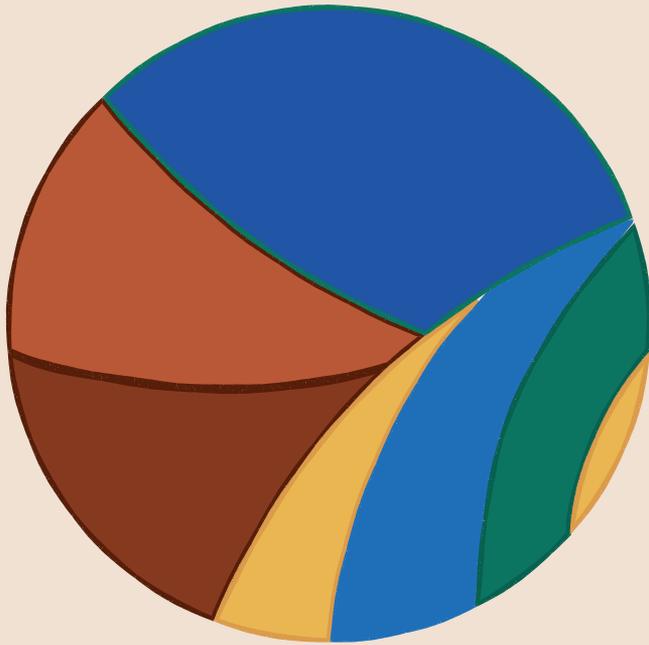


AFRIQUE DE L'OUEST - UNION EUROPÉENNE :

Faire germer
une coopération
et des échanges agricoles
équitable et durable





Afrique de l'Ouest
- Union Européenne :
faire germer
une coopération
et des échanges agricoles
équitable et durable

Direction de la publication : Clotilde Bato (SOL), Nadjirou Sall (ROPPA, CNCR).

Comité de rédaction : Pascal Erard (CFSI), Thierno El Hadji Cissé (CNCR), Marieke Kruis (Oxfam Belgique), Ousseini Ouedraogo (ROPPA), Marine Lefebvre (SOS Faim Luxembourg), Jonas Jaccard (Humundi, ex-SOS Faim Belgique), Solène Common (SOL).

Coordination : Victoire Caïla (SOL), Solène Common (SOL), Yuna Salmon (SOL).

Rédaction : Solène Common (SOL), Danielle Bruck ("Semences" / SOS Faim Luxembourg), Raphaël Mège, Yann Mège.

Collecte des données et capitalisation : Jean-Paul Adjakon (SOL).

Relecture finale : Karin Ulmer, spécialiste du commerce agricole européen, des questions de genre et des systèmes alimentaires. Elle a travaillé pendant plus de 25 ans sur les questions de justice globale pour des ONG européennes basées à Bruxelles.

Karim Ouedraogo : spécialiste en renforcement de capacités des organisations professionnelles agricoles sur les politiques agricoles et rurales et les politiques de sécurité alimentaire. Il a travaillé pendant une trentaine d'années comme personne ressource en accompagnement aux organisations paysannes, aux ONG et aux organisations de coopération au développement principalement en Afrique de l'Ouest.

Création graphique et mise en page : Guillaume Buleté

Crédits photos : SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaires, Oxfam Belgique-©Tineke D'haese/Oxfam Belgique

Impression : Graphic Union

Un grand merci à l'ensemble des contributeur·ices pour leur relecture attentive, leur temps et leurs conseils qui ont permis à cette publication d'exister : Audrey Bouillot (SOL), Axelle Nawrot (SOL), Bart Van Besien (Oxfam Belgique), Benoît de Waegeneer (Humundi, ex-SOS Faim Belgique), Clotilde Bato (SOL), Colin Robertson, Dieudonné Pakodtogo (ROPPA), Emilie Durochat (Commerce Equitable France), Hélène Basquin (CFSI), Hélène Botreau (Oxfam France), Jacques Berthelot (SOL), Jonas Jaccard (Humundi, ex-SOS Faim Belgique), Laurent Levard (Gret), Leïla Werem (ROPPA), Lila Lorenzi (SOL), Marie Hur (Inter-Réseaux), Marieke Kruis (Oxfam Belgique), Marine Lefebvre (SOS Faim Luxembourg), Maxime Schmitt (SOL), Michèle Perrin-Taillat, Ousseini Ouedraogo (ROPPA), Pascal Erard (CFSI), Pascal Gbenou, Robert Levesque (Agter), Saliou Sarr, Tanguy Martin (Terres de Liens), Thierno El Hadji Cissé (CNCR), Thierry Kesteloot (Oxfam Belgique).

Ce projet bénéficie d'un financement du CFSI et de l'Agence Française de développement (AFD) dans le cadre du programme "Promotion de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest" (Pafao - appel 2021). Le programme Pafao est porté par la Fondation de France et le CFSI. Il est cofinancé par l'Agence Française de Développement.

Avec le précieux soutien de la Fondation de France et de SOS Faim Luxembourg.

Cette publication relève de la seule responsabilité du Comité de rédaction et ne peut aucunement être



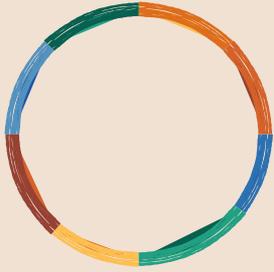
À propos

Cette publication est le fruit d'un travail collectif porté par sept organisations paysannes et de la société civile ouest-africaine et européenne : Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI), Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), Oxfam Belgique, ROPPA, Humundi (ex-SOS Faim Belgique), SOS Faim Luxembourg et SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaires.

Elle a été coordonnée par SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaires.



SOMMAIRE



- Avant-propos p.8
- Liste des sigles p.10
- Les grands enjeux en un clin d’oeil p.12
- **Partie 1. Politiques agricoles et accès aux ressources p.16**
 - 1. L’impact des politiques européennes sur le développement agricole en Afrique de l’Ouest
 - 2. Foncier : un accès sous tensions en Afrique de l’Ouest
 - 3. Semences : défendre le droit des paysan·nes pour sauvegarder la biodiversité
 - 4. Les femmes dans l’agriculture : un rôle central à reconnaître, soutenir et renforcer
- **Partie 2. Enjeux commerciaux, investissements et secteur privé p.37**
 - 1. Accords de partenariat économique : une menace pour l’agriculture paysanne et les filières locales en Afrique de l’Ouest
 - 2. Des investissements qui négligent l’agroécologie et l’agriculture paysanne
- **Partie 3. Environnement et climat p.47**
 - 1. Les changements climatiques : un défi majeur pour les paysan·nes et un enjeu de justice climatique
 - 2. Pesticides : des produits interdits en Europe, exportés vers l’Afrique de l’Ouest
- **Partie 4. Etudes de cas p.58**
 - 1. Lait : l’impact des exportations européennes sur le développement des filières locales ouest-africaines
 - 2. Céréales : développer des filières locales durables pour assurer la souveraineté alimentaire de l’Afrique de l’Ouest
 - 3. Cacao : une filière d’exportation au coeur des enjeux de lutte contre la pauvreté et la déforestation
- Nos organisations p.71

AVANT - PROPOS



IBRAHIMA COULIBALY

Président du ROPPA



Cela fait plus d'une décennie maintenant que nos exploitations agricoles en Afrique de l'Ouest comme celles en Europe évoluent dans une précarité et des incertitudes croissantes liées aux différentes crises à l'œuvre : crise climatique et environnementale, crise sanitaire, crise sécuritaire, crise socio-politique entraînant entre autres, la flambée des prix des matières premières agricoles, autant de facteurs qui rendent difficile, voire impossible dans certains cas, notre métier de production et l'approvisionnement des marchés.

En Afrique de l'Ouest, cette conjoncture se traduit par une insécurité alimentaire structurelle qui s'installe dans un nombre croissant de pays et régions. En 2021, les statistiques données par le PREGEC (Système régional de prévention et de gestion des crises alimentaires) indiquaient 27 millions de personnes qui seraient sous pression alimentaire dans la période de soudure (juin- août). Ce chiffre est passé à 38 millions en 2022. En Europe, la flambée des prix des denrées alimentaires et l'inflation ont fortement touché les consommateurs et les producteurs.

Notre constat, qui est celui de nos partenaires et alliés des OSC du Nord, est donc que les systèmes alimentaires et agricoles dominants promus sur la base des orientations des politiques libérales des échanges commerciaux agricoles à travers le modèle agro-industriel, n'arrivent pas à assurer la sécuri-

té alimentaire dans ce contexte de chocs divers que constituent les différentes crises en cours. Ces crises révèlent ainsi les fragilités et les limites de ces systèmes alimentaires et agricoles et leurs impacts négatifs, aussi bien sur ses terres d'origine qu'ailleurs comme en Afrique de l'Ouest. La guerre en Ukraine, en affectant la chaîne d'approvisionnement de plusieurs pays (denrées alimentaires, engrais et combustibles) vient mettre davantage en évidence les limites et fragilités de ces systèmes et exacerbe les tensions alimentaires en Europe et dans certains pays en Afrique.

Une crise alimentaire sans précédent menace le monde. Il faut inverser la tendance des différentes crises et conjonctures qui s'accumulent et s'alimentent ces 10 dernières années. Il est devenu plus que jamais urgent de changer les modèles agricoles et alimentaires dominants qui ne marchent pas et les orientations des échanges commerciaux agricoles qui les soutiennent, afin de sauver notre planète et garantir l'avenir des générations actuelles et futures.

La présente publication à l'initiative du ROPPA et de SOL, produite en collaboration avec nos partenaires et alliés, un consortium d'OSC Européennes, s'inscrit dans cette perspective. Elle a pour objectif de sensibiliser les décideurs politiques et les organisations paysannes et professionnelles du secteur agricole, sur les enjeux liés aux interdépendances entre les systèmes agricoles et alimentaires ouest-africains et européens. Derrière ce travail, il y a également la volonté de fédérer nos objectifs respectifs, nos engagements et nos initiatives pour la réalisation du droit à l'alimentation, la promotion de systèmes agricoles et alimentaires justes et durables et une meilleure cohérence des politiques avec un cadre institutionnel favorable au développement de l'agriculture familiale,

de l'agroécologie et du consommer local.

Notre publication présente ainsi notre lecture des acquis, mais surtout des impacts des politiques agricoles ouest-africaine et européenne et des relations commerciales entre ces deux régions.. Notre analyse s'appuie sur les liens importants entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne et le cas de leurs échanges commerciaux de produits agricoles, lesquels sont nombreux et sources de multiples impacts négatifs et effets pervers : sur l'environnement, le développement des filières locales, et finalement la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Notre publication analyse aussi les réponses des politiques face aux défis climatiques auxquels sont confrontées nos exploitations agricoles. Elle fait des recommandations sur des orientations stratégiques à impulser aux différents niveaux.

Les conclusions du Sommet mondial des Nations Unies sur les systèmes alimentaires durables, la Décennie des Nations Unies pour l'Agriculture Familiale, la Déclaration des Nations Unies sur les droits de paysans et des autres personnes travaillant dans le milieu rural, la Décennie pour la restauration des écosystèmes, sont autant d'outils et d'initiatives qui doivent être pleinement investis par nos organisa-

tions pour participer et influencer le contenu du nouveau accord de Coopération entre l'Union Européenne (UE) et l'Union Africaine dont le processus des négociations a été annoncé lors du dernier sommet des autorités politiques des deux régions. Une nouvelle coopération fondée sur un souci d'équilibre, de durabilité, et susceptible de contribuer véritablement au développement de systèmes alimentaires durables dans les différents terroirs pour nourrir convenablement les populations, dynamiser les économies des territoires, créer des emplois et améliorer les conditions des communautés en particulier les femmes et les jeunes.

Nous espérons que nos lecteurs s'engageront, avec nous, pour soutenir l'avènement des changements nécessaires dans le cadre de ce renouvellement de la coopération entre l'UE et l'Afrique.

Nous remercions sincèrement le CNCR qui, sur mandat du ROPPA a porté le processus de cette production de connaissances, au nom de toutes les plateformes nationales membres de notre réseau.

Nous saluons l'engagement et les efforts de toutes et tous ceux qui ont contribué à la réalisation de cette publication.

NADJIROU SALL,

Président du CNCR,
Secrétaire général du ROPPA

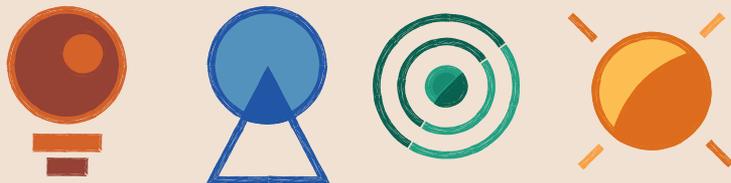


alimentaire plus durable fondé sur l'agriculture familiale et l'agroécologie paysanne. Sur mandat du ROPPA, le CNCR a porté ce processus au nom de toutes les plateformes nationales membres du réseau en

assurant à chacune des étapes clés, une consultation interne pour faire émerger la lecture et la proposition du réseau.

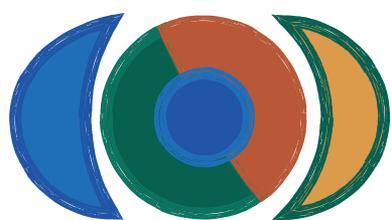
Ces connaissances visent dans un premier temps à renforcer les capacités des plateformes nationales membres de notre réseau. Nous espérons qu'elles seront également utiles à l'ensemble des acteurs qui s'investissent dans le développement agricole en Europe et en Afrique de l'Ouest. A travers ce travail, nos organisations appellent à une prise de conscience et à une mobilisation forte, pour parvenir à un rééquilibrage des relations commerciales et à une véritable cohérence des politiques européennes et ouest-africaines, préalables indispensables pour accompagner et soutenir le développement des filières locales durables, qui sont la clé pour assurer la souveraineté alimentaire des populations au Nord comme au Sud.

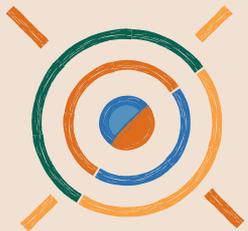
LISTE DES SIGLES



3AO : Alliance pour l'Agroécologie en Afrique de l'Ouest
ACP : Afrique, Caraïbes, Pacifique
AGRA : Alliance pour une révolution verte en Afrique
AMM : Autorisation de mise sur le marché
AO : Afrique de l'Ouest
APD : Aide publique au développement
APE : Accord de partenariat économique
APEi : Accord de partenariat économique intérimaire
CCNUCC : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEDEAO : Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest
CILSS : Comité inter-Etat de lutte contre la sécheresse au Sahel
COAFEV : Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales
COPAGEN : Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain
COV : Certification d'obtention végétale
CPDN : Contributions prévues déterminées au niveau national
DG : Direction générale
DHS : Distinction, homogénéité, stabilité
DJA : Dotation jeune agriculteur-ice
EFSA : European Food Safety authority
FIDA : Fonds international pour le développement agricole
FMI : Fonds monétaire international
GES : Gaz à effet de serre
GOANA : Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
LMR : Limite maximale de résidus
MGV : Matières grasses végétales
NASAN : Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition
OAPI : Organisation régionale de propriété intellectuelle
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
OGM : Organisme génétiquement modifié
OMC : Organisation mondiale du commerce
OSC : Organisations de la société civiles
PAC : Politique agricole commune
PAM : Programme alimentaire mondial
PAS : Programme d'ajustement structurel
PAU : Politique agricole de l'UEMOA
PDDAA : Plan détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PMA : Pays les moins avancés
PNA : Plans nationaux d'adaptation
PNIASAN : Programmes nationaux d'investissement agricole pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle
PRIASAN : Programme régional d'investissement agricole pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle
PSN : Plan stratégique nationaux
TEC : Tarif extérieur commun
UE : Union européenne
UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine
UNDROP : Déclaration des Nations unies sur les droits des paysan·nes et des autres personnes travaillant dans les zones rurales
UPOV : Union pour la protection des obtentions végétales
ZES : Zones économiques spéciales
ZLECAF : Zone de libre-échange continentale africaine

LES GRANDS ENJEUX EN UN CLIN D'OEIL





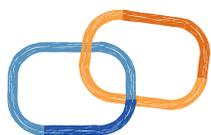
LA PLACE CENTRALE DE L'AGRICULTURE DANS CES DEUX RÉGIONS

AO

UE

90% des besoins alimentaires couverts par l'agriculture familiale et la pêche artisanale.
1 politique agricole tournée vers l'intérieur – l'ECOWAP, 2005.

1er exportateur mondial de produits alimentaires
1 politique agricole tournée vers l'extérieur : la PAC, 1962 – plus de 30% de budget de l'Union européenne en 2021 = 55 milliards d'euros.

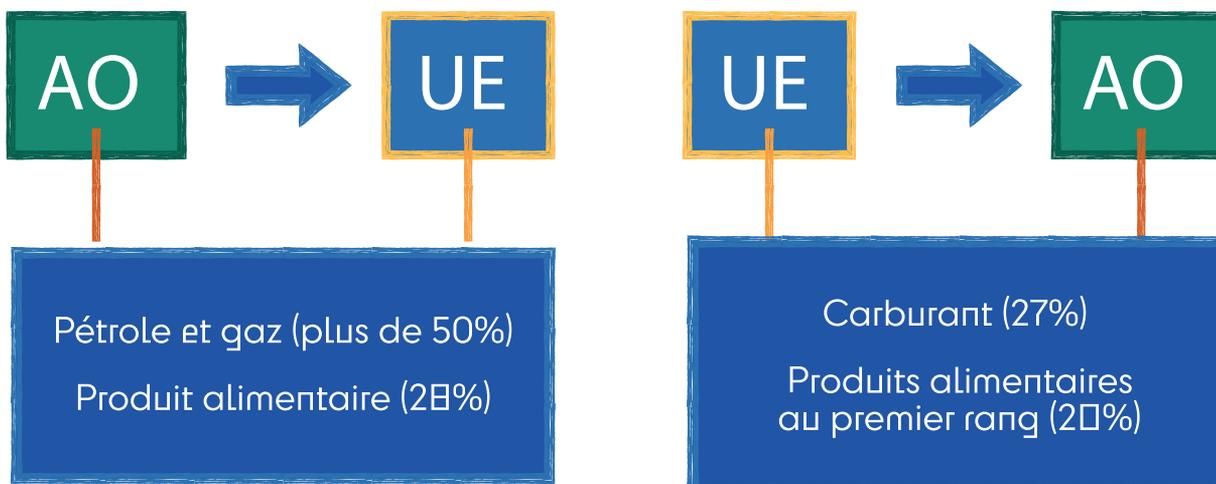


LIENS ENTRE CES DEUX RÉGIONS

Les échanges commerciaux

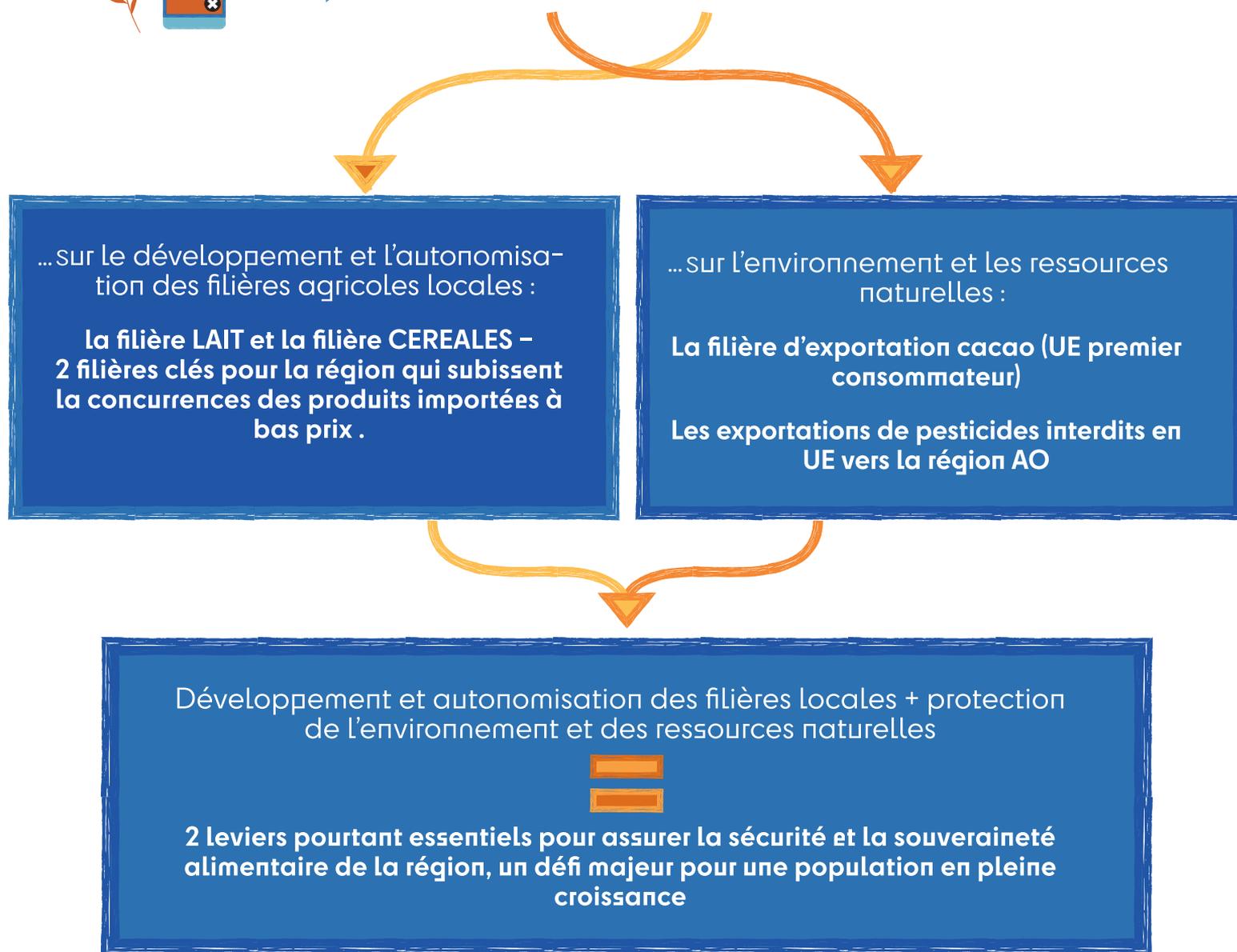
➔ 47 Mds €
➔ (2020, commerce UE/AO)

- L'AO est le plus grand partenaire commercial de l'UE en Afrique Subsaharienne
- L'UE est le premier partenaire commercial de l'AO





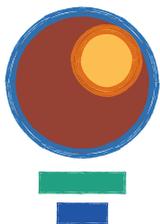
Impacts négatifs de ces échanges commerciaux...



