



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 opérationnelle :
État d'avancement de la mise en œuvre de
l'ECOWAP et de l'Offensive régionale pour la
production alimentaire et contre la faim**

Note introductive soumise par la Commission de la CEDEAO

Réunion de Paris, 9 décembre 2008

Sommaire

1 Introduction	3
2 L'ECOWAP : composante ouest-africaine du volet agricole du NEPAD	3
2.1 Les orientations du volet agricole du NEPAD	3
2.2 ECOWAP : Objectifs, vision et axes d'intervention	3
2.3 Convergence entre le volet agricole du NEPAD et l'ECOWAP	4
3 Processus d'élaboration des PNIA/PRIA	5
3.1 Les principes	5
3.2 La Démarche globale	5
3.3 Les PNIA	5
3.4 Les PRIA	8
4 L'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim	9
4.1 La flambée des prix alimentaires de la campagne 2007/2008	9
4.2 La gestion de la crise	9
4.2.1 Les réponses des États	9
4.2.2 Le positionnement de la CEDEAO	10
4.3 Plan d'actions à court terme	10
4.4 Coordination	12
5 Prochaines étapes de la mise en œuvre de l'ECOWAP et de l'Offensive : éléments de réflexion et de proposition	12
5.1 Complémentarité entre le niveau national et le niveau régional	12
5.2 Articulation entre actions de court terme et actions de moyen-long terme	14
5.3 Coordination entre les acteurs publics d'Afrique de l'Ouest et leurs partenaires techniques et financiers	16
5.4 Implication des acteurs non étatiques	16
5.5 Quel mécanisme global de financement promouvoir ?	17

1 Introduction

L'agriculture ouest africaine constitue une composante essentielle de l'économie régionale, de par sa contribution à la création de richesse, aux recettes d'exportation, à l'emploi et à la satisfaction des besoins alimentaires des populations. De ce fait, elle est l'objet de multiples sollicitations, se traduisant par le développement de nombreuses stratégies tant au niveau national que régional. Les stratégies les plus visibles ont été observées au niveau, soit des organisations intergouvernementales comme le CILSS¹, soit de celui des institutions en charge de la coopération et de l'intégration régionales (UEMOA², CEDEAO³). Mais, il a fallu attendre les années 2000 pour voir s'amorcer une plus forte coordination des politiques et stratégies de développement agricole, en lien avec l'émergence du volet agricole du NEPAD et de l'ECOWAP.

2 L'ECOWAP : composante ouest-africaine du volet agricole du NEPAD

2.1 Les orientations du volet agricole du NEPAD

L'Afrique s'est dotée à l'orée du troisième millénaire d'une stratégie globale de développement, dénommée « Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique » (NEPAD). Le volet agricole du NEPAD, c'est-à-dire le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) est formulé pour servir de cadre d'intervention aux politiques et stratégies de développement de ce secteur dans l'ensemble du continent. Il est crédité d'une réelle volonté de mise en œuvre par les chefs d'États africains, qui ont pris, à Maputo en 2003, l'engagement de consacrer au moins 10 % des budgets de fonctionnement de leur pays respectif au financement du secteur agricole. Le PDDAA définit quatre domaines d'intervention majeurs, ou piliers, pour accélérer la croissance agricole, réduire la pauvreté et atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle :

- *Pilier 1* : Accroître de façon durable les superficies cultivées et desservies par des systèmes fiables de maîtrise de l'eau;
- *Pilier 2* : Améliorer les infrastructures rurales et les capacités commerciales pour faciliter l'accès aux marchés;
- *Pilier 3* : Augmenter les approvisionnements alimentaires, réduire la faim, améliorer les réponses en cas d'urgence alimentaire;
- *Pilier 4* : Améliorer la recherche agricole, la diffusion et l'adoption des technologies.

2.2 ECOWAP : Objectifs, vision et axes d'intervention

La politique agricole des États de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, (ECOWAP), adoptée en Janvier 2005 à Accra, au bout d'un long processus participatif ayant impliqué tous les acteurs de la région, s'est vue assignée l'objectif central 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* »

1. Le cadre stratégique de sécurité alimentaire a été adopté en 2000.
2. Politique agricole de l'UEMOA (PAU), en 2001
3. Politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP), adoptée en 2005.

membres ». Prenant en compte la structure du secteur (diversité des systèmes productifs et forte atomisation des exploitations au demeurant de petite taille), « *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* ». Trois axes majeurs d'intervention lui ont été assignés :

1. l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture;
2. la mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire;
3. l'adaptation du régime commercial extérieur.

2.3 Convergence entre le volet agricole du NEPAD et l'ECOWAP

La mise en œuvre de l'ECOWAP intervient dans un contexte de recherche de synergie avec non seulement les politiques agricoles nationales de chacun des 15 pays membres de la CEDEAO, mais également avec le volet agricole du NEPAD, le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA). En Afrique de l'Ouest, les Chefs d'État et de Gouvernement ont confié, en mai 2002 à Yamoussoukoro (Côte d'Ivoire), à la CEDEAO, en tant que Communauté Économique Régionale, le mandat de coordonner la mise en œuvre différentes composantes du NEPAD, notamment son volet agricole.

