



RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL
un peuple — un but — une foi



NPCA

Processus ECOWAP/PDDAA



**Business meeting sur le financement des plans
d'investissements agricoles
Dakar (Sénégal), 14 au 17 juin 2010**

**Plan Régional d'Investissement pour la mise en œuvre
des programmes mobilisateurs (résumé)**

Sommaire

1	Origine du plan régional d'investissement	5
2	Champ couvert par le Plan Régional	6
3	Description du Plan Régional	8
3.1	Les objectifs globaux et spécifiques	8
3.2	Présentation synthétique	8
3.2.1	La promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaire	8
3.2.2	La promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional	9
3.2.3	La réduction de la vulnérabilité et la promotion de l'accès durable des populations à l'alimentation	10
4	Logique d'intervention	12
5	Coût et plan de financement	19
5.1	La démarche de conception du plan de financement	19
5.2	La structure du budget	19
5.3	L'estimation des besoins de financement par résultats, activités et actions	19
5.4	Les sources de financement	22
6	Analyse économique et financière	23
7	Mécanisme de mise en œuvre	25
7.1	Gouvernance et pilotage de l'ECOWAP/PDDAA	25
7.2	Mécanisme de financement du plan régional d'investissement	27
7.2.1	Une approche progressive vers la mutualisation des ressources	27
7.2.2	Les instruments de financement	28
7.2.3	Les principes de mobilisation des instruments de financement	30
8	Synergies entre les programmes	32
8.1	Les synergies entre les plans nationaux et le plan régional	32
8.2	Les synergies entre les trois programmes mobilisateurs au sein du plan régional	33
8.3	Les synergies entre les politiques sectorielles de la Communauté	33
9	Implications pour les politiques publiques	34
9.1	Dans le domaine de l'intensification	34
9.2	Les mesures portant sur la régulation des marchés agricoles	35
9.3	Les politiques et les mesures en faveur des populations vulnérables	35
9.4	La mise en œuvre d'un système d'information et d'aide à la décision performant	36
10	Mesures de sauvegarde et d'accompagnement	37
11	Évaluation institutionnelle	38
12	Suivi-évaluation	40
13	Évaluation des risques	42

Liste des tableaux

Tableau 1	Vue d'ensemble de la logique d'intervention	11
Tableau 2-3	Logique d'intervention de l'objectif spécifique n°1	12
Tableau 4-6	Logique d'intervention de l'objectif spécifique n°2	14
Tableau 7-8	Logique d'intervention de l'objectif spécifique n°3	17
Tableau 9	Estimation des coûts du plan régional : détails par activités	21

Avant propos

- 1 L'agriculture, l'élevage et la pêche constituent une composante essentielle sinon centrale des économies ouest-africaines. Ils contribuent pour plus de 35 % à la formation du Produit Régional Brut, à plus de 15 % des recettes d'exportation, fournissent des revenus à plus de 60 % des actifs, couvrent plus de 80 % des besoins alimentaires. Ils participent à l'aménagement du territoire, à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.
- 2 La crise alimentaire induite par la flambée des prix mondiaux des produits alimentaires en 2007-08 a brutalement rappelé à la région et à la Communauté internationale, l'urgence d'engager des réformes profondes pour engager une transformation des agricultures et permettre à celles-ci de relever le défi de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire.
- 3 La région compte aujourd'hui 290 millions d'habitants. Cette population est appelée à doubler d'ici 20 ans et l'urbanisation est rapide. L'Afrique de l'Ouest dispose du potentiel de ressources naturelles (terres, eau, espaces pastoraux) et humaines pour répondre à cette demande. Mais elle doit relever un double défi : (i) moderniser son agriculture pour répondre à la croissance de la demande ; (ii) réaliser cette modernisation en offrant des perspectives à une très large majorité de producteurs pour éviter un exode massif vers des villes qui ne parviennent pas à offrir suffisamment d'emplois à cette main d'œuvre.
- 4 Adoptée par les Chefs d'États et de Gouvernement de la CEDEAO en janvier 2005, la politique agricole régionale — l'ECOWAP/PDDAA — est très vite apparue comme le cadre approprié pour engager cette modernisation des agricultures, dans une perspective de souveraineté et de sécurité alimentaire de la région.
- 5 Lors de la Conférence d'Abuja sur le financement de la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (novembre 2009), les parties prenantes — Commission de la CEDEAO, États membres, Union africaine, Organisations de producteurs, secteur privé, société civile et partenaires techniques et financiers — ont adopté le « Pacte régional de partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA ». Ce pacte rappelle les fondements de la politique, sa vision et ses orientations. Il reconnaît l'ECOWAP comme le seul cadre de référence pour la programmation des actions dans le secteur agricole et le cadre de coordination de l'aide internationale.
- 6 Le pacte retient que la mise en œuvre de la politique au niveau régional se réalise au travers de trois programmes mobilisateurs reflétant les priorités de la région : (i) la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaire ; (ii) la promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional et (iii) la réduction de la vulnérabilité alimentaire et la promotion d'un accès durable à l'alimentation.
- 7 Le Plan Régional d'Investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs constitue le programme régional de développement agricole pour la période 2011-2015. Il est conçu sur la base des prérogatives de la CEDEAO, institution

régionale d'intégration économique et politique. Il prend en charge les dimensions régionales des politiques et programmes agricoles des 15 États membres.

- 8 Ce document constitue la synthèse du Plan Régional détaillé. Il donne une vue d'ensemble du plan mais la consultation du Plan Régional d'Investissement détaillé reste indispensable à une compréhension fine de la stratégie régionale.

1 Origine du plan régional d'investissement

- 9 L'opérationnalisation de l'ECOWAP/PDDAA repose sur la mise en œuvre de deux catégories de programmes complémentaires : les Programmes d'investissements nationaux (PNIA) et un Plan régional d'investissement pour la mise en œuvre des Programmes Mobilisateurs au niveau régional. Les PNIA représentent les visions, les ambitions, et les priorités des pays. À ce titre, ils constituent le cadre de référence pour la programmation des actions dans le secteur agricole et le cadre de coordination de l'aide internationale au niveau national.
- 10 Au niveau régional, les Programmes mobilisateurs-ECOWAP/PDDAA combinent des investissements, essentiellement immatériels, et des réformes de politiques publiques (instruments et mesures). Ils complètent les PNIA, prennent en charge les dimensions régionales, gèrent les interdépendances entre les pays et organisent leur coopération sur des questions communes.
- 11 La conception du Plan Régional d'Investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs de l'ECOWAP/PDDAA s'inscrit dans la volonté de la Commission de la CEDEAO d'accélérer la mise en œuvre de la politique agricole régionale. Il correspond à une sélection de priorités stratégiques permettant de répondre simultanément à l'urgence créée par la nouvelle conjoncture internationale et régionale, et d'engager des réformes structurelles ouvrant la voie à une transformation profonde et rapide des agricultures ouest-africaines.
- 12 En réalisant ce travail de hiérarchisation des priorités, la Commission de la CEDEAO a la volonté de promouvoir le leadership ouest-africain dans la définition, le pilotage et la mise en œuvre des politiques et programmes qui correspondent aux orientations définies par les Chefs d'État et de Gouvernement, après un large processus de concertation et de négociation avec les acteurs du secteur agricole et de la sécurité alimentaire. Elle a aussi le souci de présenter aux États membres et à la Communauté internationale des programmes réalistes, en phase avec les capacités humaines et institutionnelles de mise en œuvre, et d'un coût acceptable pour les différents contributeurs, internes comme externes.

2 Champ couvert par le Plan Régional

- 13 Le Plan Régional d'Investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs est focalisé sur un nombre limité de questions clés, déterminantes pour impulser et conduire une transformation décisive et massive du secteur agricole ouest-africain.
- 14 Il vise à apporter des réponses aux principaux obstacles qui se dressent sur le chemin de la croissance agricole et de la sécurité alimentaire, en abordant simultanément les enjeux liés à l'accroissement rapide et durable des productions alimentaires, les enjeux commerciaux (structuration des filières, régulation des marchés) et l'environnement global du secteur agricole, les enjeux liés à la gestion des ressources naturelles partagées et enfin, les enjeux liés à sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables.
- 15 Il est construit dans une perspective de résultats significatifs à court et moyen termes. Ces résultats doivent être mesurables à l'échéance de cette première génération de programmes, en 2015.
- 16 Tout en s'inscrivant dans les trois axes d'intervention et les six composantes de ECOWAP/PDDAA ainsi que dans les quatre piliers du NEPAD, ce plan vise à articuler correctement les investissements de court terme en réponse à l'urgence et les interventions structurantes de moyen et long termes.
- 17 Il cherche aussi à poursuivre les efforts consentis dans le cadre des programmes d'urgence soutenus par les facilités spéciales mises en place par les partenaires au développement, de manière à engranger des résultats durables en matière de développement agricole et de sécurité alimentaire. Il permet de bâtir des dispositifs institutionnels et de délivrer les services indispensables à l'agriculture, sur des bases durables de façon à sécuriser les conditions de production et d'échanges.
- 18 Il requiert un investissement prioritaire de la CEDEAO car il combine trois caractéristiques majeures :
 - La nécessité d'un travail de coordination entre les différents départements au sein de la Commission de la CEDEAO (agriculture, environnement et ressources en eau, macroéconomie, commerce-douanes, infrastructures, affaires humanitaires, etc.);
 - La nécessité d'un dialogue politique de haut niveau sur la convergence des politiques publiques avec les États membres de la CEDEAO;
 - L'association, dans sa définition et sa mise en œuvre : (i) d'instruments réglementaires (qui ne peuvent être délégués à d'autres institutions); et (ii) de projets à caractères régionaux.
- 19 Il respecte l'ensemble des principes directeurs qui dictent les interventions de la CEDEAO, dont le principe majeur de subsidiarité entre les différents niveaux de l'action publique. Le plan régional contribue ainsi à une clarification progressive de la gouvernance et à l'affirmation des modalités particulières de mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA, fondées sur :

- Le dialogue permanent avec les acteurs du secteur agricole, en particulier les organisations de producteurs;
 - La valorisation des compétences et savoirs faire des institutions techniques spécialisées dans la mise en œuvre des activités prévues dans le plan;
 - Un leadership clairement exercé par la Commission de la CEDEAO et les autres organes (Sommet, Conseil, Parlement, Cour de justice) sur le plan de l'orientation générale de la politique et l'élaboration des compromis régionaux. Ce leadership touche plus particulièrement les domaines de souveraineté ou de compétence régionale qui impliquent des réformes de politiques publiques;
 - La focalisation du niveau régional sur trois grands catégories d'interventions : (i) l'intégration régionale et la gestion des interdépendances entre les pays; (ii) la coopération autour de problèmes communs à plusieurs pays pour lesquels le niveau régional permet de réaliser des économies d'échelle significatives; (iii) la gestion des relations de la région avec l'extérieur.
- 20 Le caractère fédérateur du plan s'exprime à trois niveaux :
- Il fédère dans une vision commune les priorités nationales et régionales : les PNIA comportent des programmes prioritaires dont les dimensions régionales dépassent les prérogatives des institutions nationales, et que le Plan régional d'investissement prend en charge;
 - Il fédère et articule l'approche par les investissements et l'approche par les instruments de politique publique (réglementations, incitations, etc.);
 - Il fédère autour de questions clés communes les approches développées dans les différentes composantes du PRIA : (i) l'amélioration de la gestion de l'eau; (ii) la gestion améliorée des autres ressources naturelles partagées; (iii) le développement durable des exploitations agricoles; (iv) le développement des filières agricoles et la promotion des marchés; (v) la prévention et la gestion des crises alimentaires et des autres calamités naturelles; (vi) le renforcement institutionnel.
- 21 L'élaboration du Plan Régional d'Investissement s'est fortement inspirée des actions identifiées dans le cadre de ces composantes et processus, ainsi que des programmes déjà en cours dans la région. Alors que l'évaluation des besoins financiers relatifs aux six composantes du PRIA s'élevaient à plus de 10 milliards de dollars, le recentrage du Plan régional d'investissement sur un ensemble de priorités régionales permet d'engager un ensemble cohérent d'activités plus compatible avec les ressources mobilisables, les capacités institutionnelles et humaines de mise en œuvre, au cours des premières années.
- 22 En ce qui concerne la problématique de l'information, considérée comme une priorité essentielle, l'ensemble du système régional d'information AGRIS est intégré dans la composante du Plan centrée sur l'amélioration de l'environnement global du secteur agricole. Cela se justifie aussi au regard des besoins de pilotage et de suivi évaluation de la politique et des programmes qui nécessitent une amélioration sensible de la production et du traitement de l'information aux échelles nationales et régionales.

