDAA. Elle est un cadre partenarial multi-acteurs, volontaire et non contraignant, léger et dynamique, ouvert, participatif et inclusif, regroupant un ensemble de personnes morales relevant du secteur public, privé ou associatif, possédant un mandat de portée internationale, continentale, régionale, transfrontalière ou nationale, concernées par le développement de l'AIC en Afrique de l'Ouest en qualité de bénéficiaire ou de partenaire, souhaitant volontairement inscrire leurs initiatives en matière d'AIC (stratégies, politiques, programmes, projets, etc.) dans les orientations et les priorités du Cadre d'intervention pour l'AIC de l'ECOWAP/PDDAA, et concourir par leurs initiatives à l'atteinte de son objectif d'ici à l'horizon 2025.

Son objectif est d'orienter et de faire converger les initiatives techniques, scientifiques, institutionnelles, politiques et financières pour développer durablement l'AIC en Afrique de l'Ouest dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA, de façon efficiente au plan opérationnel, équitable au plan social, et cohérente au plan institutionnel, par l'intermédiaire des programmes d'investissements agricoles aux différentes échelles de l'action publique.

Deux instruments incitatifs et complémentaires de politiques sont aujourd'hui proposés par la CEDEAO pour développer l'AIC en Afrique de l'Ouest dans le cadre de la politique agricole régionale de la CEDEAO (ECOWAP/PDDAA) :

- un Cadre d'intervention pour le développement de l'AIC dans le processus de mise en œuvre de la Politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP/PDDAA), objet d'un document spécifique et destiné à orienter et cadrer de manière globale et cohérente les initiatives (techniques, scientifiques, politiques, institutionnelles, financières) menées en faveur du développement de l'AIC dans les programmes d'investissements agricoles ;
- une Alliance Ouest-Africaine pour accompagner la mise en œuvre de ce Cadre d'intervention, aux moyens d'initiatives convergentes et coordonnées, et objet d'un document-cadre spécifique (WACSAA, 2015). »

4.6 Réformes commerciales et réglementaires

Les questions commerciales de l'Ecowap portaient sur deux axes majeurs (i) l'approfondissement du marché régional des produits agricoles (ii) une politique de protection différenciée aux frontières. Leur mise en œuvre relevait d'une responsabilité centrale du Département du Commerce, des douanes et de la libre circulation, et a fortement impliqué le D.A.E.R.E. Des progrès majeurs ont été réalisés, parmi lesquels :

- la mise en place d'une Union Douanière, dotée d'un TEC, impliquant (i) la création de la 5^{ème} bande, qui prend en compte les « biens spécifiques pour le développement économique », et a permis la protection de nombreux produits agricoles, (ii) la classification des intrants dans la catégorie à 0 % de droits de douane, et (iii) la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde aux frontières.
- la forte implication du secteur agricole (et des organisations de producteurs : ROPPA, APESS, RBM) dans la négociation de l'APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union Européenne, qui a conduit à exclure du schéma de libéralisation des échanges entre les deux régions, la plupart des produits agricoles dits « concurrents », c'est à dire produits dans les deux ensemble régionaux.
- le développement des observatoires des flux et des pratiques anormales au niveau régional, en collaboration avec CILSS, *Borderless Alliance*, ENDA-CACID, les réseaux d'OP, etc. et avec l'appui de l'USAID.