ORIENTATIONS DES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE L'UE ET L'AO EN LIEN AVEC LES NÉGOCIATIONS D'ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE EN COURS DEPUIS 2003

Risques

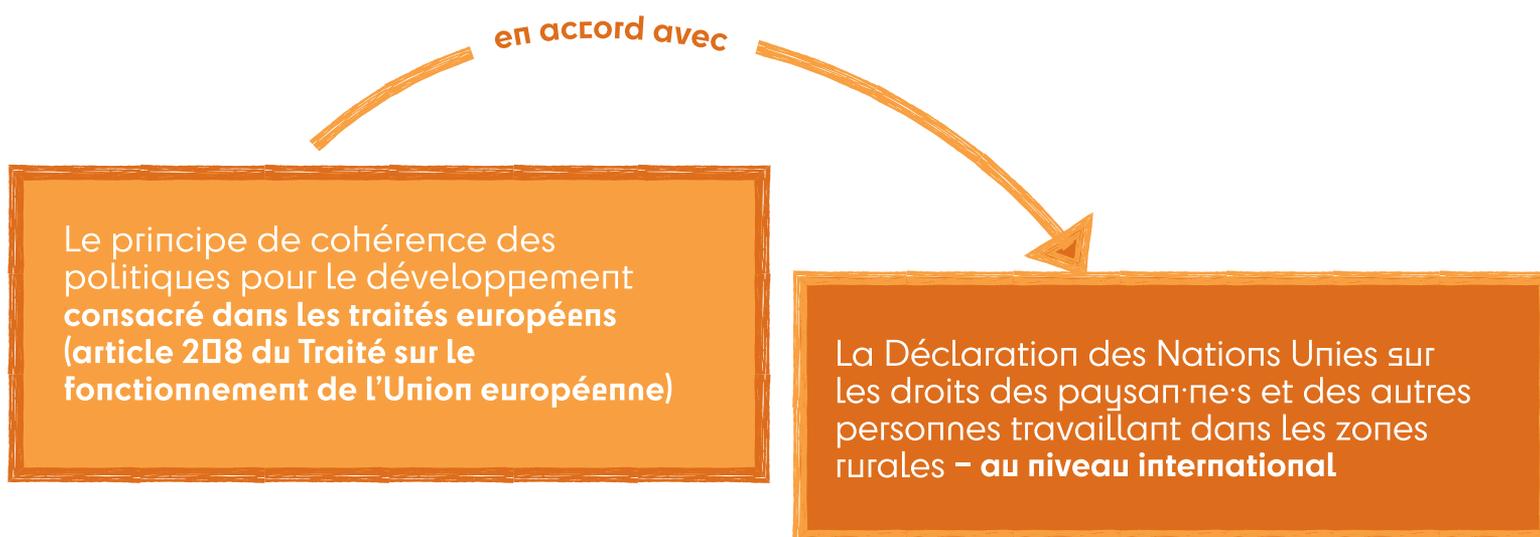
- Pression supplémentaire pour les filières locales avec une accentuation de la concurrence déloyale des produits importés (car diminution des droits de douane sur certains produits)
- Perte de recette douanière pour les pays de la région
- Frein à l'intégration régionale
- Entretien de la dépendance alimentaire de la région aux produits de l'extérieur au lieu d'une mise en cohérence avec les orientations affichées des politiques de la région : la souveraineté alimentaire



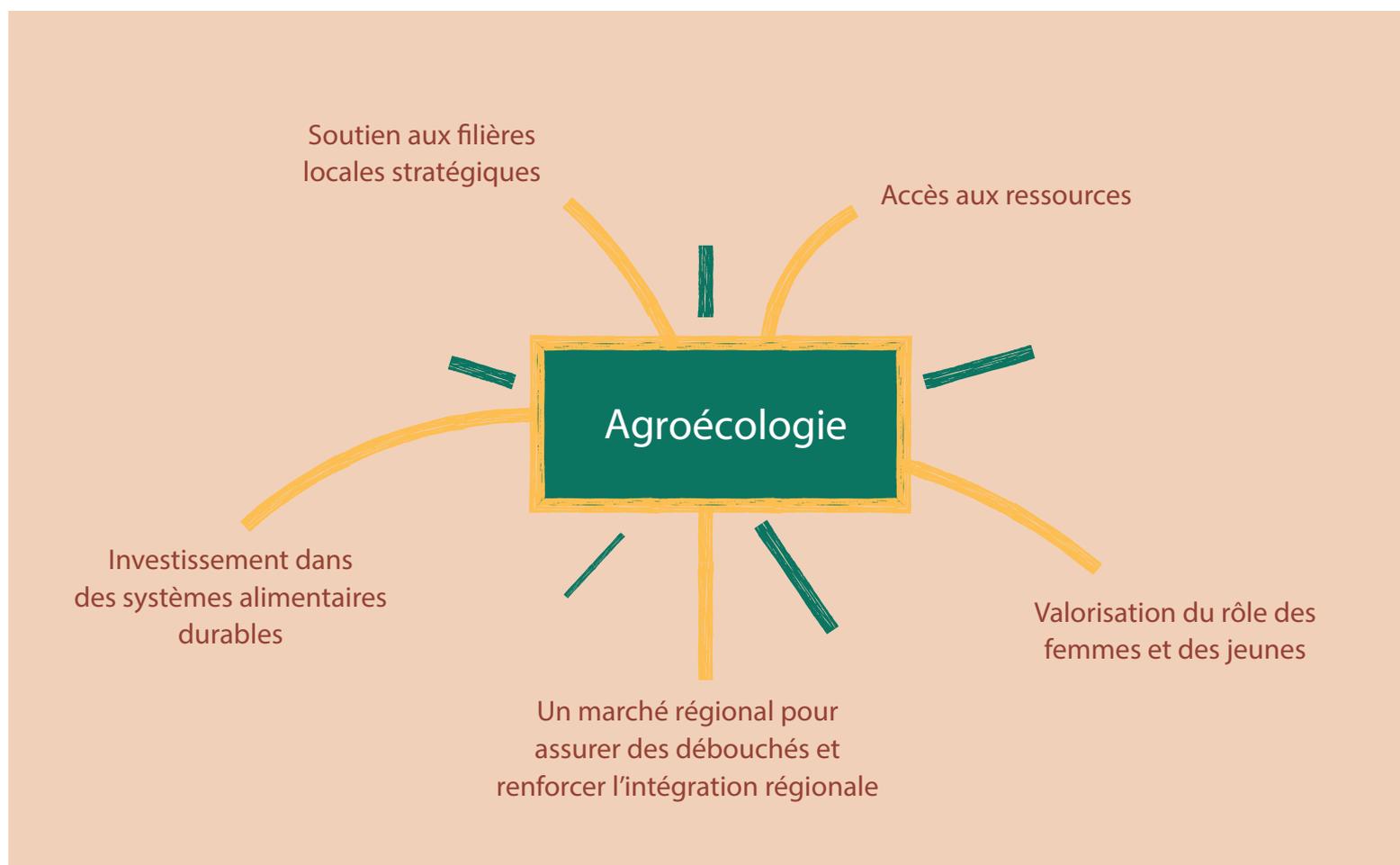
RECOMMANDATIONS

Pour répondre au défi de la sécurité et de la souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest

Repenser les relations AO/UE, notamment commerciales, pour une meilleure cohérence, une coopération et des échanges équitables et durables.



Sur la base des principes de l'Agroécologie





PARTIE 1

POLITIQUES
AGRICOLES
ET ACCÈS
AUX RESSOURCES

1.1 L'IMPACT DES POLITIQUES EUROPÉENNES SUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE EN AFRIQUE DE L'OUEST



Le contexte

En Afrique de l'Ouest, malgré l'émergence d'autres secteurs comme celui des services, l'agriculture reste un secteur primordial, pour les stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle, le développement économique et la création d'emplois. L'Afrique de l'Ouest est la première puissance agricole du continent¹, l'agriculture familiale et la pêche artisanale assurent près de 90 % des besoins alimentaires dans la région² et emploient plus de 50 % de la population³. Pour l'Union européenne (UE) aussi, l'agriculture recouvre des enjeux économiques importants. Elle est davantage tournée vers l'extérieur et permet à l'UE de figurer parmi les premiers exportateurs mondiaux de produits agroalimentaires⁴.



Adoptée en 1962, la Politique agricole commune (PAC) avait pour objectifs de garantir l'indépendance alimentaire de ses pays membres, d'augmenter leur productivité agricole et d'assurer un niveau de vie décent aux agriculteurs. Si elle a rempli en partie ces objectifs, son modèle productiviste a également généré des effets pervers et présente un coût social et environnemental important, y compris au-delà de ses terres d'origine.

C'est notamment le cas en l'Afrique de l'Ouest, où le système agricole et alimentaire subit dans une large mesure les externalités négatives issues du modèle agricole européen et la politique commerciale qui le soutient. L'augmentation des exportations de produits agricoles européens et la négociation d'accords de libre-échange sont autant de facteurs mettant sous pression les filières locales, dont le développement constitue pourtant un levier important en termes de création de richesses, d'emplois, de souveraineté et de sécurité alimentaire. Ce sont également des filières clés pour le développement de systèmes de production favorables

à l'exploitation durable des ressources naturelles. Cette situation place l'Union européenne en contradiction avec ses engagements, en particulier avec le principe de cohérence des politiques pour le développement, lequel impose de tenir compte des objectifs de développement dans la mise en œuvre des autres politiques européennes⁵.



Les problèmes identifiés

Les liens entre systèmes agricoles et alimentaires ouest-africains et européens se matérialisent au niveau des échanges commerciaux entre les deux régions et de leurs impacts sur le développement agricole en Afrique de l'Ouest.

Les impacts socio-économiques des exportations européennes sur les filières agricoles locales ouest-africaines

Pour faire face à des excédents de production de plus en plus conséquents⁶, l'Union européenne s'est tournée vers l'extérieur et a notamment encouragé l'exportation des surplus vers l'Afrique de l'Ouest à un tarif inférieur aux coûts de production⁷. Cette augmentation des exportations dans la région, facilitée par la négociation d'accords commerciaux sur l'ouverture des marchés ouest-africains et le faible

1 CEDEAO, L'agriculture et l'alimentation en Afrique de l'Ouest. Mutations, performances et politiques agricoles, 2015.

2 Jacques Berthelot pour SOL, La CnuCED a propagé le mythe d'une énorme dépendance alimentaire de l'Afrique, 2021.

3 CEDEAO, L'agriculture et l'alimentation en Afrique de l'Ouest. Mutations, performances et politiques agricoles, 2015.

4 Yves Petit, La politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne, 2017.

5 Article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

6 ARC2020, Heinrich Böll Stiftung Paris et Plateforme Pour une autre PAC, Réforme de la PAC post 2020 : l'ambition perdue?, janvier 2021.

7 Sos Faim, La PAC, son match, ses prolongations et ses conséquences, juillet 2021.

niveau de protection du tarif extérieur commun (TEC), porte un lourd préjudice aux agricultures locales. La vente massive et à bas prix de certains produits européens, pour capter la demande croissante des marchés ouest-africains, a provoqué une chute de la consommation des denrées alimentaires locales, l'effondrement des prix et l'affaiblissement des capacités productives des exploitations familiales, menant au déclin des économies agricoles locales et à la précarisation des paysan·nes (lire les études de cas «Lait : l'impact des exportations européennes sur le développement des filières locales ouest-africaines» p.59 et «Céréales : développer des filières locales durables pour assurer la souveraineté alimentaire de l'Afrique de l'Ouest» p.63). Un impact existe également du côté des consommateur·ices, celui de l'accoutumance aux produits importés, accentuée par une stratégie agressive de publicité de la part des distributeurs⁸. Ce changement d'habitude de consommation modifie la demande et affecte l'ensemble de la chaîne de valeur.

Les impacts environnementaux et sociaux de l'expansion des filières exportatrices ouest-africaines

À travers la coopération au développement, le modèle agricole européen avec des filières d'exportations intégrées a très souvent été mis en avant pour inspirer et orienter le développement agricole dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Ainsi depuis les années 1980, au lendemain des indépendances, les États ouest-africains ont poursuivi des programmes et stratégies de développement de filières d'exportations destinées aux marchés extérieurs, notamment européens. Les investissements publics pour le développement de l'économie agricole ont été fortement orientés vers les cultures d'exportation avec des systèmes de monoculture comme le cacao, et ceci au détriment des cultures destinées aux marchés intérieurs comme les cultures vivrières. Ces cultures d'exportation produites de manière intensive entraînent souvent la déforestation, l'usage de semences certifiées et d'intrants chimiques. Cela a contribué à la dépendance technique et financière des paysan·nes, et dans bien des cas, à l'épuisement et à l'érosion des sols, à la perte de biodiversité et à la destruction des habitats des animaux⁹. Les prix de ces productions, bien souvent non rémunérateurs, maintiennent les producteur·ices en situation de pauvreté (lire l'étude de cas «Cacao : une filière d'exportation au cœur des enjeux de lutte contre la pauvreté et la déforestation» p.67).



Les politiques en question

Deux politiques agricoles sont concernées : la PAC, combinée à l'orientation de la politique commerciale menée par l'Union européenne dans ses échanges avec l'Afrique, et la politique agricole commune ouest-africaine (Ecowap), initialement orientée vers la souveraineté alimentaire et le développement d'un marché agricole régional.

En Europe

Une agriculture libéralisée générant d'importants excédents

Stimulée par un objectif central de sécurité et d'indépendance alimentaires, la PAC a mis l'accent sur une approche productiviste promue via un système d'aides ciblées (installation, formation, investissements, production). Bénéficiant de moyens considérables¹⁰, elle a créé une agriculture très productive et compétitive, qui fournit à la population européenne une alimentation peu coûteuse, diversifiée, abondante. Ce système productif et l'abandon progressif par l'Union européenne des différents moyens de contrôle de la production et d'intervention publique sur le marché (suppression des quotas laitiers, suppression de la jachère obligatoire, etc.) – afin d'adapter la PAC aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et au marché mondial – a généré des excédents alimentaires en quantité importante dans certaines filières¹¹.

⁸ GRAIN, Supermarchés, dégagez de l'Afrique! Les systèmes alimentaires du continent se débrouillent très bien sans eux, 2018.

⁹ Les Notes de SUD, La PAC et le développement des agricultures paysannes dans les pays du Sud, octobre 2019.

¹⁰ La PAC représentait 33,1 % du budget de l'Union européenne en 2021 — Source : Parlement européen, Fiche thématique «Le financement de la PAC».

¹¹ Les excédents étaient évalués à 30 % de la production annuelle de sucre, 21 % de la production de céréales et 12 % de la production de beurre au début des années 1990 — Source : Georges-Pierre Malpel, Histoire et devenir de la PAC : chronique d'une réforme permanente et inachevée, Éditions France agricole, 2019.

Une stratégie de conquête de nouveaux marchés

Pour écouler ses excédents de production, l'UE a mis en place une stratégie de conquête de nouveaux marchés. Elle a encouragé l'exportation de ces surplus à l'aide de subventions à l'exportation pour compenser la différence entre les prix communautaires et les prix applicables sur le marché mondial. Le marché ouest-africain, en pleine expansion en raison de la forte croissance de sa population, a été l'une des cibles de ces exportations. Si cette pratique a pris fin en 2013, le système des aides à l'hectare persiste. Bien qu'étant considérés par l'OMC comme des soutiens non distorsifs, car découplés du type de production et du volume produit à l'hectare¹², ces aides permettent, voire obligent les agriculteur-ices européen-nes à vendre leurs produits à un prix inférieur aux coûts de production. Ainsi, les produits européens continuent d'arriver à bas prix en Afrique de l'Ouest et sont à l'origine d'une concurrence déloyale pour les agriculteur-ices dans la région ; c'est le dumping à l'export (lire les études de cas «Lait : l'impact des exportations européennes sur le développement des filières locales ouest-africaines» p.59 et «Céréales : développer des filières locales durables pour assurer la souveraineté alimentaire de l'Afrique de l'Ouest» p.63).

D'un régime douanier avantageux...

Mettre le commerce au service du développement est un objectif affiché de longue date par l'UE¹³. C'est le cas notamment dans les relations entre l'Union européenne et les pays du groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), dont la région ouest-africaine, avec divers instruments négociés dans le cadre de l'Accord de Cotonou¹⁴, pour faciliter l'accès de ces partenaires au marché européen sans droit de douane et sans avoir à ouvrir leur propre marché en contrepartie.



Ces régimes de préférences unilatérales de l'UE en faveur des pays ACP ont été remis en question par plusieurs membres de l'OMC qui qualifiaient de discrimination les privilèges dont bénéficiaient les anciennes colonies européennes. Ainsi, ce différend a conduit à la fin du régime douanier des bananes ACP¹⁵ et à ce que l'UE renonce à son protocole sur le sucre avec les pays ACP. Ces préférences tarifaires pour les pays ACP ont progressivement laissé place à la négociation d'une série d'accords de partenariat économique (APE) impliquant l'ouverture des marchés des pays ACP aux produits européens.

Autre instrument de ce partenariat : le régime spécial «Tout sauf les armes» suspendait les droits de douane sur l'ensemble des exportations en provenance des pays les moins avancés (PMA) dont, en Afrique de l'Ouest, le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Sénégal et la Sierra Leone, à l'exception des armes et des munitions¹⁶. Cependant, la négociation

des APE dans la région ne permet pas le maintien de cet instrument, ces deux régimes sont incompatibles dans un même espace d'union douanière et les PMA membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se sont vus contraints de s'ouvrir à la concurrence.

... à des accords commerciaux négociés au détriment du développement

Un APE a été conclu entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest en 2014, mais celui-ci n'a pas été ratifié par l'ensemble des pays de la région, certains d'entre eux étant réticents à ouvrir leur marché encore fragile aux produits européens. En effet, bien que l'UE vante cet instrument comme favorable au développement, celui-ci présente de nombreux risques : perte de recettes fiscales, frein à l'intégration régionale, concurrence accrue entre produits européens et ouest-africains. Malgré les blocages, les négociations se sont poursuivies avec le Ghana et la Côte d'Ivoire. Elles ont abouti à l'entrée en vigueur de deux APE intérimaires, matérialisant ainsi les craintes exprimées par les autres pays de la région (lire «Accords de partenariat économique : une menace pour l'agriculture paysanne et les filières locales en Afrique de l'Ouest» p.38).

12 Coordination SUD, PAC : quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud, octobre 2019.

13 Commission européenne, Commerce, croissance et développement — Ajuster la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin d'aide, 2012.

14 Accord de Cotonou, Chapitre sur la coopération économique et commerciale (article 34 à 38), 23 juin 2000.

15 Règlement des différends de l'OMC, DS27 : Communautés européennes — Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, novembre 2012.

