La politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest : l'ECOWAP

Faire de l'agriculture le levier de l'intégration régionale

Cet « ECOWAP en bref » est un document d'information sur les enjeux agricoles et alimentaires et sur la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest. ECOWAP est le sigle utilisé dans toutes les langues officielles de la CEDEAO pour désigner la politique agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Sénégal, Togo).

« L'Ecowap en bref » présente succinctement le contexte, les défis, la vision, les objectifs et les grandes orientations des programmes régionaux et nationaux. Il comprend aussi une brève présentation de l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim, déployée en réponse à la crise provoquée par la hausse des prix en 2007-2008.

Ce document a été édité à l'occasion de la Réunion de Paris sur la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest qui s'est tenue le 9 décembre 2008. Cette initiative conjointe de la présidence française de l'Union européenne et de la présidence de la Commission de la CEDEAO a impulsé un dialogue politique de haut niveau entre la région et ses partenaires techniques et financiers sur la politique régionale et son financement.

« L'Ecowap en bref » s'appuie sur plusieurs documents de référence :

- Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest-ECOWAP. Document de référence. CEDEAO, juillet 2004, 166 p.
- Décision A/DEC/01/05 portant adoption de la politique agricole de la CEDEAO et annexes à la décision. CEDEAO, 19 janvier 2005.
- Plan d'action régional 2006-2010 pour la mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO et du P.D.D.A.A./NEPAD en Afrique de l'Ouest. CEDEAO, juin 2005, 49 p.
- Mémorandum relatif à la hausse des prix alimentaires. Situation, perspectives, stratégies et mesures recommandées. CEDEAO, mai 2008, 19 p.

Éditeur : Commission de la CEDEAO
Responsable de la publication : Ousseini Salifou, commissaire de la CEDEAO en charge de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en eau

Appui rédactionnel et maquette : Bureaux Issala-IRAM-LARES
Impression : Corlet Imprimeur, 14110 Condé-sur-Noireau

Le contexte régional ouest-africain : défis et potentialités

Le rôle déterminant de l'agriculture dans la région ouest-africaine

Le secteur agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) joue un rôle déterminant. À la base de l'économie et de multiples enjeux sociétaux, l'agriculture est indispensable aux économies nationales, à l'emploi, aux revenus et à la sécurité alimentaire des populations. Le secteur agricole assure en premier lieu une fonction économique. Il contribue en effet à hauteur de 35 % à la formation du produit intérieur brut régional. De même, les exportations agricoles occupent une place de choix dans les échanges extérieurs de l'Afrique de l'Ouest. Tous pays confondus, elles représentent environ 6 milliards de dollars, soit 16,3 % de l'ensemble des exportations de produits et services de la région. Cette capacité exportatrice de l'agriculture assure aux États des ressources en devises contribuant au financement des importations de biens de consommation, de biens d'équipement ou de produits intermédiaires pour l'industrie et les services.

Sur le plan de l'emploi, le secteur agricole demeure le premier utilisateur de main-d'œuvre. Plus de 60 % de la population active de la région CEDEAO travaille dans ce secteur en dépit de sa faible rémunération par rapport aux autres secteurs de l'économie. Les femmes occupent une place considérable dans le processus de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

L'agriculture joue également un rôle déterminant dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. L'autoconsommation est primordiale dans la stratégie des ménages agricoles, et les marchés de proximité des produits vivriers approvisionnent les populations urbaines (depuis peu, plus de la moitié de la population régionale vit dans les villes et s'approvisionne quasi exclusivement via le marché). À l'heure actuelle, 80 % des besoins alimentaires des populations de la région sont satisfaits par les productions régionales. Au cours des prochaines années, les agricultures d'Afrique de l'Ouest devront répondre à une forte progression de la demande, conséquence de la poursuite de la croissance démographique. La population de la région — 290 millions de personnes aujourd'hui — comptera en effet plus de 400 millions de personnes en 2020 et plus de 500 millions en 2030. Enfin, l'agriculture joue un rôle déterminant dans l'aménagement de l'espace, la vitalité des territoires, la gestion des ressources naturelles et la préservation de l'environnement.