Conclusion

Si la mise en œuvre de l'Ecowap s'est engagée en 2005, elle ne s'est véritablement concrétisée qu'à l'issue de l'adoption des PNIA et du PRIA. A titre indicatif, pour la majeure partie d'entre eux, les PNIA ont été finalisés et sont devenus effectifs en 2011 voire 2012. Les faibles capacités institutionnelles, le manque de ressources humaines et financières expliquent largement le décalage entre les programmes prévus et effectivement exécutés. Néanmoins, beaucoup de chantiers ont été ouverts et des progrès accomplis, notamment à la faveur d'une coopération quotidienne entre la CEDEAO et les institutions de coopération technique, les acteurs socioprofessionnels et de la société civile. Au niveau national, les PNIA ont permis un engagement croissant des partenaires techniques et financiers dans le secteur agricole. Au niveau régional, des progrès ont également été accomplis en termes de dialogue et de coordination entre Partenaires Techniques et Financiers, même si le chemin à parcourir reste long afin de parvenir à un alignement des interventions sur les priorités nationales et régionales. Enfin, des réformes majeures ont été mises en place, dont (i) l'adoption d'un T.E.C. unique pour les 15 pays et la création d'une cinquième bande tarifaire (ii) l'instauration de la réserve régionale pour la sécurité alimentaire, et (iii) dernièrement, la création de l'Alliance pour l'Agriculture Intelligente face au Climat.

Table des illustrations et annexes

Tableaux

[Tableau 1: Comparaison des taux annuels de croissance sur la période 2000-2013 de la population et des principales productions agropastorales](#)

Figures

[Figure 1: Contribution de la superficie et du rendement à la croissance de production](#)

[Figure 2: Evolutions des superficies de coton récoltées dans les principaux espaces économiques africains \(en kg/ha\)](#)

[Figure 3: Evolution des principales productions et cheptels entre 2000 et 2012](#)

[Figure 4: Le commerce de bovins](#)

[Figure 5: Les principaux espaces d'échanges céréaliers en Afrique de l'Ouest](#)

[Figure 6: Balance commerciale alimentaire](#)

[Figure 7: Evolution de la dépendance aux importations des principaux produits \(pays CEDEAO\)](#)

[Figure 8: Evolution tendancielle des importations nettes de produits alimentaires](#)

[Figure 9: Part du marché dans la consommation selon les milieux \(%\)](#)

[Figure 10: Prévalence de la pauvreté et PIB/habitant en Afrique de l'Ouest \(moyenne 2008-2012\)](#)

[Figure 11: Scores GHI en Afrique de l'Ouest](#)

[Figure 12: Interdépendances des politiques sectorielles régionales et nationales](#)

[Figure 13: Avancée des législations pastorales](#)

Annexes

[Annexe 1: Dépendances nationales aux importations de céréales](#)

[Annexe 2: Pauvreté dans la région](#)

[Annexe 3: GHI 2014 et 1990](#)

Bibliographie

- MSU, ONU, AFDB, CEDEAO. (s.d.). *Croissance agricole en Afrique de l'Ouest. Facteurs déterminants de marché et de politique*. 2015.
- AFRICARICE. (2013). *Quelles perspectives pour un marché régional du riz ? Vers une politique commerciale régionale conforme aux objectifs de développement et de sécurité alimentaire*.
- AFRISTAT, CIRAD, & AFD. (2012). *Importance et structure du marché alimentaire en Afrique de l'Ouest (Malvilao)*.
- APESS, CORET, RBM, ROPPA. (2015). *Atelier régional préparatoire de la Conférence internationale « ECOWAP+10 » . Points de vue des organisations professionnelles de producteurs de l'Afrique de l'Ouest*.
- BEAUJEU, R., KOLIE, M., SEMPERE, J.-F., & UHDER, C. (2011). *Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne*. Récupéré sur <http://www.afd.fr/webdav/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/05-A-Savoir.pdf>
- BELIERES, BOSC, LOSH, MARZIN, & SOURISSEAU. (2013). *Les agricultures familiales du monde. Définitions, contributions et politiques publiques*. CIRAD. Récupéré sur <http://www.cirad.fr/publications-ressources/edition/etudes-et-documents/les-agricultures-familiales-du-monde>
- CEDEAO. (2013). *Atelier régional de revue de la mise en oeuvre des PNIA et intégration des orientations des programmes/initiatives régionaux et des problématiques émergentes*.
- CEDEAO. (2014). *L'agriculture et l'alimentation en Afrique de l'Ouest. Mutations, performances et politiques agricoles*.
- CEDEAO. (2015). *Forum de Haut Niveau des Acteurs de l'Agriculture Intelligente face au Climat en Afrique de l'Ouest. Alliance Ouest-Africaine pour accompagner la mise en oeuvre du Cadre d'intervention pour le développement de l'AIC de L'Ecowap/PDDAA*.
- CEDEAO. (2015). *International Conference "ECOWAP + 10" - Regional Preparatory Workshop . 10 years transformations of agriculture and food in West Africa*.
- CEDEAO, Issala et al. (2015). *Mise en oeuvre de l'ECOWAP: document de capitalisation des bonnes pratiques*.
- CIRAD. (2015). *Fiche de capitalisation. "Les PNIA comme outil des dépenses agricoles?"*.
- CNCR. (2014). *Libérer le potentiel des exploitations familiales*. CNCR.
- DEMETER. (2014). *Quelles politiques foncières en Afrique subsaharienne ? Défis, acteurs et initiatives contemporaines*.