L'opérationnalisation de l'ECOWAP, matérialisée pour l'essentiel par l'élaboration d'un plan d'action en 2005, du démarrage de certains programmes régionaux, mais surtout par la formulation des programmes d'investissement agricole tant au niveau national (PNIA), que régional (PRIA), se veut le creuset d'une synergie entre les trois niveaux de politiques agricoles (continental, régional et national). Dans cette perspective, la mise en œuvre des PRIA et PNIA est structurée autour de six axes majeurs :

1. *L'amélioration de la gestion de l'eau*, comprenant : (i) la promotion de l'irrigation; (ii) la gestion intégrée des ressources en eau;
2. *La gestion améliorée des autres ressources naturelles*, intégrant : (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;
3. *Le développement durable des exploitations agricoles*, prenant en compte : (i) la gestion intégrée de la fertilité des sols; (ii) le renforcement des services de support aux producteurs; (iii) la dissémination de technologies améliorées;
4. *Le développement des filières agricoles et la promotion des marchés*, comprenant : (i) le développement des différentes filières (vivrières, agriculture périurbaine, cultures d'exportation, élevage à cycle court, produits agro-forestiers 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;
5. *La prévention et la gestion des crises alimentaires et autres calamités naturelles*, focalisée sur : (i) la promotion de systèmes d'alerte précoce; (ii) le développement de systèmes de gestion des crises; (iii) l'appui à la réhabilitation des zones après les crises; (iv) le développement de mécanismes de compensations/assurances contre les calamités;
6. *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.

3 Processus d'élaboration des PNIA/PRIA

3.1 Les principes

À partir d'une analyse approfondie du rythme de croissance de l'économie, des tendances majeures du secteur agricole en particulier, les PNIA et PRIA ont pour ambition de définir les options et stratégies de développement indispensables à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. De façon concrète, il s'agit de définir les options de développement agricole qui permettent de réduire de moitié l'incidence de la pauvreté au niveau national et régional. Les PNIA et les PRIA visent à fournir une traduction chiffrée des différentes options de développement agricole que les pays ou la région devront mettre en œuvre pour obtenir un taux de croissance annuel du secteur agricole d'au moins 6 % pour envisager une réduction de moitié de la pauvreté à l'horizon 2015. Dans le cadre des PNIA, les États de la région devront s'engager à consacrer au moins 10 % de leur budget national au financement d'actions destinées à améliorer la productivité et la compétitivité du secteur agricole.

3.2 La Démarche globale

Pour permettre une meilleure appropriation et internalisation des résultats et garantir les chances de la prise en compte de ces derniers par les pouvoirs publics, l'élaboration des PRIA et PNIA a adopté une démarche participative. Celle-ci implique tous les acteurs qui sont à l'interface des questions de développement agricole : les cadres des ministères de l'agriculture, des finances, de l'économie et du développement, du commerce et de l'industrie, de l'environnement, les responsables des organisations professionnelles et consulaires, les acteurs du secteur privé et les partenaires techniques et financiers.

3.3 Les PNIA

a) Le Processus

Le processus est placé au niveau national sous la responsabilité d'un comité de pilotage présidé par le Ministère des finances ou de l'intégration régionale, à travers la cellule CEDEAO, et d'un comité technique placé sous l'autorité du Ministère de l'agriculture. Ces comités s'appuient sur six groupes thématiques, chargés de documenter chacun des six axes d'intervention retenus (voir ci-dessus).

L'élaboration des programmes comporte quatre grandes séquences:

- i) diagnostic et formulation des hypothèses de travail;
- ii) réalisation de simulations⁴ et mise en relief des filières porteuses d'accélération de la croissance;
- iii) formulation des programmes d'investissement en vue de promouvoir le développement du secteur;
- iv) élaboration et signature du Pacte ECOWAP/PDDAA/Politique Agricole Nationale. Cette dernière séquence est sanctionnée par la tenue d'une table ronde avec les Partenaires techniques et financiers.

Le processus est lancé lors d'une retraite au cours de laquelle, les enjeux, les objectifs et la démarche de définition des programmes tant au niveau national que régional sont pré-

4. À l'aide d'un modèle mis au point par l'IFPRI.

sentés. La retraite offre l'occasion de l'identification des sources documentaires et de la responsabilisation des groupes thématiques à la production de documents d'étape.

La composante modélisation a été une innovation importante pour l'élaboration des PNIA. En effet, l'utilisation des Modèles d'Équilibre Général et Calculable (MEGC) permet de mener des analyses anticipatoires afin d'analyser la contribution des différents secteurs et leur apports respectifs sous différents scénarii. Le travail de modélisation se focalise sur :

- Les tendances actuelles en termes de croissance économique et d'incidence de la pauvreté ;
- Les perspectives de réalisation de l'objectif de croissance agricole du PDDAA de 6 % par année ;
- Les scénarios alternatifs pour l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté ;
- Les besoins de financement à long terme pour accélérer la croissance et réaliser l'OMD₁ ;
- Les systèmes de connaissances pour faciliter la planification, la mise en œuvre, et la revue des politiques de développement.

La disponibilité d'une matrice de comptabilité sociale permet l'utilisation de modèles d'Équilibre Général et Calculable. Tous les modèles sont calibrés et les hypothèses et scénarii sont discutés avec les acteurs principaux

Une fois les travaux de simulations terminées, les résultats sont discutés dans le cadre d'une série de réunions de validations.

Le rapport de la modélisation fournit une interprétation des résultats et identifie les sources de croissance potentielles, sur lesquelles devront se concentrer les investissements et les efforts de développement.

b) Les produits finaux

Au terme du processus une série de cinq documents, synthétisés en brochures de communication seront produits. Ils comprendront :

Brochure 1 : Revue des efforts de développement en cours dans le secteur agricole – Analyse rétrospective des stratégies et programmes de développement passés et en cours dans le secteur agricole pour en dégager les tendances lourdes.

Brochure 2 : Croissance agricole, réduction de la pauvreté et sécurité alimentaire – Examen des performances passées du secteur agricole, et sur cette base, définition des objectifs sectoriels, en vue de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.