16 Règlement (UE) no 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) no 732/2008 du Conseil, Journal officiel de l'Union européenne n° L 303/1, 31 octobre 2012.

En Afrique de l'Ouest

Une politique agricole qui affirme un changement de paradigme pour le développement de l'agriculture ouest-africaine...

L'élaboration de l'Ecowap s'est déroulée selon une approche participative et inclusive impliquant l'ensemble des groupes d'acteurs clés non étatiques, avec une cohérence des orientations stratégiques aux niveaux national et régional, qui lui confère une très forte légitimité et une pertinence partagée par les différentes parties prenantes. Elle est la traduction du Plan détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) en Afrique de l'Ouest avec lequel des synergies ont été développées. Elle vise le développement agricole et la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à travers la promotion et le développement de filières agricoles locales et stratégiques, des gains de productivité et de compétitivité des unités de production, notamment les systèmes familiaux, et le développement d'un marché agricole solvable pour les productions de la région.

La mise en œuvre effective de l'Ecowap, engagée en 2010, repose sur des programmes d'investissement : le Programme régional d'investissement agricole pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (PRIASAN), axé notamment sur la promotion de produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire, et les Programmes nationaux d'investissement agricole pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN), qui permettent à chaque État de définir les filières dans lesquelles ils souhaitent investir de façon prioritaire¹⁷.

... mais qui peine à s'affirmer pour soutenir une transformation durable des exploitations agricoles et me et le développement des filières locales

Malgré des effets positifs sur le terrain¹⁸, l'impact de cette politique reste limité. Certains freins doivent être levés pour lui permettre de donner sa pleine mesure. En dépit des améliorations, la mobilisation de ressources financières, internes et externes, reste bien en dessous des besoins et objectifs escomptés pour assurer une véritable transformation durable du secteur agricole dans la région. En outre, l'absence de politique alimentaire de soutien aux systèmes alimentaires locaux et la grande ouverture des marchés agricoles consacrée par la politique commerciale de la région (faible protection douanière) et des injonctions de l'UE à travers ses politiques agricole et commerciale, favorisent l'accroissement des importations de produits agricoles et alimentaires pour couvrir les besoins des populations, de l'alimentation animale et de l'industrie. Ensuite, les intérêts économiques et commerciaux divergent fortement entre les pays soucieux de promouvoir et protéger des filières agricoles locales stratégiques face à la concurrence des produits importés, en particulier d'Europe (lire l'étude de cas «Lait : l'impact des exportations européennes sur le développement des filières locales ouest-africaines» p.59) et les pays qui veulent s'appuyer sur des stratégies d'importations pour répondre aux besoins de leurs populations et/ou faire de la réexportation.

Enfin, malgré de nombreux efforts consentis à travers différents mécanismes, l'Ecowap souffre d'un déficit de coordination¹⁹ et d'une faiblesse dans le suivi des orientations à long terme. Ceci est pourtant essentiel face à la multiplication des stratégies agricoles et alimentaires portées par différentes institutions régionales (CEDEAO, Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Comité inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS)). La mise en œuvre de l'Ecowap est également, dans une certaine mesure, freinée par la fragilisation de la vision et de la volonté des politiques à promouvoir le secteur agricole comme un levier stratégique de développement, et le faible engagement des partenaires à aligner leurs interventions en soutien aux orientations stratégiques de cette politique.



Recommandations

Union européenne :

- Respecter le principe de cohérence des politiques en faveur du développement inscrit dans ses traités. Il doit guider l'action de l'UE, lui permettre de renforcer les synergies possibles entre ses différentes politiques, d'accroître la flexibilité des règles commerciales et être interprété de manière à respecter le droit à l'alimentation et les droits des paysan-nes comme le stipule la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysan-nes et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (UNDROP) ;

17 Inter-réseaux Développement rural, Quel bilan pour la politique agricole ouest-africaine, dix ans après son adoption ?, mars 2016.

18 OCDE, ECOWAP+10 — Mutations de l'économie agro-alimentaire et implications, octobre 2015.

19 Oxfam, L'Ecowap, une politique morcelée, novembre 2015.

- Dans le cas de la PAC et de la politique commerciale européenne, la réalisation d'études d'impacts (en amont et en aval) devrait être systématique et spécifique au contexte dès lors qu'une réglementation est susceptible d'avoir un impact négatif dans les pays tiers.

Afrique de l'Ouest :

- Engager un renouvellement des politiques agricoles arrivant à leur terme, en tirant les enseignements utiles des crises qui perdurent depuis plusieurs décennies, en accordant la priorité au développement de systèmes alimentaires durables pour la souveraineté alimentaire. Ceci passe notamment par le développement d'un marché agricole régional fonctionnel et solvable, avec une protection tarifaire appropriée et davantage d'investissements à destination des exploitations familiales.
- Soutenir le déploiement effectif des fonds régionaux d'appui au développement de l'agriculture et le développement d'autres mécanismes de financements complémentaires, adaptés aux besoins des exploitations familiales. En ce sens, les outils de protection sociale et mécanismes assurantiels doivent d'être consolidés et étendus, pour renforcer la résilience des exploitations familiales et prendre en charge les risques majeurs liés aux activités du secteur agricole.
- Renforcer la dynamique actuelle des politiques, stratégies et programmes de soutien au développement de systèmes de production durables et résilients, notamment à travers la transition agroécologique, en renforçant le rôle des exploitations familiales, des organisations paysannes et organisations de la société civile qui y sont engagées.

90% → 50%

L'agriculture au centre de l'économie des deux régions : En Afrique de l'Ouest, 90% des besoins alimentaires de la population sont assurés par l'agriculture familiale et la pêche artisanale et le secteur emploie plus de 50% de la population.

1er

En Europe, avec ses millions de produits agroalimentaires vendus et consommés dans le monde, l'UE est le 1er exportateur mondial de produits alimentaires.
(Feeding Europe - 60 years of common agricultural policy (europa.eu))



2 politiques

Deux politiques d'ampleur au soutien de ce secteur clé : La PAC et l'Ecowap



47MD

Des liens commerciaux forts entre ces deux régions : en 2020 le commerce entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest s'élevait à plus de 47 milliards d'euros, l'UE étant le premier partenaire commerciale de l'Afrique de l'Ouest.
(Commission européenne, L'accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest - Faits et chiffres, 2020)

Un besoin de cohérence des politiques : l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui affirme le principe de cohérence des politiques en faveur du développement, doit être respecté.

RENFORCEMENT MUTUEL



1.2 FONCIER : UN ACCÈS SOUS TENSIONS EN AFRIQUE DE L'OUEST



Le contexte

La terre assure des fonctions écosystémiques et culturelles (production de biomasse, habitat de la biodiversité, capture et stockage de carbone, gestion des flux d'eau, fourniture d'éléments minéraux indispensables à la croissance des végétaux, transmission du savoir-faire paysan) qui sont à la base de la vie terrestre. La ressource foncière joue notamment un rôle crucial pour les paysan·nes qui en tirent leurs revenus et, dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, leur alimentation.

Aujourd'hui, le foncier est soumis à des pressions de différents ordres. Démographique tout d'abord, en particulier en Afrique de l'Ouest qui connaît actuellement une croissance rapide de sa population, contribuant d'une part à l'urbanisation et à l'artificialisation des sols, et d'autre part à un accroissement de la demande alimentaire, aussi bien pour l'alimentation humaine, l'élevage et l'industrie. Une pression financière et économique également, quand les terres sont achetées à des fins spéculatives ou lorsqu'elles font l'objet d'appropriations massives au profit d'une agro-industrie en quête de vastes espaces pour la production de denrées alimentaires ou d'agocarburants¹.

Cette pression foncière s'exerce au détriment de l'agriculture paysanne. À la difficulté d'accéder aux droits d'usage du foncier s'ajoute aujourd'hui le risque, pour les paysan·nes, d'être expulsé·es du fait des accaparements de terres. Ce phénomène accentue la précarité, la pauvreté et la malnutrition et contribue à nourrir les mouvements migratoires, sources de fortes tensions². Il est également responsable de conflits entre usagers. Cette problématique foncière détermine un certain nombre d'enjeux pour l'Afrique de l'Ouest en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de biodiversité, d'emploi et de stabilité sociale.



Les problèmes identifiés

Des terres bradées aux investisseurs étrangers

De nombreux États ouest-africains ont facilité l'accès des entreprises multinationales et aux acteurs du secteur privé national à leurs ressources foncières pour la production industrielle d'alimentation humaine et animale et d'agocarburants. Ces États se livrent une concurrence âpre à travers des politiques d'incitation proposant notamment des redevances dérisoires³ ou la mise en place de zones économiques spéciales (ZES), afin d'attirer les capitaux étrangers et des investissements de la part du secteur privé national. Les pays développés ont, à travers des intérêts publics et privés, pris le contrôle de réserves foncières vastes et fertiles sur de longues durées. Soutenus par des institutions internationales comme la Banque mondiale⁴, ces accaparements de terres⁵ menés sans consultation publique suffisante se font au détriment des paysan·nes, expulsé·es de leurs terres et conduisent à la dégradation des terres, à la perte de biodiversité et à l'effondrement des moyens de subsistance. Le continent africain est particulièrement touché par ce phénomène, qui s'est fortement accentué dans la décennie 2010, suite à la crise financière de 2008. D'après la FAO et la Banque Mondiale, 70 % des accaparements de terres concernent

1 Inter-Réseaux, Grain de sel n° 57, janvier-mars 2012.

2 Vincent Basserie, Nouveaux défis pour les acteurs des politiques foncières en Afrique de l'Ouest, dans Grain de sel n° 57, janvier 2012.

3 Cicodev Africa, Accaparement des terres en Afrique de l'Ouest, Exporter pour nourrir les populations : impact sur les consommateurs ruraux, décembre 2011.

4 ibid.

5 Ce terme désigne l'acquisition de grandes surfaces agricoles par des entreprises transnationales et gouvernementales dans des conditions controversées.

l'Afrique.⁶ Ainsi en 2021, plus de 25 millions d'hectares ont fait l'objet de transactions⁷. À l'échelle de la région ouest-africaine, entre 2000 et 2012, 2 313 411 hectares de terres auraient été accaparés dans neuf pays ouest-africains⁸, soit 1,5 % de la superficie des terres arables.

Une menace pour la sécurité alimentaire et le maintien de pratiques durables

Les accaparements de terre constituent une menace importante pour la sécurité alimentaire. En effet, ce phénomène implique la perte de terres pour les paysan-nes et a donc un impact négatif sur leurs moyens de subsistance, avec une perte de production agricole ainsi que d'autres sources de revenus issus de la terre⁹.

Cette menace pour la sécurité alimentaire est accentuée par le fait que les entreprises privées investissent dans le secteur agricole en Afrique de l'Ouest et exploitent des terres essentiellement dans l'optique de produire en priorité pour le marché mondial et non intérieur. Ainsi, leurs produits de qualité ne profitent pas aux consommateur-ices ouest-africain-es, mais ils déversent dans le même temps leurs produits non-éligibles à l'exportation sur le marché local, à prix cassés, empêchant les exploitations familiales de vendre leur production¹⁰.



Les acquisitions foncières à grande échelle des États, des investisseurs étrangers, des opérateurs économiques nationaux, des élites politiques et religieuses, ont connu une augmentation soudaine ces dernières années, principalement en raison des demandes combinées et croissantes de biocarburant (causées par l'augmentation des prix du pétrole et la politique de neutralité carbone) et de nourriture (causées par l'augmentation de la population mondiale et les changements d'habitudes alimentaires). Ainsi, 650 000 hectares de terres auraient été octroyés à 17 investisseurs privés étrangers ou nationaux au Sénégal en l'espace de dix ans (2000-2010), soit 16 % des terres arables du Sénégal¹¹. En 2013, la Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain (COPAGEN) a fait un travail similaire en recensant 40 transactions foncières portant sur une superficie totale de 844 796 hectares, soit une augmentation de superficies attribuées à des privés de 196 796 hectares¹². À l'échelle de la région, la COPAGEN fait état de 8 millions d'hectares de terre accaparée entre 2000 et 2012¹³. Cette

pratique passe également par les fonds de pension qui investissent dans les terres agricoles. En 2018 par exemple ces fonds avaient alloué 14,8 milliards de dollars aux investissements en terres agricoles¹⁴.

Autre conséquence de la pression foncière, l'accroissement des conflits entre les différents usagers, notamment entre les agriculteurs et les éleveurs. Cette situation accroît les contraintes pour le maintien et le développement du pastoralisme qui reste stratégique au plan économique et social, ainsi que pour la préservation de la biodiversité animale et la gestion durable des écosystèmes. Le rétrécissement des terres communautaires se traduit aussi par l'abandon de modes de production et de pratiques durables telles que la jachère et la rotation culturale.

6 Banque mondiale, L'intérêt croissant pour les terres agricoles dans le monde peut-il apporter des bénéfices équitables à long terme ?, 2010.
7 Plateforme « Notre terre est notre vie », déclaration : la société civile africaine et les organisations confessionnelles appellent à une action urgente lors de la conférence des ministres des affaires étrangères de l'Afrique et de l'Union européenne, octobre 2021.
8 Myriam Minville-Gallagher, L'Afrique de l'Ouest à l'heure des acquisitions massives de terres, 2013.
9 MISEREOR, Quels sont les effets des acquisitions de terres à grande échelle en Afrique sur certains indicateurs économiques et sociaux ?, 2021.
10 AFSA, Étude sur les politiques et les cadres relatifs à l'utilisation des terres, aux droits fonciers, à la gouvernance, à la gestion et à la propriété dans cinq pays d'Afrique occidentale et centrale, 2021.
11 Cicodev Africa, Accaparement des terres en Afrique de l'Ouest, Exporter pour nourrir les populations : impact sur les consommateurs ruraux, décembre 2011.
12 Myriam Minville-Gallagher, L'Afrique de l'Ouest à l'heure des acquisitions massives de terres, 2013.
13 COPAGEN, Convergence globale des luttes pour la terre et l'eau en Afrique de l'Ouest, ROPPA, Pour une gouvernance foncière responsable, inclusive et équitable en Afrique de l'Ouest sécurisant les droits des communautés, août 2021. Entre 2000 et 2017 les différentes collectes de données font état de 159 contrats et de 4.646 108 hectares en superficie totale dans les contrats signés.
14 GRAIN, Les accaparements des terres perpétrés par les fonds de pension dans le monde doit cesser, 13 novembre 2018.

Le droit coutumier bafoué par les législations nationales

Dans les pays anciennement colonisés comme au Sénégal, il existe toujours un régime de gestion collective des terres au niveau local et un droit coutumier qui reconnaît des droits d'usage du sol, le plus souvent de façon orale. Toutefois, ces droits locaux sont peu ou pas reconnus par le cadre légal formel mis en place après les indépendances. Par ailleurs, ce dernier est peu accessible aux petit-es producteur-ices. La terre étant considérée comme une ressource traditionnelle et un bien commun de la communauté, les opérations de cession de terres jugées comme une forme de « marchandisation de la terre » présentent des risques politiques locaux, régionaux ou nationaux¹⁵.

Pour faciliter les expulsions de paysan-nes, certains gouvernements ouest-africains font valoir le principe de la domanialité publique qui leur permet de revendiquer la propriété et le libre usage de la terre, au mépris des droits fonciers coutumiers. Ils proposent ensuite des baux de 30 à 99 ans aux entreprises bénéficiaires, qui disposent ainsi d'un accès sécurisé à des milliers d'hectares de terre¹⁶. Cette négation du droit coutumier fait planer de lourdes menaces sur les agriculteur-ices, générant une forte contestation paysanne. En 2018, les pays ouest-africains ont adopté et signé l'UNDROP, qui devrait contribuer à rééquilibrer les relations de pouvoir dans les zones rurales et protéger ainsi les droits des paysan-nes, dont le droit à la participation garanti par cette dernière¹⁷.



Les politiques en question

Des efforts de prise en compte et de dialogue autour de la question foncière

Ces dernières années on constate une dynamique croissante de dialogue et de plaidoyer, de plus en plus structurée, engagée par de nombreux réseaux d'organisations paysannes et d'organisations de la société civile, sur la question foncière. Cette mobilisation offre ainsi des perspectives d'évolutions notables sur la question de la gouvernance foncière et une meilleure prise en compte dans les politiques des droits des paysan-nes et des défis d'accès et de sécurisation de l'usage des ressources foncière pour l'agriculture familiale. Dans plusieurs pays, des politiques et des projets de décentralisation de la gestion du foncier rural se mettent progressivement en place, avec la participation des organisations paysannes

et des organisations de la société civile. Ce processus, qui reconnaît des prérogatives aux collectivités locales pour la gestion des transactions foncières, propose des mesures et des cadres institutionnels favorables à la sécurisation foncière de l'agriculture familiale. Plusieurs pays ont également adopté des quotas d'accès des femmes et des jeunes dans les exploitations familiales, aux terres aménagées.

Malgré leurs orientations en faveur des droits des paysan-nes, des communautés et de l'agriculture familiale, ces dynamiques en cours attendent dans bien des cas des décrets et textes d'application et/ou des ressources financières pour leur application par les structures compétentes. Les finalités visées ne sont pas encore atteintes et les enjeux fonciers restent quasiment entiers pour l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest.



Des orientations des politiques consensuelles transgressées pour favoriser la mainmise du secteur privé sur le foncier

La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU) et l'Ecowap ont été adoptée respectivement en 2001 et 2005, à travers des processus participatifs et inclusifs ayant permis aux organisations paysannes et aux organisations de la société civile de proposer et de défendre des orientations vers la souveraineté alimentaire et une prise en compte de l'agriculture familiale. En faisant de la souveraineté alimentaire une priorité, l'Ecowap offrait un cadre fédérateur pour les différentes interventions des gouvernements et des acteurs non-étatiques, en faveur du développement du secteur agricole ouest-africain.

Cependant la mise en œuvre de cette politique s'est rapidement heurtée à de nombreux obstacles, lesquels n'ont pas permis de décliner efficacement ses orientations : manque de ressources propres pour la mise en œuvre des instruments adoptés, non-alignement des interventions des partenaires sur les orien-

15 IED Afrique, Étude sur les modèles agrobusiness au Sénégal, réalisée dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Renforcement de la diffusion et de l'opérationnalisation des Directives volontaires au Sénégal » avec l'appui de la FAO.

16 Florence Brondeau, Confrontation de systèmes agricoles inconciliables dans le delta intérieur du Niger au Mali ?, Études rurales n° 191, 2013.

17 Geneva Academy, International Land Coalition, The right to land and the UNDROP, décembre 2020.

tations actées, dysfonctionnement des organes de pilotage, etc. Des déficits importants qui ont progressivement réouvert la voie à des stratégies et programmes pour mobiliser des investissements étrangers et privés, principalement à destination des cultures d'exportation produites sur de grandes surfaces, sans un véritable ancrage avec les orientations stratégiques de l'Ecowap. Des programmes régionaux et nationaux ont été créés à cette fin, tels que l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim lancée par la CEDEAO en juin 2008 ou les programmes d'urgence conçus par différents pays pour augmenter la production de riz ou de maïs¹⁸.

Pour transposer ces orientations politiques régionales au niveau de leurs pays, certains États ont lancé de nouveaux programmes d'investissements agricoles à forte incidence foncière. C'est le cas du Sénégal qui en avril 2008 avait lancé le programme Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA), une initiative qui visait à mettre fin à la dépendance alimentaire du Sénégal. Ces initiatives, très consommatrices de terres agricoles, rendent non seulement l'accès au foncier plus difficile pour les petit-es paysan·nes, mais les excluent par ailleurs des terres dont ils·elles avaient l'usage.

Dans certains pays, des mécanismes introduisent des changements importants sur la législation foncière favorable aux investisseurs sans passer par le processus de réforme foncière entamée depuis plusieurs années. Il en est notamment ainsi au Sénégal, où en 2017 une loi sur les ZES a été adoptée. Au sein de la société civile, la majeure partie des acteurs perçoivent les ZES comme une manière pour l'État d'immatriculer les terres du domaine national pour cause d'utilité publique, sans avoir à se concerter avec les populations et à compenser les droits existants¹⁹.

Des lois sources de conflits entre communautés

Différents États ouest-africains ont affirmé le principe de l'autochtonie pour écarter les non-nationaux de l'accès à la terre. En Côte d'Ivoire, la loi exclut ainsi les non-Ivoirien·ne·s de la propriété foncière alors qu'ils·elles représentent 26 à 45 % des exploitant·es dans les régions forestières²⁰. Des procédures d'identification des droits d'usage et/ou de propriété ont en outre indirectement abouti à reconnaître la primauté des droits d'usage et/ou de propriété des autochtones sur ceux des non-nationaux. Autant de mesures discriminatoires qui accentuent les tensions autour de l'enjeu du foncier.