- Donor's group. (2015). *Ecowap donor's group: an assessment or their contributions to Ecowap/RAIP: Draft v1*.
- FAO. (2015). Récupéré sur FAOSTAT: <http://faostat3.fao.org/>
- FAO. (2015). *Regional preparatory workshop of the "ECOWAP+10" international Conference*.
- Food Economy Group. (2013). *Atlas préliminaire de l'information AEM au Sahel*. The Food Economy Group. Récupéré sur http://www.hea-sahel.org/documents/Autres-publications/Rapport_Atlas_Pilote_HEA_Sahel_2013_20.pdf
- FRPC. (2015). *Deuxième décennie du PDDAA : Implications pour la Feuille de Route Panafricaine sur le Coton (FRPC) dans ECOWAP + 10*. Lomé.
- Hub rural. (2015). *Forum de Haut Niveau des Acteurs de l'Agriculture Intelligente face au Climat en Afrique de l'Ouest. Note de présentation et programme provisoire*.
- IFPRI. (2014). *ReSAKSS, Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System*,. Récupéré sur www.resakss.org
- IFPRI, & ACTED. (2014). *Indice de la faim dans le Monde 2014. Le défi de la faim invisible*. Récupéré sur www.ifpri.org/ghi/2014
- IFPRI, Resakss, MSU. (2015). *Processus ECOWAP/PDDAA. Communication IFPRI/ReSAKSS/MSU*. Lomé.
- Inter-réseaux. (2015). *Agricultures familiales en Afrique de l'Ouest : nuancer les affirmations pour faire avancer le débat*. Récupéré sur http://inter-reseaux.org/IMG/pdf/BDS15_Agricultures_familiales_leger.pdf
- Inter-Réseaux Développement Rural. (2012). *Les céréales au coeur de la souveraineté alimentaire en Afrique l'Ouest*. Grain de Sel n°54-56.
- ISSALA, WILDAF, OXFAM. (2015). *Avant projet de guide pour l'intégration du genre dans le PNIA et le PRIA*.
- JOSSERAND, H., & ATP. (2013). *Estimation des volumes et de la valeur du commerce régional des denrées de base*. USAID.
- PAM. (2011). *Comprehensive Food Security and Analysis Vulnerability (CFSVA). Sierra Leone*. .
- SOS FAIM. (2012). *Les céréales au cœur d'une Afrique de l'Ouest Nourricière*. Récupéré sur <http://www.uniterre.ch/data/docs/comm-pol-int/SOS-12-cerealesFR13.pdf>
- UNICEF West and Central Africa. (2015). Récupéré sur <http://www.unicef.org/wcaro>
- WACSAA. (2015). *Cadre d'intervention pour le développement de l'AIC dans le processus de mise en oeuvre de la Politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP/PDDAA)*.