Des contraintes majeures…

En dépit de son importance dans l'économie régionale, le secteur agricole d'Afrique de l'Ouest est caractérisé par une faible productivité et affronte de fortes contraintes environnementales. Au cours des cinquante dernières années les précipitations ont baissé de plus de 25 % affectant sérieusement les zones semi-arides. Sur la période 1980-2005, les rendements ont progressé en moyenne de 42 % seulement et ne sont à l'origine que de 30 % de l'augmentation de l'offre agricole et alimentaire. Pour la plupart des productions, les rendements à l'hectare sont parmi les plus faibles au monde. Les trois plus importants facteurs de production (semences sélectionnées, engrais et machines agricoles) ne sont que peu utilisés par les producteurs. De son côté, la recherche n'a pas produit suffisamment de résultats au regard de la diversité des situations agronomiques. Bien souvent elle a privilégié des approches verticales qui ne prennent pas suffisamment en considération la globalité et la complexité des systèmes de production et des systèmes agraires. Les accroissements de production au cours des vingt dernières années ont donc généralement été obtenus sur la base d'une augmentation des superficies. Les surfaces cultivées se sont ainsi accrues de 229 % et sont à la source de 70 % de l'accroissement de l'offre régionale.

Dans un contexte de forte urbanisation et d'absence d'intensification des systèmes de production, le modèle de croissance agricole sur lequel la région s'appuie depuis plus d'une génération n'est pas soutenable dans la durée. Il conduit à un effondrement de la productivité des terres et

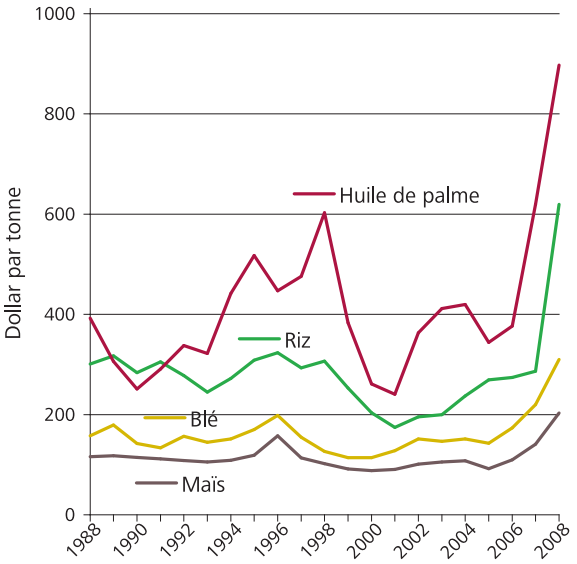
une dégradation accélérée des ressources naturelles. Fondé sur une pression foncière croissante et la saturation progressive des bonnes terres, ce modèle s'accompagne de la multiplication des conflits d'usage, notamment entre agriculteurs et éleveurs.

L'agriculture ouest-africaine subit également aujourd'hui les conséquences du désinvestissement, tant de la part des États, que des institutions internationales et de la communauté des donateurs. Libéralisé dans le cadre de l'ajustement structurel, le secteur agricole n'a pas bénéficié des soutiens qui lui auraient permis d'assurer la sécurité alimentaire des populations et de résister à la concurrence internationale déloyale. Les outils de politique agricole ont été essentiellement orientés vers la rentabilité financière des productions de rente sans les mesures d'accompagnement nécessaires à l'atteinte des objectifs des politiques agricoles : sécurité alimentaire, emploi rural et intégration dans le marché régional. Plusieurs pays de la région se sont donc progressivement habitués à nourrir leur population en recourrant aux importations bon marché. Parallèlement, sur les marchés internationaux, les prix des produits exportés ont subi une forte érosion tandis que les prix des produits alimentaires importés, concurrents des productions régionales, étaient tirés vers le bas par les subventions allouées aux producteurs des pays développés, dans un contexte de marchés agricoles saturés jusqu'au milieu des années 2000. Tous ces facteurs se conjuguent pour faire de ce modèle agricole, consistant à consommer essentiellement des ressources naturelles et de la main-d'œuvre mal rémunérée, un modèle qui n'est désormais plus viable. Une transformation de l'agriculture est nécessaire pour assurer une perspective durable et sortir de l'ornière de la pauvreté la majorité des ruraux qui en vivent.