Recommandations

Union européenne et Afrique de l'Ouest :

- Renforcer la capacité de suivi de la part des organisations paysannes et de la société civile de l'application des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la possession de la terre, la pêche et les forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale dans chacun des pays ayant signé l'accord ;
- Le respect des droits des usagers du foncier, formels ou informels (coutumiers, traditionnels, etc.), doit être un préalable à tout investissement et devrait être intégré au plan de vigilance des entreprises européennes. Ce processus devrait être suivi par les institutions européennes de financement du développement ainsi que par la Banque africaine de développement.

Afrique de l'Ouest :

- Les États doivent s'assurer de l'application pleine et effective de la déclaration des Nations unies sur les droits des paysan·nes et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (UNDROP), notamment sur la question de la gestion des ressources naturelles²¹ et le droit à la terre²², notamment par le biais de mécanismes de surveillance et de sanction en cas de violation ;
- Les États doivent veiller à la mise en œuvre concrète des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers²³ qui visent à améliorer la gouvernance des terres, des pêches et des forêts, en accordant une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées ;

18 Initiative conjointe de la Présidence française de l'UE et de la Commission de la CEDEAO, La politique agricole régionale (Ecowap) et l'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim, réunion du 9 décembre 2008.

19 CNCR, Étude sur la zone économique spéciale de Sandiara, décembre 2021.

20 Georges Kouamé, La loi foncière rurale ivoirienne de 1998 à la croisée des chemins Vers un réaménagement du cadre légal et des procédures ?, dans Regards sur le foncier, avril 2018.

21 Article 5 de l'UNDROP

22 Article 17 de l'UNDROP

23 FAO, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, 2012.

• Les États doivent assurer un meilleur suivi du partenariat avec les investisseurs privés : tout investisseur doit être obligatoirement soumis à un cahier de charge négocié par le conseil municipal après avis des comités fonciers villageois concernés. Ce cahier des charges fixe les conditions liées à l'étendue, à l'usage envisagé, au respect de l'environnement et de manière générale aux intérêts de la population ;

• La stratégie de gouvernance foncière élaborée par la Commission de l'Union africaine en 2021, pour guider les efforts en matière de gouvernance foncière, doit être adoptée et mise en œuvre dès que possible à l'échelle régionale.



70%

Un foncier en danger sur l'ensemble du continent : 70% des accaparements de terres concernent l'Afrique.

(Banque mondiale, L'intérêt croissant pour les terres agricoles dans le monde peut-il apporter des bénéfices équitables à long terme ?, 2010.)

Art. 17 UNDROP

Un levier d'action : L'article 17 de l'UNDROP consacre le droit à la terre et aux autres ressources naturelles, et complète les autres instruments internationaux protégeant les droits fonciers.

2 313 411ha

Des acquisitions massives de terres en Afrique de l'Ouest : entre 2000 et 2012, 2 313 411 hectares de terres auraient été accaparés dans neuf pays, soit 1,5% de la superficie des terres arables.

(Myriam Minville-Gallagher, L'Afrique de l'Ouest à l'heure des acquisitions massives de terres, 2013.)

1.3 SEMENCES : DÉFENDRE LES DROITS DES PAYSAN·NES POUR SAUVEGARDER LA BIODIVERSITÉ



Le contexte

Premier maillon de l'activité agricole, les semences représentent un enjeu crucial pour les producteur·ices. Les communautés paysannes ont toujours développé et utilisé des espèces et des variétés qui répondent à leurs besoins par la sélection, la conservation et l'échange sans aucune forme de restriction. Les semences paysannes permettent de cultiver des variétés adaptées à chaque terroir, à même de satisfaire les besoins et habitudes alimentaires des populations et capables de résister aux évolutions et aléas climatiques. Elles offrent une diversité génétique capable de conserver voire restaurer la biodiversité locale. Libres de droits, elles peuvent être reproduites par les paysan·nes et échangées entre eux·elles. La qualité, l'accessibilité et la diversité de ces semences leur confèrent un rôle essentiel aux plans agricole et alimentaire, mais aussi économique, environnemental et social.

Alors que ces pratiques coutumières restent essentielles pour le respect du droit des paysan·nes à l'alimentation, ainsi que la sécurité alimentaire mondiale et la biodiversité, la promotion de systèmes de semences commerciaux pose de sérieux défis au maintien des systèmes semenciers paysans. En effet, à partir des années 1960, et sous l'influence croissante de l'industrie semencière, la liberté de sélectionner les meilleures graines pour les ressemer, les échanger ou les vendre à d'autres paysan·nes a commencé à se réduire¹. Contraint·es de se tourner vers les catalogues officiels, ils·elles sont devenu·es dépendant·e·s des semences industrielles, au détriment de leur autonomie et de la diversité agricole mondiale.



Au fil du temps, une énorme complexité s'est tissée autour des semences, piégeant les paysan·nes dans un dédale de décrets, lois, directives et conventions. Alors que le marché se mondialise et que la concentration industrielle consolide le monopole de l'industrie alimentaire entre les mains d'un petit nombre de multinationales, les réglementations des pays industrialisés se répandent de plus en plus vers les pays du Sud.



Les problèmes identifiés

Une appropriation du vivant par des intérêts commerciaux

Pour les paysan·nes, les semences ne sont pas exclusivement une ressource mais font partie intégrante de leur culture et leurs pratiques de gestion des semences revêtent des expressions spirituelles et culturelles. Tant que les semences étaient produites et échangées localement, « les droits collectifs d'usage des semences communes (...) suffisaient pour réguler ces échanges »². Or, ceci n'a plus été possible lorsque les semences ont commencé à être produites en dehors de ces communautés. Ce système n'était plus adapté aux semences industrielles produites et commercialisées en grande quantité par des entreprises de plus en plus éloignées des fermes qui les utilisent.

Des législations ont alors été adoptées pour empêcher la vente de semences de mauvaise qualité, celles qui ne germent pas ou qui risquent de propager des maladies. Les lois relatives à la commercialisation constituent le type de réglementation le plus ancien et le plus répandu affectant les semences. Ces

¹ Grain de Sel, Les Semences : intrant stratégique pour les agriculteurs, octobre 2010-mars 2011.

² La Via Campesina et GRAIN : Les Lois semencières qui criminalisent les paysannes et les paysans : résistances et luttes, mars 2015.

lois définissent des critères à remplir afin que les semences puissent être commercialisées sur le marché. Elles sont souvent justifiées comme étant un moyen de protéger les producteurs et les semenciers contre les contrefaçons abusives, ainsi qu'un moyen d'encourager l'innovation avec la création de nouvelles variétés. Ces instruments assurent au créateur de semences une exclusivité de commercialisation sur sa semence et/ou un droit de percevoir des « royalties » dans le cas où d'autres personnes commercialisent ou se servent de ses semences. Ces réglementations ont été pensées pour le développement d'une filière industrielle et ont contribué à mettre en place au fur et à mesure des législations qui aboutissent à empêcher les paysan·nes d'utiliser leurs propres semences.

Les marchés communs des semences — un obstacle bureaucratique pour les semences paysannes

Dans l'UE ainsi qu'en Afrique de l'Ouest, une semence peut être commercialisée uniquement si elle appartient à une variété inscrite dans un catalogue officiel. Pour y figurer, une variété doit remplir les critères « DHS » (distinction, homogénéité, stabilité) : elle doit être différente de celles déjà présentes dans le catalogue, les plantes d'une même variété doivent présenter une très forte similitude, et les caractéristiques de cette variété doivent être les mêmes d'une année sur l'autre³. Les deux derniers critères excluent logiquement les semences paysannes, qui sont des mélanges de plantes relativement proches, mais présentant une certaine diversité phénotypique. Ces variétés, en effet, évoluent à chaque génération en fonction des sols, du climat et des sélections pratiquées par les paysan·nes⁴.

À cela s'ajoute des coûts très élevés d'inscription au catalogue pouvant aller de 6 000 à 15 000 euros, auxquels il faut encore ajouter les frais de maintien au catalogue. Ces frais pénalisent fortement les petit·es paysan·nes/semencier·es⁵.

Un cercle vicieux d'endettement

Si les variétés de semences commerciales peuvent améliorer les rendements à court terme, les variétés traditionnelles des paysan·nes et les savoirs associés sont les plus à même de s'adapter à des environnements agroécologiques spécifiques et au changement climatique. Par ailleurs, les meilleures performances des semences commerciales dépendent de l'utilisation d'intrants coûteux (engrais, pesticides, herbicides, fongicides) dont le coût s'ajoute à celui des semences (souvent hybrides) qu'il faut racheter chaque année. L'introduction et la diffusion des semences industrielles augmentent ainsi la dépendance des petits exploitants et rendent l'endettement plus probable.

L'impact environnemental et sociétal des semences industrielles

Les semences proposées par les industriels sont certes homogènes, mais requièrent l'usage massif d'intrants qui ne sont pas sans impact sur l'environnement. Moins nombreuses et variées que les semences paysannes, ces semences homologuées contribuent aussi à appauvrir la biodiversité. D'après la FAO, les deux tiers de la production agricole proviennent de seulement 9 espèces végétales différentes et environ la moitié de la production agricole primaire mondiale repose sur quatre cultures (canne à sucre, blé, riz et maïs)⁶. L'appauvrissement de la diversité cultivée mène à un appauvrissement des écosystèmes de notre alimentation, rendant extrêmement vulnérable l'approvisionnement alimentaire mondial. Un impact culturel s'ajoute à ceci, les semences ayant une valeur traditionnelle pour les paysan·nes, ne plus pouvoir en disposer est alors une perte culturelle (symbolique, rites, etc.).



Les politiques en question

Les politiques européennes et ouest-africaines qui encadrent les semences ne favorisent pas aujourd'hui le développement et la protection des semences paysannes. Cependant, il faut noter l'existence de leviers en ce sens, en particulier l'article 19 de l'UNDROP qui reconnaît un droit aux semences et qui est de nature à encourager des révisions réglementaires en faveur de la reconnaissance du rôle des systèmes semenciers paysans.

3 Ibid.

4 Coordination Sud, Le Droit aux semences, un droit essentiel pour les paysan·ne·s, mai 2017.

5 Confédération paysanne, Synthèse sur la réglementation paysanne, 15 septembre 2009.

6 FAO, State of World's Biodiversity for Food and Agriculture, 2019.

En Europe

De manière schématique, l'UE a surtout mobilisé deux outils juridiques :

- Un système de douze directives fondamentales compatibles avec la législation internationale de l'Union pour la protection des obtentions végétales (UPOV) dont l'une régit le Catalogue européen, les autres la commercialisation du matériel reproducteur de diverses catégories de plantes ;
- Un système de législation sur les brevets.

Le système européen et l'UPOV empêchent les paysan·nes de produire des semences de manière indépendante. Les règles d'inscription au catalogue et les coûts de l'inscription privent systématiquement les variétés paysannes de statut juridique.

La création de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)

La Convention de l'Union pour la protection des obtentions végétales signée fin 1961 par onze pays européens est l'acte fondateur du modèle semencier européen. Le but de la Convention est de protéger les nouvelles variétés au moyen d'un système harmonisé de propriété intellectuelle spécifique aux variétés végétales. Cette convention définit le Certificat d'obtention végétale (COV), qui garantit au créateur d'une nouvelle variété végétale (l'obtenteur) des droits sur l'utilisation et la commercialisation de ses semences. Au fil des années de nombreux États, au-delà de l'Europe, sont devenus membres de l'UPOV.

Avec le traité UPOV révisé de 1991, le COV s'assimile à un brevet, assurant à l'obtenteur une quasi-exclusivité d'utilisation de la variété protégée et réduisant même l'utilisation de cette variété protégée pour en sélectionner une nouvelle et la commercialiser.



Les brevets

Parallèlement à la certification et à l'enregistrement au catalogue, il existe un système réglementaire distinct pour les variétés végétales : les brevets.

La législation sur les brevets visait à protéger de nouvelles inventions, à l'exception du domaine du vivant. C'est avec le développement des biotechnologies qu'il a été étendu au domaine du vivant, ce qui n'est pas sans poser problème.

Si les brevets européens ne sont pas délivrés pour des plantes ou des animaux (les plantes restant dans le champ du COV), cette exception ne s'applique pas « aux procédés microbiologiques et aux produits obtenus par ces procédés »⁷, et « une matière biologique isolée de son environnement naturel ou produite à l'aide d'un procédé technique peut être l'objet d'une invention, même lorsqu'elle préexistait à l'état naturel »⁸. C'est ainsi qu'il est devenu possible de breveter des procédés microbiologiques d'obtention de nouveaux caractères des plantes (mutagenèse, fusion cellulaire, transgénèse) et les organismes génétiquement modifiés (OGM).

Les brevets sur les plantes constituent ainsi des droits très puissants pour les obtenteurs, selon lesquels nul n'est en droit de produire, reproduire, échanger, vendre et même utiliser les plantes brevetées pour la recherche sans l'autorisation du détenteur. Pour pouvoir utiliser des semences brevetées, les paysan·nes doivent rémunérer le détenteur du brevet et sont aussi tenus de satisfaire à une série de conditions.

En Afrique de l'Ouest

Les systèmes semenciers paysans sont la principale source de semences pour les cultures vivrières en Afrique, mais les multiples influences de la colonisation, du commerce et des multinationales érodent ces systèmes alimentaires localisés et riches en biodiversité. Des pressions sont exercées sur les gouvernements pour qu'ils adhèrent aux accords régionaux sur la propriété intellectuelle, le commerce et les semences. L'Afrique est présentée comme un marché émergent et rentable, la « dernière frontière » pour l'agroalimentaire mondial.

⁷ Convention sur le brevet européen, 1973 (entrée en vigueur en 1977), art. 53, b.

⁸ Directive 98/44/CE du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, & implementing regulations, art. 3, paragraphe 2.

Le catalogue officiel comme moyen de commercialisation des semences en Afrique de l'Ouest

Le règlement régional harmonisé sur les semences a été adopté en 2006 pour le Comité inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), puis en 2008 par la CEDEAO et finalement en 2009 par l'UEMOA. L'objectif était de créer un environnement favorable à la croissance de l'industrie semencière.

Le Catalogue ouest-africain des espèces et variétés végétales (COAFEV) est un instrument majeur de l'harmonisation de la réglementation semencière. Il représente la liste limitative des variétés ou types variétaux dont les semences peuvent être produites et commercialisées dans la zone. Il est constitué par la somme des variétés inscrites dans les catalogues nationaux des États membres. Seuls les semences et plants de variétés inscrites au catalogue régional des espèces et variétés et satisfaisant les critères DHS peuvent être commercialisées, au niveau régional⁹.

L'organisation régionale de propriété intellectuelle — OAPI

L'OAPI est l'organisation régionale de propriété intellectuelle pour 17 pays africains essentiellement francophones. Elle a été créée en 1977 par l'Accord de Bangui, et révisée en 1999 pour s'aligner sur l'Accord ADPIC de l'OMC. L'Accord de Bangui révisé est entré en vigueur en 2006. Il a fait de l'OAPI la première organisation africaine à mettre en place un système de protection des obtentions végétales (POV) basé sur l'Acte UPOV de 1991.

Seul le titulaire du droit d'obtention figure dans l'Accord de Bangui. Les autres acteurs de la sélection végétale sont ignorés. Aucune disposition n'aborde des questions liées aux droits et intérêts des paysannes et des communautés autochtones ou locales¹⁰. Pourtant, il existe dans l'architecture juridique internationale des normes pertinentes qui auraient pu inspirer le législateur OAPI.

Les accords commerciaux et les traités d'investissement

Les accords de commerce et d'investissement servent souvent à imposer des lois sur les semences là où elles n'existaient pas auparavant, ou à rendre les lois existantes plus favorables aux sociétés transnationales.

Les accords de libre-échange représentent souvent une source de pression importante de privatisation des semences. Ainsi, quand l'UE a commencé à négocier les APE avec les pays africains, elle a exigé, entre autres, que les États africains adoptent des lois conformes aux normes établies par l'UPOV et/ou en deviennent membres. Certains accords de libre-échange exigent même un brevetage industriel complet des semences. Pour l'APE UE-Afrique de l'Ouest, encore non ratifié par l'ensemble des États, l'UE a introduit une clause de rendez-vous stipulant qu'ils se rencontreront à nouveau dans un proche avenir pour s'entendre sur des normes sur la propriété intellectuelle visant à inclure la privatisation des semences.

En ce qui concerne les traités d'investissements, la plupart de ces traités reconnaissent les droits d'obtention végétale comme le résultat d'investissements qui doivent être protégés. Cela signifie que toute atteinte au droit des semenciers qui investissent à l'étranger sous la protection de ces traités est judiciable.

Des cadres de coopération internationale en faveur de l'industrie

Ces dernières années, il y a eu un regain d'intérêt pour la « modernisation » de l'agriculture africaine et des fonds pour ce projet sont investis par l'industrie des intrants agricoles et les gouvernements. La communauté des pays donateurs est hautement complice de l'expansion de l'industrie semencière en Afrique, via les plus grandes organisations philanthro-capitalistes, mais aussi des bailleurs de fonds nationaux européens.

Nombre de ces gouvernements sont en effet activement impliqués dans la Nouvelle alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition (NASAN) et soutiennent également financièrement de nombreux fonds qui investissent dans les nouvelles entreprises semencières africaines. Cette alliance, lancée en 2012, développe des cadres de coopération entre pays participants. Ces cadres prévoient des révisions des politiques nationales en matière de semences et autres intrants afin d'encourager une plus grande participation du secteur privé à la production, à la commercialisation et au commerce des semences et autres intrants. Ces mesures limitent généralement le droit des paysannes de multiplier, d'utiliser, d'échanger et de vendre leurs propres semences¹¹, notamment par l'adoption d'une législation conforme à l'UPOV¹².

9 Voir par exemple l'article 69 du règlement n° 03/2009/CM/UEMOA

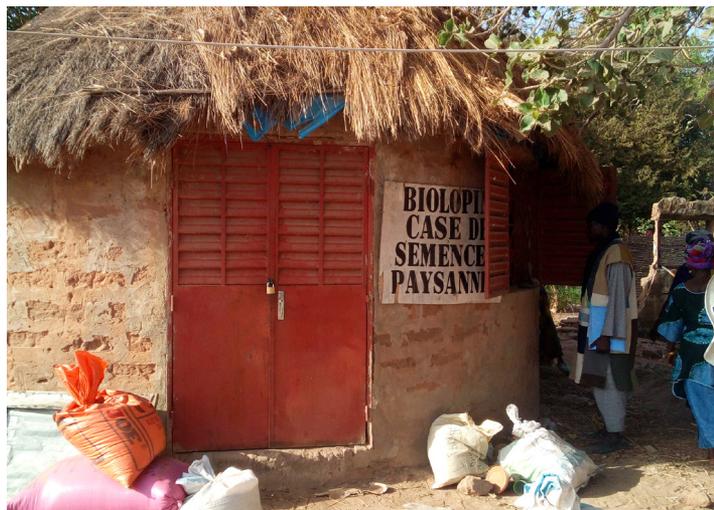
10 Isidore Léopold Miendjiem, Patrick Juvet Lowe G., *Libres propos sur la législation OAPI relative aux obtentions végétales*, 2010.

11 DEVE Committee, European Parliament, *The New Alliance for Food Security and Nutrition*, décembre 2015.

12 African Center for Biosafety, *The expansion of the commercial seed sector in sub-Saharan Africa: Major players, key issues, and trends*, novembre 2015.

Ces engagements nationaux sont renforcés par le partenariat transversal «Scaling Seeds and Other Technologies», mis en œuvre par l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), visant à augmenter «l'adoption de variétés de semences améliorées, d'engrais et d'autres technologies». Ce faisant, l'AGRA met l'accent sur l'établissement de conditions favorables à l'investissement privé dans l'agriculture, notamment à travers les réformes juridiques, politiques et institutionnelles¹³.

Ces mesures menacent directement les pratiques paysannes traditionnelles et la liberté des paysan·nes de gérer leurs propres semences et limiteront davantage l'utilisation des variétés de semences paysannes. La transformation des systèmes semenciers africains, traditionnellement gérés par les paysan·nes, vers des systèmes dominés par le secteur privé, aura un impact sur les moyens de subsistance de dizaines de millions de personnes sur le continent, car les impératifs commerciaux ne répondent pas aux conditions socio-économiques ou climatiques existantes.