3 Description du Plan Régional

3.1 Les objectifs globaux et spécifiques

- 23 L'objectif général du plan régional d'investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs est de « moderniser l'agriculture pour la souveraineté et la sécurité alimentaires dans une perspective d'intégration régionale ».
- 24 Il a pour finalité l'accélération de la croissance économique pour réduire la pauvreté, contribuer à une meilleure répartition de la richesse et assurer la préservation des ressources naturelles et de l'environnement.
- 25 Il est structuré autour de trois objectifs spécifiques : (i) la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaire; (ii) la promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional; et (iii) la réduction de la vulnérabilité et la promotion de l'accès durable des populations à l'alimentation.

3.2 Présentation synthétique

3.2.1 *la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaire*

- 26 L'atteinte de la souveraineté alimentaire régionale requiert de travailler en priorité sur des produits : (i) pour lesquels la région dispose d'un potentiel de production important; (ii) qui correspondent à l'évolution des habitudes alimentaires des populations; (iii) et qui font l'objet d'importations extrarégionales importantes qui peuvent être substituées par la valorisation des complémentarités des bassins de production et la promotion des échanges régionaux.
- 27 L'ensemble des produits alimentaires (mil/sorgho, maïs et riz, racines et tubercules, fruits et légumes, produits animaux, etc.) concourt à la souveraineté alimentaire. Cependant, au regard des trois critères précédents, la priorité est donnée aux filières alimentaires stratégiques : riz-maïs-manioc d'une part; bétail-viandes et produits dérivés d'autre part, et enfin les produits halieutiques.
- 28 La préoccupation qui sous-tend ce premier objectif spécifique est d'accompagner toutes les initiatives et stratégies régionales de développement des filières agro-alimentaires afin d'améliorer les revenus des populations rurales, de réduire la dépendance alimentaire des États membres de la CEDEAO et de moderniser les systèmes de production. Il est structuré autour de trois résultats :
 - *Résultat 1.1* : Les produits alimentaires concourant à la souveraineté alimentaire : riz-maïs-manioc sont promus. Ce résultat intègre les activités d'appui : (i) à la modernisation des exploitations agricoles familiales et à l'intensification durable des systèmes de production; (ii) au développement de l'irrigation; (iii) à la structuration et l'organisation des chaînes de valeur; (iv) à la promotion de la transformation et de la valorisation des produits.
 - *Résultat 1.2* : Les filières bétail, viande et lait sont promues. Ce résultat comprend

principalement les activités d'appui ayant trait : (i) à l'adaptation et à la sécurisation des différents systèmes d'élevage; (ii) à la gestion de la mobilité transnationale des troupeaux et la prévention-régulation des conflits sur l'usage des ressources; (iii) à la structuration et l'organisation des filières ou chaînes de valeur; (iv) à la promotion de la transformation et de la valorisation des produits.

- *Résultat 1.3* : Une politique et des stratégies de gestion durable des ressources halieutiques sont définies et mises en œuvre. Deux activités concourent à l'atteinte de ce résultat : (i) la mise en cohérence des stratégies de gestion du secteur de la pêche; et (ii) l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'aquaculture.

3.2.2 *La promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional*

- 29 Qu'il s'agisse de l'environnement économique et commercial ou de l'environnement physique, des mutations majeures affectent le développement agricole régional. Cet objectif spécifique a un caractère plus global que le précédent en ce sens qu'il vise à mettre en œuvre un certain nombre d'activités qui permettent d'améliorer l'environnement de l'ensemble du secteur, quelles que soient les productions et les zones agro-écologiques. Elles ont donc une portée générale et permettent de ne pas repousser à des plans d'investissements ultérieurs l'ensemble des appuis aux sous-secteurs jugés non prioritaires dans le cadre du premier objectif spécifique.
- 30 Ce sous-programme vise la construction d'un environnement commercial, physique, informationnel et institutionnel favorable à une transformation massive des systèmes de production et des filières agricoles en Afrique de l'Ouest. Il comporte quatre résultats :
 - *Résultat 2.1* : L'environnement commercial des filières agro-alimentaires est amélioré. Trois activités majeures concourent à l'atteinte de ce résultat : (i) la promotion du commerce régional des produits vivriers; (ii) le développement des infrastructures de commerce adaptées aux produits agricoles et (iii) l'adaptation et la mise en œuvre des nouvelles dispositions commerciales aux frontières de l'espace CEDEAO.
 - *Résultat 2.2* : Des mécanismes d'adaptation à la variabilité et au changement climatiques et de gestion intégrée des ressources partagées sont mis en place au niveau régional. Ce résultat est décliné en deux activités : (i) le renforcement de la recherche régionale pour adapter la production agricole à la variabilité et aux changements climatiques; (ii) le renforcement des capacités de gestion intégrée des ressources naturelles partagées; et (iii) la mise en place des mécanismes assurantiels pour les risques climatiques et environnementaux.
 - *Résultat 2.3* : Un système d'information et d'aide à la décision est opérationnel et permet d'assurer le suivi : (i) du contexte environnemental, macro économique et des politiques agricoles; (ii) des systèmes productifs et de la situation alimentaire et nutritionnelle; et (iii) des échanges régionaux de produits agricoles et alimentaires.
 - *Résultat 2.4* : Un cadre sous-régional permettant le renforcement des capacités institutionnelles et humaines est établi. L'activité porte sur le soutien régional aux initiatives de renforcement des capacités des acteurs.

3.2.3 *La réduction de la vulnérabilité et la promotion de l'accès durable des populations à l'alimentation*

- 31 Le développement des productions alimentaires régionales requiert une meilleure rémunération des producteurs et des autres agents des filières, tout en recherchant une amélioration de la compétitivité des produits pour réduire le coût de l'alimentation pour l'ensemble des consommateurs ouest-africains. À court terme, la variabilité des prix induite par l'environnement mondial et la stratégie de promotion des produits régionaux sont de nature à renforcer les difficultés d'accès à l'alimentation des populations vulnérables. Des interventions dans ce domaine se justifient : (i) au regard des objectifs de sécurité alimentaire¹ poursuivis par la Communauté régionale et internationale; et (ii) pour compenser les chocs à court terme de la politique de développement agricole et de promotion de la souveraineté alimentaire, vis-à-vis de la population affectée par les difficultés d'accès économique à l'alimentation.
- 32 L'objectif global de ce troisième sous-programme est de contribuer à assurer la couverture des besoins alimentaires des populations vulnérables et à réduire la vulnérabilité structurelle des populations tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Il est structuré autour de trois résultats :
- *Résultat 3.1* : Le cadre régional harmonisé d'analyse des causes structurelles de la vulnérabilité et des instruments permettant de la réduire est actualisé et mis en œuvre. L'activité « appui à la définition d'une approche commune de la vulnérabilité et des instruments d'intervention » doit permettre d'atteindre ce résultat.
 - *Résultat 3.2* : Le dispositif de suivi de la vulnérabilité et de prévention des crises alimentaires est amélioré et adapté. Deux activités concourent à la réalisation de ce résultat : (i) l'adaptation/création de dispositifs de prévention intégrant l'évolution de l'ampleur et de la nature des risques; (ii) le développement de la capacité d'aide à la décision pour la prévention des crises et le ciblage des interventions.
 - *Résultat 3.3* : Des instruments régionaux d'appui à la capacité nationale de prévention et de gestion des crises alimentaires et de réduction de la vulnérabilité des populations pauvres sont mis en œuvre. Quatre activités sont prévues à ce titre : (i) la conception du plan de contingence régional; (ii) le renforcement des stocks nationaux et la constitution du stock régional de sécurité alimentaire; (iii) l'appui aux initiatives nationales « innovantes » de filets sociaux de sécurité; et (iv) l'harmonisation des méthodologies d'évaluation des impacts des filets sociaux et le soutien aux évaluations dans une perspective de capitalisation régionale.

1. La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active (Extrait de la Déclaration adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation, Rome, Novembre 1996).

Tableau 1 – Vue d'ensemble de la logique d'intervention

Objectifs spécifiques	Résultats attendus
O.S. no.1 : Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires	<p>Résultat 1.1 : L'Afrique de l'Ouest assure la majeure partie de ses besoins en produits alimentaires de base à travers la promotion de la culture du riz, du maïs et du manioc.</p> <p>Résultat 1.2 : Les importations régionales en produits et sous-produits animaux sont diminuées substantiellement à travers la promotion des systèmes d'élevage et des filières de produits animaux.</p> <p>Résultat 1.3 : Une politique et des stratégies de gestion durable des ressources halieutiques sont définies et mises en œuvre.</p>
O.S. no.2 : Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional	<p>Résultat 2.1 : L'environnement commercial des filières agro-alimentaires est amélioré.</p> <p>Résultat 2.2 : Des mécanismes d'adaptation à la variabilité et au changement climatiques et de gestion intégrée des ressources partagées sont mis en place au niveau régional.</p> <p>Résultat 2.3 : Un système d'information et d'aide à la décision est opérationnel.</p> <p>Résultat 2.4 : Les capacités des institutions et des acteurs régionaux sont renforcées.</p>
O.S. no.3 : Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion de l'accès durable à l'alimentation	<p>Résultat 3.1 : Un cadre régional harmonisé d'analyse des causes structurelles de la vulnérabilité et des instruments permettant de la réduire est actualisé et mis en œuvre.</p> <p>Résultat 3.2 : Le dispositif de suivi de la vulnérabilité et de prévention des crises alimentaires est amélioré et adapté.</p> <p>Résultat 3.3 : Des instruments régionaux d'appui à la capacité nationale de prévention et de gestion des crises alimentaires et de réduction de la vulnérabilité des populations pauvres sont mis en œuvre.</p>
Pilotage, mécanisme de financement et dispositif de suivi-évaluation	

4 Logique d'intervention

- 33 Les tableaux suivants détaillent les activités et actions programmées pour chaque objectif spécifique. L'annexe du document complet reprend l'intégralité du cadre logique, y compris les indicateurs objectifs vérifiables.