Brochure 3 : Options stratégiques et sources potentielles pour la croissance agricole, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire – Examen des options de développement les plus susceptibles de conduire à la croissance agricole et à la réduction de la pauvreté, de façon équitable pour les différentes catégories de ménages ruraux et pour la population en général. Identification des sous secteurs ou filières les plus porteurs d'accélération de la croissance.

Brochure 4 : Les besoins de financement à long terme pour atteindre les objectifs de croissance agricole, de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire – Exposé des niveaux d'investissements requis pour réaliser les objectifs de croissance agricole, de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire présentés dans la brochure 2, et selon les options stratégiques retenues dans la brochure 3.

Brochure 5 : Système d'analyse stratégique et de suivi-évaluation pour guider la mise en

œuvre – Présentation des instruments techniques retenus pour assurer le suivi afin de moduler les politiques, stratégies et programmes au cours de la mise en œuvre du plan stratégique de relance du secteur agricole.

Ces documents sont accompagnés d'une note de présentation des programmes qui spécifie les objectifs, les activités, les résultats attendus et les coûts.

Le processus est sanctionné au niveau national par la présentation par le gouvernement d'une charte à l'ensemble des partenaires du secteur agricole à savoir le secteur privé, les organisations paysannes, la société civile, les partenaires techniques et financiers. La signature de cette charte appelée « pacte ECOWAP/PDDAA » marque l'engagement du Gouvernement et de ses partenaires à faire du PNIA, le creuset unique de l'ensemble des stratégies de développement du secteur agricole au niveau de chaque pays. Le Pacte National ECOWAP/PDDAA doit indiquer :

- les politiques et stratégies d'investissement et leurs coûts;
- les engagements budgétaires du pays et les mesures politiques à mettre en œuvre;
- les engagements du secteur privé, des organisations socio-professionnelles et de la société civile;
- les engagements des partenaires au développement, en termes d'assistance technique et financière;
- le mécanisme de suivi-évaluation, de dialogue politique et de revue des pairs.

c) L'état de mise en œuvre

Processus innovant de planification stratégique du développement du secteur agricole, la formulation des PNIA et des PRIA, peut rencontrer cependant quelques difficultés techniques dans certains pays, liées à la non disponibilité de certaines données ou à des problèmes d'encadrement technique et de suivi. Le processus est relativement plus avancé au niveau national que régional.

En raison de la complexité du processus et de la démarche, les pays de la région ont été répartis en deux groupes. Le premier groupe comprenant sept pays (Bénin, Nigeria, Togo, Niger, Burkina Faso, Sénégal, Ghana) a lancé le processus en 2007, et devrait l'achever au premier semestre 2009 avec l'organisation des tables rondes nationales et la signature du pacte national ECOWAP/PDDAA.

Le second groupe de pays démarre actuellement le processus avec l'organisation des retraites nationales. Tirant leçons des problèmes rencontrés par les pays du premier groupe, les seconds devraient progresser plus rapidement dans la formulation de leur PNIA. Deux difficultés majeures ont contribué à ralentir le rythme de formulation des PNIA dans le premier groupe de pays : les problèmes de contractualisation et ceux liés à la mobilisation de l'expertise locale. En effet certains aspects de l'exercice, notamment la simulation des scénarii de développement requièrent des compétences techniques qu'il n'a pas toujours été facile de mobiliser dans chaque pays.

La CEDEAO a financé sur fonds propres l'essentiel des opérations liées à la formulation des PRIA et du PNIA ainsi que le démarrage de la mise en œuvre des programmes préliminaires. Elle bénéficie de l'appui technique de l'IFPRI, de la FAO et du ReSAAKS/IITA. Un groupe de partenaires (USAID, DFID, SIDA) a donné un appui financier complémentaire.

Le tableau ci-après indique l'état d'avancement des travaux dans les pays du premier groupe.

Tableau 1 : État d'avancement du processus PNIA dans les pays du premier groupe

Pays	Étape 1 : Lancement du processus et mise en route		Étape 2 : Diagnostic			Étape 3 : Modelisation			Étape 4 : Documents finaux		Étape 5 :
	Retraite initiale	Constitution des différents groupes	Draft rapport	Atelier de validation	Rapport final	Sam et calibrage terminés	Simulations terminées	Rapport de modelisation	Rapport final consolidé	Documents de communication	Table ronde
Benin							Validation			Notes préliminaires	
Burkina Faso							Validation			Notes préliminaires	
Ghana										Notes préliminaires	
Mali											
Niger							Validation			Notes préliminaires	
Nigeria											
Senegal							Validation			Notes préliminaires	
Togo							Validation			Notes préliminaires	
Sierra Leone		en cours ?									

3.4 Les PRIA

La CEDEAO place au cœur du processus d'élaboration des Programmes Régionaux d'Investissement Agricole (PRIA), les organisations de coopération et d'intégration régionales et internationales (BAD, UEMOA, CILSS, CMA/AOC, CORAF, ADRAO, IITA, IFDC), les organisations socioprofessionnelles d'Afrique de l'Ouest (ROPPA, RECAO, ROESAO, Interface) et les partenaires techniques et financiers (USAID, DEFID, SIDA, Commission Européenne, Banque Mondiale, FIDA, FAO, PAM, plateforme des PTF/Développement rural, et des structures de coordination (Hub Rural, CSAO). En fonction de leur champ de compétence, ces organisations sont mandatées pour formuler les PRIA selon la répartition des responsabilités suivante :

- l'amélioration de la gestion de l'eau (*WIMI, ADRAO et UCRE/CEDEAO*);
- le développement durable des exploitations agricoles (*CORAF et IITA*);
- la gestion améliorée des autres ressources naturelles (*CEDEAO, CSAO*);
- le développement des filières agricoles et la promotion des marchés (*CMA/OC et IFDC*);
- la prévention et la gestion des crises alimentaires et autres calamités naturelles (*CILSS et CSAO*);
- le renforcement institutionnel (*ROPPA et HUB rural*).