Recommandations

Union européenne et Afrique de l'Ouest :

- Adopter et mettre en œuvre un cadre réglementaire qui promeut les systèmes semenciers paysans dans le patrimoine national des ressources génétiques des États, afin de les protéger contre toute forme de brevetabilité par des tiers au détriment des communautés paysannes ;
- Les gouvernements de l'UE et de l'Afrique de l'Ouest doivent se retirer et/ou cesser tout partenariat avec l'AGRA car l'Alliance n'a pas tenu ses propres promesses et fait du tort aux paysan·nes¹⁴. Les donateurs devraient au contraire soutenir des approches durables et holistiques, telles que l'agroécologie, qui démontrent la capacité à augmenter la biodiversité et à améliorer les moyens de subsistance des agriculteur·ices ;

Union européenne :

- Les États doivent prendre des mesures pour remédier à la concentration dans le secteur des semences et veiller à ce que les politiques en matière de semences (la protection des variétés végétales et les autres lois sur la propriété intellectuelle, les lois sur la commercialisation des semences, les systèmes d'enregistrement et de certification des variétés) respectent, protègent et fassent respecter les droits des paysan·nes sur les semences, conformément à l'article 9 du TIRPAA¹⁵ et à l'article 19 de l'UNDROP¹⁶ ;
- L'UE doit veiller à ce que ses engagements pris en matière d'assistance technique et tout soutien financier pour l'élaboration de la politique des semences soient en cohérence avec les droits des paysan·nes retenus dans le cadre du TIRPAA et de l'UNDROP (Art.2.6).

13 McKeon Nora, The New Alliance for Food Security and Nutrition: a coup for corporate capital?, mai 2014.

14 Rosa Luxembourg Foundation et al, Failed Promises: The Alliance on a Green Revolution in Africa, 2020.

15 Rappelons que les traités sont des instruments contraignants pour les États.

16 Selon la Charte de l'ONU, les droits humains priment sur le droit national et sur les autres branches du droit international — Source : Christophe Golay, Geneva Academy, La mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, avril 2019.

Afrique de l'Ouest :

• Promouvoir les systèmes semenciers paysans en adoptant des dispositions/mesures juridiques qui reconnaissent et protègent de manière effective les systèmes semenciers paysans et garantissent les droits des paysan-nes de conserver, utiliser, échanger et vendre les semences paysannes. Ces dispositions devraient, entre autres :

Mettre en place des mesures efficaces pour protéger les variétés paysannes contre la contamination génétique, la biopiraterie et l'accaparement des ressources génétiques par, entre autres, les institutions de recherche (publiques et privées) et les entreprises semencières, y compris par des brevets sur les informations génétiques que contiennent les semences paysannes.

9 espèces végétales 4 cultures



Une perte de biodiversité entraînée par l'utilisation des semences homologuées :
Les 2/3 de la production agricole proviennent de seulement 9 espèces végétales différentes et environ la moitié de la production agricole primaire mondiale repose sur 4 cultures (canne à sucre, blé, riz et maïs).
(FAO, State of World's Biodiversity for Food and Agriculture, 2019).

80%



Une situation en décalage avec les savoir-faire ouest-africains :
Plus de 80% des semences utilisées par les communautés paysannes ouest-africaines proviennent d'espèces et de variétés traditionnelles et sont sélectionnées, conservées, utilisées et échangées selon les pratiques coutumières.
(FIAN international, stop seed grabbing, Stop Seed Grabbing (fian.org))

Big Four

Un marché des semences contrôlé :
Quatre entreprises agrochimiques, les « Big Four », dominent le secteur. Elles contrôlent 60 % du marché mondial des semences et 75 % du marché mondial des pesticides et exerce une véritable emprise sur les variétés, la distribution et les prix des semences.

(International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, «Too big to feed: exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in the agri-food sector» 2017.)

Art 19 UNDROF

Un levier d'action :
L'article 19 de l'UNDROF reconnaît un droit aux semences paysannes et est de nature à encourager des révisions réglementaires en faveur de la reconnaissance du rôle des systèmes semenciers paysans.

1.4 LES FEMMES DANS L'AGRICULTURE : UN RÔLE CENTRAL À RECONNAÎTRE, SOUTENIR ET RENFORCER

Le contexte

La FAO estimait en 2011 que les femmes sont responsables de la moitié de la production alimentaire mondiale — et jusqu'à 60 à 80 % dans les pays d'Afrique, d'Asie et du Pacifique¹. Ces chiffres élevés s'expliquent par le fait que l'agriculture familiale, qui est une agriculture à forte main-d'œuvre féminine (production, transformation, commercialisation), est prépondérante sur ces continents. Elles travailleraient ainsi 12 à 13 heures de plus par semaine que les hommes dans les pays d'Afrique, d'Asie et du Pacifique². En Afrique de l'Ouest, les femmes occupent une place centrale dans la société et l'économie. En agriculture, elles représentent 80 % de l'emploi du secteur de la transformation agro-alimentaire, 70 % du secteur de la commercialisation agricole, 90 % de la vente des produits prêts à être consommés et sont des actrices incontournables du commerce de proximité dans les régions transfrontalières³.



Malgré leur contribution essentielle, la place des femmes dans l'agriculture européenne et ouest-africaine est encore peu valorisée. Par conséquent, leur situation économique, sociale et juridique, plus fragile et incertaine que celle des hommes s'améliore beaucoup trop lentement et de fortes inégalités persistent : revenus moindres, risque élevé de précarité, difficulté d'accès à la terre, faiblesse des soutiens financiers (aides, crédit), entraves à la liberté d'action et de décision.

Si ces inégalités ont été façonnées par des normes sociales, économiques et culturelles défavorables aux femmes, leur trop faible prise en compte dans les politiques agricoles européennes et ouest-africaines contribue à les perpétuer. Il y a urgence à agir pour les résorber. Selon la FAO, si les paysannes bénéficiaient du même accès aux ressources que les hommes, le nombre de per-

sonnes souffrant de la faim dans le monde pourrait diminuer de 150 millions grâce aux gains de productivité⁴. Héritières et passeuses de savoirs et de pratiques essentielles en matière notamment de production vivrière, d'alimentation, de préservation de la biodiversité ou de santé animale, elles sont des actrices majeures des enjeux sociétaux et environnementaux présents et à venir.

Les problèmes identifiés

En Afrique de l'Ouest

Un accès aux ressources foncières et un droit difficiles

A l'exception de quelques discriminations positives en cours en leur faveur, l'accès des femmes au foncier agricole reste très difficile dans la région. Même quand elles y parviennent, via des legs ou dans le cadre de regroupements féminins, elles ne sont assurées ni d'obtenir les terres les plus fertiles et accessibles ni de pouvoir en jouir librement et durablement. Ainsi, il n'est pas rare que les hommes s'approprient leurs terres quand eux-mêmes sont victimes d'accaparements de terres de la part de compagnies étrangères⁵. Les femmes agricultrices ne représentent que 8 % des propriétaires fonciers et accèdent à seulement 10 % du crédit disponible en Afrique de l'Ouest⁶.

1 FAO, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2010-2011. Le rôle des femmes dans l'agriculture. Comblant le fossé entre les hommes et les femmes pour soutenir le développement, mars 2011.

2 Fida, Les femmes et le développement rural, mars 2011.

3 OCDE/CSAO, Rapport bisannuel 2019-2020, juin 2021

4 FAO, The State of Women in Agriculture 2010-2011 : closing the gender gap for development, 2011.

5 CoordinationSud, L'égalité femmes-hommes dans l'accès à la terre, condition prioritaire d'une agriculture durable, mars 2021.

6 FAO, Gender et Land Rights Database, 2017

Un accès à des services de crédits et de conseils agricoles limités

Démarrer ou développer une activité agricole implique souvent le recours au crédit et aux conseils agricoles. Bien que les choses aient grandement évolué à ce sujet, les organismes de crédit exigent souvent des garanties foncières, qui peuvent comprendre des titres de jouissances foncières⁷. Cette condition exclut ainsi la majorité des femmes, qui possèdent rarement les terres qu'elles cultivent et sont donc entravées dans la mise en œuvre de leur projet. De plus, les savoirs et savoir-faire agricoles traditionnels doivent être complétés par une initiation aux outils, pratiques et technologies plus récents. Or, les formations techniques sont peu accessibles aux femmes en raison de ressources financières limitées, d'un faible niveau d'alphabétisation, d'une mobilité réduite et de l'emprise des tâches domestiques⁸. Sans cet apport de connaissances et de compétences, leurs rendements demeurent plus aléatoires.

Un partage des revenus inéquitable

D'après les Nations unies, les ouvrières agricoles perçoivent une rémunération inférieure de 25 % en moyenne à celle des hommes⁹. À titre d'exemple, les femmes travaillant dans les plantations de cacao ivoiriennes (lire l'étude de cas «Cacao : une filière d'exportation au cœur des enjeux de lutte contre la pauvreté et la déforestation» p.67) représentent 68 % de la main-d'œuvre, mais perçoivent à peine 21 % des revenus générés¹⁰. Cet écart tient notamment à leur statut de saisonnier et à l'impossibilité pour elles de contrôler les revenus induits par leur activité. Cette situation résulte aussi d'une division sexuée du travail qui les enferme souvent dans la production alimentaire de subsistance alors que les hommes assurent les productions à visée commerciale¹¹.

Une charge domestique accaparante

La journée des femmes rurales africaines est occupée de 15 à 22 % par des tâches domestiques¹² (repas, soin des enfants, collecte de bois et d'eau, etc.). En Sierra Leone et en Guinée par exemple, les femmes consacrent respectivement 7,3 heures et 5,7 heures par semaine à la corvée d'eau¹³. Ce surcroît de travail et de responsabilités les empêche souvent de développer une activité de production rémunératrice.



Une faible participation aux décisions collectives

Dans de nombreux pays, les paysannes sont tenues à l'écart des coopératives, des organisations de producteurs et des structures de finance rurale en raison des règles traditionnelles et d'un faible niveau d'éducation. Elles ne peuvent donc pas y faire valoir leurs préoccupations, besoins et intérêts spécifiques, ni peser dans les décisions prises au sein de ces instances. Comme dans de nombreuses régions du monde, les femmes ouest-africaines sont largement sous-représentées dans la vie politique. Si l'on regarde le pourcentage des femmes dans les parlements nationaux, 12 pays ouest-africains sur 17 ont un pourcentage inférieur à la moyenne mondiale de 23,3 %¹⁴. Malgré les efforts considérables engrangés dans leur participation aux processus d'influence politique au sein de la société civile et des organisations paysannes, les femmes restent largement sous représentées dans les organes de décision.

7 Campagne Cultivons, 10 réalités sur les inégalités hommes et femmes dans le monde agricole en Afrique de l'Ouest, septembre 2012.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Oxfam, Les droits des femmes dans le secteur du Cacao, mars 2016.

11 CoordinationSud, L'égalité femmes-hommes dans l'accès à la terre, condition prioritaire d'une agriculture durable, mars 2021.

12 WillAgri, Vers l'autonomisation des femmes en milieu rural en Afrique, septembre 2019.

13 Chiffres FAO, 2018.

14 OCDE/CSAO, Égalité femmes-hommes en Afrique de l'Ouest, 2017.

Un statut de collaboratrice encore peu reconnu

En 2016, environ 30 % des exploitations agricoles européennes étaient exploitées ou co-exploitées par une femme¹⁵. Cela ne doit pas masquer la situation préoccupante des conjointes d'exploitants qui, n'étant pas considérées comme agricultrices, n'ont aucun droit sur l'exploitation où elles travaillent. En France, la situation a évolué depuis la création en 1999 du statut de « conjoint collaborateur d'exploitation ou d'entreprise agricole »¹⁶, qui prévoit la prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'accès à la formation professionnelle continue et l'ouverture des droits à la retraite¹⁷ et permet aux femmes de réaliser certains actes administratifs liés à l'exploitation¹⁸. Ce statut ne garantit cependant pas une totale égalité entre les conjoints.

Des droits fragilisés par l'emploi saisonnier

Dans le secteur agricole, les femmes, comme les jeunes, occupent principalement des emplois saisonniers soumis à une législation spécifique qui les maintient dans une situation particulièrement fragile. À une durée du temps de travail extrêmement flexible sans majoration salariale ou repos compensatoire, s'ajoutent l'absence de protection sociale, un risque de perte d'emploi et de précarisation en cas de grossesse, ainsi qu'une exposition plus forte au harcèlement¹⁹.

Des barrières plus fortes à l'installation

En Europe, les difficultés à s'installer restent plus importantes pour les femmes que pour les hommes, alors que l'enjeu aigu du renouvellement des générations justifie de faciliter leur l'installation. En France, par exemple, une faible part des aides à l'installation est fléchée vers les femmes : celles-ci représentent 20 % des bénéficiaires de la Dotation jeune agriculteur-ice (DJA), alors qu'elles représentent 36,8 % des personnes accueillies aux Points accueil installation²⁰.



Les politiques en question

Dans l'agriculture, le rôle des femmes a tendance à être invisibilisé, elles sont sous-représentées dans la propriété des exploitations comme dans la prise de décision. Les obstacles auxquels elles sont confrontées résultent notamment d'inégalités structurelles que les politiques agricoles contribuent à perpétuer.

Le soutien systématique aux grandes exploitations

Les aides prévues par la PAC favorisent les exploitations agricoles de grande taille. Gérant en majorité des fermes de petite taille, les femmes peuvent rarement prétendre à ces aides même si elles assument une charge de travail plus lourde²¹. La logique de soutien aux grandes surfaces de production leur est donc très défavorable.

La faible prise en compte du genre dans les politiques agricoles régionales

Les femmes représentent plus de la moitié de la main d'œuvre agricole ouest-africaine²² et bien que les programmes de l'Ecowap²³ intègrent désormais la question du genre²⁴, ces derniers ne sont pas mis en application ce qui limite la portée de cette évolution. Pourtant, la déclaration des Nations unies sur les droits des paysan-nes demande aux États d'adopter des mesures favorisant l'accès des paysannes à la formation et à l'éducation, au crédit et aux prêts agricoles, aux terres et aux ressources naturelles, à l'égalité de rémunération ou encore à la protection sociale. En Europe, peu d'études sont disponibles sur l'intégration du genre dans la PAC, mais force est de constater que cet enjeu est quasi-absent des plans stratégiques nationaux et que les femmes restent très minoritaires au niveau des instances décisionnelles sur la future PAC²⁵.

15 Résolution du Parlement européen sur les femmes et leurs rôles dans les zones rurales, avril 2017.

16 Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

17 ALIMENTERRE, Fiche thématique « Genre et agriculture », septembre 2019 — sur le sujet voir également : Parlement européen, Migrant seasonal workers in the European agricultural sector, février 2021.

18 CERFRANCE, Le bulletin agricole, octobre 2020.

19 ALIMENTERRE, Fiche thématique « Genre et agriculture », septembre 2019.

20 Terre de liens, Enquête : Femmes paysannes : s'installer en agriculture, Freins et leviers, 2020.

21 ALIMENTERRE, Fiche thématique « Genre et agriculture », septembre 2019.

22 CEDEAO, Synthèse du Cadre d'orientation stratégique à l'Horizon 2025, décembre 2016.

23 Le Programme régional d'investissement agricole (PRIASAN) et les Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIASAN).

24 Afrique Performance, Note d'analyse des 10 ans de l'Ecowap, 2015.

25 Institute for European Environmental Policy, What if a sustainable CAP was relying on a more gender-balanced decision-making, septembre 2021.



Recommandations

Union européenne et Afrique de l'Ouest :

- Soutenir les mouvements de femmes existants et/ou leur création par des financements et des formations juridiques de base afin de porter à leur connaissance les dispositions qui les concernent ;
- Promouvoir des investissements pour le développement du leadership féminin dans les coopératives ou les circuits de production agricole par le financement des formations répondant aux besoins et intérêts stratégiques des femmes (éducation de base, alphabétisation, leadership) et tenant compte des contraintes de temps et d'organisation auxquelles elles sont soumises²⁶.

Afrique de l'Ouest :

- Garantir aux femmes l'accès à des terres fertiles et accessibles aux mêmes conditions que les hommes, et avec les mêmes droits et prérogatives²⁷ ;
- Garantir un égal accès des femmes aux organismes de crédit²⁸, et appuyer les solutions alternatives telles que la mutualisation des ressources (groupes d'entraide, etc.) ;
- Garantir l'implication égale des femmes dans les organisations paysannes, leur participation paritaire à la gouvernance des structures de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que leur présence dans le recrutement du personnel de vulgarisation agricole²⁹.

26 Ibid.

27 Oxfam, Les droits des femmes dans le secteur du Cacao, mars 2016.

28 Ibid

29 Ibid.



43%

Les femmes au centre de l'agriculture :
Les femmes représentent 43% de la force de travail agricole dans le monde et assureraient la moitié de la production alimentaire mondiale.

(Réduction de la pauvreté rurale, Femmes dans l'agriculture, fao.org)



Les femmes face aux inégalités économiques :
Les ouvrières agricoles perçoivent une rémunération inférieure de 25 % en moyenne à celle des hommes. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, les femmes paysannes ne représentent que 8 % des propriétaires fonciers et accèdent à seulement 10 % du crédit disponible.

(FAO, Gender et Land Rights Database, 2017)

150 millions

Opportunité : Selon la FAO, si les paysannes bénéficiaient du même accès aux ressources que les hommes, le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde pourrait diminuer de 150 millions grâce aux gains de productivité

Genre | Portail de l'appui aux politiques et de la gouvernance | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Policy Support and Governance | Food and Agriculture Organization of the United Nations (fao.org)





Partie 2

Enjeux commerciaux, investissements et secteur privé

2.1 Accords de partenariat économique : une menace pour l'agriculture paysanne et les filières locales en Afrique de l'Ouest



LE CONTEXTE

Les relations commerciales entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest s'inscrivent dans le cadre plus large de la coopération historique de l'UE avec les pays du groupe ACP. À l'origine, cette coopération reposait sur un régime dit de préférences non-réciproques, dans le cadre de la Convention de Lomé dès 1975, accordant une ouverture très large du marché européen. Ces pays bénéficiaient alors d'exonérations de droits de douane, sans que l'ouverture de leur marché aux produits européens soit exigée en retour. Ce cadre historique est cependant remis en question au nom des règles de l'OMC (discrimination concernant les pays bénéficiaires, non-réciprocité du régime) et profondément révisé avec l'Accord de Cotonou en 2000 pour aboutir progressivement à une libéralisation des échanges commerciaux entre l'Union européenne et les pays du groupe ACP.

Dans ce contexte, l'instrument choisi est celui des Accords de partenariat économique, négociés par l'UE avec les différentes régions de la zone ACP. Pour ce qui est de l'Afrique de l'Ouest, les négociations débutent en 2003 avec 16 pays ouest-africains¹ et aboutissent à un accord en 2014, lequel organise l'ouverture progressive du marché ouest-africain aux produits européens sur une période de 15 ans, à l'exception de 25 % de produits classés comme sensibles par l'Afrique de l'Ouest. En retour, l'accord prévoit l'ouverture totale du marché européen aux produits ouest-africains.

Si cet APE a été ratifié par les États membres de l'Union européenne et une partie des États membres de la CEDEAO dès décembre 2014, de nombreuses oppositions se sont fait entendre au sein de la société civile et des États comme le Nigeria qui refuse de ratifier cet accord en l'état. Bientôt 10 ans après le lancement des négociations, et en l'absence de la signature du Nigeria, cet APE n'est toujours pas entré en vigueur. Une situation qui s'explique en grande partie par le déséquilibre sur lequel repose l'accord, négocié d'une part, entre une des régions les plus riches du monde, l'UE et d'autre part avec l'une des régions les plus pauvres, les pays de l'Afrique de l'Ouest. Ce déséquilibre est source de nombreuses menaces pour le développement économique de l'Afrique de l'Ouest.



LES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

En l'absence d'accord au niveau de la région, l'Union européenne a poursuivi les négociations en bilatéral uniquement avec le Ghana et la Côte d'Ivoire, pour aboutir à l'entrée en vigueur de deux accords intérimaires (APEi). Une démarche peu soucieuse des craintes exprimées par les États ouest-africains et qui accentue un grand nombre de problématiques déjà présentes en Afrique de l'Ouest.

1 Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mauritanie, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo, représentés par la CEDEAO et l'UEMOA.

Une perte de recettes fiscales pour les États ouest-africains

En cas d'entrée en vigueur de l'APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest, la suppression des droits de douane à l'importation et des taxes à l'export priverait les États d'Afrique de l'Ouest de recettes importantes², estimées à 28,4 milliards d'euros d'ici 2035³. La mise en place d'un APE ferait ainsi perdre au Sénégal 46,6 % de ses recettes douanières, qui représentent 26 % de ses recettes totales⁴. Cela grèverait les budgets déjà très fragiles de ces États et réduirait leur capacité à financer les dépenses publiques nécessaires pour satisfaire aux besoins d'une population en pleine croissance, en matière d'éducation, de santé, d'environnement, etc. Pour pallier cette perte, l'UE préconise une augmentation de la TVA, qui semble toutefois peu envisageable dans des pays où le pouvoir d'achat des populations demeure faible.