… mais une forte capacité d'adaptation

Toutefois, la production agricole régionale n'en a pas moins subi au cours des vingt dernières années de profondes mutations. La région a connu une forte progression de ses volumes de production, en général supérieure à la croissance de la demande. Les produits de rente ont augmenté de façon significative, passant de 19 millions de tonnes en 1980 à 38 millions de tonnes en 2006. L'augmentation est plus forte en ce qui concerne les produits vivriers (59 millions de tonnes en 1980 à 212 millions en 2006). Malgré un contexte régional et international défavorable (faible structuration du marché régional, distorsions et défaillances du marché international),

Prix mondiaux de denrées agricoles
en dollar constant (base an 2000)



source : CIRAD d'après F.M.I.

l'augmentation de la production a répondu à la demande croissante. Bien que la région importe des quantités significatives de produits alimentaires (5,4 milliards de dollars par an entre 2002-2004), elle reste assez peu dépendante des importations pour couvrir ses besoins alimentaires. Au cours des vingt dernières années, les exportations agro-alimentaires ont progressé de 95 % tandis que les importations n'augmentaient que de 64 %. La région a donc vu s'améliorer sa balance commerciale agro-alimentaire qui passait d'un déficit de 267 millions de dollars à un excédent de 522 millions de dollars. Si la dépendance vis-à-vis des importations est faible, elle n'en est pas moins inquiétante pour une région qui fonde sa stratégie de développement sur le secteur agricole. L'augmentation de l'offre régionale s'est enfin traduite par une diversification des produits mis sur le marché : développement spectaculaire des fruits et légumes, de l'aviculture, etc.

Par ailleurs, si les analyses pointent fréquemment une crise des agricultures ouest-africaines, l'analyse des réalités par pays, par filières ou bassins de production, rend compte d'une évolution moins pessimiste. Certaines « success story » telles que les productions destinées à l'exportation (café, coton, cacao) ou les ceintures maraîchères autour des villes permettent de contredire les grandes tendances de l'agriculture de l'Afrique de l'Ouest. Mais la crise actuelle du coton montre la vulnérabilité des bassins de production.

Enfin, la région CEDEAO possède d'immenses potentialités et atouts encore insuffisamment exploités. Elle bénéficie d'une forte diversité des écosystèmes, favorable à la production d'une large variété de spéculations végétales et animales. Elle possède d'abondantes ressources naturelles (terres cultivables, ressources en eaux de surface et souterraines). Le potentiel de terres cultivables est encore très important, la région disposant d'environ 236 millions d'hectares de terres cultivables et de 119 millions d'hectares de pâturage. La région dispose d'une importante main-d'œuvre, comportant un nombre croissant de femmes qui exercent dans le secteur. Pour la première fois de son histoire, l'agriculture africaine dispose d'un bassin de consommateurs urbains qui représente un débouché en forte croissance et peut favoriser cette modernisation du secteur.

Un nouveau contexte créé par la hausse des prix des denrées alimentaires

Fin 2007-début 2008, le contexte international est marqué par une flambée des prix sur les marchés internationaux. Le prix du pétrole connaît une forte augmentation et se répercute sur de nombreux produits de consommation. Les prix des produits alimentaires explosent. Insérées dans les marchés mondiaux, les économies ouest africaines subissent de plein fouet les répercussions de cette crise mondiale. L'impact est d'autant plus grand qu'elles sont déjà fragilisées par l'ampleur de la pauvreté et l'existence de marchés imparfaits et partiellement cloisonnés. Dans certains pays, le contexte de conflit ou de post-conflit ou encore la forte dépendance à l'égard des importations aggravent la situation. Les conséquences sont importantes sur la majorité de la population de la région (60 % de la population vit avec moins d'un dollar par jour) aussi bien en termes d'accessibilité des vivres que de diversité alimentaire. Récemment les prix internationaux ont chuté et la plus grande incertitude règne désormais sur les marchés des matières premières agricoles. Cette volatilité des prix après une période d'une grande stabilité devient une préoccupation centrale des politiques agricoles et commerciales.