Les travaux de formulation des PRIA viennent de démarrer et devraient, selon les prévisions initiales, être bouclés avant la fin du premier semestre de 2009. Ils ont légèrement été retardés pour mieux cibler les actions spécifiques ou complémentaires de celles des pays.

4 L'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim

Pour faire face aux risques de crise alimentaire nés de la flambée des prix des produits de grande consommation et la crise financière internationale, la CEDEAO a lancé en juin 2008 « l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim ». Cette initiative est conçue comme un instrument d'accélération du processus ECOWAP/PDDAA, tout en liant de manière cohérente les actions à court terme initiées dans le cadre de la lutte contre la hausse des prix, avec les actions à moyen et long termes prévues dans les PNIA/PRIA.

4.1 La flambée des prix alimentaires de la campagne 2007/2008

Fin 2007 et début 2008, l'Afrique de l'Ouest a été touchée de plein fouet par la crise née de la flambée des prix des produits de base et de grande consommation. Le choc a été d'autant plus rapide et difficile que cette région qui rassemble près du tiers des pays les plus pauvres du monde, a connu au cours des vingt dernières années des politiques libérales mises en œuvre dans le cadre de l'ajustement structurel. Celles-ci n'ont pas permis à l'agriculture ouest africaine de bénéficier des soutiens adéquats qui lui auraient permis d'assurer la sécurité alimentaire des populations et de résister à une concurrence internationale souvent déloyale. Bien que la situation soit différente selon les pays de la région en fonction de leurs caractéristiques agro-écologiques et de leur niveau de dépendance à l'égard des importations, la flambée des prix a eu de graves répercussions sur les conditions de vie des populations et sur le tissu social : accentuation de la précarité alimentaire des ménages, effritement des solidarités au sein des familles, des groupes socio-culturels, entre la ville et la campagne. Même si la transmission des hausses des prix des produits importés sur ceux des produits locaux n'a pas été systématique, la flambée des prix a largement contribué à affaiblir le pouvoir d'achat des populations dont l'immense majorité consacre entre 60 et 80 % de ses revenus à l'alimentation.

4.2 La gestion de la crise

Dans la gestion de la crise, la région a été amenée à gérer deux préoccupations divergentes difficiles à concilier dans le court terme : (i) exploiter un contexte de prix élevés qui constitue une opportunité historique permettant de rémunérer le travail des producteurs vivriers et de financer la transformation des agricultures ouest africaines; tout en (ii) assurant l'accès à l'alimentation des populations pauvres, urbaines comme rurales.

Les États ont essayé de combiner deux types de mesures : (i) un ensemble de mesures d'urgence visant essentiellement à réduire le coût de l'alimentation et (ii) des mesures ciblées sur la relance de la production agricole. Ils ont reçu des appuis divers des O.I.G. La CEDEAO a surtout mis l'accent sur la définition d'une stratégie de moyen terme visant à relancer et accroître durablement la production agricole et alimentaire.

4.2.1 Les réponses des États

Les mesures d'urgence, qui pour l'essentiel ont été l'apanage des États, ont visé :
– *L'atténuation des effets de la flambée des prix* : suspension des droits de douanes sur les denrées alimentaires de première nécessité, contrôle des prix; subvention de la con-

- sommation de carburant dans certains pays;
- *L'approvisionnement du marché* : déstockage et facilitation des importations, création de magasin témoins et vente à prix modérés;
- *L'accès à l'alimentation des populations les plus vulnérables* : distributions gratuites de denrées alimentaires, opérations « vivre contre travail » notamment dans les pays du Sahel; appuis financiers spécifiques au monde rural; (iv) renforcement des programmes d'appui aux cantines scolaires.

Parallèlement à ces mesures d'urgence, la quasi-totalité des pays ont conçu, dans l'urgence, des programmes visant à relancer la production alimentaire. Pour l'essentiel, ces initiatives, connues sous des appellations diverses (Initiative Riz au Mali et en Guinée, GOANA au Sénégal, PUASA au Bénin, etc) visent la relance des productions céréalières, notamment du riz dont la flambée des prix a été durement ressentie par les populations urbaines. Dans cette perspective, différentes mesures incitatives ont été adoptées par les États : subvention des intrants (engrais et semences), allocation de crédits de campagne, aménagement sommaire de périmètres agricoles, promesse de collecte des produits...

4.2.2 *Le positionnement de la CEDEAO*

Pour mitiger les effets de la flambée des prix, notamment sur la sécurité alimentaire des populations, la CEDEAO a, lors de la rencontre extraordinaire des ministres du commerce, des finances et de l'agriculture de la communauté, développé une initiative régionale. Conçue comme la réponse régionale à la flambée des prix, « l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim » est structurée autour de trois axes thématiques :

- *L'accroissement rapide et durable des productions alimentaires*
Ce premier axe vise à accroître fortement les productions agricoles pour réduire la dépendance régionale à l'égard des importations. En développant ses productions, la région fait le choix de s'appuyer sur son agriculture pour faire reculer l'insécurité alimentaire et la pauvreté qui touchent encore massivement les populations rurales.
- *La structuration des filières et la régulation des marchés*
L'objectif de ce deuxième axe est d'assurer un débouché aux productions agricoles en renforçant la régulation des marchés de produits vivriers, entre une production saisonnière et une demande journalière. Il s'agit de parvenir à limiter l'instabilité des prix sur les marchés et de développer des produits qui sont adaptés à la demande et aux modes de vie des consommateurs. Ce pilier est stratégique pour la reconquête par les producteurs ouest africains de leur marché naturel.
- *La sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables*
À court terme, les populations souffrent considérablement de la flambée des prix en raison de leurs faibles revenus. La réussite de l'offensive régionale résidera dans la capacité des États et des organisations régionales à atténuer rapidement la vulnérabilité des populations les plus pauvres par la mise en place de filets de sécurité et d'un ensemble de mesures complémentaires.