Annexes

Annexe 1: Dépendances nationales aux importations de céréales

	Part des céréales importées dans la consommation	
	2000-2002	2009-2011
Bénin	5%	12%
Burkina Faso	9%	9%
Cabo Verde	66%	70%
Côte d'Ivoire	12%	16%
Gambie	49%	58%
Ghana	6%	8%
Guinée	13%	12%
Guinée-Bissau	22%	21%
Libéria	23%	29%
Mali	9%	5%
Niger	8%	7%
Nigéria	5%	7%
Sénégal	35%	37%
Sierra Leone	21%	5%
Tchad	3%	7%
Togo	10%	13%

SOURCE : ISSALA, D'APRÈS FAOSTAT

Annexe 2: Pauvreté dans la région

	Part de la population vivant avec moins de 1,25 \$/jour (Resakss, d'après Banque Mondiale, 2014)		
Country	2000-2003	2004-2007	2008-2012
Bénin	47,3		
Burkina Faso	59,6	52,1	43,4
Côte d'Ivoire	22,9	26,2	29,0
Cap Vert	21,0		
Ghana	35,0	29,7	24,1
Guinée	57,9	47,1	35,8
Gambie	43,2	17,6	0,5
Guinée Bissau	49,5	51,2	52,9
Liberia		83,8	
Mali	63,9	55,1	46,6
Niger	62,3	58,1	46,8
Nigeria	64,8	65,9	68,6
Sénégal	43,4	35,4	28,9
Sierra Leone	55,4	53,7	51,4
Tchad	61,9		
Togo	48,1	39,7	30,3
Total (moyenne pondérée)	57,4	57,6	54,9

SOURCE : RESAKSS, D'APRÈS BANQUE MONDIALE, 2014

Annexe 3: GHI 2014 et 1990

	GHI (2014)	GHI (1990)
Bénin	11,2	22,5
Burkina Faso	19,9	27
Cap Vert		
Côte d'Ivoire	15,7	16,4
Gambie	13,6	18,7
Ghana	7,8	27,2
Guinée	14,3	22
Guinée Bissau	13,7	22,6
Libéria	16,8	24,9
Mali	13	27,2
Niger	21,1	36,4
Nigéria	14,7	25,9
Sénégal	14,4	18,9
Sierra Leone	22,5	31,2
Tchad	24,9	39,7
Togo	13,9	23,6
Moyenne région	15,6	25,5

SOURCE : IFPRI ET AL, 2014

Table des sigles

A.P.D. : Aide Publique au Développement
A.P.E. : Accord de Partenariat Economique
A.T.P.: *Agribusiness & Trade Promotion*
A.V.S.F: Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières
ACA : *African Cashew Alliance*
AECID : Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement
AGIR : Alliance Globale pour la Résilience
Agrhymet : Centre Régional (C.R.A.) de formation et d'applications opérationnelles agro-hydro-météorologiques
APESS : Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savanes
ARAA : L'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation
ASPRODEB : Association Sénégalaise pour la Promotion du Développement à la Base
B.I.D.C. : Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO
BAGRI : Banque Agricole du Niger
C.C.A.A. : Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation
C.E. : Commission Européenne
C.G.I.A.R. : Groupe Consultatif de la Recherche Agricole Internationale
C.H. : Cadre Harmonisé d'identification et d'analyse des zones à risque et des groupes vulnérables
C.I.A.A. : Comité Interdépartemental pour l'agriculture et l'alimentation
C.R.A. : Centre Régional Agrhymet
C.T.S.-A.E.R.E. : Comité Technique Spécialisé Agriculture, Environnement et Ressources en Eau
CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS : Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIRAD : Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
C.N.C.R. : Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CODEX : Normes alimentaires internationales
COFENABVI : Confédération des Fédérations Nationales de la Filière Bétail et Viande des pays de l'Afrique de l'Ouest
CORAF : Conseil Ouest-Africain pour la recherche et le développement agricole
CORET : Confédération des Organisations d'Eleveurs Traditionnels
D.A.D.R. : Direction de l'Agriculture et du Développement Rural
D.A.E.R.E. : Département Agriculture Environnement & Ressources en Eau de la CEDEAO
E.P.A. : Enquête Permanente Agricole
E-A.T.P.: *Expanded Agribusiness & Trade Promotion*
Eco agris : Système Régional d'information agricole et d'aide à la décision
ECOWADF : Fond régional pour l'agriculture et l'alimentation
ECOWAP : Politique agricole de la CEDEAO
F.A.O.: Food and Agricultural Organization
FCFA : franc des Communautés Financières d'Afrique
Fews net: Famine Early Warning System
G.T.P. : Groupe de Travail pluridisciplinaire
GAFSP : Programme Global Agriculture et Sécurité Alimentaire
H.E.A.: Household Economical Approach
Hub Rural : Plateforme multi-acteurs d'appui au développement rural
I.F.D.C.: The International Fertilizer Development Center