Pourquoi une politique agricole régionale ?

La dimension régionale de l'agriculture

L'espace régional ouest-africain est considéré par les pays et les acteurs comme l'espace pertinent pour construire une stratégie de développement du secteur agricole. Cette option repose sur plusieurs constats :

– Il existe de fortes complémentarités entre les bassins de production et les bassins de consommation, en lien avec la diversité des zones agro-écologiques fortement influencée par le gradient pluviométrique qui passe de 300 mm au nord de la région à près de 4 000 mm par an au sud.
– De multiples ressources naturelles sont partagées entre les pays : fleuves, réserve de biodiversité, eaux souterraines, etc. La bonne gestion de ces ressources impose une gestion commune et concertée. La bonne gestion des fleuves (aménagements des bassins versants, barrages, etc.) est déterminante pour l'approvisionnement en eau des populations et pour l'irrigation, mais aussi dans une perspective de prévention des conflits. L'aménagement des espaces pastoraux ne peut se concevoir qu'en prenant en compte les déplacements longs des pasteurs. Certaines réserves de biodiversité liées à l'existence de forêts transfrontalières et les ressources halieutiques ne peuvent être protégées que dans le cadre d'une gestion concertée. Toutes ces ressources nécessitent une vision commune de leur exploitation et de leur préservation au niveau des pays.
– Dans un contexte de mondialisation des économies et des échanges, l'intégration régionale est considérée comme un des vecteurs essentiels pour positionner la région dans le concert mondial. L'Afrique de l'Ouest est engagée dans la construction d'un espace de libre circulation des hommes et des marchandises. Elle se dote d'une politique de commerce extérieur unique, à travers le tarif extérieur commun (TEC).
– Le nouveau contexte international marqué par la hausse des prix constitue une opportunité historique pour refonder les bases du développement agricole de la région. Cette opportunité ne peut être saisie que dans le cadre d'une approche régionale permettant de dépasser les divergences d'intérêts à court terme entre les pays.

Cette dimension régionale de l'agriculture confère sur certains aspects au niveau régional un avantage comparatif. Ainsi la diversité des écosystèmes de l'Afrique de l'Ouest constitue un atout de production d'une gamme variée de produits et fonde d'importantes complémentarités entre les pays et les bassins de production. En cela, le secteur agricole constitue un levier important de l'intégration régionale des économies agricoles. La diversité des écosystèmes offre également des possibilités d'échanges de produits fondés sur des complémentarités agro-écologiques, prémisses d'une intégration du marché de la région.

En outre, les États ne sont pas forcément à l'échelle des problèmes qui leurs sont posés et la région semble parfois mieux armée pour les résoudre. Le niveau régional est par exemple plus à même de contribuer à une meilleure régulation

de l'offre et de la demande de produits agricoles, en décloisonnant les marchés (infrastructures de marché, gestion des filières régionalisées, etc.). C'est au niveau régional que peut être conçue une politique commerciale aux frontières adaptées et efficaces pour promouvoir le secteur agricole.

C'est à l'échelle régionale également que peuvent être définies de véritables politiques de filières permettant à certains produits de trouver leur place dans le marché mondial : c'est le cas du coton, mais aussi de nombreuses cultures vivrières produites dans différents pays d'une même région. Dans le contexte de mondialisation des échanges, le niveau régional est plus à même de répondre à ces défis et à proposer une vision claire et ambitieuse en matière de politique agricole. Il est enfin la seule voie permettant aux responsables africains de peser dans les négociations commerciales internationales.