4.3 **Plan d'actions à court terme**

Après la réunion extraordinaire des ministres de mai 2008, la Commission de la CEDEAO a pris plusieurs mesures de relance du processus ECOWAP/PDDAA. Ainsi, elle a :

- élaboré un plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations;
- initié des actions d'appui à la relance de la production pour la campagne 2008-2009;

- lancé le processus de mise en œuvre de la recommandation relative à l'achat groupé des denrées alimentaires stratégiques;
- accéléré la mise en œuvre des programmes en cours qui contribuent à augmenter la production agricole;
- assuré un suivi plus rapproché de la situation agricole et alimentaire dans la région, en collaboration avec le CILSS et les autres institutions (Fewsnet, PAM, FAO, OAS/CEDEAO etc.);
- appuyé le processus de formulation de plans de mise en œuvre des recommandations adressées aux pays et au niveau régional, lors de la rencontre extraordinaire des ministres et par la session du Parlement de Abuja, en mai 2008

Dans le cadre de la relance de la production pour la campagne 2008-09, 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. Des actions ont d'ores et déjà été engagées (par exemple dans le cas de la FAO pour la fourniture d'intrants et les cultures de contre saison. Avec l'UE, un montant de 40 Millions d'euros a été déjà obtenu et des discussions sont en cours pour une mobilisation de ressources additionnelles dans le cadre de la facilité spéciale et dans le cadre des ressources des 9ème et 10ème FED. Le programme indicatif régional qui vient d'être signé prend pleinement en compte cette question. Des contacts sont en cours avec l'USAID en vue d'exploiter les possibilités offertes par sa nouvelle facilité de 700 Millions de US\$. Enfin, différentes agences envisagent un réinvestissement sur les programmes agricoles, alimentaires et dans le domaine de la prévention-gestion des crises et sont engagés dans les travaux d'identification (AFD, CNUCED par exemple).

Les ministres du commerce sont particulièrement mobilisés sur la question de l'achat groupé des denrées alimentaires stratégiques. À cette fin, un ensemble d'actions ont été engagées. Un groupe de travail a été mis en place, pour formuler des recommandations permettant de mettre en place un dispositif pour l'achat groupé du riz. Il regroupe des experts de la CEDEAO, de l'ECOWANK, de la BIDC, de l'ADRAO et des réseaux du secteur privé. Il a produit un mémorandum qui donne les orientations d'un tel dispositif, les mesures d'accompagnement technique et financier, le cadre institutionnel recommandé, les possibilités offertes immédiatement et les recommandations à long terme.

Parmi les possibilités offertes immédiatement, on peut retenir :

- Au titre du mécanisme de financement les engagements de la Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO (BIDC) et de l'ECOBANK à ouvrir une ligne de crédit pour le financement de l'achat groupé de riz;
- Au titre de l'accompagnement technique, l'accord du Centre de Commerce International (CCI) basé à Genève pour accompagner la CEDEAO en vue de créer une plate forme entre importateurs d'Afrique de l'Ouest et pays asiatiques exportateurs de riz;
- La disponibilité de la CEDEAO à réunir les importateurs d'Afrique de l'Ouest et les pays exportateurs afin qu'ils puissent obtenir un contrat ferme d'achat de riz avec l'aide du Centre du Commerce International (CCI).
- L'organisation par la CEDEAO d'un forum sur le riz en prélude du business forum à Ouagadougou, en début d'année 2009, pour inciter le privé de l'Afrique de l'Ouest à s'impliquer dans la production du riz.

4.4 Coordination

Pour disposer d'un cadre de pilotage et de suivi de la mise en œuvre des recommandations et décisions du Sommet de Abuja, tenu en juin 2008, un plan d'actions a été conçu de manière à mieux (i) assurer la cohérence et la convergence entre la traduction opérationnelle de l'ECOWAP/PDDAA et celle de l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim, (ii) accélérer la définition des programmes structurants essentiels au regard de l'urgence de la situation alimentaire.

Dans ce cadre, la Commission de la CEDEAO a mis en place une Task Force pour renforcer la coordination et l'animation politique et technique du processus. Outre la définition des PNIA et PRIA, elle finance, sur fonds propres la conception des plans nationaux et régionaux de mise en œuvre des recommandations de la réunion extraordinaire de Abuja sur la vie chère. L'ensemble des OIG et organisations socioprofessionnels et du secteur privé de la région participent au processus.

5 Prochaines étapes de la mise en œuvre de l'ECOWAP et de l'Offensive : éléments de réflexion et de proposition

Aujourd'hui, la Commission de la CEDEAO, les États d'Afrique de l'Ouest et leurs partenaires techniques et financiers se trouvent confrontés à quatre défis dans la mise en œuvre de l'ECOWAP :

- Comment parvenir à une complémentarité optimale entre l'action des États et celle des O.I.G?
- Comment aboutir à la meilleure articulation possible entre les actions de court terme, en particulier celles définies lors de la flambée des prix de début 2008, et les actions de moyen-long terme?
- Comment obtenir une coordination efficace entre ces acteurs publics d'Afrique de l'Ouest et leurs partenaires techniques et financiers?
- Comment impliquer réellement l'ensemble des acteurs non étatiques concernés dans l'élaboration de ces interventions publiques et leur évaluation?
- Quel mécanisme global de financement promouvoir?

Ce dernier chapitre expose les réflexions et les premières propositions de la Commission de la CEDEAO pour surmonter ces défis. Il s'agit d'éléments soumis au débat dans la perspective de la construction d'un agenda de travail commun à tous les participants de la réunion de Paris.