Une pression supplémentaire pour les filières agricoles locales

L'agriculture est un secteur primordial en matière d'emploi et d'alimentation en Afrique de l'Ouest. Ceci explique pourquoi de nombreuses denrées alimentaires sont protégées dans l'APE au titre des 25 % de produits sensibles et non libéralisables. Cependant, ce n'est pas le cas de certaines matières premières comme la poudre de lait⁵ et le blé qui pourraient à terme circuler sans droit de douane si l'accord entrait en vigueur. Une dynamique qui se matérialise d'ores et déjà dans le cadre des APE intérimaires signés avec la Côte d'Ivoire et le Ghana. De cette situation découle une pression supplémentaire pour les producteur·ices locaux·es, subissant déjà la concurrence des produits européens subventionnés par les aides de la PAC (lire les études de cas «Lait : l'impact des exportations européennes sur le développement des filières locales ouest-africaines» p.59 et «Céréales : développer des filières locales durables pour assurer la souveraineté alimentaire de l'Afrique de l'Ouest» p.6). À ceci s'ajoute le refus de l'Union européenne d'inclure dans l'APE, malgré la demande des pays de la région, l'application de taxes sur les produits européens importés en Afrique de l'Ouest pour compenser l'effet de dumping lié aux aides de la PAC⁶. En dehors du contexte des relations UE-AO, une opportunité serait à saisir pour une meilleure cohérence des politiques.

Un frein à l'intégration régionale

L'APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest reconnaît l'intégration régionale, initiée dès la création de la CEDEAO en 1975, comme « un élément essentiel de leur partenariat et un instrument puissant pour réaliser les objectifs [de l'] accord »⁷. Dans le même temps, les différents processus de négociations engagés par l'Union européenne dans la région constituent un frein important à la poursuite de l'intégration et au développement du marché ouest-africain. L'entrée en vigueur des APE intérimaires a divisé les États et créé une superposition de régimes commerciaux, rendant encore plus complexes les échanges commerciaux de la région. Le détournement de commerce que pourraient engendrer les APEi, en détournant les importations de la Côte d'Ivoire et du Ghana en faveur de l'Union européenne au détriment des importations venant des autres États ouest-africains, pourrait affecter l'économie des pays qui ne sont pas encore engagés dans l'APE avec l'UE.



LES POLITIQUES EN QUESTION

Les politiques commerciales adoptées ces dernières années pour encadrer les relations UE-Afrique de l'Ouest ont conduit à libéraliser les échanges agricoles, aux dépens d'un secteur essentiel au développement de l'Afrique de l'Ouest. Une évolution promue par l'Union européenne, en contradiction avec ses engagements en faveur du développement, mais également soutenue dans une large mesure par les États ouest-africains.

En Europe

Le commerce prioritaire sur le développement

Que ce soit dans leur contenu ou dans les diverses communications officielles de l'Union européenne, les APE sont d'abord présentés comme des accords pour le développement. Dans les faits, le volet commercial et les intérêts économiques européens prédominent. Premier indice en ce sens, la direction générale (DG) qui dirige les négociations des APE et plus largement la coopération UE-ACP n'est plus la DG

2 Jacques Berthelot pour SOL, Pertes douanières de l'Afrique de l'Ouest avec l'APE et sans APE, janvier 2017.

3 Jacques Berthelot, L'extraversion croissante et suicidaire des échanges de l'Afrique, juin 2021.

4 Valdete Berisha-Krasniqi, Antoine Bouët, Simon Mevel, Les accords de partenariat économique. Quels enjeux pour le Sénégal?, dans Revue de l'OFCE n° 107, 2008.

5 Concord, A qui profite l'Accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne?, avril 2015.

6 Coordination SUD, PAC : quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud, octobre 2019.

7 Article 4 de l'APE entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, l'UEMOA et l'Union européenne, 3 décembre 2014.

INTPA (chargée du développement) mais la DG Trade (chargée du commerce). Second élément, les craintes exprimées par les parties prenantes : les chefs d'États membres de la CEDEAO qui soulignent les conséquences du volet commercial de l'APE (perte de recettes douanières, concurrence européenne sur les marchés agricoles, etc.) réclament un véritable accord de partenariat pour le développement⁸. Ces craintes sont largement partagées et expliquent probablement pourquoi, à ce jour, un seul APE régional, signé avec le groupe des États des Caraïbes, est entré en vigueur⁹.

La mise à mal du principe de cohérence des politiques pour le développement

En demandant aux États ouest-africains d'ouvrir leurs marchés aux produits européens via les APE, l'Union européenne contredit ses engagements en faveur du développement. En 2017, dans une communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture¹⁰, elle réaffirmait l'importance de l'agriculture dans l'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les Objectifs de développement durable des Nations unies. Dans le même temps, en impactant négativement l'intégration régionale ainsi que le développement agricole d'une région qui tire l'essentiel de ses revenus de l'agriculture, elle porte atteinte à un levier majeur de production de richesse et d'emplois.

En Afrique de l'Ouest

La responsabilité des dirigeants ouest-africains

Les États ouest-africains ont également leur part de responsabilité dans l'orientation des relations de leur région avec l'Union européenne. En effet, la libéralisation des échanges entre ces deux blocs est un moyen de satisfaire à bas prix les besoins croissants d'une population en pleine expansion et disposant d'un faible pouvoir d'achat. Ceci est d'ailleurs visible dans leur choix d'adopter une faible taxation sur certains produits de base, comme la poudre de lait avec un tarif extérieur commun (TEC) à 5 % favorisant les importations d'un produit jugé essentiel non seulement pour assurer la sécurité alimentaire de la population mais aussi pour les industries agroalimentaires locales. Un choix qui s'opère pourtant au détriment de leurs filières agricoles locales encore fragiles et qui réclament davantage de soutien de la part des pouvoirs publics.

D'autre part, la négociation des APE a également mis en exergue les nombreuses divergences d'intérêts existant dans la région. Bien que certains perçoivent cet instrument comme une menace, à l'instar du Nigeria et du Sénégal qui disposent par exemple d'une filière laitière en plein essor, d'autres États comme le Ghana et la Côte d'Ivoire avaient tout intérêt à obtenir un accès privilégié au marché européen pour leurs filières cacao.

La ZLECAf (Zone de libre-échange continentale africaine)

L'accord sur la ZLECAf entré en vigueur le 1er janvier 2021 vise à créer un marché unique en Afrique pour les marchandises et les services, afin de renforcer l'intégration économique du continent et ainsi sortir 30 millions de personnes de l'extrême pauvreté. Cet accord ratifié par 34 pays a créé la plus vaste zone de libre-échange au monde : la suppression progressive des barrières commerciales entre les pays membres touchera 90 % des marchandises d'ici 5 ans (10 ans dans les pays les moins avancés de la zone)¹¹.

L'accord sur la ZLECAf prévoit notamment la libéralisation du secteur agricole pour favoriser le développement de l'agriculture africaine, intensifier les échanges agricoles intra-africains, faciliter l'accès à un plus grand nombre de produits et améliorer la sécurité alimentaire¹². Certains écueils risquent cependant de porter un coup sévère à ces ambitions. En premier lieu, l'accord mettra en concurrence les produits issus de l'agriculture paysanne et ceux, plus soutenus et compétitifs, issus de l'agro-industrie¹³, entravant ainsi la viabilité et le développement des petites exploitations familiales. En deuxième lieu, la clause de la nation la plus favorisée incluse dans certains APEi (Côte d'Ivoire et Ghana), obligera les pays ouest-africains signataires à étendre à l'Union européenne les avantages commerciaux octroyés aux autres États africains, impliquant de libéraliser 90 % de leurs importations en provenance de l'UE, très au-delà des 75 % prévus dans leurs APEi. Enfin, les entreprises européennes implantées en Afrique pourront profiter des APE intérimaires pour importer en Afrique, toujours sans droit de douane, des intrants en provenance de l'UE. Elles pourront ainsi produire sur le sol africain à moindre coût, puis accéder à l'ensemble du marché africain en profitant du principe des règles d'origine, qui permet aux produits cultivés ou récoltés dans un pays membre de la ZLECAf de s'échanger à un tarif préférentiel.

8 Jacques Berthelot, Vous avez dit libre échange ? L'accord de « partenariat » économique Union européenne-Afrique de l'Ouest, Paris, L'Harmattan, 2018.

9 Il faut noter la spécificité de la situation des États des Caraïbes, un petit groupe d'États insulaires et vulnérables, pour la plupart non-PMA et désireux de ne pas perdre leur partenariat préférentiel avec l'UE. Bien qu'il soit entré en vigueur l'accord présente de nombreux problèmes de mise en œuvre.

10 Commission européenne, L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, 2017.

11 Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine - Article 4, mars 2018.

12 PAFO, Les paysans africains et la zone de libre-échange continentale africaine : positionnement des organisations paysannes africaines dans le contexte de la ZLECAf, mars 2021.

13 Ibid.



RECOMMANDATIONS

Union européenne

- Donner la primauté au développement de la région ouest-africaine. Cela suppose de remettre en question les APE existants et de proposer des accords permettant la protection et le soutien des filières locales ouest-africaines afin renforcer la cohérence des politiques commerciales avec les engagements en faveur du développement et de l'agriculture paysanne ainsi que de l'agroécologie, en cohérence avec le Green Deal européen ;
- Dans le cadre de la cohérence des politiques, un mécanisme de plainte efficace devrait être mis en place dans les différents pays partenaires de l'UE. Les délégations de l'UE seraient chargées de recevoir les plaintes des communautés agricoles touchées en cas d'impacts négatifs liés aux politiques agricole et commerciale européennes ;
- Saisir l'opportunité que représentent les discussions sur les clauses miroirs en matière de cohérence des politiques pour introduire dans les négociations commerciales de nouvelles dispositions : clause d'exception agricole, ne pas nuire à la souveraineté alimentaire, mettre fin au dumping, etc.

Afrique de l'Ouest

- Permettre aux États ouest-africains de protéger leur marché des importations afin de garantir leur sécurité alimentaire, leur développement économique dans le cadre de stratégies d'intégration régionales. Cette protection doit passer par un relèvement du tarif extérieur commun afin de lutter contre la concurrence, souvent déloyale, des produits agricoles importés ;
- Allouer davantage de moyens financiers aux départements de la CEDEAO en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques sectorielles (notamment la politique commerciale) afin d'assurer une meilleure cohérence verticale et horizontale entre ces dernières et l'Ecowap ;
- Soutenir les administrations douanières en vue de renforcer leurs capacités de mise en œuvre des mesures additionnelles pour la protection des marchés et des filières agro-sylvo-pastorales et halieutiques.

Les Accords de libre-échange pour l'AO



DATES :

- 2003 lancement des négociations
- 2014 lancement officiel de l'APE signé par 13 des 16 pays dont refus de signature du Nigéria
- 2016 renégociation d'un APE intérimaire au Ghana et Côte d'Ivoire
- 2018 signatures de la Mauritanie et Gambie
- 2021 entrée en vigueur de la ZLECAf plus vaste zone de libre-échange au monde
- 2023 APE non entrée en vigueur faute d'accord des parties pour le moment

75% / 20%

- ouverture du marché AO aux produits européens de 75% à 90% sur une période de 5 à 10 ans
- 20% lignes tarifaires de produits classées comme sensibles par l'AO et donc non libéralisées

CONSÉQUENCES :

- Pertes de recettes fiscales de 28,4 milliards d'€ d'ici 2035 dû à la suppression des droits de douane à l'importation et des taxes à l'export
- Concurrence directe des produits UE sur les filières locales
- Désaccord des pays entre eux est un frein à l'intégration régionale

28,4 Mds

2.2 Des investissements qui négligent l'agroécologie et l'agriculture familiale

LE CONTEXTE

Depuis les années 1970, les États ouest-africains ont promu des méthodes d'intensification agricole, inspirées de la Révolution verte en favorisant particulièrement l'accès aux variétés commerciales à haut potentiel de rendements et aux intrants chimiques de synthèse (engrais et pesticides), en particulier pour les cultures de rente (coton, arachide, café, cacao, etc.). Ce modèle de développement agricole de la région est ainsi largement orienté vers le marché international. L'Afrique de l'Ouest est notamment la première productrice mondiale de cacao¹. Cependant, ce dynamisme agricole n'est que l'une des facettes d'une réalité plus contrastée. L'Afrique de l'Ouest est en effet confrontée à la forte volatilité des prix des produits de rente qu'elle exporte, mais aussi à un déficit alimentaire de plus en plus structurel sur des produits essentiels comme le riz, le blé, le sucre et les produits laitiers² ou tout autre substitut des cultures vivrières de base.

Le recours croissant aux importations témoigne de la faiblesse structurelle du système agricole et alimentaire de l'Afrique de l'Ouest, et celle-ci pourrait s'aggraver : ses importations agricoles alimentaires nettes (blé, riz, maïs et soja en particulier) pourraient augmenter de 75 % d'ici à 2030³. Face à cette situation, il est essentiel aujourd'hui de permettre à l'agriculture ouest-africaine de garantir la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle d'une population en croissance démographique, en investissant davantage sur l'ensemble des maillons de la chaîne de valeur agricole (production, transformation, transport, accès au marché, création d'emplois), en particulier sur les filières contribuant à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (maïs, riz, sorgho, millet, igname, manioc, patates douces, arachides, nié-bé, etc.). L'accent doit être mis sur ces filières clés, sources des principales denrées alimentaires cultivées dans la région, par un grand nombre de petit-es agriculteur-ices et de transformateurs⁴.



En 2003, la déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique engageait ainsi les États membres de l'Union africaine à consacrer 10 % de leur budget national à l'agriculture. Cinq ans plus tard, la CEDEAO élaborait un programme régional d'investissements agricoles (PRIASAN)⁵, dix États membres⁶ lançaient des programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIASAN)⁷ et d'autres sources de financement publiques et privées étaient mobilisées⁸. Sur le terrain toutefois, les engagements restent insuffisants, entretenant une situation très préoccupante : sur l'ensemble de l'Afrique, la part de l'agriculture dans la dépense publique est restée à 2,2 %, bien loin des 10 % visés⁹.

LES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

Le sous-investissement public dans l'agriculture

Depuis l'application du Programme d'ajustement structurel (PAS) impulsée par la Banque mondiale au milieu des années 1980 et ce jusqu'à la crise alimentaire de 2008, l'approche dominante consistait à faire reposer la sécurité alimentaire sur la libéralisation des marchés de produits agricoles. La plupart des États africains ont ensuite mis en place des plans de relance et ont misé sur une augmentation de la

1 FAO, Reconstruire le potentiel alimentaire de l'Afrique de l'Ouest : Politiques et incitations du marché pour la promotion des filières alimentaires intégrant les petits producteurs, 2013.

2 Jacques Berthelot, L'extraversion croissante et suicidaire des échanges de l'Afrique, juin 2021.

3 OCDE-FAO, Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2021-2030, juillet 2021.

4 IPES Food, The added value of agroecology: unlocking the potential for transition in West Africa, 2020.

5 Rapport de synthèse du Programme régional d'investissements agricoles, sous-programme « renforcement institutionnel », octobre 2009.

6 Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Nigeria et Sénégal.

7 CEDEAO, Rapport des travaux des Experts sur le bilan et les perspectives de l'ECOWAP 2025, décembre 2019.

8 Rapport de synthèse du Programme régional d'investissements agricoles, sous-programme « renforcement institutionnel », octobre 2009.

9 Materne Maets, L'investissement agricole, janvier 2022.

productivité pour réduire l'insécurité alimentaire, suivant en cela les préconisations de la Banque mondiale. Malgré l'annonce d'importantes sommes dans leur programme (11 905 milliards de FCFA en Côte d'Ivoire, 2 465 milliards de FCFA au Sénégal pour la période 2018-2025), la part des dépenses publiques consacrée à l'agriculture reste bien inférieure¹⁰ aux engagements des États pris en 2003 et réitérés lors de la Déclaration de Malabo en 2014. Un manque de moyens auquel s'ajoutent de nombreux dysfonctionnements dans le déploiement des investissements. Les institutions internationales et leurs bailleurs ont poussé à l'adoption de stratégies reposant fortement sur la mobilisation de ressources financières privées, soutenues par un financement mixte et selon lequel les fonds publics appuient les investissements par des entreprises privées (souvent originaires du pays donateur), favorisant ainsi les activités liées à l'exportation et aux secteurs à haute valeur ajoutée, au détriment des investissements les plus à même d'éradiquer la faim et la pauvreté¹¹.

Concernant l'investissement en faveur de l'agroécologie, plusieurs initiatives commencent à voir le jour dans la région ouest-africaine : le projet d'appui à la transition agroécologique de la CEDEAO, l'initiative Scaling Up Agroecology de la FAO, la déclaration de Ouagadougou de l'Alliance du Sahel et les récents projets du Fonds international pour le développement agricole (3AO, 2020), etc. Cependant, le pourcentage de financements dirigés vers l'agroécologie reste encore très faible : entre 2016 et 2018, seulement 2,7 % des décaissements de l'UE en faveur de la FAO, du FIDA et du Programme alimentaire mondial (PAM) ont été affectés à des projets soutenant les premières étapes vers l'agroécologie¹².

Des filières locales insuffisamment priorisées par les pays de la région

En dépit de leurs engagements, peu de pays d'Afrique de l'Ouest ont hiérarchisé les filières jugées stratégiques et prioritaires¹³, les listes établies par les gouvernements faisant généralement apparaître la quasi-totalité des filières nationales. Si certaines sont privilégiées, ce sont généralement les filières tournées vers l'exportation.

Des investissements bénéficiant principalement aux multinationales

Des espaces dédiés à l'accompagnement des investisseurs ont été mis en place dans des pays tels que la Côte d'Ivoire, où le Guichet d'agrément à l'investissement fournit des informations sur le code des investissements ivoirien, puis réceptionne et instruit les demandes d'agrément à l'investissement. Mais l'implantation de ces guichets dans les métropoles et, souvent, leur manque d'ouverture aux acteurs autres que les entreprises privées, privent les paysannes d'informations sur les programmes d'investissements agricoles. Aussi ces derniers bénéficient peu à l'agriculture familiale, pourtant éligible à ces programmes et citée comme une cible prioritaire des politiques agricoles ouest-africaines. De même, les initiatives comme la NASAN (Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, créée en 2012 à l'initiative du G8), dont la stratégie d'investissement s'appuie sur les multinationales et les filiales d'entreprises étrangères et sur les cultures d'exportation, privilégient les grands investisseurs internationaux au travers d'avantages financiers, fiscaux, douaniers et fonciers¹⁴.

Un soutien au modèle industriel au détriment d'une agriculture plus respectueuse de la terre et du vivant

Si les discours de quelques États et des investisseurs internationaux commencent à accorder une place plus importante à l'agroécologie et à l'agriculture familiale, dans les faits, la part belle est laissée à l'agriculture industrielle ou conventionnelle. D'une part, leurs promesses ne se traduisent que très marginalement en financements¹⁵ : entre 2009 et 2018, les investissements français dans des projets « potentiellement agroécologiques » ont représenté à peine 9,3 % du total des soutiens financiers français à destination des pays éligibles à l'aide publique au développement (APD)¹⁶. D'autre part, certains de ces investissements, tels que l'Initiative d'agriculture durable (SAI, lancée en 2002 par Danone, Nestlé et Unilever) ; la Nouvelle vision de l'agriculture (NVA, initiée par le Forum économique mondial) ; ou la Coalition pour une nouvelle économie de l'alimentation et de l'utilisation des sols (FOLU, issue de la Commission du commerce et du développement durable instituée en 2016 par le Forum économique mondial) visent surtout à transformer les petites exploitations en unités entrepreneuriales et agro-industrielles. Ces initiatives valorisent

10 En 2015, 3,8 % des dépenses publiques étaient consacrées à l'agriculture en moyenne sur la région CEDEAO, une part qui se réduit à 2,5 % en moyenne sur l'année 2020 - source : site ReSAKSS.org - janvier 2022.

11 Materne Maets, L'investissement agricole, janvier 2022.

12 CIDSE and Coventry University, Finance for Agroecology, 2020.

13 FAO, Reconstruire le potentiel alimentaire de l'Afrique de l'Ouest : Politiques et incitations du marché pour la promotion des filières alimentaires intégrant les petits producteurs, sous la direction de Aziz Elbehri, 2013.

14 Oxfam, CCFD-Terre Solidaire, Action contre la Faim, La faim, un business comme un autre, septembre 2014.

15 Action contre la Faim, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam, Une recette à la française : une pincée d'agroécologie pour une louche d'agro-industrie, février 2021.