Assurer la convergence des interventions

Pour faire face à ces multiples défis de l'agriculture régionale, de nombreuses initiatives ont été prises au cours des dernières décennies. Résultat de la fragmentation historique de la région, notamment sur les plans linguistique et monétaire, le paysage institutionnel du secteur agricole ouest-africain est très diversifié. Aux deux organisations d'intégration économique (la CEDEAO et l'UEMOA pour les pays de la zone franc), s'ajoutent une multitude d'institutions de coopération spécialisées et nombre de réseaux d'organisations socioprofessionnelles structurées à l'échelle régionale. Ce paysage institutionnel dense se traduit par une multiplication de programmes et de propositions de politiques, dont la cohérence et l'efficacité globales sont limitées. Nombreuses sont les organisations qui ont des mandats qui se chevauchent et des moyens très limités pour mener à bien leurs missions.

Dans ce contexte, la nécessité de définir un cadre global d'intégration et de mise en convergence des interventions des multiples organisations sous-régionales se fait de plus en plus sentir. Ce cadre est indispensable pour permettre à l'agriculture ouest-africaine de répondre à la demande régionale et se repositionner sur les marchés internationaux. Les chefs d'État et de gouvernement de la région ont ainsi depuis plusieurs années indiqué leur volonté d'orienter l'intégration de la région à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Une première dynamique est impulsée par le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Au travers de cette initiative, les leaders africains reprennent l'initiative sur les orientations et les modalités de développement de l'Afrique, notamment sur le volet agricole (P.D.D.A.A.). En 2002, la décision des chefs d'État réunis à Yamoussoukro donne à la CEDEAO mandat de coordination et de suivi de la mise en œuvre du NEPAD en Afrique de l'Ouest. Par cette décision, le NEPAD contribue à l'émergence d'un centre unique de programmation du développement régional dans cette région.

Le défi auquel doivent faire face ces initiatives institutionnelles coordonnées à l'échelle continentale est d'être réellement complémentaire des actions menées au niveau national et local. En effet, dans le même temps, les pays replacent l'agriculture au cœur de l'agenda de développement et promeuvent de nouvelles politiques agricoles. Leur cohérence et leur insertion dans une vision régionale constituent des facteurs clés de leur efficacité dans un contexte de faibles ressources institutionnelles, humaines et financières.

L'ECOWAP : une réponse aux défis agricoles et alimentaires ouest-africains

Le processus de formulation de la politique agricole régionale

Depuis le début des années 2000, l'Afrique de l'Ouest a impulsé un dialogue politique visant à concevoir un cadre de politique agricole régionale dans un contexte où coexistent de nombreuses institutions sous-régionales. Ce processus, qui s'inscrit dans le traité révisé de la CEDEAO a débouché sur l'adoption, le 19 janvier 2005, par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la CEDEAO de la politique agricole régionale, l'ECOWAP. Cette adoption intervient à l'issue d'un processus approfondi de diagnostic de l'agriculture régionale, de son potentiel de développement, des points forts et des points faibles des agricultures nationales et d'une lecture des enjeux et défis de la région en terme d'agriculture et de sécurité alimentaire. Plusieurs scénarios de politique agricole sont conçus fondés sur différentes visions de l'intégration régionale et de l'insertion internationale du secteur agricole. Ces scénarios ont été mis en discussion avec les États et les acteurs socioprofessionnels du secteur agricole et alimentaire et ont permis de faire émerger une vision commune ➡ encadré 1.