Tableau 2 Logique d'intervention de l'objectif spécifique n°1 : Première partie (riz, maïs, manioc)

O.S. no.1 : Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires			
Résultats attendus	Activités	Actions	
Résultat 1.1 : L'Afrique de l'ouest assure la majeure partie de ses besoins en produits alimentaires de base à travers la promotion de la culture du riz, du maïs et du manioc	<p>Activité 1.1.1 : Appuyer la modernisation des exploitations agricoles familiales et l'intensification durable des systèmes de production</p> <p>Activité 1.1.2 : Améliorer l'irrigation</p> <p>Activité 1.1.3 : Appuyer la structuration des filières</p> <p>Activité 1.1.4 : Promouvoir la transformation et la valorisation des produits</p>	<p>Action 1.1.1.1 : Mise en place d'un mécanisme de cofinancement de subvention des engrais</p> <p>Action 1.1.1.2 : Mise en place d'un mécanisme de cofinancement de subvention de petit matériel innovant</p> <p>Action 1.1.1.3 : Renforcement du réseau de distribution d'intrants</p> <p>Action 1.1.1.4 : Mise en place d'un mécanisme de garantie des crédits intrants</p> <p>Action 1.1.1.5 : Création et diffusion de nouvelles semences</p> <p>Action 1.1.1.6 : Évaluation d'un impact des programmes spéciaux ainsi que des politiques fiscales et tarifaires sur l'intensification</p> <p>Action 1.1.1.7 : Réglementation sur les intrants agricoles (engrais, produits phytosanitaires, semences) et appui à leur application</p> <p>Action 1.1.1.8 : Promotion de la production locale d'engrais</p> <p>Action 1.1.1.9 : Sécurisation du foncier</p> <p>Action 1.1.2.1 : Diffusion des bonnes pratiques pour la petite et grande irrigation</p> <p>Action 1.1.3.1 : Appui aux réseaux régionaux d'organisations de producteurs et interprofessions</p> <p>Action 1.1.3.2 : Appui au commerce interrégional des produits vivriers</p> <p>Action 1.1.4.1 : Réglementation, normalisation et certification des produits et formation des acteurs</p> <p>Action 1.1.4.2 : Diffusion de nouvelles technologies adaptées de transformation</p>	

Tableau 3 – Logique d'intervention de l'objectif spécifique n°1 : Deuxième partie (bétail, viande, lait, ressources halieutiques)

O.S. no.1 : Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires			
Résultats attendus	Activités	Actions	
Résultat 1.2 : Les importations régionales en produits et sous-produits animaux sont diminuées	Activité 1.2.1 : Promouvoir les filières animales bétail viande	Action 1.2.1.1 : Promotion de la santé animale	
	Activité 1.2.2 Faciliter la mobilité transnationale et la prévention des conflits	Action 1.2.1.2 : Promotion de la production d'aliments du bétail et accessibilité	
	Activité 1.2.3 : Appuyer la structuration des filières de productions animales régionales	Action 1.2.2.1 : Matérialisation des axes transfrontaliers et aménagement des parcours	
		Action 1.2.2.2 : Adaptation des textes sur la transhumance transnationale, appui à leur vulgarisation et contrôle de leur application	
Résultat 1.3 : Une politique et des stratégies de gestion durable des ressources halieutiques sont définies et mises en œuvre	Activité 1.3.1. Assurer la cohérence des stratégies de gestion du secteur de la pêche	Action 1.2.2.3 : Mise en place d'un cadre régional de prévention des conflits	
	Activité 1.3.2 : Assurer la gestion durable des ressources halieutiques maritimes et continentales	Action 1.2.3.1 : Promotion des marchés autogérés	
		Action 1.2.3.2 : Renforcement de l'organisation de l'interprofession et structuration des filières	
		Action 1.2.3.3 : Promotion de la transformation et valorisation des produits animaux	
		Action 1.3.1.1 : Formulation d'une politique régionale de la pêche	
		Action 1.3.1.2 : Harmonisation des textes réglementaires en matière de pêche	
		Action 1.3.2.1 : Appui à la réalisation de travaux de construction d'infrastructures d'aménagement des cours et plans d'eaux	
		Action 1.3.2.2 : Sécurisation des ressources halieutiques tant maritimes que continentales	
		Action 1.3.2.3 : Amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'aquaculture et de la pisciculture	
		Action 1.3.2.4 : Accompagnement de la structuration et de la professionnalisation des acteurs	

Tableau 4 – Logique d'intervention de l'objectif spécifique n°2 : Première partie (environnement commercial)

O.S. no.2 : Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional			
Résultats attendus	Activités	Actions	
<p>Résultat 2.1 : L'environnement commercial des filières agro-alimentaires est amélioré</p>	<p>Activité 2.1.1 : Promouvoir le commerce intra-régional des produits agricoles et agroalimentaires</p>	<p>Action 2.1.1.1 : Facilitation du financement du commerce transfrontalier des produits agricoles et agroalimentaires</p>	
		<p>Action 2.1.1.2 : Concertation sur les transactions transfrontalières pour gérer les risques de change</p>	
		<p>Action 2.1.1.3 : Définition et application de normes régionales sur la commercialisation des produits agroalimentaires</p>	
		<p>Action 2.1.1.4 : Facilitation de la création de bourses régionales de produits vivriers et de fret</p>	
<p>Activité 2.1.2 : Développer les infrastructures de commerce adaptées aux produits agricoles</p>		<p>Action 2.1.1.5 : Amélioration des conditions de la circulation des denrées dans la sous-région</p>	
		<p>Action 2.1.1.6 : Prévention et lutte contre la volatilité des prix</p>	
		<p>Action 2.1.2.1 : Promotion et équipement des marchés transfrontaliers</p>	
<p>Activité 2.1.3 : Mettre en place des instruments incitatifs et efficaces aux frontières</p>		<p>Action 2.1.3.1 : Mise en place d'une mesure de sauvegarde à l'importation</p>	
		<p>Action 2.1.3.2 : Réforme du Comité de gestion du TEC et mise en place d'un mécanisme de concertation sur les négociations commerciales</p>	
		<p>Action 2.1.3.3 : Appui aux États pour l'harmonisation du système douanier et la formation des douaniers</p>	

Tableau 5 – Logique d’intervention de l’objectif spécifique n°2 : Deuxième partie (variabilité et changement climatiques; gestion des ressources partagées)

O.S. no.2 : Promotion d’un environnement global favorable au développement agricole régional			
Résultats attendus	Activités	Actions	
<p>Résultat 2.2 : Des mécanismes d’adaptation à la variabilité et au changement climatiques et de gestion intégrée des ressources partagées sont mis en place au niveau régional</p>	<p>Activité 2.2.1 : Renforcer la recherche régionale pour adapter la production agricole à la variabilité et au changement climatiques</p>	<p>Action 2.2.1.1 : Amélioration des connaissances sur les variations et changements climatiques et leurs impacts sur le secteur agricole</p>	
		<p>Action 2.2.1.2 : Développement de techniques et technologies d’adaptation aux changements climatiques</p>	
	<p>Activité 2.2.2 : Renforcer les capacités de gestion intégrée des ressources naturelles partagées</p>	<p>Action 2.2.1.3 : Capitalisation et diffusion des techniques et technologies adaptées aux changements climatiques</p>	
		<p>Action 2.2.1.4 : Mise en place d’un système de veille et d’information sur les négociations internationales sur les changements climatiques</p>	
		<p>Action 2.2.2.1 : Gestion intégrée des ressources en eau dans les grands bassins fluviaux</p>	
		<p>Action 2.2.2.2 : Gestion des écosystèmes forestiers intégrés</p>	
		<p>Action 2.2.3.1 : Capitalisation des expériences sur les assurances agricoles</p>	
		<p>Action 2.2.3.2 : Réalisation d’études de faisabilité de mécanismes assurantiels</p>	
		<p>Action 2.2.3.3 : Appui à la mise en place d’expériences pilotes d’assurances agricoles</p>	

Tableau 6 – Logique d'intervention de l'objectif spécifique n°2 : Troisième partie (Système d'information et d'aide à la décision; renforcement des capacités)

O.S. no.2 : Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional			
Résultats attendus	Activités	Actions	
Résultat 2.3 : Un système d'information et d'aide à la décision est opérationnel	Activité 2.3.1 : Assurer le suivi de l'environnement écologique et macroéconomique	Action 2.3.1.1 : Mise en place d'un dispositif coordonné de suivi écologique Action 2.3.1.2 : Mise en place d'un dispositif de suivi du contexte macro-économique et des politiques agricoles	
	Activité 2.3.2 : Renforcer les dispositifs de suivi des systèmes productifs et de la situation alimentaire et nutritionnelle	Action 2.3.2.1 : Renforcement des dispositifs nationaux de suivi annuel de la campagne agro-sylvo-pastorale Action 2.3.2.2 : Analyse des tendances d'évolution de la production, pour les principaux produits et les différents bassins de production Action 2.3.2.3 : Mise en place d'un dispositif d'alerte régional précoce pour les crises fourragères et hydriques Action 2.3.2.4 : Analyse des tendances d'évolution de la vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle	
	Activité 2.3.3 : Renforcer les dispositifs de suivi des échanges régionaux de produits agricoles et alimentaires	Action 2.3.3.1 : Renforcement des dispositifs de production et de diffusion d'information sur les marchés et les opportunités d'échange Action 2.3.3.2 : Réalisation d'analyses périodiques sur l'intérêt et les performances des chaînes de valeur émergentes d'intérêt régional	
Résultat 2.4 : Les capacités des institutions et des acteurs régionaux sont renforcées	Activité 2.4.1 : Renforcer les capacités institutionnelles des acteurs de la région	Action 2.4.1.1 : Appui aux Institutions de recherche et de formation	
		Action 2.4.1.2 : Appui aux organisations socioprofessionnelles régionales	

Tableau 7 – Logique d'intervention de l'objectif spécifique n°3 : Première partie (Cadre régional harmonisé; dispositif de suivi de la vulnérabilité)

O.S. no.3 : Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion de l'accès durable à l'alimentation			
Résultats attendus	Activités	Actions	
Résultat 3.1 : Un cadre régional harmonisé d'analyse des causes structurelles de la vulnérabilité et des instruments permettant de la réduire est actualisé et mis en œuvre	Activité 3.1.1 : Appuyer la définition d'une approche commune et des instruments d'intervention en faveur de l'accès à l'alimentation des personnes vulnérables	Action 3.1.1.1 : Évaluation et capitalisation des expériences de filets sociaux en milieu urbain	
		Action 3.1.1.2 : Évaluation et capitalisation des expériences de filets sociaux en milieu rural	
		Action 3.1.1.3 : Identification des instruments nécessitant une harmonisation à l'échelle régionale	
		Action 3.1.1.4 : Appui à l'élaboration de stratégies nationales en faveur de l'accès à l'alimentation et la réduction de la vulnérabilité	
		Action 3.1.1.5 : Appui à l'intégration des filets de sécurité alimentaire au sein des stratégies nationales de réduction de la pauvreté	
	Activité 3.2.1 : Adapter le dispositif de prévention et gestion des crises à l'évolution du contexte et des facteurs de risque alimentaire	Action 3.2.1.1 : Adaptation d'une méthodologie d'analyse de la vulnérabilité fondée sur les systèmes de vie des ménages	
		Action 3.2.1.2 : Consolidation des dispositifs de veille nutritionnelle	
		Action 3.2.1.3 : Renouvellement de l'approche géographique des déterminants de l'insécurité alimentaire pour permettre un ciblage plus précis des filets de sécurité	
		Action 3.2.1.4 : Renforcement des compétences au niveau national et régional pour la collecte et le traitement des données primaires	
Résultat 3.2 : Le dispositif de suivi de la vulnérabilité et de prévention des crises alimentaires est amélioré et adapté	Activité 3.2.2 : Développer la capacité d'aide à la décision pour la prévention des crises au niveau Communautaire et le ciblage des interventions	Action 3.2.2.1 : Renforcement des capacités d'analyse et d'aide à la décision aux niveaux national et régional et amélioration de l'interface entre les dispositifs d'information et les instances de décision de la CEDEAO	
		Action 3.2.2.2 : Renforcement des dispositifs nationaux et régionaux de concertation et coordination sur la situation alimentaire et les réponses aux crises	

