



Initiative conjointe de la Présidence française de l'U.E.
et de la Commission de la CEDEAO

La politique agricole régionale (ECOWAP) et l'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim

**Séquence prospective :
Les conditions et instruments
d'une intensification durable de l'agriculture
dans un contexte de changement climatique**

Note introductive soumise par la Commission de la CEDEAO

Réunion de Paris, 9 décembre 2008

1 Éléments de problématique

Le secteur agricole d'Afrique l'Ouest doit affronter aujourd'hui des défis considérables. Le premier d'entre eux est de parvenir à satisfaire la croissance de la demande alimentaire régionale; celle-ci résulte essentiellement de la croissance démographique, qui se poursuit à un rythme élevé. En 2007, la population des 15 États membres de la CEDEAO était estimée à 290 millions d'habitants; compte tenu des taux de croissance actuels, et de leur inertie, cette population devrait se situer à 353 millions en 2020 et à 455 millions en 2030. Quelles que soient les hypothèses retenues sur les taux de croissance respectifs des populations urbaines et rurales, deux faits sont acquis : d'une part, les urbains seront plus nombreux que les ruraux¹; d'autre part, l'effectif de la population rurale (et donc celui des actifs agricoles) va continuer de croître. Au cours des deux prochaines décennies, l'agriculture ouest africaine devra donc produire davantage, commercialiser une part accrue de cette production (puisque la part des consommateurs non producteurs va augmenter) et assurer un revenu décent à un nombre croissant d'actifs agricoles.

Ce défi quantitatif devra être relevé en surmontant plusieurs contraintes, étroitement liées les unes aux autres. Les plus importants d'entre elles sont :

- Le caractère non reproductible du modèle de croissance « extensif » qui a prévalu au cours des dernières décennies. En effet, au cours des 25 dernières années, l'augmentation des productions végétales (tous produits confondus) a été supérieure à celle de la population². Mais cette croissance résulte beaucoup plus d'une augmentation des surfaces (+ 230 % sur la période 1980-2005) que des rendements (+42 %). Même s'il reste d'importantes surfaces cultivables disponibles, cette croissance « extensive » de la production a deux conséquences préoccupantes : d'une part, la mise en culture de terres marginales et fragiles; d'autre part, la diminution des durées de jachère et donc une réduction de la reconstitution des taux de matière organique.
- La détérioration des conditions climatiques, caractérisée par une réduction de la pluviométrie (déplacement des isohyètes vers le Sud) et par une aggravation de certains phénomènes (pics de température, inondations, etc.), conséquence probable du processus global de changement climatique.
- Le caractère massif de la pauvreté rurale, qui constitue un frein à l'adoption d'innovations, à la réalisation d'investissements et, dans nombre de cas, accentue la surexploitation des ressources naturelles.
- L'affaiblissement des institutions en charge de la délivrance de biens publics à destination des producteurs agricoles : recherche agronomique, formation, conseil technique, informations, etc. Cet affaiblissement est la conséquence des politiques d'ajustement structurel appliquées au cours des années 1980 et 1990.
- Une exposition accrue des producteurs aux risques de marché (variabilités inter et intra-annuelles des prix), que ce soit ceux des filières destinées en priorité aux marchés nationaux et régionaux ou ceux des filières d'exportation.

C'est dans ce contexte que la région Afrique de l'Ouest doit parvenir à accroître significativement la productivité du travail, de la terre et de l'eau tout en enravant la dégradation des ressources naturelles et en renforçant la résilience des systèmes productifs au changement climatique. Il s'agit donc pour la région de parvenir à réaliser une révolution « dou-

1. En 1960, la population urbaine représentait 14 % de la population totale de la zone CEDEAO; en 2000, ce taux était de 42 %; en 2030, il devrait se situer entre 57 % et 60 %.

2. Entre 1980 et 2005, la population de la CEDEAO a doublé. Au cours de la même période, le volume des productions végétales a augmenté de 322 % et celui des productions animales a été multiplié par 1,6.

blement verte »³, c'est à dire permettre l'émergence d'une agriculture à la fois productive, respectueuse de l'environnement et économe en énergie fossile.

Quels sont les politiques, dispositifs, mécanismes à privilégier pour parvenir à atteindre cet objectif? Cette note rappelle les options retenues par l'ECOWAP (2005) et l'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim (2008) dans ce domaine. Elle expose ensuite quelques pistes de réflexion en vue de la construction d'un agenda de travail commun à la Commission de la CEDEAO, aux États membres de la Communauté et à l'ensemble de leurs partenaires.