5.1 Complémentarité entre le niveau national et le niveau régional

Depuis plusieurs années, en matière d'action publique, il existe un solide consensus international autour du principe de subsidiarité. Dans le cas des processus de coopération et intégration régionales, cela signifie que les institutions régionales limitent leurs interventions aux domaines pour lesquels elles présentent une efficacité ou une efficience supérieures à celles des États. C'est le cas principalement de :

- a. la gestion des interdépendances entre les pays (par exemple : ressources naturelles partagées, commerce intra-régional et marché agricole unique, conflits transfrontaliers,

- droit d'établissement et droit de la concurrence, réglementation relatives aux investissements, au droit de propriété/foncier, convergence fiscale...);
- b. la coopération autour de problèmes communs à plusieurs pays pour lesquels le niveau régional permet de réaliser des économies d'échelle significatives (par exemple : recherche, systèmes d'information, gestion des risques sanitaires et climatiques...);
- c. la gestion des relations de la région avec l'extérieur (par exemple : négociations commerciales, élaboration des normes sociales et environnementales internationales, négociations sur les flux migratoires...).

Pour la Commission de la CEDEAO, en Afrique de l'Ouest, il est nécessaire d'appliquer le principe de subsidiarité de manière élargie. Cela signifie qu'à côté des responsabilités exercées spécifiquement par les organisations régionales, il existe des responsabilités qui sont partagées par les organisations régionales et les États. Le tableau ci-dessous expose comment la CEDEAO envisage, pour ce qui la concerne, la répartition de ces deux types de responsabilités pour les trois thèmes retenus dans l'agenda de la réunion de Paris. Il s'agit d'une première proposition qui devra être amendée et précisée lors de la réunion de Paris et tout au long du processus ultérieur.

Tableau 2 : Répartition des responsabilités entre le niveau régional et le niveau national

Thèmes	Domaines de responsabilité spécifique au niveau régional	Domaines de responsabilité partagés entre le niveau régional et le niveau national
Intensification durable de la production agricole	<ul style="list-style-type: none"> – Programmation de la recherche – Définition des normes relatives aux intrants et aux produits finis – Coordination des actions contre les épizooties. – Coordination de la gestion des ressources naturelles partagées (aires protégées, fleuves, pâturages...). 	<ul style="list-style-type: none"> – Systèmes d'information sur les systèmes productifs
Régulation des marchés	<ul style="list-style-type: none"> – Tarif extérieur commun – Négociations commerciales (bi ou multilatérales) – Coordination des négociations intra régionales sur le développement des filières alimentaires prioritaires – Harmonisation des politiques nationales relatives aux intrants (semences, engrais, pesticides, médicaments vétérinaires) et au crédit – Renforcement du traitement des dossiers économiques par le Parlement et par la Cour de Justice de la CEDEAO. – Harmonisation fiscale – Harmonisation des politiques de change à travers la convergence macro-économique 	<ul style="list-style-type: none"> – Fluidification des échanges – Amélioration de la compétitivité des filières agro-alimentaires – Système d'information sur les marchés
Accès à l'alimentation des populations vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> – Coordination des actions contre les criquets (et autres prédateurs transfrontaliers des cultures) – Impulsion et capitalisation d'actions innovantes en matière d'atténuation de la vulnérabilité – Coordination de la mise en place de stocks à vocation régionale 	<ul style="list-style-type: none"> – Systèmes d'alerte sur l'insécurité alimentaire
Transversal		<ul style="list-style-type: none"> – Capacités de suivi de la conjoncture et d'analyse des tendances d'évolution

Complémentarités entre le niveau régional et le niveau national : questions à la table ronde

Comment permettre au niveau régional de jouer un rôle de mise en cohérence des priorités définies au niveau de chaque pays dans le cadre des PNIA ? ➔ Renforcement de capacité d'analyse ; clarification du mandat donné au niveau régional.

Comment parvenir à une articulation optimale entre la synthèse régionale des PNIA et les résultats des 6 PRIA thématiques ?

5.2 Articulation entre actions de court terme et actions de moyen-long terme

Le retournement de la conjoncture sur les marchés des produits alimentaires et des hydrocarbures depuis quelques semaines confirme la nécessité de doter la Commission de la CEDEAO d'une capacité d'analyse de la conjoncture économique qui soit à la hauteur des enjeux, c'est à dire qui lui permette de procéder à des adaptations rapides des politiques régionales (par exemple le TEC) et d'assurer une réelle cohérence des politiques nationales. Ce dispositif ou mécanisme d'analyse de la conjoncture devrait être complété par un dispositif d'analyse (rétrospective et prospective) des tendances d'évolution de l'économie agricole et alimentaire de la région. La synthèse des PNIA, au premier semestre 2009, devrait logiquement constituer la première étape de la mise en place de cette capacité régionale d'analyse. Il s'agira en effet de procéder à la mise en cohérence des options et priorités par chaque pays (éviter les doublons inutiles ou des contradictions flagrantes dans des choix d'investissements agricoles).