Tableau 8 – Logique d’intervention de l’objectif spécifique n°3 : Deuxième partie
(Instruments régionaux de prévention-gestion des crises et de réduction de la vulnérabilité)

O.S. no.3 : Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion de l'accès durable à l'alimentation			
Résultats attendus	Activités	Actions	
<p>Résultat 3.3 : Des instruments régionaux d'appui à la capacité nationale de prévention/ gestion des crises alimentaires et de réduction de la vulnérabilité des populations pauvres sont mis en œuvre</p>	<p>Activité 3.3.1 : Concevoir un plan de contingence régional</p>	<p>Action 3.3.1.1 : Appui à l'élaboration de plans de contingence nationaux de gestion des crises alimentaires</p> <p>Action 3.3.1.2 : Définition du plan de contingence régional</p>	
	<p>Activité 3.3.2 : Renforcer les stocks nationaux et constituer le stock régional de sécurité alimentaire</p>	<p>Action 3.3.2.1 : Renforcement des capacités nationales en matière de stockage public de sécurité</p> <p>Action 3.3.2.2 : Renforcement de la coopération entre les pays en matière de stocks de sécurité</p> <p>Action 3.3.2.3 : Mise en place progressive du stock régional de sécurité</p>	
	<p>Activité 3.3.3 : Appuyer les initiatives nationales « innovantes » de filets sociaux de sécurité</p>	<p>Action 3.3.3.1 : Définition de critères d'éligibilité et de la procédure d'instruction</p> <p>Action 3.3.3.2 : Cofinancement des opérations nationales de filets sociaux</p>	
	<p>Activité 3.3.4 : Harmoniser les méthodologies d'évaluation des impacts des filets sociaux et soutien aux évaluations dans une perspective de capitalisation régionale</p>	<p>Action 3.3.4.1 : Renforcement des capacités en suivi-évaluation du dispositif PREGEC</p>	

5 Coût et plan de financement

- 34 Cette section expose la démarche de conception du plan de financement, la structure du budget, l'estimation des besoins et les sources de financement.
- 35 La difficulté d'effectuer un état des lieux complet et détaillé des programmes régionaux ou multinationaux existants, en raison de la dispersion de l'information et de l'absence de « centralisation » tant au niveau de la CEDEAO que des partenaires au développement ne permet pas de définir le gap entre le coût global et les besoins réels.

5.1 La démarche de conception du plan de financement

- 36 L'élaboration en 2008-2009 des composantes du PRIA a reposé sur un costing classique. Il s'est agi de définir un programme d'action pour chacune des six composantes et d'en évaluer le coût. Le montant global des ressources nécessaires a été évalué à plus de 10 milliards de dollars pour les cinq ans.
- 37 Lors de la conception des programmes mobilisateurs, l'évaluation des ressources financières nécessaires a reposé sur une approche très différente. Le calibrage financier global du programme a été établi en fonction : (i) des capacités d'absorption des ressources par la CEDEAO et ses partenaires régionaux impliqués dans la mise en œuvre de l'ECOWAP, compte tenu de leurs capacités institutionnelles, humaines et de gestion financière; (ii) des capacités de mobilisation des ressources internes (sur budget de la CEDEAO) et externes (partenaires financiers).
- 38 Cette approche a permis de calibrer le programme régional autour d'un volume financier de l'ordre de 900 millions de dollars pour les 5 prochaines années. Par conséquent, il a été convenu de hiérarchiser les actions proposées dans les composantes du PRIA et de focaliser le plan régional d'investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs de l'ECOWAP/PDDAA sur un ensemble de domaines et d'actions prioritaires au regard :
- Des principes directeurs de l'ECOWAP, en particulier en termes de responsabilités respectives des États et de la Communauté régionale;
 - De l'objectif d'une transformation massive et rapide du secteur agricole, en agissant sur les principaux leviers de cette transformation.
- 39 La nature des dépenses prévues dans le plan régional d'investissements conduit à distinguer :
- Des investissements matériels en particulier dans les infrastructures à vocation régionale;
 - Des investissements immatériels destinés à améliorer l'environnement des acteurs du secteur agricole et leurs capacités à s'investir dans la transformation de l'agriculture;
 - Des instruments incitatifs régionaux ciblés sur les agents économiques et financiers, destinés à orienter le développement agricole dans le sens souhaité par la Communauté régionale et à accompagner les réformes de politiques agricoles nationales;

- Des instruments de solidarité ciblés sur les plus pauvres.

5.2 La structure du budget

- 40 Le budget comprend deux grandes rubriques :
- Le pilotage et le suivi-évaluation du plan régional d'investissement ;
 - Les activités proprement dites du plan régional d'investissement.
- 41 La mise en place des organes de pilotage, suivi-évaluation de la politique requière des ressources humaines et financières spécifiques. Les dépenses correspondantes ne sont pas intégrées dans les activités du Plan régional mais relèvent d'une rubrique spécifique en raison de leur caractère transversal à l'ensemble des trois programmes mobilisateurs. Par conséquent la première rubrique comprend :
- Le budget de l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA), en particulier : (i) le financement de la mise en place de l'ARAA ; (ii) le coût du personnel ; (iii) les coûts de fonctionnement ;
 - Le financement du dispositif de suivi-évaluation ;
 - Le renforcement des capacités institutionnelles non fongibles dans les activités : (i) le renforcement du personnel du Département chargé de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau (DAERE) ; (ii) le fonctionnement du Comité inter-départements pour l'Agriculture et l'Alimentation et du Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation ; et (iii) les appuis institutionnels aux institutions et acteurs régionaux en vue de renforcer leurs capacités de mise en œuvre.

5.3 L'estimation des besoins de financement par résultats, activités et actions

- 42 Les tableaux ci-après présentent les besoins de financement, en US \$ pour les 5 ans, agrégés par résultat attendu et par activité. Les budgets détaillés sont disponibles dans le document complet.

Tableau 9 – Estimation des coûts du plan régional : détails par activités (US \$)

O.S.	Résultats attendus (formulation abrégée)	Principales activités
O.S. no. 1 (399)	<p>1.1 : Systèmes de production et filières riz, maïs et manioc (247)</p> <p>1.2 : Systèmes d'élevage et filières bétail, viande et lait (92)</p> <p>1.3 : Politique et stratégies de gestion durable des ressources halieutiques (60)</p>	<p>Modernisation des exploitations et intensification durable de la production (222). Renforcement de l'irrigation (5). Structuration des filières (10). Transformation et valorisation des produits (10).</p> <p>Promotion des filières (20). Renforcement de la mobilité transnationale et prévention des conflits (52). Structuration des filières (20).</p> <p>Mise en cohérence des stratégies de gestion du secteur de la pêche (10). Gestion durable des ressources halieutiques (50).</p> <p>Mise en place d'instruments aux frontières (6,6).</p> <p>Promotion du commerce intra-régional (59,8). Développement des infrastructures de commerce (29).</p>
O.S. no. 2 (282,8)	<p>2.1 : Environnement commercial des filières agro-alimentaires (95,4)</p> <p>2.2 : Mécanismes d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques. Gestion intégrée des ressources partagées (64,5)</p> <p>2.3 : Système d'information et d'aide à la décision (AGRIS) (63,9)</p> <p>2.4 : Renforcement des capacités (59)</p>	<p>Renforcement de la recherche agricole (33). Renforcement des capacités de gestion intégrée des ressources naturelles partagées (18). Mise en place de mécanismes assurantiels (13,5).</p> <p>Suivi de l'environnement écologique et macroéconomique (35). Suivi des systèmes productifs et de la situation alimentaire et nutritionnelle (23). Suivi des échanges régionaux (5,9).</p> <p>Renforcement des capacités des institutions de recherche et de formation (28) et des capacités des organisations socioprofessionnelles (31).</p> <p>Définition d'une approche commune : analyse et instruments (12,3).</p>
O.S. no. 3 (176,2)	<p>3.1 : Cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité (12,3)</p> <p>3.2 : Dispositif de suivi de la vulnérabilité et de prévention des crises alimentaires (50,5)</p> <p>3.3. Instruments régionaux de prévention/gestion des crises alimentaires et de réduction de la vulnérabilité (113,4)</p>	<p>Adaptation du dispositif de prévention et gestion des crises à l'évolution du contexte (17,5). Développement des capacités d'aide à la décision (33).</p> <p>Conception du plan de contingence régional (4,2). Renforcement des stocks nationaux et constitution du stock régional (57,1). Appui aux initiatives nationales innovantes de filets sociaux (50,1). Harmonisation des méthodes d'évaluation des filets sociaux (2).</p>
Pilotage, mécanisme de financement et dispositif de suivi-évaluation (40 millions USD)		

5.4 Les sources de financement

- 43 Quatre principales sources de financement sont identifiées :
- Les ressources propres de la CEDEAO. Celle-ci s'est engagée à contribuer au moins à hauteur de 15 % à la constitution du fonds régional et le financement du programme (150 millions de \$ sur cinq ans). Elle n'exclut pas d'accroître les ressources consacrées à l'agriculture lors des discussions budgétaires des 4 dernières années du plan, en relation avec l'importance du secteur dans l'économie régionale, avec les retombées du secteur agricole sur les autres secteurs de l'économie régionale, et enfin en relation avec la capacité d'absorption du Département au sein de la Commission de la CEDEAO.
 - Les contributions sur dons des Partenaires Techniques et Financiers avec trois options : (i) les contributions mutualisées dans le fonds régional; (ii) les contributions hébergées au sein du fonds, non mutualisées, mais dont les modalités de gestion respectent les principes du Fonds régional et, (iii) les contributions mobilisées en dehors du canal du fonds régional, en raison des contraintes particulières des agences d'aide.
 - Les contributions sur dons des fondations privées avec les trois mêmes options.
 - Les contributions sous forme de fonds de garantie émanant soit des Partenaires Techniques et Financiers, soit des fondations, soit des institutions financières.
- 44 Le secteur bancaire (banques commerciales et banques de développement) est aussi un contributeur important au financement des investissements régionaux. Cependant ses ressources ne sont pas canalisées à travers le fonds mais directement auprès des opérateurs investisseurs. Par ailleurs le secteur bancaire pourra être mobilisé pour gérer certaines enveloppes du fonds régional ou des opérations de subventions.
- 45 Enfin, les acteurs privés, y compris les producteurs et leurs organisations sont en réalité les principaux contributeurs aux activités du programme. Ces contributions indirectes, difficiles à évaluer ne sont cependant pas formellement intégrées dans le plan de financement.

6 Analyse économique et financière

- 46 L'analyse économique et financière du plan régional d'investissement n'a pas encore été conduite en raison de la brièveté des délais impartis à l'élaboration de ce plan. Seules quelques actions ont fait l'objet d'une première estimation économique et financière de leurs effets (voir encadré).
- 47 L'analyse économique et financière du plan régional constituera un exercice au moins aussi complexe que celle des plans nationaux, en raison de la multiplicité des domaines et des échelles d'intervention, de la diversité des modalités d'action et de la pluralité des bénéficiaires.
- 48 Il existe plusieurs types d'effets pour lesquels une analyse économique et financière du plan régional sera pertinente. Il s'agit notamment :
- Des effets « multiplicateurs » : par exemple, les subventions aux intrants permettront non seulement un accroissement de la production agricole, mais aussi une augmentation de la valeur ajoutée créée par les agents situés en aval de la production.
 - Des effets de diminution de l'incertitude pesant sur l'activité des agents économiques, à travers soit une réduction de l'occurrence des risques, soit une meilleure couverture des effets de ceux-ci. Par exemple, plusieurs des actions prévues par le plan régional contribueront à atténuer l'instabilité des prix des intrants et des produits agricoles (cf. le premier résultat attendu de l'objectif spécifique n°2). D'autres actions aboutiront à une meilleure protection des producteurs vis-à-vis des conséquences des aléas climatiques (cf. l'action 2.2.3 de l'objectif spécifique n°2). Au total, la mise en œuvre du plan régional dans son ensemble permettra à tous les agents du secteur agricole d'exercer leur activité avec davantage de prévisibilité.
- 49 Le plan régional engendrera de nombreux autres effets pour lesquels une analyse économique et financière serait de portée limitée. Il s'agit en particulier des effets en termes :
- De viabilité des institutions (locales, nationales, régionales) en charge de la mise en œuvre des différentes actions;
 - D'atténuation des conflits dans l'accès aux ressources (ou dans l'usage de celles-ci);
 - De minimisation des crises alimentaires;
 - De renforcement de l'intégration régionale.
- 50 Pour cette seconde catégorie d'effets, le dispositif de suivi-évaluation du plan s'attachera à concevoir et appliquer des outils spécifiques.