16 Ibid

une approche technologique et productiviste et soutiennent un système de gouvernance public-privé, loin de la vision promue par l'agroécologie. Au bout du compte, les programmes d'investissement – mais aussi, de plus en plus, les politiques de coopération¹⁷ – favorisent l'agriculture industrielle et les cultures d'exportation, pourtant très prédatrices pour l'environnement et coûteuses pour les populations en termes économique, social et foncier. Il en est de même des gouvernements de certains pays qui mentionnent l'agroécologie dans leurs politiques mais l'essentiel des ressources est orienté vers la voie conventionnelle et industrielle : c'est trop souvent le résultat d'un « double langage » où des objectifs divergents et concurrents se chevauchent dans les déclarations et prescriptions politiques des élus¹⁸.

L'agriculture familiale ne peut compter que sur elle-même

L'agriculture familiale fournit 70 % de la production alimentaire mondiale et consomme 30 % seulement des ressources agricoles mondiales (terre, eau, outils)¹⁹. Cette agriculture nourrit les paysan·nes et leurs familles, participe au développement rural et contribue à réduire la pauvreté. Pourtant, les petites exploitations restent à l'écart des dispositifs de financement²⁰ et doivent généralement compter sur leurs seuls moyens. Une étude a d'ailleurs rapporté que les exploitations familiales sénégalaises investissent chaque année 90 milliards de FCFA (environ 137 millions d'euros) pour l'achat de semences et d'engrais notamment²¹. À titre de comparaison, l'État sénégalais a dédié une enveloppe d'à peine 60 milliards de FCFA en 2020-2021 aux subventions pour les semences, les engrais et les équipements agricoles.

En Europe, une inégale répartition des aides agricoles

Si elle se pose de façon différente en Europe, la question des investissements dans l'agriculture y est aussi problématique. Une partie des subventions octroyées au titre de la PAC est liée à la superficie des exploitations (dites aides du 1er pilier). Ces aides représentent 64 % des aides directes totales ne bénéficient qu'à 40 % des exploitant·es²². Ce système favorise donc les mieux loti·es²³, mais aussi les géants de l'industrie agroalimentaire qui captent une grande partie de ces aides soit directement soit indirectement à travers la pression des prix qui pèse sur les agriculteur·ices²⁴. Ces aides contribuent alors aux pollutions générées par le modèle productiviste ainsi qu'à l'appauvrissement des petit·es producteur·ices. Au regard de leur investissement personnel, ces dernier·ère·s perçoivent des revenus trop faibles, ce qui accroît leur vulnérabilité vis-à-vis du marché comme des aléas climatiques.



LES POLITIQUES EN QUESTION

Des politiques favorables aux investisseurs privés étrangers

Pour atteindre leurs objectifs de développement en matière agricole, les politiques cherchent de plus en plus à attirer l'investissement privé. Les grandes multinationales, notamment dans le secteur de l'agroalimentaire, investissent de plus en plus sur le continent africain, au point de voir dans certains cas la part des investissements privés dépasser celle des dépenses publiques dans le développement de l'agriculture²⁵. Au côté des entreprises, on peut également citer les investissements privés issus de la diaspora dans l'agriculture, qui représenteraient quatre fois l'aide publique au développement mondiale allouée à ce secteur²⁶. Bien que nécessaire pour compenser l'insuffisance des financements publics, cette dynamique reste limitée dans ses effets : non seulement elle tend à favoriser des modèles économiques à forte intensité capitaliste offrant peu d'emplois, mais elle favorise aussi de grandes structures, au détriment des plus petit·es producteur·ices et de l'agriculture familiale. Parallèlement, de nombreuses études soulignent également le décalage entre les effets d'annonce des entreprises et la mise en œuvre effective de leurs investissements sur place²⁷.

À l'échelle de la région ouest-africaine, l'Ecowap affichait pour ambition première de satisfaire les be-

17 À titre d'exemple, le Luxembourg a développé une stratégie transversale visant à inclure le secteur privé dans la coopération au développement, en référence au Programme d'action d'Addis Abeba de 2015 sur le financement du développement.

18 IPES-Food, The added value of agroecology: unlocking the potential for transition in West Africa, Mamadou Goita, Emile Frison, 2020.

19 ETC Group, Qui nous nourrira? Réflexion sur les crises alimentaire et climatique, 2010.

20 Friends of the Earth international, TNI, Crocevia, L'agroécologie bidon : La mainmise des multinationales sur l'agroécologie, avril 2020.

21 Étude de cas « Contribution des exploitations familiales dans les performances du secteur agricole en termes de productions, d'investissement, de superficie emblavée et de contribution au PIB », réalisée pour les organisations de producteurs et de la société civile regroupées au sein du Groupe de Dialogue Social et politique du Sénégal (GDSP).

22 Alternatives économiques, L'inégale répartition de l'aide agricole, 1er octobre 1997.

23 Terre-net.fr, Des millions d'aides PAC aux grands groupes, sans bénéfice pour les agriculteurs, 20 mai 2021.

24 Pour une autre PAC/Basta, La politique agricole commune : ses chèques aux mieux dotés, ses œillères sociales et environnementales, mai 2021.

25 Vincent Ribier et Jean-Jacques Gabas, Vers une accentuation des disparités dans le financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest, 2016.

26 FIDA, Initiative d'appui aux investissements de la diaspora en faveur de l'agriculture, 2016.

27 Pour plus d'information sur la question des investissements privés : Inter-réseaux Développement rural, Bureau Issala, SOS Faim Belgique, Le rôle croissant du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique, mars 2019.

soins alimentaires des populations, tout en contribuant au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États d'Afrique de l'Ouest. Dans cette optique, elle entendait d'un côté contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales, et de l'autre, promouvoir les entreprises agricoles et l'implication du secteur privé. Cependant, à la mise en oeuvre de l'Ecowap on note un délaissement des orientations stratégiques et du contenu de cette politique qui vise la valorisation et le soutien de l'agriculture familiale, et une propension des décideurs politiques pour le modèle agro-industriel avec une intensification basée sur les principes de la révolution verte. Sous l'influence des bailleurs de fonds internationaux, les stratégies et programmes de soutien à l'agriculture ouest-africaine ont mis le cap sur un modèle productiviste et tourné, dans beaucoup de pays, vers des objectifs d'exportation agricole hors des pays ou régions de production. L'agriculture dans la région s'est ainsi ouverte largement aux investisseurs internationaux, principaux bénéficiaires de cette politique au détriment de leurs objectifs initiaux de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

Des codes d'investissement qui orientent les financements vers les grandes entreprises au détriment des exploitations familiales

Sous l'impulsion de la Banque mondiale et de son index « Doing Business », les codes d'investissement de certains États ouest-africains ont accordé d'importantes exonérations fiscales aux investisseurs. La Côte d'Ivoire, par exemple, exonère les entreprises de l'impôt sur les bénéfices dans les grandes zones urbaines pendant 15 ans. Dans les zones périphériques, les investisseurs bénéficient en plus d'une réduction de 80 % de la contribution sur salaires et d'une exonération de l'impôt sur le patrimoine foncier. C'est également le cas au Burkina Faso, où le gouvernement a adopté en 2018 le code des investissements agro-sylvo-pastoraux et halieutiques dans le but de stimuler et de dynamiser les investissements dans le secteur rural. Bien que la plupart de ces codes soient déclarés accessibles à tous, agriculteurs y compris, beaucoup ne parviennent pas à y accéder, par manque d'information ou de capacités. En 2011, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale relevaient également que « les investissements directs étrangers guidés par les incitations fiscales se révèlent instables », et que « les incitations fiscales (...) sapent les recettes fiscales »²⁸. Chaque année, celles-ci feraient ainsi perdre l'équivalent de 9,6 milliards de dollars aux États d'Afrique de l'Ouest, réduisant encore leur capacité à répondre aux problèmes fondamentaux du secteur agricole, mais également à investir de manière générale pour l'avenir des populations²⁹.



RECOMMANDATIONS

Union européenne et CEDEAO :

- Orienter les investissements agricoles publics et privés vers la souveraineté alimentaire à travers le développement de systèmes alimentaires durables, basés sur les principes de l'agroécologie, respectueux de la biodiversité et créateurs d'emplois, et cesser les soutiens au modèle agro-industriel dominant actuel qui n'a pas su régler les défis de l'insécurité alimentaire, de la faim et de la pauvreté en milieu rural.

Union européenne :

- Encadrer et assurer plus de transparence sur la participation du secteur privé dans les espaces multi-acteurs et leur contribution aux politiques publiques ;
- Veiller à ce que les États membres qui développent des financements publics soutenant l'investissement privé soient tenus responsables de la bonne conduite des entreprises en matière de gestion des ressources naturelles.

CEDEAO :

- Augmenter les financements publics à destination des petites producteur-ices et de l'agriculture familiale. Les gouvernements nationaux doivent être les premiers à donner des signaux clairs invitant les investisseurs extérieurs à soutenir les voies de développement de systèmes de production durable, basé notamment sur les principes de l'agroécologie dans leur pays ;
- Accompagner les femmes et les jeunes qui constituent une masse importante des acteurs de l'agroécologie et de l'agriculture familiale en leur facilitant l'accès aux financements et aux informations sur les codes d'investissements et les conventions en faveur des exploitations familiales.

28 Rapport « Soutenir le développement de systèmes de taxation plus efficaces », préparé pour le Groupe de travail de développement du G20 par le FMI, l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale.

29 Oxfam, Afrique de l'Ouest : les inégalités extrêmes en chiffres.



10% vs. 2,5%

Un décalage entre engagements et investissements pour l'agriculture :

En 2003 puis en 2014, les Etats membres de l'Union africaine se sont engagés à consacrer 10% de leur budget national à l'agriculture. Dans les faits, la part des dépenses publiques consacrée à l'agriculture reste bien inférieure, elle était de 2,5% en moyenne sur l'année 2020 pour la région CEDEAO.

(source : ReSAKSS - Map | ReSAKSS)

2,7%

Un manque d'investissements orientés vers l'agroécologie : 2,7% seulement des décaissements de l'UE en faveur de la FAO, du FIDA et du Programme alimentaire mondial (PAM) ont été affectés à des projets soutenant les premières étapes vers l'agroécologie entre 2016 et 2018.

(CIDSE and Coventry University, Finance for Agroecology, 2020.)



Partie 3

Environnement & climat

3.1 Les changements climatiques : un défi majeur pour les paysan·nes et un enjeu de justice climatique



LE CONTEXTE

Les dérèglements climatiques engendrent des phénomènes météorologiques dont la force et l'impact sont déjà très marqués dans les pays du Sud, alors même qu'ils sont les moins responsables des émissions de gaz à effet de serre. L'Afrique est l'un des continents les plus vulnérables aux changements climatiques, tant du fait des bouleversements actuels et à venir que de sa relativement faible capacité d'adaptation à ces changements, eu égard à l'insuffisance des ressources financières et technologiques nécessaires pour accompagner les efforts entrepris par l'agriculture paysanne et permettre au continent de s'adapter de façon appropriée aux changements climatiques. En 2020, le continent s'est réchauffé plus vite que la moyenne mondiale¹, pour autant, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a conclu dans son 5ème rapport qu'il était techniquement possible et économiquement viable, de limiter à 2° degrés la hausse globale de la température.

Le secteur agricole est particulièrement touché par ces changements qui exacerbent les pressions sur les ressources naturelles et impactent les conditions de production. Cela entraîne des baisses de rendements et, dans leur sillage, des pertes de revenus, une hausse des prix des denrées de base avec comme conséquences une précarité et une insécurité alimentaire accrues². Les populations pauvres et l'agriculture paysanne, dépendantes de l'utilisation des ressources naturelles, sont fortement exposées et moins résilientes aux chocs climatiques. Bien que moins fortement touchée, l'agriculture européenne affronte aussi des aléas climatiques qui affectent notamment la disponibilité en eau, provoquant une baisse de productivité et des pertes économiques³. Cette tendance va s'aggraver, en particulier dans le sud du continent.

Si l'agriculture mondiale est impactée par les changements climatiques, elle y contribue aussi, notamment à travers l'élevage à raison de 14,5 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'origine anthropique⁴, et la déforestation, pratiquée à 73 % au profit de l'agriculture⁵. Ainsi, le modèle agricole et alimentaire européen est responsable de 10 % des GES émis sur le continent⁶. Si l'Afrique de l'Ouest est une des zones les moins émettrices, elle y participe tout de même par la déforestation pratiquée au profit des monocultures d'exportation (soja, palmier à huile, canne à sucre, cacao...) sur lesquelles certains pays de la région ont bâti leur développement économique.



1 World Meteorological Organization, State of the Climate in Africa, 2020.

2 ONU, CCNUCC, Le changement climatique, moteur de la faim dans le monde, alerte l'ONU, septembre 2018.

3 Agence européenne pour l'environnement, Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe, septembre 2019.

4 FAO, Lutter contre le changement climatique grâce à l'élevage, 2014.

5 Site All4trees, dossier thématique Lutter contre la déforestation.

6 Agence européenne pour l'environnement, Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe, septembre 2019.



LES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

Les GES émis par l'agriculture européenne, mais également par d'autres secteurs comme celui de la construction, des transports ou les modes de consommation occidentaux ont une responsabilité dans les événements climatiques extrêmes (canicules, tempêtes, précipitations intenses) impactant les paysans des pays du Sud, notamment en Afrique de l'Ouest, où l'activité agricole paie le prix fort des conséquences de ces dérèglements climatiques.

Des rendements en nette diminution



En Afrique de l'Ouest, l'élévation des températures accroît la pression sur la ressource en eau, avec dans le même temps une augmentation des besoins en eau, entraînant une réduction de la couverture des sols et de la production de biomasse⁷. Cela accélère la désertification et la dégradation des sols et engendre une moindre fertilité, une diminution de la qualité des plantes cultivées avec des conséquences sur l'apparition de parasites et de maladies ainsi qu'une baisse importante de la productivité. Selon différents modèles, les rendements du maïs et du riz pourraient ainsi chuter de 5 à 25 % en Côte d'Ivoire, au Ghana ou au Nigeria au cours des prochaines décennies⁸. Par ailleurs, les phénomènes pluvieux extrêmes génèrent des pertes de sols, de plantations et de bétail, ainsi que des destructions d'équipements et d'infrastructures agricoles.

Des conditions de production plus aléatoires

Outre les aléas météorologiques, le réchauffement climatique provoque des changements de fond qui perturbent l'activité agricole. Les paysan-nes ouest-africain-nes font ainsi face à des bouleversements dans les saisons de cultures, à la disparition du couvert forestier et à l'érosion de la biodiversité. Ces évolutions génèrent des récoltes plus fluctuantes, un amenuisement de l'épargne, et une dévaluation des savoirs agricoles. La difficulté à préserver leurs stocks alimentaires expose en outre les agriculteur-ices à une plus grande insécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans un contexte de croissance démographique et de pauvreté rurale, cela accroît la difficulté à réaliser les investissements qui permettraient pourtant d'adapter l'activité agricole aux changements climatiques.

Ignorés pendant des décennies par les pays riches, les « pertes et dommages » font désormais partie intégrante de l'agenda mondial et ont été au centre des discussions lors de la COP27 en Égypte. On parle de « pertes et dommages » lorsque les impacts climatiques rendent impossible pour la communauté affectée la poursuite de son mode de vie traditionnel, en raison de la désertification, du niveau de la mer ou de la perte des fonctions des écosystèmes. L'appel à avancer sur cette question a notamment été réitéré par les organisations de la société civile (OSC) lors du dernier sommet UA-UE en février 2022.

Des conséquences sociétales importantes

Selon certaines projections, le taux de sous-alimentation en Afrique pourrait augmenter de 25 à 90 % d'ici à 2050 à cause des changements climatiques⁹. L'aggravation de la situation économique, sociale et alimentaire des populations entraîne des émeutes, des tensions intercommunautaires, des déplacements internes, voire des migrations régionales et internationales¹⁰. La raréfaction de la ressource en eau et, parallèlement, l'augmentation de la population sont par ailleurs sources de conflits entre États. Enfin, ce contexte renforce les inégalités de genre, les difficultés d'accès des femmes à la terre et aux ressources naturelles sont en effet aggravées par cette raréfaction, ce qui peut conduire à terme à un risque croissant d'États fragiles ou défaillants.

7 Coordination SUD, PAC : quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud ?, octobre 2019.

8 Alimenterre, Face au réchauffement, réinventer l'agriculture, septembre 2015.

9 S.J. Lloyd, R.S. Kovats, Z. Chalabi, Climate Change, Crop Yields, and Undernutrition: Development of a Model to Quantify the Impact of Climate Scenarios on Child Undernutrition, août 2011.

10 Action contre la faim, Le changement climatique : un fardeau supplémentaire pour les plus fragiles, septembre 2015.



LES POLITIQUES EN QUESTION

Orientant fortement les modèles de production, les politiques agricoles ont une responsabilité directe dans l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre et les possibilités d'adaptation aux changements climatiques. Même si les orientations et la vision des politiques sont pertinentes, avec des discours évoluant dans le bon sens, la PAC et l'Ecowap tardent pourtant à prendre des dispositions ou mesures à la hauteur des enjeux.

En Afrique de l'Ouest

Un cadre global favorable à l'action

Avec le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) adopté en juin 2006, l'Afrique s'est dotée d'un cadre propice à l'adoption de politiques nationales ou régionales plus attentives aux enjeux environnementaux. La prise en compte des aléas climatiques et des risques associés y apparaît comme l'un des six défis à relever pour une agriculture productive¹¹. Plus récemment, en juillet 2021, le plan de relance verte de l'Union africaine¹² a défini cinq domaines d'actions prioritaires pour les États africains, dont trois concernent directement la question climatique : les financements en faveur du climat, le soutien aux programmes portant sur les énergies renouvelables, la promotion d'une agriculture résiliente face aux changements climatiques. Pourtant, plutôt que de donner la priorité à l'agroécologie, le risque est que « l'agriculture verte » favorise la « climate-smart agriculture » et crée en Afrique de nouvelles dépendances à l'égard d'une agriculture intensive en capital, en technologie et demandeuse en intrants chimiques. Ce concept, développé par la FAO et la Banque mondiale depuis 2009, encore assez flou, manque de critères d'exclusion pour prévenir la violation des droits comme celui à l'alimentation ou les accaparements de terre, et englobe aussi bien des pratiques agroécologiques que la diffusion des OGM qui menace la souveraineté alimentaire¹³.

Au niveau régional, une prise en compte encore timide de l'enjeu climatique

En 2010, la CEDEAO a validé un plan stratégique de réduction de la vulnérabilité et d'adaptation aux changements climatiques en Afrique de l'Ouest. Ce programme d'action engageait chaque pays à élaborer une réponse harmonisée et coordonnée en termes d'adaptation aux changements climatiques, mais restait flou sur les mesures concernant le secteur agricole¹⁴. De même, l'Ecowap reconnaît la nécessité de mettre en place des systèmes de production résilients face aux changements climatiques, mais s'en tient essentiellement à des intentions¹⁵.

L'adoption de mesures au niveau national

La nécessité de répondre à l'urgence climatique a amené certains États d'Afrique de l'Ouest à élaborer des Plans nationaux d'adaptation (PNA) aux changements climatiques, en y intégrant les enjeux propres aux secteurs agricoles (culture, élevage, foresterie, pêche, aquaculture) afin de répondre aux défis en termes de sécurité alimentaire. Les PNA sont mis en œuvre en lien avec les CPDN (Contributions prévues déterminées au niveau national), qui permettent à chaque pays de préciser les actions qu'il envisage pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Mais si les différents plans de développement agricole élaborés par ces pays reconnaissent la nécessité d'agir, la plupart échouent à traduire leurs intentions en actes suffisamment concrets.

Il est important de noter que plus de 10 % des contributions déterminées au niveau national (CPDN) par les États membres de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) mentionnent l'agroécologie et considèrent qu'il s'agit d'une approche valable pour lutter contre le changement climatique, comme le confirme le rapport spécial du GIEC sur le changement climatique et les terres¹⁶. Cette voie est également celle promue par plusieurs organisations, lesquelles font campagne pour assurer la reconnaissance de l'agroécologie dans les politiques publiques. L'objectif global est de faire en sorte que l'agroécologie soit reconnue dans les cadres nationaux et régionaux comme une stratégie d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques.

11 Union Africaine, NEPAD, Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine, juin 2006.

12 Plan de relance verte de l'Union africaine, septembre 2021.

13 Notes de SUD, Politiques climatiques dans l'agriculture : quelle cohérence avec le développement des agricultures familiales et paysannes du Sud, janvier 2018.

14 Edward R. Rhodes, Abdulai Jalloh et Aliou Diouf, Revue de la recherche et des politiques en matière d'adaptation au changement climatique dans le secteur de l'agriculture en Afrique de l'Ouest, mai 2014, p.35.

15 ibid.