La synthèse des PNIA sera également un moment privilégié pour veiller à la cohérence entre les choix d'investissements définis par les pays et les défis de plus court terme que la région doit affronter. Dans cette perspective, il serait utile de confier au niveau régional un rôle de synthèse des travaux menés dans chaque pays dans le cadre de « l'initiative sur la flambée des prix » (*Initiative on Soaring Food Prices*) lancée par la FAO en décembre 2007 puis dans le cadre de la coordination impulsée au niveau du Secrétariat général des Nations Unies⁵. Les appuis internationaux à la définition de ces plans d'urgence se déclinant essentiellement au niveau national, ils ne sont pas en mesure de traiter deux questions majeures :

- La dimension régionale des plans d'action, notamment dans les domaines du commerce (facilitation des importations) et de la production. À l'heure actuelle (fin 2008), les effets conjugués d'une très bonne pluviométrie dans toute la région et des premières actions de relance de la production confirment que la régulation des marchés ne pourra être obtenue via un cadre d'action strictement national.
- La cohérence des plans d'action d'urgence avec les orientations de long terme adoptées par les pays dans le cadre régional au travers de l'Ecowap : gestion des complémentarités des bassins de production et de consommation, organisation des filières dans l'espace régional, gestion commune des ressources partagées, etc.

Dans ce contexte, afin de parvenir à la plus grande cohérence possible entre les plans d'urgence élaborés en 2008 (aux niveaux national et régional) et les orientations de long terme tracées par l'ECOWAP, la CEDEAO soumet à l'examen de la réunion de Paris une sélection d'actions prioritaires. Cette hiérarchisation dans le temps des composantes de la politique agricole s'appuie sur le partage des responsabilités entre le niveau national et le niveau régional exposé précédemment (cf. ci-après, tableau n°3).

5. Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire.

Tableau 3 : Actions prioritaires pour la mise en œuvre de l'ECOWAP

Thèmes	Domaines de responsabilité spécifique au niveau régional	Domaines de responsabilité partagés entre le niveau régional et le niveau national
Intensification durable de la production agricole	<ul style="list-style-type: none"> – Programmation de la recherche : Mettre en œuvre les premières étapes du plan stratégique 2007-2016 du CORAF. – Normes relatives aux intrants : Elargir à l'ensemble de la région le mandat de l'autorité de mise en marché des pesticides créée par l'UEMOA ; idem pour le rôle joué par le CILSS en matière de produits vétérinaires. – Coordination des actions contre les épizooties. – Coordination de la gestion des ressources naturelles partagées (aires protégées, fleuves, pâturages...). 	<ul style="list-style-type: none"> – Systèmes d'information : Finaliser le dispositif AGRIS.
Régulation des marchés	<ul style="list-style-type: none"> – Finaliser l'Union Douanière (TEC, règles d'origine, mesures de défense commerciale, normalisation des produits et système de contrôle) et assurer sa mise en œuvre effective. – Poursuivre et conclure la négociation de l'APE. – En relation avec le volet « développement » de l'APE, coordonner les négociations intra régionales sur le développement des filières alimentaires prioritaires. – Assurer une coordination inter-sectorielle des décisions de politique économique et commerciale. 	<ul style="list-style-type: none"> – Préparer la mise en place au niveau de la BIDC d'un fonds d'investissement ciblé sur les PME et PMI de l'artisanat agro-alimentaire – Préparer la mise en place d'un fonds régional d'appui au stockage des produits vivriers. – Renforcer l'harmonisation méthodologique des systèmes d'information sur les marchés et le partage des données.
Accès à l'alimentation des populations vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> – Renforcer l'efficacité des actions régionales de lutte contre les criquets (et autres prédateurs transfrontaliers des cultures) – Impulser des innovations en matière d'identification des risques alimentaires et d'actions de réduction de la vulnérabilité, organiser la capitalisation de ces expérimentations à l'échelle régionale. – Préparer et concrétiser une initiative régionale d'achats groupés de certaines denrées alimentaires (riz, blé et farine de blé, lait et produits laitiers, huiles végétales). 	<ul style="list-style-type: none"> – Système d'alerte sur l'insécurité alimentaire
Transversal	<ul style="list-style-type: none"> – Elaborer un plan d'action régional correspondant aux domaines de compétences du niveau régional dans le traitement des questions urgentes. – Coordonner le suivi de la formulation des PRIA. – Organiser la synthèse des PRIA (mise en cohérence, définition de priorités). – Organiser l'articulation entre les PRIA et la synthèse des PNIA. – Mettre en place un dispositif de S/E de l'ECOWAP au niveau du département « Agriculture, environnement et ressources en eau » de la Commission de la CEDEAO. – Poursuivre la consolidation des organes de la CEDEAO (Commission, Parlement, Cour de Justice, BIDC). 	<ul style="list-style-type: none"> – Appuyer les pays dans la finalisation des plans d'urgence, en : i) fournissant un appui spécifique aux pays qui ne disposent pas encore de plans d'urgence ; ii) veillant à l'implication de l'ensemble des parties prenantes (administrations et acteurs non étatiques). – Assurer la coordination et la mise en cohérence des plans nationaux d'urgence, en réalisant une synthèse régionale sur la base d'une grille commune structurée autour des trois axes de l'offensive (production, marchés, accès à l'alimentation des populations vulnérables). – Appuyer les pays dans la formulation des PNIA (2 groupes de pays avec 2 rythmes différents). – Organiser la mise en cohérence des PNIA.

Articulations entre actions de court terme et de moyen-long termes : questions à la table ronde

Comment renforcer la cohérence entre les plans d'action arrêtés par plusieurs États de la région à la suite de la flambée des prix de début 2008 et les orientations et modalités des politiques régionales (ECOWAP, Union Douanière...)?

5.3 Coordination entre les acteurs publics d'Afrique de l'Ouest et leurs partenaires techniques et financiers

La coordination avec les partenaires techniques et financiers constitue un défi majeur de la mise en œuvre de l'ECOWAP, en raison

- de la multiplicité des partenaires impliqués dans les appuis au niveau national (et de l'hétérogénéité des modalités d'appui selon les PTF et selon les pays d'Afrique de l'Ouest⁶);
- du nombre d'organisations régionales menant des actions s'inscrivant dans le champ de l'ECOWAP, chacune de ces organisations ayant un ensemble de PTF spécifique;
- de la diversité des PTF qui fournissent un appui à la Commission de la CEDEAO.