Analyse économique et financière des actions 1.1.1.1 (« mise en place d'un mécanisme de cofinancement de subvention des engrais) et 1.1.1.3 (« renforcement du réseau de distribution des intrants »)

- a. L'impact des subventions aux intrants dépendra de nombreux facteurs dont l'implication financière des États dans le programme, les taux de subvention retenus, la qualité du ciblage des bénéficiaires, les effets de l'engrais sur les rendements, l'utilisation des intrants par le producteur selon les différentes cultures, etc.
- b. Les hypothèses suivantes ont été retenues pour l'analyse économique et financière :
- Le taux de subvention de l'engrais est de 30 % du prix du marché;
 - 1,3 million de tonnes d'engrais sont subventionnées durant les 5 ans du plan;
 - Les subventions sont bien ciblées vers des agriculteurs qui n'utilisaient préalablement pas d'engrais;
 - La répartition de l'engrais subventionné selon les cultures est : 40 % sur le manioc, 35 % sur le maïs et 25 % sur le riz;
 - La production supplémentaire par kg d'engrais utilisé est de 31 kg pour le manioc, 9 kg pour le maïs et 18 kg pour le riz.
- c. Sur la base de ces hypothèses, les principaux effets seront :
- Une augmentation de la production en 5 ans de 33 % pour le manioc, de 34 % pour le maïs et de 74 % pour le riz. Pour l'ensemble de ces trois produits, cela représente une augmentation globale de 38 % en 5 ans, soit une moyenne de 7 % par an. Un tel taux permettra d'atteindre l'objectif fixé par la déclaration d'Abuja.
 - La création d'une valeur ajoutée supplémentaire de l'ordre de 1 milliard de \$ par an, dont 80 % en faveur des ménages ruraux, induisant ainsi une « croissance pro-pauvre » créatrice d'emplois.
 - Un taux de rentabilité interne (TRI) pour les États et pour la Communauté de l'ordre de 15 %. L'obtention de ce taux suppose que les prélèvements le long des filières soient de 5 % (taxes de marché, impôts prélevés sur les revenus des transformateurs, transporteurs, commerçants...) et que les consommations d'engrais se maintiennent après l'arrêt des subventions.
- d. D'autre part, l'élargissement du marché des intrants et l'amélioration de la concurrence réduiront les marges et les coûts de distribution ce qui entraînera une diminution de 10 % du prix de détail des intrants et, en conséquence, une incitation à l'augmentation de leur utilisation.
- e. La bonne rentabilité du programme s'explique principalement par la forte réponse des rendements à l'augmentation des intrants en situation de sous-utilisation des engrais. La réponse aux engrais diminuera ensuite progressivement à mesure que la dose d'application approche de l'optimum (loi des rendements décroissants). Le risque majeur de ce volet du plan régional est que les bénéficiaires soient mal ciblés et qu'ils se limitent à un « effet d'aubaine », ne profitant pas de la subvention pour augmenter durablement leurs consommations d'intrants.

7 Mécanisme de mise en œuvre

- 51 Parallèlement à la conception du Plan Régional d'Investissement, la Commission de la CEDEAO a conçu l'architecture institutionnelle permettant sa mise en œuvre. Des travaux complémentaires seront conduits dans les prochains mois pour finaliser le dispositif et le mettre en place.

7.1 Gouvernance et pilotage de l'ECOWAP/PDDAA

- 52 La gouvernance de l'ECOWAP/PDDAA est une question centrale et déterminante sur le plan des résultats à attendre du plan régional d'investissement. Elle est aussi très complexe pour les raisons suivantes :
- Le secteur agricole recouvre de nombreux sous-secteurs ou domaines inter-reliés : les productions végétales et l'élevage, l'intensification et les enjeux environnementaux, le foncier et la modernisation des exploitations, etc. La prise en charge de ces interrelations complexes est un enjeu décisif.
 - Le secteur agricole est fortement inter-relié avec le reste de l'économie. La réduction de la pauvreté (sévérité, incidence) est un enjeu majeur dans le monde rural. Au plan régional, la politique macroéconomique, le développement des infrastructures, la politique commerciale interne et extérieure, etc. ont de fortes incidences sur le secteur agricole. Ceci met en évidence l'importance de la coordination et des arbitrages réalisés entre les différents départements.
 - Les politiques agricoles ainsi que les politiques de développement et d'investissement dans le secteur restent avant tout des prérogatives nationales. Mais, les interdépendances entre les agricultures nationales à l'échelle de la région d'une part, la volonté d'aller vers une plus forte intégration du secteur d'autre part, conduisent à articuler les politiques nationales à l'échelle de la région et à construire un cadre de convergence progressive des approches nationales. La conception simultanée des plans nationaux d'investissements et du plan régional constitue une opportunité pour progresser dans ce sens, mais elle implique que la convergence soit envisagée comme un processus qui prendra nécessairement du temps.
 - Le secteur agricole est animé par de très nombreux acteurs — organisés ou non — du producteur au consommateur. Les services nationaux et régionaux d'appui au secteur sont fragiles et nécessitent d'être fortement renforcés pour répondre aux besoins des acteurs et d'une politique volontariste de promotion de l'agriculture. La structuration des acteurs progresse mais reste insuffisante. Les institutions intergouvernementales de coopération technique ont parfois des mandats qui se chevauchent et interviennent sur des zones géographiques à géométrie variable. D'une façon générale, leur capacité à mettre en œuvre les programmes est insuffisante (capacités humaines et institutionnelles). Un diagnostic approfondi des institutions techniques permettra de définir une stratégie d'adaptation aux besoins de la Communauté et aux attentes du secteur.
 - La capacité de la Commission de la CEDEAO est, elle aussi, questionnée. Les ressources humaines du Département en charge de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau sont nettement insuffisantes pour déployer le plan d'investissement. Les modalités internes de co-instruction et de codécision sont insuffisamment établies. Les modalités de gestion financière sont faiblement adap-

tées aux exigences et aux besoins du plan régional d'investissement (diversité des instruments mobilisés, rapidité d'engagement des ressources, procédures de cofinancement, etc.). La sécurisation du mécanisme financier interne à la Commission a beaucoup progressée mais est jugée insuffisante pour permettre la mutualisation des ressources émanant des différents contributeurs au financement de l'ECOWAP/PDDAA.

- 53 Dans ce contexte, la Commission de la CEDEAO a conçu un dispositif institutionnel et un mécanisme de financement qu'elle a soumis aux États membres et à l'ensemble des partenaires régionaux et internationaux. La Conférence d'Abuja en novembre 2009 a permis de retenir un ensemble d'orientations².
- 54 Le dispositif institutionnel repose sur quatre principes : (i) une responsabilité politique clairement assumée par les instances statutaires de la CEDEAO et la Commission ; (ii) un pilotage de la politique associant les principaux acteurs du secteur (partenariat, concertation) ; (iii) un principe de délégation de maîtrise d'ouvrage pour les éléments du plan d'investissement qui ne constituent pas les fonctions régaliennes de la CEDEAO ; (iv) des procédures de gestion financière, de contrôle et de suivi-évaluation prévisibles et sécurisées.
- 55 La mise en œuvre de ces principes conduit la Commission à instaurer les organes suivants :
 - Le Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation. Ce sera l'espace de dialogue structuré avec les acteurs.
 - Le Comité Inter-Départements pour l'Agriculture et l'Alimentation. Il permettra d'instruire et de co-décider les réformes de politiques impliquant plusieurs départements de la Commission. Le Plan d'investissement comprend de nombreuses actions qui requièrent une implication de la Commission au-delà du DAERE.
 - L'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation sera mise en place sur décision des instances statutaires. Elle bénéficiera d'une autonomie administrative qui lui permettra de contractualiser avec les maîtres d'œuvre délégués sélectionnés sur la base de leurs compétences, par voie d'appel d'offres, d'appel à proposition ou en gré à gré, selon les cas. L'agence sera directement placée sous la responsabilité du Commissaire en charge de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en eau.
 - Le Fonds Régional pour l'Agriculture et l'Alimentation dont la gestion sera confiée à une institution financière régionale (BIDC, cf. infra).
- 56 La création de ces organes nécessite : (i) une instruction détaillée ; (ii) la validation des modalités par les États membres et les acteurs ; et (iii) la décision formelle des instances statutaires de la CEDEAO. Ces aspects seront traités au cours du deuxième semestre de 2010.
- 57 Outre la mise en place de ces organes, le déploiement du plan régional d'investissement requiert un renforcement des capacités humaines de la Direction de l'Agriculture, à court terme.

2. Cf. Pacte régional de partenariat et la note relative au dispositif institutionnel et au mécanisme financier (Conférence internationale sur le financement de l'ECOWAP, Novembre 2009).

7.2 Mécanisme de financement du plan régional d'investissement

- 58 La conception du mécanisme de financement du plan régional vise à doter la CEDEAO des outils financiers répondant aux différentes exigences et besoins spécifiques des différents types d'activités inscrites dans le programme.
- 59 Lors de l'adoption de l'ECOWAP, les Chefs d'État et de Gouvernement ont décidé la création d'un fonds régional dédié au financement de la politique agricole (ECOWADF). La création du Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation a été réaffirmée lors de la Conférence d'Abuja et inscrite dans le pacte régional de partenariat signé par les différentes parties prenantes.
- 60 Le dispositif de financement vise, à terme, la canalisation dans le fonds régional de la plupart des sources de financement des actions régionales concernant le secteur agricole en vue d'une utilisation rationnelle des ressources internes et externes, pour garantir l'atteinte des objectifs de l'ECOWAP/PDDAA. La mutualisation des ressources permet à la CEDEAO d'exercer un rôle de leadership dans l'établissement des priorités de financement des différentes dimensions de l'ECOWAP/PDDAA, conformément aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.
- 61 Le fonds régional constitue un outil dont la qualité de la gouvernance et la rigueur de gestion doivent effectivement permettre cette mutualisation des ressources et leur allocation sur la base des priorités régionales.
- 62 C'est dans cette perspective que les partenaires techniques et financiers se sont engagés dans le pacte régional à « mettre en place un mécanisme de coordination et de gestion de l'aide, dans le cadre du dispositif institutionnel et financier de l'ECOWAP/PDDAA ».