1. Les scénarios de politiques agricoles soumis aux concertations

L'ECOWAP a été adoptée à l'issue d'un processus approfondi de diagnostic. Quatre scénarios de politique agricole, fondés sur des niveaux variables d'intégration régionale et d'ouverture internationale, sont initialement conçus et mis en discussion. Les deux premiers scénarios dits de mise en concurrence internationale du secteur agricole privilégient une très grande ouverture commerciale de l'agriculture régionale sur les marchés internationaux. Ils se différencient principalement par le degré d'intégration des économies et des échanges à l'intérieur de l'espace CEDEAO : le premier privilégie une agriculture régionale fortement intégrée alors que le second s'inscrit dans un contexte de faible intégration avec la poursuite des multiples fragmentations de l'espace régional, peu favorable à l'émergence d'un marché intérieur régional unique. Les deux derniers scénarios se différencient selon la politique de commerce extérieur aux frontières de l'espace CEDEAO. Ils considèrent que le secteur agricole ouest africain ne peut supporter une concurrence internationale directe, sans protection vis-à-vis des importations de produits concurrents des productions régionales. Dans le premier cas, le scénario envisagé propose une protection forte et généralisée de l'ensemble du secteur agricole, pour « compenser » un espace régional peu intégré. Dans le deuxième cas, la protection est envisagée au cas par cas, en fonction des enjeux et des spécificités des filières régionales (protection ou ouverture différenciée) et est associée à une forte intégration régionale. C'est ce dernier scénario qui a été retenu par les États membres et les acteurs pour fonder la politique agricole régionale.

La vision portée par l'ECOWAP

La politique agricole régionale adoptée par la CEDEAO affirme cette vision : « 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 ». Elle comporte un objectif général qui est de « contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays ». Cet objectif global est décliné en sept objectifs spécifiques centrés sur :

– la sécurité alimentaire des populations ;
– la réduction de la dépendance alimentaire dans une perspective de souveraineté alimentaire ;
– l'intégration des producteurs aux marchés ;
– la création d'emplois garantissant des revenus à même d'améliorer les conditions de vie des populations rurales ainsi que les services en milieu rural ;
– l'intensification durable des systèmes de production ;
– la réduction de la vulnérabilité des économies ouest-africaines en limitant les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale ;
– l'adoption de mécanismes de financement appropriés.

L'ECOWAP affirme par conséquent dans ses objectifs le principe de souveraineté alimentaire de la région. Ceci passe notamment par une forte intégration régionale et un niveau approprié de protection aux frontières, différenciée selon les enjeux spécifiques de chacune des filières.

Les principales orientations des programmes de l'ECOWAP

L'ECOWAP précise les principes et les objectifs assignés au secteur agricole, l'orientation du développement agricole et les axes d'intervention à travers lesquels la sous-région exploitera ses potentialités pour assurer : (i) une sécurité alimentaire durable dans les pays membres ; (ii) une rémunération décente aux actifs agricoles et (iii) l'expansion des échanges sur une base durable, tant au sein de la sous-région qu'avec le reste du monde. Trois axes majeurs se dégagent de cette politique :

– l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture ;
– la mise en œuvre, d'un régime commercial intracommunautaire fondé sur le principe d'une zone de libre échange en cours de construction ;
– l'adaptation, du régime commercial extérieur aux spécificités des produits agricoles.

Le premier axe d'intervention met l'accent sur l'amélioration de la sécurité alimentaire, l'accroissement des revenus des producteurs, la reconnaissance du statut des producteurs et la réduction de la pauvreté. Le deuxième et le troisième axes visent à faciliter l'accès aux marchés

régional et international, afin d'écouler les productions résultant de l'accroissement de l'offre, favorisée par la modernisation des systèmes de production. Pour guider cette mise en œuvre opérationnelle, un ensemble de principes directeurs ont été définis. Ils permettent en particulier de raisonner le champ et les limites des prérogatives du niveau régional par rapport au niveau national (subsidiarité, complémentarité, régionalité, etc.) et d'inscrire l'approche participative et les principes de concertation et de coresponsabilité avec l'ensemble des acteurs concernés, dans le corps même de la politique.

Au travers du processus d'élaboration de l'ECOWAP, la CEDEAO cherche à fournir un cadre commun d'action dans un objectif d'efficacité et de cohérence. Il s'agit « d'harmoniser et d'intégrer les objectifs visés, à travers les divers stratégies et programmes, des pays et des autres organisations intergouvernementales de la sous-région », notamment la politique agricole de l'UEMOA (P.A.U.), le Cadre stratégique de sécurité alimentaire porté par le CILSS, le Programme d'action sous-régional de lutte contre la désertification. Cette intégration progressive a pour but d'éviter la duplication des efforts dans la poursuite des objectifs communs. Toutefois, dans le cadre de l'élaboration des programmes opérationnels de mise en œuvre de l'ECOWAP, cette volonté d'intégration va au-delà de ces stratégies et comprend la plupart des programmes et projets des institutions de coopération technique agissant dans les domaines de l'agriculture, de