2 L'approche développée dans l'ECOWAP et l'Offensive

2.1 L'ECOWAP et son plan d'action (2005)

Dans l'ECOWAP, les éléments de réponse à l'enjeu d'une intensification durable de l'agriculture sont regroupés dans l'axe n°1 intitulé « L'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture »⁴. Ce premier axe est lui-même structuré en cinq composantes :

- a) la modernisation et la sécurisation des exploitations agricoles;
- b) la promotion des filières agro-alimentaires;
- c) la gestion des ressources partagées;
- d) la prévention et la gestion des crises alimentaires et des calamités naturelles;
- e) le financement de l'agriculture.

En juin 2005, un plan d'actions préparant la mise en œuvre de l'ECOWAP et du PDDAA/NEPAD⁵ a été élaboré. Les points saillants de ce plan d'actions concernant la problématique de la production agricole sont brièvement repris ci-dessous. Au préalable, il faut souligner la très forte complémentarité entre les interventions centrées sur la production agricole et celles relatives à la régulation des marchés, d'une part, à l'amélioration de la situation des populations vulnérables, d'autre part⁶. En effet, une réduction de l'instabilité, intra et interannuelle, des prix est l'une des conditions indispensables à la réalisation, par les producteurs, des investissements (matériels et immatériels) nécessaires à une intensification durable. De même, il est indispensable de prévenir les risques de décapitalisation (bétail, outils, semences, terres) par les agriculteurs et les éleveurs les plus vulnérables en cas de conjoncture alimentaire défavorable ou de crise.

a) La modernisation et la sécurisation des exploitations agricoles

Cette modernisation est porteuse d'une intensification des systèmes de production,

3. Terme inventé en 1994 par Gordon Conway pour caractériser une agriculture du futur qui soit à la fois très productive (comme le fut la « Révolution Verte »), respectueuse de l'environnement (d'où le deuxième vert) et fondée sur l'équité. Voir : M. Griffon. *Nourrir la Planète : Pour une révolution doublement verte*, Paris, Éd. Odile Jacob, 2006.

4. Pour rappel, les deux autres axes autour desquels est organisée la mise en œuvre de l'ECOWAP sont : la mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire (axe n°2); l'adaptation du régime commercial extérieur (axe n°3).

5. Pour une présentation des 6 piliers qui structurent le programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et de l'articulation entre celui-ci et l'ECOWAP, voir, dans le dossier préparatoire, la note « État d'avancement de la préparation des programmes de l'ECOWAP et de l'Offensive ».

6. Voir les deux notes préparatoires relatives à chacun de ces thèmes.

vecteur d'une gestion durable des ressources naturelles et d'un accroissement des volumes mis en marché. Elle est recherchée à travers :

- *La promotion de la maîtrise de l'eau*, qui comprend :
 - Le développement de l'irrigation à petite échelle.
 - La relance de l'irrigation à grande échelle, à travers la réhabilitation des grands périmètres irrigués et la création de nouveaux périmètres⁷.
 - La gestion intégrée des ressources en eaux (GIRE), en particulier celle des fleuves qui traversent plusieurs pays de la région.
 - L'Alliance pour la maîtrise de l'eau en Afrique de l'Ouest.
- *La gestion intégrée de la fertilité des sols*, à travers trois groupes d'actions prioritaires :
 - La mise au point et la vulgarisation d'itinéraires techniques permettant de restaurer et de préserver la fertilité des sols cultivés dans les différents agro-systèmes
 - La mise en œuvre de programmes de restauration des terres dégradées;
 - La promotion de codes fonciers et forestiers facilitant une gestion responsable et durable des ressources.
- *La délivrance de services appropriés aux producteurs*, en particulier .
 - La promotion des services financiers (crédit de campagne, crédit d'équipement, épargne);
 - La promotion du conseil agricole et l'accès aux résultats de la recherche;
 - La promotion des systèmes d'information sur les productions agricoles;
 - Le renforcement des capacités humaines (formation);
 - La conception et le développement de mécanismes d'assurances calamités.

b) La promotion des filières agricoles et agroalimentaires

Un des principaux enjeux pour la région est de parvenir à insérer correctement les exploitations familiales dans des filières de produits efficaces, sans remettre en cause la diversification des productions au niveau des exploitations, car celle-ci constitue un facteur important de l'équilibre des systèmes de production (gestion de la fertilité des systèmes) et permet de réduire les risques économiques. L'approche filière ne vise pas, par conséquent, une intégration des acteurs par les firmes agro-alimentaires mais vise à développer des logiques contractuelles et interprofessionnelles entre les différents acteurs au sein d'une même filière. Dans le domaine des filières, le plan d'action de l'ECOWAP distingue :