7.2.1 Une approche progressive vers la mutualisation des ressources

- 63 La mutualisation des ressources au sein d'un fonds régional unique et sécurisé constitue l'objectif ultime. Néanmoins, tous les contributeurs au financement du plan régional ne sont pas aujourd'hui en mesure de canaliser leurs ressources vers ce fonds commun (basket fund), en raison de leurs propres procédures.
- 64 L'étude de faisabilité du fonds régional prend en charge cet aspect pour proposer une inscription des partenaires financiers différenciée selon leurs possibilités et leurs exigences.
- 65 Il convient par conséquent de distinguer trois dimensions :
- La programmation des ressources : le plan régional ouvre la voie à une réelle coordination de la programmation des ressources entre toutes les parties prenantes au financement. C'est à ce stade que s'opère l'adéquation entre les priorités d'action établies par la région et l'orientation des ressources.
 - La canalisation et la gestion des ressources : elles vont combiner plusieurs modalités. L'objectif étant que la diversité des modalités de financement n'affecte pas ou le moins possible la logique de programmation et de mise en œuvre des activités et actions. Par conséquent, les bailleurs ou pool de bailleurs intéressés à contribuer

au financement du plan, sans passer par le canal du fonds régional sont invités à exprimer leurs intentions en prenant en compte des ensembles complets et cohérents d'activités et d'actions.

- Le suivi de l'engagement et le contrôle de l'utilisation des ressources : à nouveau, si l'existence de plusieurs canaux de financements ne permet pas un suivi et des procédures de contrôle uniques, il reste indispensable de s'accorder sur des procédures qui permettent la consolidation et un suivi d'ensemble des ressources engagées.

66 Les procédures du fonds régional ECOWADF en cours d'élaboration visent précisément deux objectifs :

- Permettre un engagement rapide des ressources ;
- Offrir les garanties maximales en matière de transparence et de bonne gestion des ressources financières.

67 Les partenaires financiers sont par conséquent invités à travailler aux côtés de la CE-DEAO pour s'assurer que les procédures retenues au niveau de la région sont conformes aux exigences des bailleurs et ne peuvent constituer un frein à la mutualisation des ressources.

7.2.2 Les instruments de financement

68 Les instruments financiers requis pour mettre en œuvre les activités et actions retenues, relèvent de différentes catégories. Les instruments sont catégorisés, d'une part, selon leur finalité, et d'autre part, selon leur nature.

Catégorisation selon la finalité des instruments

69 Quatre grandes catégories de guichets sont identifiées en fonction de leur finalité :

- Le guichet d'appui à l'intégration agricole régionale ;
- Le guichet de sécurité alimentaire ;
- Le guichet d'appui à l'innovation et au renforcement des capacités ;
- Le guichet d'appui au cadre politique, institutionnel et réglementaire régional.

70 Le plan régional d'investissement oriente chaque action vers un de ces quatre guichets du Fonds régional ECOWADE. Les domaines couverts par chacun des guichets sont détaillés ci-dessous.

71 Guichet « Appui à l'intégration agricole régionale » :

- Intensification agricole :
 - Fonds de garantie pour la couverture partielle du risque lié au crédit d'approvisionnement en intrants et équipements ;
 - Enveloppe de subvention en cofinancement des programmes nationaux de subvention des intrants et des petits équipements ;
 - Enveloppe Bonification des intérêts des prêts aux distributeurs d'intrants et aux distributeurs d'équipements.
- Transformation et commercialisation des produits agricoles :
 - Dotation aux investissements : infrastructures de stockage, marchés transfrontaliers, etc. ;

- Fonds de garantie pour la couverture partielle du risque lié au crédit de commercialisation des produits stratégiques et au crédit d'équipement des unités de transformation.
 - Enveloppe Bonification des intérêts pour :
 - a. Les crédits de commercialisation : Collecte primaire des OP; opérations commerciales à caractère régional;
 - b. Les crédits d'équipement ou d'investissement des unités de transformation.
 - Enveloppe compensation des coûts d'ajustement induits par l'application des nouvelles dispositions commerciales pour les produits agricoles.
 - Gestion des ressources partagées :
 - Dotation aux investissements : aménagements des espaces transfrontaliers, etc.
- 72 Guichet « sécurité alimentaire » :
- Enveloppe de cofinancement des programmes nationaux de filets sociaux;
 - Constitution et entretien du stock régional de sécurité.
- 73 Guichet « Appui à l'innovation et au renforcement des capacités » :
- Enveloppe « appui à la recherche, diffusion des bonnes pratiques, échanges d'expériences, capitalisation, mise en réseau sur des thématiques d'intérêt régional »;
 - Enveloppe « renforcement des capacités des différentes catégories d'acteurs ».
- 74 Guichet « Appui au cadre politique, institutionnel et réglementaire régional » :
- Réglementation/législation, normalisation, certification et contrôle qualité communautaires;
 - Dispositifs d'information et d'aide à la décision;
 - Coordination et harmonisation régionale des politiques nationales;
 - Négociations internationales;
 - Appuis aux institutions techniques de coopération régionales;
 - Études et évaluations.

Catégorisation selon la nature des instruments

- 75 La subvention : cet outil est mobilisé pour :
- Financer les programmes d'investissements immatériels : études, recherche, concertations régionales, dispositifs d'information, etc.;
 - Financer ou cofinancer des investissements matériels : infrastructures de stockage, infrastructures à vocations régionales (marchés...);
 - Cofinancer des politiques ou programmes nationaux de subventions aux intrants, équipements de production et de transformation;
 - Promouvoir les innovations et financer les programmes de renforcement des capacités.
- 76 La bonification des taux d'intérêts : cet outil est utilisé pour réduire le coût du crédit dans différents domaines, notamment l'approvisionnement en intrants et en équipements pour la production et la transformation, ainsi que la commercialisation.

- 77 La garantie des prêts : cet outil est destiné à assumer une part du risque encouru par les établissements bancaires pour faciliter leur investissement dans le financement de l'agriculture.
- 78 Les prêts : cet outil ne figure pas en tant que tel dans l'architecture du dispositif de financement. Les prêts sont mobilisés par les banques commerciales et/ou les banques de développement. Le fonds régional n'intervient que pour fournir des cautions ou des bonifications d'intérêts.
- 79 Le plan détaille pour chaque activité et chaque action, l'instrument financier mobilisé. Un certain nombre de principes régissent la mobilisation de ces instruments financiers.

7.2.3 *Les principes de mobilisation des instruments de financement*

- 80 L'intervention financière du niveau régional repose sur les principes suivants :
- Les actions qui relèvent des domaines de compétence exclusive du niveau régional : elles sont financées sur dons à hauteur de 100 %;
 - Les actions qui relèvent du champ économique dans les États membres, telles que les subventions à l'intensification, le soutien aux investissements privés, relèvent de la coresponsabilité États membres – Communauté économique. À ce titre :
 - Les instruments régionaux interviennent pour exercer un *effet levier* : inciter les États membres, orienter l'action publique en fonction des objectifs de l'ECOWAP.
 - Les instruments régionaux viennent appuyer et renforcer les instruments nationaux : le niveau régional ne peut intervenir qu'en cofinancement des programmes nationaux.
 - Les investissements productifs sont financés sur prêts. La disponibilité des lignes de crédit relève de la responsabilité du secteur bancaire (banques nationales, banques régionales, banques d'investissement). Les partenaires internationaux qui disposent de tels instruments (fonds de roulement) peuvent les mobiliser directement auprès de ces établissements financiers. Le conventionnement entre la CEDEAO, le gestionnaire du Fonds régional ECOWADF et l'établissement bancaire est une condition préalable à l'intervention du fonds régional pour la bonification des intérêts ou la couverture du risque crédit.
 - La couverture des risques financiers est systématiquement partagée entre l'institution financière, l'État et la Communauté régionale. Il s'agit d'un principe de *responsabilité partagée* conduisant chaque intervenant à privilégier une bonne gestion du crédit. Les modalités de ce partage doivent être affinées. Le budget actuel est établi sur les bases provisoires suivantes :
 - a. Le fonds de garantie est mobilisé à hauteur de 20 % pour couvrir les risques avérés;
 - b. Ces 20 % sont répartis sur la base suivante : 10 % pour la banque, 5 % pour l'État et 5 % pour la région.
 - Le partage des coûts de la subvention, de la bonification, et de la garantie entre l'État et la Communauté régionale pourra être modulé pour tenir compte du niveau de développement du pays et de la capacité du budget de l'État (solidarité régionale).

- La mise en compétition. Afin de favoriser l'innovation, l'association de différentes catégories de partenaires autour d'une même opération, certains guichets seront mobilisés sur la base d'appel à proposition ou d'appel d'offres. C'est le cas pour une partie des ressources allouées au guichet « appuis à l'innovation et au renforcement de capacités ».

8 Synergies entre les programmes

- 81 La conception du Plan Régional d'Investissement repose sur les principes de l'ECOWAP. Parmi ces principes, trois sont essentiels pour guider la sélection des interventions régionales : le principe de subsidiarité, le principe de complémentarité, et enfin, le principe de coresponsabilité.
- 82 Dans ce contexte, les programmes mobilisateurs ont été calibrés en se fondant sur trois catégories d'interventions : (i) la gestion des interdépendances entre les pays; (ii) la coopération autour de problèmes communs permettant de réaliser des économies d'échelle; et (iii) la gestion des relations de la région avec l'extérieur.
- 83 Par ailleurs, la définition des programmes mobilisateurs et du Plan Régional a fait l'objet de nombreuses étapes de consultation et de concertation avec les États membres et les acteurs régionaux, précisément dans le but de positionner les interventions du niveau régional en fonction des attentes ainsi que des besoins des pays et des acteurs du secteur.
- 84 Les synergies sont abordées à trois niveaux : (i) entre les plans nationaux et le plan régional; (ii) entre les trois programmes mobilisateurs au sein du plan régional; et (iii) entre les politiques sectorielles de la Communauté.

8.1 Les synergies entre les plans nationaux et le plan régional

- 85 Le plan régional ne vient pas se substituer aux interventions prévues dans les plans nationaux, mais fédèrent ces derniers dans une vision régionale commune en raison des interdépendances entre les agricultures nationales et du caractère transnational des bassins de production et d'échanges. Il traite des dimensions régionales de ces plans. C'est notamment le cas de tous les domaines de compétence exclusive de la Communauté : politique commerciale extérieure (TEC) et libéralisation du marché intérieur (marchés des intrants et des produits agricoles), normalisation des produits, réglementation phytosanitaire et vétérinaire, etc. C'est aussi le cas des domaines de compétence partagée entre les États membres et le niveau régional : harmonisation de la fiscalité, règles de gestion des ressources partagées, structuration et organisation des chaînes de valeur, etc. Enfin, dans de très nombreux domaines, le plan régional intervient pour faciliter les coopérations techniques entre les États membres et réduire ainsi les coûts en mutualisant des ressources. C'est notamment le cas de la recherche, de la diffusion de bonnes pratiques, des échanges d'expériences, etc. Il convient de noter que pour assurer la complémentarité et la convergence des interventions entre le régional et le national, le plan régional retient une innovation importante : le cofinancement des programmes nationaux de subventions aux intrants et aux équipements par exemple.

8.2 Les synergies entre les trois programmes mobilisateurs au sein du plan régional

- 86 L'exercice de sélection des priorités des programmes mobilisateurs s'est fondé sur la cohérence de la démarche au regard (i) des axes d'intervention de l'ECOWAP/PDDAA, et (ii) des axes de « l'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim » conçue en réponse à la crise induite en 2007-08 par la hausse des prix mondiaux. Le premier programme mobilisateur se concentre sur les enjeux liés à la croissance de la production pour les produits stratégiques au regard de l'évolution de la demande alimentaire, du poids de ces produits dans le déficit de la balance commerciale régionale et des potentialités de développement. Le deuxième programme mobilisateur s'inscrit en continuité des enjeux de production et s'intéresse à l'environnement des producteurs et des autres agents économiques. Il traite essentiellement des questions liées au fonctionnement des marchés ainsi qu'à leur régulation, et à la gestion des ressources communes, dans un contexte de changement climatique. Il traite aussi des enjeux, majeurs, liés à l'information agricole au sens large. Enfin, le troisième programme mobilisateur traite de l'accessibilité à l'alimentation. Dans le contexte régional, la sécurité alimentaire des populations reste très précaire en raison de la pauvreté endémique. La croissance de l'offre n'est pas suffisante pour s'assurer de l'accès à l'alimentation pour tous. C'est la raison pour laquelle ce programme vient renforcer les stratégies nationales de gestion des crises alimentaires, via le stock de sécurité régional et le cofinancement de programmes de filets de sécurité pour les populations vulnérables.