I.I.T.A. : International Institute for Tropical Agriculture
 I.N.S. : Institut National des Statistiques
 I.R.D : Institut de Recherche pour le Développement
 ICRISAT : Institut International de la Recherche sur les Cultures des zones tropicales et Semi-Arides
 IFPRI : Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
 IRAM : Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement
 J.R.C.: Joint Research Center
 MIR Plus: The Marketing Inputs Regionally Plus
 M.S.U.: Michigan State University
 NEPAD : Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
 O.C.D.E. : Organisation de Coopération pour le Développement Economique
 O.I.E. : Organisation Mondiale pour la Santé Animale
 O.M.C : Organisation Mondiale Du Commerce
 O.M.D. : Objectifs du Millénaire pour le Développement
 O.N.G. : Organisation Non Gouvernementale
 O.P. : Organisations Paysannes d'agriculteurs et d'éleveurs
 O.S. : Objectif spécifique
 P.A.U. : Politique Agricole de l'UEMOA
 P.D.D.A.A. : Programme Détaillé de Développement Agricole de l'Afrique
 P.I.B. : Produit Intérieur Brut
 P.M.A. : Pays les Moins Avancés
 P.N.B. : Produit National Brut
 PNIA : Programme National d'Investissements Agricoles
 P.P.A.O. : Programme de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest
 P.R.I.A. : Programme Régional d'Investissements Agricoles
 P.R.P. : Priorité Résilience Pays
 P.T.F. : Partenaires Techniques et Financiers
 PAFO : Organisation Panafricaine des Agriculteurs
 PAM : Programme Alimentaire Mondial
 PAPED : Programme de l'Accord pour le Partenariat Economique pour le Développement
 PARMAO : Programme Régional d'Appui à la Régulation des Marchés
 POSCAO : Plateforme des organisations de la société civile
 PRAFSSNAO : Programme Régional d'Appui aux Filets Sociaux et de Sécurité sociale en Afrique de l'Ouest.
 PRAIAP-AO : Programme Régional d'Appui à l'Intensification Agricole et Pastorale en Afrique de l'Ouest.
 PREGEC : Programme de Prévention et de Gestion des Crises
 ProFAB : Programme de Facilitation de la libre circulation des produits agricoles
 R.B.M. : Réseau Billital Maroobé
 R.P.C.A. : Réseau de Prévention et de Gestion des Crises alimentaires
 R.R.S.A. : Réseau Régional de la Sécurité Alimentaire
 RECAO : Réseau régional des chambres d'agriculture
 REPAO : Réseau sur les politiques de Pêche en Afrique de l'Ouest
 ReSAKSS: Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System
 RESIMAO : Réseau des systèmes d'information de marché
 Resogest : Réseau des Organismes de Gestion des Stocks
 ROAC : Réseau Ouest Africain des Céréaliers
 ROPPA : Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest

S.P.S. : Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
SAP : Système d'Alerte Précoce
SIM : Système d'Information des marchés
SMIAR : Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
TEC : Tarif Extérieur Commun
U.A. : Union Africaine
U.E. : Union Européenne
U.E.M.O.A. : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNICEF: *United Nations Children's Emergency Fund*
USAID : Agence américaine pour le développement international
W.T.O.: *World Trade Organization*
WECARD: *West and Central African Council for Agricultural Research and Development*