- *La promotion des productions alimentaires (destinées prioritairement au marché régional)* : productions vivrières, produits agro forestiers alimentaires, filières animales, agriculture péri-urbaine, pêche artisanale et aquaculture.
- *Le renforcement de la compétitivité des cultures d'exportation* : amélioration des systèmes de production, organisation des filières, mise en conformité des entreprises.

c) La gestion des ressources partagées

Cette troisième composante vise à renforcer la coordination de la gestion, à l'échelle régionale, des ressources naturelles mobilisées par le secteur agricole et qui sont le support d'interdépendances fortes entre plusieurs États. Il s'agit principalement de :

- *L'organisation de la transhumance et de l'aménagement des zones de parcours* : dévelop-

7. Le plan d'actions de l'ECOWAP précise que la mise en place de nouveaux grands périmètres irrigués sera envisagée uniquement après un examen approfondi de l'expérience passée, une évaluation attentive de la viabilité économique et une comparaison avec d'autres options susceptibles d'abaisser les coûts d'investissement unitaires.

- pement des aménagements transfrontaliers; harmonisation des réglementations;
- *La gestion des ressources forestières partagées*;
 - *La gestion des ressources en eau* (cf. supra).

2.2 L'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim (2008)

L'Offensive adoptée par les chefs d'État de la CEDEAO en juin 2008 comprend trois axes, dont le premier vise explicitement « l'accroissement rapide et durable des productions alimentaires ». Au sein de ce premier axe, les principales mesures d'urgence identifiées sont :

- Au niveau national : a) concevoir et mettre en œuvre un programme « *produire pour consommer* » visant le renforcement rapide des capacités de production de denrées alimentaires de première nécessité : riz, racines et tubercules, maïs, animaux à cycle court, culture de contre saison, etc. ; b) subventionner l'accès aux semences de qualité, aux engrais et aux petits équipements ; c) faciliter l'accès au crédit de campagne, avec des taux bonifiés et des procédures de garantie assouplies ; d) renforcer les dispositifs de contrôle de la qualité des semences importées, des fertilisants et des produits phytosanitaires ; e) mettre en place un fonds spécial pour financer (sur ressources internes et externes) le programme national.
- Au niveau régional : a) coordonner un programme régional d'urgence « *produire pour consommer* » ; b) développer les actions de plaidoyer en faveur du financement de ce programme et des programmes nationaux ; c) mettre en place un fonds régional spécial permettant de co-financer les programmes de développement agricole dans les bassins de production à vocation régionale.

En octobre 2008, la CEDEAO a dressé un premier bilan de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Offensive. Concernant ce premier axe consacré à la relance de la production, il en ressort les éléments suivants :

- La Commission de la CEDEAO a pris contact avec plusieurs partenaires au développement, pour solliciter leur appui à la mise en œuvre de mesures urgentes d'actions de relance de la production. Ainsi, la FAO a financé des actions de fourniture de semences, d'intrants et de matériels agricoles (campagne agricole 2008) et de développement de cultures de contre saison (campagne 2008-2009). La Commission Européenne a accordé un montant de 40 millions d'euros dans le cadre des activités urgentes de relance de la production⁸ ; des contacts sont en cours avec l'USAID.
- La Commission de la CEDEAO finance le processus de formulation d'un plan de mise en œuvre des recommandations à court terme (2008-2010) contenues dans l'Offensive. Ces activités sont en cours et exploitent en même temps les travaux conduits sous l'égide de l'UA et de la FAO dans certains pays

8. Des discussions sont en cours pour l'attribution de financement complémentaires au titre de la « facilité alimentaire », finalement adoptée par le Conseil des Ministres de l'UE le 21 novembre 2008.