8.3 Les synergies entre les politiques sectorielles de la Communauté

- 87 Il s'agit d'un point crucial dans la mesure où le Département de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en eau n'intègre pas dans ses prérogatives certaines politiques fondamentales pour le secteur agricole : la politique de commerce extérieur et intérieur, le développement des infrastructures, la convergence des politiques macroéconomiques, par exemple. Aussi, ces éléments de politique, tout en étant intégrés dans le Plan Régional d'Investissement dans la mesure où ce dernier est porté par l'ensemble de la Communauté, nécessitent un mécanisme institutionnel spécifique permettant à la Commission de la CEDEAO de traiter les enjeux agricoles dans les autres politiques sectorielles. Le Comité Inter-Départements pour l'Agriculture et l'Alimentation est précisément destiné à instruire ces questions et réaliser les arbitrages nécessaires.

9 Implications pour les politiques publiques

- 88 La définition et la mise en œuvre du plan régional d'investissement agricole, instrument privilégié d'opérationnalisation de la politique agricole ECOWAP/PDDAA s'inscrit dans un contexte plus large de renforcement de l'intégration régionale des économies et des échanges, et de gestion concertée des crises alimentaires cycliques qui secouent la région.
- 89 L'opérationnalisation des options, des orientations et des objectifs retenus lors de l'adoption de la politique agricole, et que prennent en compte les différentes composantes du Plan régional d'Investissement, nécessite des réformes de politiques publiques approfondies pour accélérer la transformation du secteur agricole et assurer la sécurité alimentaire.
- 90 La mise en œuvre d'instruments régionaux de politique publique devrait permettre d'anticiper les mutations du secteur agricole conformément aux orientations et objectifs initiaux de la politique agricole ECOWAP/PDDAA. Ils se réfèrent à des dispositifs et mécanismes institutionnels spécifiques, mais surtout aux champs de la réglementation et de la normalisation, à des incitations ou dés-incitation, à la régulation, et à des mécanismes spécifiques de gestion des crises;
- 91 La politique agricole régionale comprend des dimensions qui échappent aux prérogatives habituelles des administrations de l'agriculture, tant au niveau national que régional. C'est le cas des deuxième et troisième axes d'intervention qui portent explicitement sur l'intégration du marché régional des produits agricoles, sur la politique de commerce extérieur et sur les négociations internationales.
- 92 La Commission de la CEDEAO s'est engagée dans la mise en place d'un cadre institutionnel adapté, et surtout dans la définition des instruments de politiques publiques régionales visant principalement à :
- a. Favoriser l'accès aux intrants et aux équipements en vue d'accélérer l'intensification de la production agricole;
 - b. Stabiliser les prix des produits agricoles en vue de garantir des revenus rémunérateurs aux producteurs agricoles et un accès à prix modérés aux produits alimentaires pour les consommateurs;
 - c. L'accès des plus vulnérables à un minimum alimentaire vital en mettant en œuvre des mécanismes de transfert (filets de sécurité).

9.1 Dans le domaine de l'intensification

- 93 Deux types de mesures sont envisagées :
- a. Des mesures qui relèvent de la compétence exclusive de la CEDEAO. Ces mesures portent principalement sur la politique fiscale et douanière (droits de douanes, TVA, et mesures de sauvegarde). Elles visent une taxation minimale des intrants et du matériel agricole, et de transformation des produits pour promouvoir leur utilisation et améliorer la compétitivité de l'agriculture. Elles portent aussi sur la réglementation et la législation sur les intrants, la gestion des ressources partagées etc.

- b. Des mesures partagées entre le régional et le national. Un ensemble de mesures incitatives sont ciblées sur l'intensification, via l'accès aux intrants et aux équipements. Elles prennent la forme de : (i) mécanismes de cofinancement des programmes nationaux de subvention des intrants et des équipements par la région ; (ii) de mesures de promotion des réseaux de distribution d'intrants et d'équipements ; (iii) de mesures de facilitation de l'accès au financement via la bonification des crédits, les fonds de garantie pour réduire les risques induits par les défaillances de remboursement, ciblés notamment sur les organisations de producteurs. L'ensemble de ces mesures impliquent une forte coordination entre le niveau régional et le national, le public et le secteur privé et les organisations professionnelles agricoles.

9.2 Les mesures portant sur la régulation des marchés agricoles

- 94 Ces mesures visent à opérationnaliser les deuxième et troisième axes de la politique agricole régionale. Elles doivent contribuer à la promotion du marché régional et à la conquête des marchés extérieurs, portent sur : i) l'adaptation de la fiscalité de porte ; ii) l'amélioration du fonctionnement des marchés et la structuration des chaînes de valeur :
 - a. L'adaptation de la fiscalité de porte (droits de douanes, mesures de sauvegarde et TVA) vise : (i) à mettre en place un Tarif Extérieur qui sécurise les investissements dans le secteur agricole ; (ii) à promouvoir la préférence communautaire ; et (iii) à exploiter au mieux les énormes potentialités agricoles de l'espace communautaire.
 - b. L'amélioration du fonctionnement du marché intérieur en développant les infrastructures commerciales et en prenant des mesures qui lèvent les nombreux obstacles techniques qui limitent la fluidité des échanges régionaux.
- 95 L'adoption d'un cadre juridique et réglementaire des activités, de normalisation, d'accréditation, de certification et de promotion de la qualité dans les différents pays de la CEDEAO. Il s'agit de se doter d'un droit des affaires qui sécurise tous les acteurs, et de définir des normes sanitaires et phytosanitaires compatibles avec l'objectif de conquête du marché régional et international.
- 96 D'autres instruments de régulation comme la constitution de stocks d'intervention, sont envisagés mais doivent être instruits et validés par les États membres. Ils seraient constitués via des formes de contractualisation avec des stockeurs régionaux agréés. Les stocks seraient disséminés sur le territoire communautaire dans les zones excédentaires proches des zones déficitaires pour limiter les coûts de transport. Ils seraient constitués par voie d'appel d'offre.

9.2 Les politiques et les mesures en faveur des populations vulnérables

- 97 Elles portent principalement sur la mise en place d'un stock régional de sécurité alimentaire en appui aux stocks nationaux et le cofinancement des programmes nationaux de filets de sécurité alimentaire. Deux mesures concrètes sont retenues :
 - a. La constitution dans un premier temps (premier plan régional d'Investissement)

d'un stock régional de sécurité de 50 000 tonnes de céréales. La gestion de ce stock, propriété de la Communauté et constitué par voie d'appel d'offres, sera contractualisée avec les sociétés et offices nationaux de gestion des stocks nationaux de sécurité.

- b. Le cofinancement des initiatives des États membres en matière de programmes de filets sociaux ciblés sur les populations urbaines et rurales les plus vulnérables.

9.4 La mise en œuvre d'un système d'information et d'aide à la décision performant

98 Les systèmes d'information fonctionnels sont nombreux dans la région, mais restent fragiles. Dans ce domaine, les mesures régionales doivent porter sur :

- a. Le développement de méthodes et outils standards pour la collecte de données qualitatives, à partir de l'appui à la réalisation d'opération statistiques types,
- b. L'appui aux activités de formation pour la collecte et l'analyse des données.
- c. Le réseautage des dispositifs nationaux et régionaux d'information et leur connexion aux réseaux internationaux.

Cet enjeu est pris en charge par le système régional d'information, AGRIS.

10 Mesures de sauvegarde et d'accompagnement

- 99 Le Plan Régional d'Investissement est, de par sa nature même, centré sur le secteur agricole. Cependant, l'atteinte des objectifs poursuivis et l'obtention des résultats attendus dépendront, entre autres, de la mise en œuvre efficace de politiques publiques qui ne sont pas spécifiques au secteur agricole.
- 100 Le premier domaine de politiques publiques dont l'effectivité conditionne la réussite du plan régional d'investissement agricole est celui du commerce extérieur. L'application complète du tarif extérieur commun (TEC) implique notamment de conduire rapidement à son terme le processus de recatégorisation des produits au sein du barème douanier, suite à l'instauration d'une cinquième bande au taux de 35 %. En complément des droits de douanes, la dynamisation des filières agricoles de la région nécessite de mettre en œuvre des instruments tarifaires permettant de réagir aux fluctuations de conjoncture sur les marchés internationaux.
- 101 Le second domaine concerne l'harmonisation régionale des politiques fiscales nationales. La construction d'un véritable marché régional des produits agricoles et alimentaires nécessite de réduire au maximum les disparités de fiscalité nationales en matière de taxation ou encouragement des investissements, d'imposition des bénéfices industriels et commerciaux, de taxation spécifique à telle ou telle activité, etc.
- 102 Le troisième domaine correspond à l'harmonisation du droit des affaires. L'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires) conduit depuis plusieurs années un travail important en la matière dans les pays francophones. Cependant, aujourd'hui, cette dynamique doit être élargie à l'ensemble des pays membres de la CEDEAO. C'est une condition importante du développement d'entreprises de transformation, de stockage et de distribution de produits alimentaires qui soient en mesure de faire face à la progression de la demande des consommateurs de la région.
- 103 Le dispositif institutionnel de pilotage de l'ECOWAP/PDDAA, en particulier le Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation et le Comité Inter-Départements pour l'Agriculture et l'Alimentation, sera un élément favorable à une réelle articulation entre le Plan Régional d'Investissement agricole et les autres politiques publiques régionales³ conditionnant la réussite de celui-ci. Le Comité Consultatif permettra d'attirer l'attention des décideurs publics sur des blocages, effectifs ou potentiels, de la réalisation du plan régional du fait de mesures de politique, relevant d'autres domaines, inadaptées ou non appliquées. Le Comité inter-départements sera l'instance appropriée pour lever ces éventuels blocages en ce qui concerne les mesures relevant des prérogatives de la CEDEAO.