2. Les six domaines prioritaires ECOWAP-NEPAD

Les six domaines prioritaires ont été retenus, sur la base de leur contribution à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, de l'intégration régionale et de leur faisabilité à court et moyen termes. Il s'agit de :

– l'amélioration de la gestion de l'eau, comprenant : (i) la promotion de l'irrigation ; (ii) la gestion intégrée des ressources en eau ;
– la gestion améliorée des autres ressources naturelles, comprenant : (i) l'organisation de la transhumance et l'aménagement des parcours ; (ii) la gestion durable des ressources forestières; (iii) la gestion durable des ressources halieutiques ;
– le développement durable des exploitations agricoles, comprenant : (i) la gestion intégrée de la fertilité des sols ; (ii) le renforcement des services de support aux producteurs ; (iii) la dissémination de technologies améliorées ;
– le développement des filières agricoles et la promotion des marchés, comprenant : (i) le développement des différentes filières (vivrières, agriculture péri-urbaine, cultures d'exportation, élevage à cycle court, produits agroforestiers alimentaires, pêche artisanale et aquaculture) ; (ii) le développement de la transformation des produits ; (iii) le renforcement des services de support aux opérateurs; (iv) la promotion du commerce national, régional et international ;
– la prévention et la gestion des crises alimentaires et autres calamités naturelles, comprenant : (i) la promotion de systèmes d'alerte précoce ; (ii) le développement de systèmes de gestion des crises ; (ii) l'appui à la réhabilitation des zones après les crises ; (iv) le développement de mécanismes de compensations-assurances contre les calamités ;
– le renforcement institutionnel, comprenant : (i) l'intégration de l'approche genre ; (ii) l'appui à l'amélioration des capacités de formulation des politiques et stratégies agricoles et rurales ; (iii) le financement durable de l'agriculture ; (iv) la communication ; (v) le renforcement des capacités de pilotage et de coordination ; (vi) le renforcement des capacités de suivi et évaluation.

l'élevage, de la gestion de l'eau et plus largement des ressources naturelles, de la distribution des intrants, etc.

Dès l'adoption de l'ECOWAP en 2005, la question de son articulation avec le programme agricole du NEPAD se pose. Dans son plan d'action régional 2006-2010, la CEDEAO propose d'articuler les piliers du P.D.D.A.A./NEPAD et les axes d'intervention de l'ECOWAP en identifiant six domaines prioritaires permettant une mise en œuvre conjointe ➡ encadré 2.

Des programmes régionaux d'investissement agricole (PRIA) et des programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) pour le long terme déclinent ces domaines prioritaires. Cette programmation a été engagée en collaboration avec les organisations d'intégration et de coopération régionales, les organisations socio-professionnelles d'Afrique de l'Ouest, et les partenaires techniques et financiers. Un premier groupe de huit pays en est au stade de formulation du programme alors que pour les sept autres pays, le travail de diagnostic national et de modélisation des investissements est en phase de démarrage. Le premier groupe devrait tenir les tables rondes nationales d'ici à fin mars 2009.

Sans attendre de multiples actions ont été initiées :

– des actions urgentes de veille sur la prise en compte des enjeux agricoles dans la définition du tarif extérieur commun de la CEDEAO (TEC) et dans le schéma de libéralisation des échanges avec l'U.E. dans le cadre de l'A.P.E. (produits sensibles exclus de la libéralisation) ;
– la mise en place de cadres règlementaires : semences, pesticides, biotechnologies agricoles, biosécurité ;
– la promotion de la sécurité alimentaire et sanitaire : grippe aviaire, sécurisation de l'économie pastorale, promotion de la pêche et de l'aquaculture, de la biotechnologie, de l'utilisation des engrais, lutte contre la mouche des fruits ;
– la mise en œuvre de programmes thématiques régionaux : valorisation des zones libérées de l'onchocercose, lutte contre les végétaux flottants, irrigation, gestion des bassins versants, adaptation aux changements climatiques, ressources forestières, biosécurité.