Dans le cadre des principes et orientations exprimés par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), la CEDEAO considère que :

- dans la mise en œuvre de l'ECOWAP, elle doit, ainsi que ses partenaires, accepter et appliquer un pilotage, un mode de gouvernance et une évaluation axés sur les résultats;
- l'implication des acteurs sous régionaux dans la mise en œuvre de l'ECOWAP doit être calibrée sur la base d'une évaluation des capacités réelles à assumer des fonctions pour le compte de la CEDEAO et à rendre compte régulièrement : capacités institutionnelles et humaines, capacités et rigueur de gestion des ressources financières, etc. Dans ce cadre, la CEDEAO doit se doter des capacités d'évaluation des travaux conduits en son nom par divers chefs de file, opérateurs, etc. de façon à pouvoir piloter avec efficacité l'ensemble du processus.

Coordination avec les partenaires techniques et financiers : questions à la table ronde

Dans le prolongement de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide⁷ :

Comment renforcer *l'alignement* des appuis apportés par les PTF, au niveau national et régional, sur les orientations de l'ECOWAP? Dans quelle mesure les PTF sont-ils prêts à s'inscrire dans le processus PNIA/PRIA?

Comment accroître *l'harmonisation* des appuis apportés par les PTF aux politiques agricoles, au niveau national et régional, en Afrique de l'Ouest?

Quels dispositifs ou mécanismes mettre en place pour parvenir à une véritable *gestion axée sur les résultats* des appuis apportés au secteur agricole en Afrique de l'Ouest?

Comment les États, la CEDEAO et leurs PTF peuvent-ils s'organiser pour concrétiser le principe de *redevabilité mutuelle* des résultats obtenus par les actions de coopération relatives au secteur agricole?

5.4 Implication des acteurs non étatiques

Depuis 20 ans, sous le double effet de la libéralisation économique et de la démocratisation de la vie politique, les organisations socio-professionnelles et d'autres acteurs de la société civile jouent un rôle croissant dans la définition et l'évaluation des politiques économiques, notamment celles concernant le secteur agricole. Ainsi le ROPPA a joué

6. L'évolution vers une approche programme n'en est pas du tout au même degré selon les pays.

7. L'objectif d'appropriation est abordé dans la première série de questions (complémentarité régional/national) à travers la question sur le renforcement des capacités.

un rôle actif dans le processus d'élaboration de l'ECOWAP. Cette organisation professionnelle est aujourd'hui impliquée dans la préparation de l'un des PRIA (voir ci-dessus). D'autre part, plusieurs pays de la région ont engagé des processus de décentralisation; de ce fait, les collectivités locales sont amenées à exercer certains rôles en matière de développement agricole ou de sécurité alimentaire.

Implication des acteurs non étatiques : Questions à la table ronde

Quel doit être le rôle des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre des volets de la politique agricole régionale ?

Comment assurer l'implication des acteurs non étatiques dans l'évaluation périodique des résultats de la politique agricole régionale ?

5.5 Quel mécanisme global de financement promouvoir ?

Dans la perspective de la Conférence internationale sur le financement de l'Ecowap, il est essentiel de parvenir à un accord global sur l'architecture financière de l'Ecowap. Pour y parvenir, un travail de mise à plat des dispositifs de financement existants (i) au sein de la CEDEAO, notamment au travers de la BIDC mais aussi, (ii) au sein des autres institutions d'intégration et de coopération régionale et, (iii) au niveau des États membres, est indispensable. Cet état des lieux permettrait de disposer d'un tableau général sur les fonds existants, leurs finalités, les modes de fonctionnement et de gestion, les limites, etc. Ce travail devrait déboucher sur une analyse :

- des dispositifs existants;
- des fonds en cours de constitution, tels que le Fonds régional APE (FRAPE) dont une part des prérogatives devrait concerner les filières agricoles et alimentaires;
- des outils de financement les plus appropriés aux questions à la diversité des problèmes à traiter (fonds d'assurance, fonds d'investissements sur prêts, sur subvention, fonds d'appui à la régulation des marchés, etc.), tout en repérant les outils d'ores et déjà disponibles.

Ce travail, qui doit être réalisé sous l'égide de la CEDEAO devrait être complété par un travail sur les ressources financières :

- contributions des États au financement des dimensions régionales de la politique agricole;
- contributions de la CEDEAO sur ressources propres;
- contributions des bailleurs de fonds bi et multilatéraux;
- contributions des fondations privées.

Enfin, parallèlement, devraient être identifiés du côté des bailleurs de fonds, les modalités et les conditions permettant de mobiliser des contributions :

- sous forme d'aide budgétaire sectorielle;
- à des fonds régionaux multi-bailleurs;
- au co-financement de programmes spécifiques.

Ce travail exploratoire devrait traiter de la question spécifique de la mutualisation des différentes facilités financières ouvertes par les bailleurs en réponse à la crise alimentaire. Enfin, au-delà des contributions sous forme de subventions, il conviendra d'identifier les différents instruments financiers mobilisables et permettant de concourir au financement des différents outils de la politique régionale (fonds de garantie, prêts, etc.).

Quel mécanisme global de financement promouvoir ? Questions à la table ronde :

Quelle démarche de travail pour disposer d'ici la fin du premier semestre 2009 :

- d'un état des lieux des dispositifs existants;
- d'un état des lieux des ressources financières mobilisables au sein de la région et auprès des PTF;
- d'un mécanisme global de financement accepté par l'Afrique de l'Ouest et les principaux partenaires au développement ?

Quelle implication des bailleurs de fonds dans la finalisation des PRIA et l'animation de la réflexion sur leur financement ?