3 Les orientations soumises à la discussion

Depuis l'adoption de l'ECOWAP et de son plan d'actions, en 2005, les défis que doit relever l'agriculture ouest africaine n'ont pas fondamentalement changé. Cependant, plusieurs événements se sont produits dont certains constituent des contraintes supplémentaires pour l'atteinte des objectifs de l'ECOWAP et d'autres de nouvelles opportunités. Le principal événement est la flambée des prix internationaux des denrées alimentaires et des hydrocarbures survenue fin 2007 – début 2008. Cette envolée des prix a pesé négativement sur la sécurité alimentaire et les capacités productives des ménages agricoles les plus pauvres. Cependant, elle a provoqué une remobilisation des décideurs publics d'Afrique de l'Ouest (au niveau des États et des organisations régionales) et des principaux bailleurs de fonds en faveur du secteur agricole. Les uns et les autres ont pris différentes initiatives, marquées par un certain manque de coordination. Parallèlement, on observe un engagement accru d'acteurs privés (entreprises, fondations) dans l'agriculture, au travers d'investissements directs ou de soutiens apportés à des projets/programmes de développement (acquisition d'intrants, par exemple).

Dans ce contexte partiellement renouvelé, l'obtention d'un accroissement significatif de la production agricole sur des bases durables, qui est l'un des objectifs majeurs de l'ECOWAP, implique de traiter plusieurs questions clés.

1. *Comment prendre en compte la diversité des problématiques ?* En effet, la région Afrique de l'Ouest est constituée d'une mosaïque de zones agro-écologiques aux caractéristiques très différentes. De ce fait, l'objectif d'« intensification » ne peut pas être appliqué uniformément; en particulier, dans les zones pastorales, il n'est pas possible d'accroître les volumes de production par unité de surface sans risquer une dégradation irréversible des ressources naturelles. Au sein de chaque zone, il faut également considérer la diversité des systèmes de production, notamment en ce qui concerne les ressources disponibles (foncier, équipement, capital social...) et leur degré d'insertion au marché. L'application des instruments de politique agricole et des dispositifs d'appui/conseil doit tenir compte des besoins et capacités de chaque type d'exploitation. La prise en compte de cette double diversité (zones et types d'exploitation) a au moins deux implications :
 - a. L'action publique doit combiner une approche décentralisée (garante d'une connaissance fine des situations et d'une adaptation des instruments et démarches aux conditions locales) et des investissements structurants à l'échelle nationale ou régionale (en particulier, en matière de recherche);
 - b. Le choix des priorités d'investissement public dans le secteur agricole, basé sur les effets escomptés de ceux-ci, doit considérer le poids relatif de chaque type d'exploitation en terme de création d'emplois, de création de valeur ajoutée, de contribution aux recettes d'exportation, de préservation des ressources naturelles, etc. en évitant d'accorder une importance excessive à l'un ou l'autre de ces critères.
2. *Dans une perspective d'accroissement des financements publics à l'agriculture, comment parvenir à la mobilisation la plus efficace de ces fonds supplémentaires ?* En matière d'appui à la production agricole, l'enjeu de la période actuelle est d'obtenir la meilleure complémentarité possible entre :
 - a. La fourniture de biens et services publics (infrastructures, recherche, formation...), celle-ci devant être programmée et mise en œuvre en se référant aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide;

- b. L'action collective des producteurs, dont la structuration par territoires et par filières doit être poursuivie et soutenue de diverses manières;
 - c. Les investissements des firmes privées, dont le développement nécessite un cadre réglementaire clair, afin de renforcer l'attractivité de la région, et équitable, afin d'éviter les risques de marginalisation de certains acteurs. Cette dernière préoccupation renvoie tout particulièrement à la définition et la mise en œuvre de politiques foncières susceptibles de limiter la concentration des terres.
3. *Comment faire jouer au mieux la subsidiarité entre les différents niveaux de l'action publique, notamment entre le niveau national et le niveau régional ?* Pour l'essentiel, la maîtrise d'ouvrage des actions publiques relatives à la production agricole se situe au niveau des collectivités locales ou des États. Cependant, dans certains domaines, une maîtrise d'ouvrage régionale présente de réels avantages comparatifs. Il s'agit notamment :
- De la recherche, notamment en ce qui concerne la mise au point de variétés plus aptes à faire face au changement climatique (pics de température, par exemple), d'itinéraires techniques de gestion de la fertilité, de construction de modèles d'analyse des impacts du changement climatique⁹, etc. ;
 - De l'harmonisation des législations nationales en matière d'accès aux intrants et au crédit ;
 - De la programmation des investissements concernant : i) des unités de production (matériel agricole, intrants) qui viseraient l'ensemble du marché régional ; ii) des ressources naturelles partagées (par exemple, ouvrages hydrauliques sur les grands fleuves).

9. Voir, par exemple, les travaux récents réalisés par le Centre Agrhymet en relation avec le GIEC.