Face à la hausse des prix : l'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim

Un choc mondial et brutal…

Suite à la flambée des prix du premier semestre 2008, les États de la région ont réagi différemment. La plupart ont adopté un ensemble de mesures d'urgence visant à réduire le coût de l'alimentation et à préserver le pouvoir d'achat des populations (suspension des droits de douane ; réduction ou suspension de la T.V.A. sur certains produits de première nécessité ; fixation et contrôle des prix ; subventions à la consommation du carburant et du riz ; opérations ciblées sur les populations vulnérables ; etc.). La plupart des pays ont aussi adopté des mesures centrées sur la prochaine campagne agropastorale 2008-2009 (programmes d'urgence d'augmentation de la production du riz, programme maïs de contre-saison, etc.). Outre ces deux grandes catégories de mesures, certains gouvernements ont décrété l'interdiction des exportations vers les pays voisins, attitude qui montre que face aux incertitudes des marchés, l'espace régional n'est pas encore considéré comme un facteur de sécurité et de stabilité. Cet aspect montre que l'intégration régionale des marchés des produits alimentaires doit être abordée sur le plan de la sécurité collective et non pas sur le seul terrain de la libre circulation des marchandises. Il convient de déterminer comment l'espace régional peut devenir un vecteur de stabilisation des marchés et de sécurisation des approvisionnements.

Le nouveau contexte des prix soulève de nouvelles questions. L'ECOWAP a été adoptée à une période où les politiques agricoles et alimentaires d'inspiration libérale étaient encore prédominantes. De ce fait, elle prévoit relativement peu d'intervention publique en matière de régulation des marchés, de réduction de la volatilité des prix ou de filets de sécurité pour les populations les plus pauvres. Or la crise alimentaire de 2008 a mis en lumière la nécessité d'apporter des réponses structurelles aux questions posées par la hausse des prix : relance durable de la production, amélioration du fonctionnement des marchés, réduction de la vulnérabilité des populations pauvres. Sur ces nouveaux enjeux, les pays et les acteurs devront définir des instruments appropriés permettant de les affronter.

… qui remet l'agriculture au centre des préoccupations

La crise des prix a conduit la CEDEAO a tenir, en mai 2008, une réunion extraordinaire associant les ministres de l'Économie et des Finances, les ministres de l'Agriculture et du Commerce des quinze pays, pour examiner la situation et définir une stratégie commune. Ces derniers ont soumis aux chefs d'État qui l'ont adopté en juin[1] « une offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim ». L'Offensive est articulée autour de trois piliers :

– la relance déterminée de la production ;
– l'organisation des marchés et des filières ;
– les actions en faveur de l'accès à l'alimentation des populations vulnérables.

Telle qu'elle a été conçue par les chefs d'État des quinze pays, l'Offensive régionale constitue une forme d'accélération de la mise en œuvre de l'ECOWAP. Déclinée sur trois horizons, elle vise à répondre de manière efficace à la situation d'urgence, tout en donnant des réponses durables à travers les programmes de l'ECOWAP. Son approche est donc assez similaire à celle d'ECOWAP : plans d'urgence nationaux et régional. Les interventions de court terme en réponse à la crise des prix s'articulent aux interventions structurelles envisagées dans la politique agricole.

La crise alimentaire de 2008 a permis de créer une forme de consensus international sur la nécessité d'apporter des réponses structurelles aux questions posées par la hausse des prix. Dans ce contexte, États membres de la CEDEAO, agences d'aide, organisations internationales, acteurs socioprofessionnels et O.N.G. se rejoignent pour considérer que la mise en œuvre de l'ECOWAP et la promotion des investissements dans le secteur de la production et plus généralement des filières agroalimentaires constituent une priorité.

1. Lors de la 34e session ordinaire de la conférence des chefs d'État et de gouvernement tenue à Abuja le 23 juin 2008.