3. Voir, ci-dessus, le chapitre 8 « Synergies entre les programmes ».

11 Évaluation institutionnelle

- 104 L'opérationnalisation de l'ECOWAP, à travers la mise en œuvre du Plan Régional d'Investissement Agricole, intervient dans un contexte institutionnel ouest-africain caractérisé par la diversité et la multiplicité des institutions qui interviennent dans les domaines politiques, économiques, commerciaux, sociaux, environnementaux, etc.
- 105 Au-delà des trois institutions en charge de la gestion du processus d'intégration régionale (CEDEAO, UEMOA et Mano River Union) avec des configurations géographiques différentes, la région compte un grand nombre d'institutions de coopération technique et de réseaux d'acteurs organisés.
- 106 Les institutions de coopération technique sont de loin les plus nombreuses. Sous cette dénomination, se rangent une large diversité d'institutions sur le plan : (i) de leur statut ; (ii) de leurs domaines de compétence ; (iii) de leurs aires d'intervention. On distingue : (a) les institutions intergouvernementales ouest-africaines ou africaines à vocation technique, et les organes spécialisés de ces institutions (CILSS, CMA/AOC, CORAF, etc.), les institutions spécialisées de la CEDEAO : le CCRE, l'OOAS ; le Centre africain du Riz, les autorités de gestion des bassins fluviaux (ABN, OMVS, etc.), etc. ; (b) Les institutions internationales à vocation technique ayant leur siège ou une représentation dans la région : IFDC, IITA et ICRISAT, IMWI (International Water Management Institute), etc. ;
- 107 À ce paysage, s'ajoutent les institutions financières : la BOAD, la BIDC, le FAGACE, etc.
- 108 Hors des institutions, de multiples projets ou programmes couvrent diverses problématiques et interviennent sur plusieurs pays. Le plan régional d'investissement recense une partie de ces initiatives dans l'état des lieux de l'existant réalisé au niveau de chacun des objectifs spécifiques.
- 109 Les réformes de politiques publiques opérées au cours des vingt dernières années ont favorisé l'émergence et la montée en puissance de réseaux d'organisations qui se positionnent comme de véritables partenaires au développement dans le secteur agricole. Ces réseaux jouent un rôle croissant et déterminant dans l'orientation des politiques sectorielles et garantissent une forte implication des acteurs de la société civile et du secteur privé dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et programmes de développement de la région.
- 110 Parmi ces réseaux d'acteurs organisés, le ROPPA constitue l'organisation la plus structurée. Son réseau repose sur les coordinations nationales des organisations paysannes (CNOP) dans 11 pays. Le RECAO, est quant à lui un cadre de concertation des chambres d'agriculture structurées dans 7 pays de la région. S'y ajoutent à cela des réseaux thématiques regroupant les OP par produit ou filières, tels que les pasteurs, les producteurs de riz, etc.

- 111 D'autres réseaux existent notamment au niveau des entreprises du secteur agroalimentaires (Réseau Interface, etc.). La société civile est structurée au sein de la Plateforme des organisations de la société civile.
- 112 La formulation de la politique agricole et des documents de base du plan régional d'investissement s'est appuyée sur une forte contribution de ces acteurs : institutions publiques et réseaux d'acteurs. Leur implication dans le dispositif institutionnel de mise en œuvre du plan régional d'investissements, constitue un gage d'efficacité.
- 113 Cependant, cet atout ne doit pas masquer les problèmes structurels qui affectent le cadre institutionnel ouest-africain et peuvent perturber l'atteinte des résultats attendus du Plan régional d'investissement agricole : recouvrement des mandats, des espaces géographiques couverts, etc. qui induisent une dispersion des énergies, des ressources humaines et financières, se pose le problème plus fondamental de l'affirmation de l'autorité de la CEDEAO sur des institutions dont elle n'a pas, seule, le contrôle.
- 114 Cette question est importante au regard du schéma institutionnel de pilotage de la politique agricole que la CEDEAO met en place : renforcement de la DAERE, et surtout création d'une Agence régionale pour l'Agriculture et l'alimentation. Cette dernière devra contractualiser avec les institutions techniques de la région pour la mise en œuvre des différentes composantes du Plan régional d'investissement agricole.
- 115 De même, la mise en œuvre du plan régional d'investissement s'accompagne de l'expérimentation d'un certain nombre de mesures de politiques publiques en soutien au développement du secteur agricole : instruments d'intensification, mesures de régulation des marchés, mécanismes de facilitation de l'accès des populations vulnérables à l'alimentation. La plupart des institutions régionales sont peu préparées à la gouvernance de ces politiques et mesures complexes.
- 116 Ces préoccupations exigent deux actions fortes pour permettre aux institutions techniques et autres réseaux des organisations professionnelles agricoles, du secteur privé et de la société civile de mieux jouer leur rôle dans ce système de partenariat :
- a. Une transformation des institutions techniques thématiques pour faire correspondre leur structuration, leur mission avec les grands défis et enjeux de la politique agricole, environnementale et de l'eau de la région. Cela suggère une profonde relecture des objectifs et des axes d'intervention de chacune des institutions. En terme clair, il conviendra de procéder à une rationalisation du paysage institutionnel de la région.
 - b. Le renforcement des capacités du personnel des institutions techniques régionales, pour faire correspondre les compétences actuelles aux besoins indispensables à une transformation massive de l'agriculture.

12 Suivi-évaluation

- 117 Le suivi évaluation constitue une dimension importante de la politique agricole régionale. Il est conçu pour jouer quatre fonctions essentielles : (i) une fonction de redevabilité par laquelle la Commission rend compte aux différents acteurs des résultats obtenus par les différentes actions conduites dans le cadre de la politique agricole régionale; (ii) une fonction de gestion en vue de l'amélioration de l'affectation des ressources humaines, financières et matérielles; (iii) une fonction d'aide à la décision permettant de statuer sur la poursuite, l'arrêt ou la réorientation de tel ou tel volet de la politique agricole; (iv) une fonction d'apprentissage, de mobilisation et d'approfondissement du partenariat multi-acteurs, qui permet aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'ECOWAP d'appréhender les résultats des actions qu'ils mènent et d'améliorer leur contribution aux objectifs poursuivis.
- 118 La Commission de la CEDEAO a soumis aux États et aux acteurs régionaux une première note de cadrage sur le mécanisme de suivi-évaluation. Sa conception nécessite une instruction détaillée car le mécanisme doit répondre simultanément : (i) aux besoins inhérents au pilotage de la politique; (ii) aux besoins du suivi de la mise en œuvre; et (iii) aux besoins d'évaluation des impacts. Le système reposera en grande partie sur l'exploitation des données fournies par le système régional d'information agricole (AGRIS).
- 119 Le dispositif que la Commission envisage de mettre en œuvre doit en effet permettre de : (i) renforcer ses propres compétences de pilotage de la politique; (ii) de relever périodiquement des indicateurs (intrants, produits, effets, impacts), analyser leur évolution temporelle, les écarts par rapport aux prévisions initiales, les disparités géographiques, sociales, institutionnelles; et enfin, (iii) de jouer le rôle de veille stratégique pour les instances régionales et nationales dûment mandatées (évaluation périodique).
- 120 Les signataires du pacte régional ont convenu que le mécanisme de suivi-évaluation sera un outil conjoint, permettant à chacune des parties prenantes de suivre la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA dans sa globalité et de disposer d'un outil d'évaluation de leur contribution spécifique. Enfin le mécanisme doit être correctement articulé avec les dispositifs nationaux et avec le dispositif de suivi-évaluation en cours de construction à l'échelle continentale.
- 121 La démarche de construction du dispositif comporte trois étapes ou phases importantes :
- La définition du champ du suivi-évaluation qui correspond globalement au Plan Régional d'Investissement Agricole pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs de l'ECOWAP, à la dimension régionale des Plans Nationaux d'Investissement Agricoles et aux besoins inhérents au fonctionnement des institutions de mise en œuvre (DAERE, Comité inter-départements pour l'Agriculture et l'Alimentation, Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation, Agence pour l'Agriculture et l'Alimentation, Institutions techniques de coopération régionales, Organisations Professionnelles Agricoles, Société civile, etc.);
 - La construction des cadres logiques du Plan Régional d'Investissement pour la

- mise en œuvre des programmes mobilisateurs, et des actions à dimension régionale des plans nationaux;
- La mise au point de la chaîne de collecte, de traitement et d'analyse des données relatives au suivi-évaluation.

122 Le dispositif global identifie trois structures techniques :

- Le ReSAKSS, dispositif continental avec des ramifications au niveau régional et national, jouera les rôles de : (i) facilitation de la revue et l'échange des connaissances dans la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA ; et (ii) suivi opérationnel des performances du secteur agricole régional, notamment les effets de l'ECOWAP/PDDAA sur le développement économique en général;
- Le système d'information AGRIS, réseau fédérateur des systèmes et dispositifs d'information nationaux et régionaux, sera chargé de produire des données fiables sur lesquelles seront construites les analyses des évolutions structurelles du secteur. Il alimentera la prise de décision tant au niveau national que régional;
- La cellule « suivi-évaluation » placée au sein de l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation, sera chargée du S/E de l'ensemble des actions ou initiatives entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA.

13 Évaluation des risques

- 123 Les risques correspondent à des situations ou des événements, de divers types dont la concrétisation est susceptible de mettre en péril l'atteinte des objectifs et résultats attendus du plan régional. En complément des risques spécifiques aux activités et actions, développées dans la présentation des hypothèses (cf. le cadre logique), ce chapitre expose de façon synthétique les risques transversaux à l'ensemble du programme. Ceux-ci sont principalement de trois types : i) la difficulté de la CEDEAO à exercer un réel leadership régional ; ii) des délais trop longs de mise en œuvre du plan ; iii) une articulation insuffisante entre les plans régionaux et le plan national.
- 124 Un leadership insuffisant hypothèquerait lourdement l'atteinte des objectifs assignés au plan régional. Plusieurs facteurs pourraient concourir à une telle situation :
- a. Un renforcement insuffisant des capacités de la Commission de la CEDEAO et des autres parties prenantes.
 - b. Un retard important dans la mise en place effective des instances de pilotage (Comité consultatif, Comité Inter-Départements), des dispositifs de mise en œuvre (agence régionale, procédures de contractualisation) et du dispositif de suivi-évaluation.
 - c. Une faible mutualisation des ressources apportées par les différents partenaires. Ce dernier facteur pourra être circonscrit à travers la mise en place d'un mécanisme financier efficace, c'est à dire apte à sécuriser les ressources, et à travers une réelle coordination des interventions des partenaires techniques et financiers.
- 125 Le second type de risque qui pourrait limiter la réussite du plan régional correspond à un rythme de mise en œuvre trop lent, en particulier dans sa phase de démarrage. Cette éventuelle lenteur pourrait résulter de la combinaison de plusieurs causes : retards dans la mobilisation effective des contributions financières des différents partenaires ; multiplication des études de faisabilité en réponse aux exigences de procédures spécifiques à chacun des partenaires financiers ; délais d'installation des organes de mise en œuvre de l'ECOWAP.
- 126 Le troisième type de risque renvoie à la question, particulièrement cruciale, de la cohérence entre le plan régional et les plans nationaux. Celle-ci pourrait se trouver altérée en raison de décalages dans les calendriers de mise en œuvre. Surtout, elle pourrait être hypothéquée par une volonté et/ou une capacité insuffisante des États membres à exploiter les leviers et instruments disponibles au niveau régional tels que, par exemple, les mécanismes de cofinancements des programmes nationaux de subventions.

Ce document constitue la synthèse du Plan Régional d'Investissement Agricole pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs sur la période 2011-2015. Ces derniers constituent la dimension régionale de la politique agricole de l'Afrique de l'Ouest, l'ECOWAP/PDDAA.

Il a été préparé dans le cadre de l'organisation du Business meeting de Dakar (14-17 juin 2010) réunissant les États membres et la Commission de la CEDEAO, les acteurs régionaux du secteur agricole (organisations de producteurs, secteur privé), les institutions de coopération technique régionales et internationales, la société civile et les partenaires techniques et financiers.

Ce processus ECOWAP/PDDAA est piloté par la Commission de la CEDEAO. Il bénéficie de l'appui technique de l'IFPRI, de l'IITA, du ReSAKSS, du Groupement Issala – LARES – IRAM – MSU, des institutions chefs de file des piliers du PDDAA mobilisées par l'Union africaine et l'Agence de Planification et de Coordination du NEPAD (CMA/AOC, CILSS, Université du Kwazulu-Natal, Université de Zambie, FARA), et de la FAO.

Il est financé par les ressources de la Commission de la CEDEAO, de l'USAID, de la France, de l'Espagne, de la Banque mondiale et de l'Union européenne.

Le document complet présentant le Plan régional d'Investissement est disponible auprès de la Direction de l'Agriculture de la CEDEAO.