16 FAO, The Potential Of Agroecology To Build Climate-Resilient Livelihoods And Food Systems, 2020.

En Europe

Un arsenal réglementaire et législatif qui manque de cohérence

La Loi européenne sur le climat adoptée le 9 juillet 2021 fixe l'objectif juridiquement contraignant d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Le texte prône notamment la cohérence entre cet objectif et les politiques de l'Union européenne dans de nombreux secteurs, dont l'agriculture. Une cohérence et une articulation efficaces s'imposent donc entre les politiques climatiques et les politiques agricoles. Mais si la nouvelle PAC renforce la conditionnalité environnementale dans l'octroi des aides surfaciques, elle fait montre d'un niveau d'exigences trop faible au regard du Pacte vert européen et des urgences en matière de lutte contre les changements climatiques¹⁷.

La lutte contre la « déforestation importée »

L'UE a affiché sa volonté de mettre fin à la déforestation générée par les produits qu'elle importe. (lire l'étude de cas «Cacao : une filière d'exportation au coeur des enjeux de lutte contre la pauvreté et la déforestation» p.67). En novembre 2021, la Commission européenne a publié un projet de règlement visant à interdire l'accès au marché européen des produits issus de la déforestation et à imposer des obligations de diligence raisonnable aux entreprises qui les commercialisent. Ce projet de règlement est en cours d'étude par les États membres. Il pourrait concerner six filières (cacao, bois, café, huile de palme, soja, bœuf).



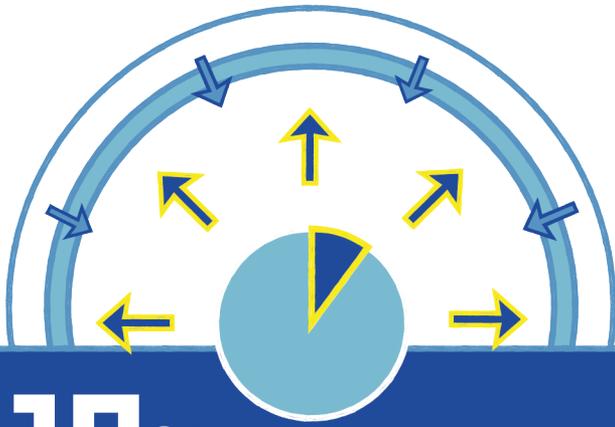
RECOMMANDATIONS

Union européenne et Afrique de l'Ouest :

- Intégrer les objectifs climatiques aux politiques agricoles et de sécurité alimentaire, plutôt que de concevoir des politiques spécifiques aux changements climatiques et garantir la complémentarité et la cohérence entre les différentes mesures liées aux changements climatiques;
- Repenser en profondeur le modèle agricole dominant, et engager un changement systémique au travers de politiques publiques ambitieuses soutenant la transition vers des systèmes agroécologiques, capables de lutter efficacement contre les changements climatiques tout en permettant aux paysannes de développer leur résilience face aux perturbations causées par ces bouleversements, mais aussi d'améliorer leur productivité et donc leurs revenus et leur sécurité alimentaire¹⁸;
- Orienter les financements publics vers les stratégies d'atténuation et d'adaptation (sélection et diversification des variétés et des espèces, gestion durable des ressources naturelles, gestion intégrée de la fertilité des sols, diversification des productions, mise en place de mécanismes assurantiels, etc.);
- Évaluer les engagements en matière de lutte contre la déforestation, éliminer les subventions publiques favorisant les usages non durables des terres et mettre en place des incitations pour encourager les pratiques plus durables.

¹⁷ Pour une autre PAC, La prochaine PAC sera-t-elle plus verte ?, juillet 2021.

¹⁸ Mathilde Calmels, Au nom du climat, l'agroécologie devra encore s'imposer, dans Sos Faim, décembre 2019.



10%

Une forte contribution de l'agriculture européenne : le modèle agricole et alimentaire européen est responsable de 10% des GES émis sur le continent.

(Agence européenne pour l'environnement, Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe septembre 2019 - https://www.eea.europa.eu/publications/cc-adaptation-agriculture/at_download/file)



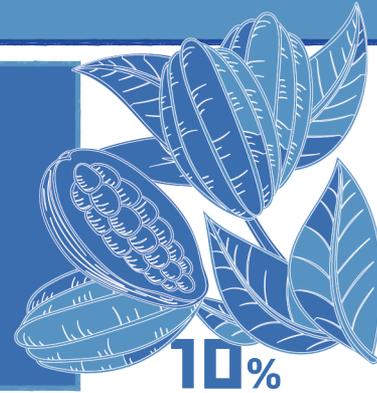
73%

La conséquence globale de l'agriculture sur l'environnement : la déforestation contribue fortement aux changements climatiques et elle est pratiquée à 73% au profit de l'agriculture.

(All4trees, dossier thématique Lutter contre la déforestation - <https://all4trees.org/dossiers/deforestation>)

Une faible contribution de l'agriculture ouest-africaine : l'Afrique de l'Ouest est une des zones les moins émettrices avec moins de 10% des émissions agricoles mondiales directes, mais elle y contribue dans une certaine mesure via la déforestation pratiquée au profit des monocultures d'exportation (café, cacao, etc.).

(UNFCCC, Les inventaires des émissions anthropiques par les sources et des absorptions par les puits de gaz à effet de serre, octobre 2005)



10%

3.2 Pesticides : des produits interdits en Europe, exportés vers l'Afrique de l'Ouest



LE CONTEXTE

Les pesticides chimiques (insecticides, fongicides, herbicides) font partie des quatre piliers de l'industrialisation de l'agriculture, aux côtés des engrais chimiques, des semences hybrides ou OGM et des engins de mécanisation. S'ils ont joué un rôle dans l'augmentation des rendements¹ des principales cultures agricoles en éloignant parasites, maladies et insectes ou plantes considérées comme « nuisibles »², ils sont largement remis en question aujourd'hui. En effet, leur objectif affiché de lutte contre l'insécurité alimentaire n'a pas été atteint, tandis que leurs impacts sanitaires et environnementaux s'avèrent de plus en plus graves avec une dépendance des paysan·nes aux intrants de synthèse et à leurs fabricants.



Le marché des pesticides chimiques a fortement augmenté ces dernières années pour atteindre un chiffre d'affaires de 53 milliards d'euros en 2020. L'Union européenne est l'un des principaux marchés de consommation (12 milliards d'euros de ventes en 2019) et la première région exportatrice du monde (5,8 milliards d'euros de ventes la même année)³.

Pour autant, les problèmes générés par ces produits ont conduit à l'interdiction totale d'un certain nombre d'entre eux et poussé l'UE à s'engager à réduire leur utilisation de 50 % d'ici 2030. Néanmoins, sous l'influence des lobbies agro-industriels et de certains syndicats agricoles, les pesticides interdits dans l'Union européenne en raison de leur toxicité avérée sur la santé humaine

et l'environnement, continuent d'être exportés vers les pays du Sud et notamment d'Afrique de l'Ouest.



LES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

Impacts environnementaux et sanitaires

• Sur la faune et la flore :

Les substances actives contenues dans les pesticides ont un impact délétère sur la biodiversité, elles réduisent la fixation de l'azote et interrompent ainsi la relation symbiotique entre les bactéries fixant ce gaz et les végétaux, entraînant une diminution du rendement des cultures⁴. De nombreuses espèces animales sont également impactées par les pesticides et par les déséquilibres qu'ils provoquent dans les écosystèmes⁵. En Europe, 80 % des insectes ont ainsi disparu en 30 ans. Ce phénomène affecte notamment les abeilles, nécessaires à la pollinisation⁶. Ces substances chimiques sont donc fortement mises en cause dans l'extinction de masse de la biodiversité⁷.

• Sur la fertilité des sols et la qualité de l'eau :

Le traitement intensif des sols avec des pesticides provoque le déclin des populations de micro-organismes (bactéries, champignons) bénéfiques à la terre, provoquant une dégradation de sa qualité. D'après une étude scientifique publiée en novembre 2021, 58 % des sols testés dans 11 pays de l'Union européenne contiendraient des mélanges de résidus de pesticides⁸. Par ailleurs, dans l'Union euro-

1 Basic, Analyse de la création de valeur et des coûts cachés des produits phytosanitaires de synthèse, novembre 2021.

2 Convention de Rotterdam, article « Pesticides ».

3 Basic, Analyse de la création de valeur et des coûts cachés des produits phytosanitaires de synthèse, novembre 2021

4 Écologie sans frontière, Les réels effets des pesticides sur l'environnement, octobre 2019.

5 Atmo Nouvelle-Aquitaine, Quels sont les impacts des pesticides sur notre environnement ?, août 2020.

6 Caspar A. Hallmann et al. « More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas », Revue Plos one, octobre 2017.

7 Basic, Analyse de la création de valeur et des coûts cachés des produits phytosanitaires de synthèse, novembre 2021

8 Silva, Mol, Zomer, Tienstra, Ritsema et Geissen, Pesticide residues in European agricultural soils – a hidden reality unfolded, 2019

péenne, 6,5 % des eaux souterraines et 7,3 % des eaux de surface présentent une concentration excessive et potentiellement dangereuse de pesticides⁹.

• Sur la santé humaine :

Les pesticides peuvent induire des maladies chez les paysan·nes et les travailleur·ses agricoles qui les utilisent (irritations de la peau et des muqueuses, troubles hépato-digestifs ou respiratoires, maladie d'Alzheimer, leucémie, cancers du sein, de la vessie, de la prostate ou des testicules...), voire chez les riverain·e·s des exploitations agricoles recourant à ces produits (maladie de Parkinson, troubles du spectre autistique)¹⁰. Ces produits ont également des effets sanitaires via l'alimentation : certains sont aujourd'hui reconnus comme des perturbateurs endocriniens ou ont des impacts sur le microbiote intestinal¹¹. La reconnaissance de ces maladies se heurte cependant à la pression exercée par les lobbies de l'agrochimie. De façon générale, l'évaluation des dangers et la réduction des risques des pesticides sont encore insuffisantes : les effets cocktail (mélanges de deux substances ou plus), par exemple, ne sont pas évalués en Europe¹².



Les exportations de pesticides toxiques vers l'Afrique de l'Ouest

• Des empoisonnements plus nombreux :

Les fabricants de pesticides investissent de plus en plus dans les pays du Sud, dont les réglementations moins strictes favorisent l'implantation de sites de production¹³. Or, les agriculteur·ices de ces pays sont particulièrement exposé·es aux risques d'empoisonnement : le recours aux pesticides est la cause chaque année, en moyenne, de 740 000 cas d'intoxication dans 141 pays¹⁴. L'Afrique de l'Ouest, dont 65 % des habitant·es travaillent dans l'agriculture, est fortement concernée par ces problèmes sanitaires, d'autant que la grande majorité des agriculteur·ices de la région épandent les pesticides sans aucun équipement de protection¹⁵ et n'ont pas accès à une information sur les risques que présentent ces produits pour la santé et l'environnement. Une étude a établi que 95 % des agriculteur·ices malienn·es n'avaient reçu aucune formation sur l'utilisation de pesticides et que 83 % interprétaient mal les pictogrammes conseillant d'éloigner les enfants de ces produits¹⁶. De même, une étude soutenue par SOS Faim a révélé que sur 100 paysan·nes interrogé·es dans la vallée de l'Ouémé au Bénin utilisant ces produits, 42 étaient illettré·es¹⁷.

• Le manque d'information sur la toxicité et l'usage des pesticides

Les paysan·nes béninois·es mettent en avant plusieurs raisons pour expliquer l'utilisation de pesticides interdits¹⁸ : d'une part, ils-elles les considèrent comme plus efficaces que les pesticides autorisés, d'autre part ils-elles invoquent le prix moins élevé de ces produits et leur accessibilité sur le marché informel. De façon générale, l'usage des pesticides en Afrique de l'Ouest est justifié par la nécessité de sécuriser les rendements. Cet argument est en grande partie inspiré du discours des industriels, qui vont jusqu'à développer des unités de conseil dans les villages ou via les coopératives pour promouvoir le recours aux pesticides. Ce modèle se révèle pourtant fragile, car il est menacé par la résistance des insectes et des ravageurs, par les bouleversements climatiques qui pèsent sur l'agriculture ouest-africaine, mais aussi par son coût pour les paysan·nes, souvent contraint·es de s'endetter pour y accéder (lire «Les changements climatiques : un défi majeur pour les paysan·nes et un enjeu de justice climatique» p.48).

9 Basic, *ibid*

10 Générations Futures, Yootest, Rapport EXPORIP : Exposition des riverains aux pesticides, novembre 2021.

11 INSERM, Pesticides et effets sur la santé - Nouvelles données, juin 2021.

12 Basic, Analyse de la création de valeur et des coûts cachés des produits phytosanitaires de synthèse, novembre 2021.

13 Basic, *ibid*

14 BMC Public Health, The global distribution of acute unintentional pesticide poisoning: estimations based on a systematic review, 7 décembre 2020.

15 CCFD-Terre solidaire, Pollinis, Basic, Pesticides : un modèle qui nous est cher, novembre 2021

16 Basic, Analyse de la création de valeur et des coûts cachés des produits phytosanitaires de synthèse, novembre 2021

17 SOS Faim, Etude sur l'utilisation des pesticides chimiques de synthèse en agriculture dans la vallée de l'Ouémé, novembre 2021

18 *Ibid*.



LES POLITIQUES EN QUESTION

En Europe

Les pesticides dans la législation européenne

La législation européenne sur les pesticides encadre l'évaluation de la toxicité des substances actives, la commercialisation et l'utilisation des pesticides, ainsi que la limite maximale autorisée de résidus de pesticides présents dans l'alimentation (LMR). La mise sur le marché des pesticides est encadrée par l'Union européenne depuis 1993. Chaque produit phytosanitaire doit faire l'objet d'une autorisation de mise

sur le marché (AMM) au niveau national par les États membres, après l'évaluation préalable par l'European Food Safety Authority (EFSA) de la non-nocivité pour la santé humaine et l'environnement des substances actives qui le composent. Ainsi, un certain nombre de substances sont interdites d'utilisation, de commercialisation, et d'importation au sein de l'Union européenne, en raison de leur toxicité.

Toutefois, les protocoles auxquels les entreprises européennes sont soumises pour démontrer la non-dangerosité de leurs produits ne permettent pas toujours de déterminer la réelle toxicité de ces derniers¹⁹ et ne prennent pas en compte les mélanges de substances (« effets cocktail»). Par ailleurs, la législation européenne n'empêche pas la production et l'exportation de produits interdits sur le territoire européen vers des pays non-membres. En 2018, plus de 81 000 tonnes de pesticides contenant des substances interdites par l'UE ont ainsi été vendues depuis le sol européen hors de l'espace communautaire²⁰. Parmi les 85 pays destinataires, les trois quarts sont des pays en développement et huit se situent en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Nigeria, Sénégal, Togo, Burkina Faso,

Bénin). Près de 7 500 tonnes de pesticides, contenant 25 substances dangereuses interdites dans l'UE, auraient été ainsi exportées vers l'Afrique²¹.



Vers une sortie des pesticides ?

Adoptée en 2020, la Stratégie « Farm to Fork » vise à accompagner la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires plus sains, durables et équitables. Elle prévoit un objectif de réduction de 50 % de l'usage des pesticides d'ici 2030. Toutefois, la réduction effective de l'usage et la sortie des pesticides nécessiteraient une mise en cohérence de la PAC et de la directive sur l'utilisation durable des pesticides (directive SUD) avec cet objectif. En effet, la nouvelle PAC (2023-2027) manque d'instruments pour inciter à la réduction, voire à l'arrêt de l'utilisation des pesticides, ce qui passerait notamment par la mise en place d'objectifs contraignants et la réorientation massive des financements publics pour accompagner les paysan·nes dans la transition vers des modèles agroécologiques qui respectent la santé humaine et la biodiversité. Par ailleurs, une version révisée de la directive sur l'utilisation durable des pesticides (directive SUD) est attendue pour 2022, mais celle-ci est soumise à l'influence de l'industrie agrochimique. Dans le même temps, les États membres ont résisté et retardé sa mise en œuvre effective pendant des années²².

19 Cour des comptes européenne, Protection des pollinisateurs sauvages dans l'Union européenne — Les initiatives de la Commission n'ont pas porté leurs fruits, 2020.

20 Public Eye, Pesticides interdits : l'hypocrisie toxique de l'Union européenne, septembre 2020.

21 Ibid.

22 Pesticide Action Network, PAN Europe reveals member states act against EU pesticide reduction, 1 December 2020.

En Afrique de l'Ouest

Il existe dans cette région un important arsenal juridique et réglementaire pour le suivi et la gestion du secteur, bien aligné sur les dispositifs internationaux et régionaux :

La résolution 7/27/CM/92 de la 27e session ordinaire du Conseil des ministres de l'Agriculture des pays du CILSS portant une réglementation commune sur l'homologation des pesticides²³;

Le règlement 03/05/2008 portant harmonisation des règles régissant l'homologation des pesticides dans l'espace CEDEAO;

Le règlement 04/2009/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant l'homologation et la commercialisation des pesticides dans l'espace UEMOA.

Ces dispositifs sont toutefois restés lettre morte à ce jour, permettant au secteur informel de devenir le principal fournisseur de pesticides non homologués.

Des marchés de pesticides en pleine croissance

Des enquêtes révèlent des changements rapides dans la structure et les performances des chaînes d'approvisionnement en pesticides, notamment une prolifération importante de marques génériques et de négociants non agréés, des niveaux élevés de fraudes et une grande variabilité de la qualité des pesticides. Dans tous les modèles réglementaires émergeant à travers l'Afrique - que ce soit au niveau national ou régional - les faiblesses du suivi et de l'application après l'enregistrement signifient que les risques pour la santé humaine et l'environnement ne sont pratiquement pas surveillés²⁴.



RECOMMANDATIONS

Union européenne et Afrique de l'Ouest :

- Promouvoir des modèles de productions plus respectueux des humains et de l'environnement tels que l'agroécologie ou l'agriculture biologique;
- Valoriser les alternatives aux pesticides telles que la diversification des cultures, la restauration des habitats naturels, le désherbage mécanique, les cultures de couverture, etc.

Union européenne :

- Mettre en cohérence la PAC et la nouvelle directive SUD avec les objectifs de la stratégie Farm to Fork en conditionnant la validation des plans stratégiques nationaux des États membres (PSN) à l'intégration d'objectifs contraignants de réduction de l'usage des pesticides;
- Légiférer sur l'usage des pesticides comme l'arrêt des exportations de pesticides interdits, le non-renouvellement du glyphosate, le retrait du marché des pesticides dits hautement toxiques et l'arrêt des subventions ou des exonérations de TVA pour les producteurs de pesticides;
- Mettre en place des clauses-miroirs et interdire les importations de produits contaminés par des substances interdites ou contenant des résidus de pesticides dépassant les limites autorisées par l'UE.

Afrique de l'Ouest :

- Renforcer la sensibilisation des consommateur-ices et des producteur-ices sur les dangers et la toxicité des pesticides;
- Améliorer le contrôle à l'importation de produits interdits et légiférer sur les pesticides hautement toxiques.

23 CSAN Niger, Organes et instruments de gestion des pesticides, septembre 2016.

24 Steven Haggblade et. al., Regulating agricultural intensification: Lessons from West Africans rapidly growing pesticide markets, 2020.

53 milliards d'€

Un marché des pesticides en forte croissance : Le marché des pesticides chimiques a fortement augmenté ces dernières années pour atteindre un chiffre d'affaires de 53 milliards d'euros en 2020.

(Basic, Analyse de la création de valeur et des coûts cachés des produits phytosanitaires de synthèse, novembre 2021).



1^{er}

L'UE en première place sur le marché des pesticides : il s'agit de l'un des principaux marchés de consommation (12 milliards d'euros de ventes en 2019) et la première région exportatrice du monde (5,8 milliards d'euros de ventes la même année).

(Basic, Analyse de la création de valeur et des coûts cachés des produits phytosanitaires de synthèse, novembre 2021).

81 000 tonnes

Les exportations de pesticides interdits de l'UE vers l'Afrique de l'Ouest : En 2018, plus de 81 000 tonnes de pesticides contenant des substances interdites par l'UE ont été vendus depuis le sol européen à destination de pays hors-UE. Les 3/4 sont des pays en développement et 8 se situent en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Nigeria, Sénégal, Togo, Burkina Faso, Bénin).

(Public Eye, Pesticides interdits : l'hypocrisie toxique de l'Union européenne, septembre 2020 - <https://www.publiceye.ch/fr/thematiques/pesticides/pesticides-interdits-ue>)





Partie 4

Etudes de cas

4.1 Lait : l'impact des exportations européennes sur le développement des filières locales ouest-africaines



LE CONTEXTE



De tous les aliments de base, le lait est sans doute l'un des plus indispensables à la santé, mais aussi l'un de ceux qui recouvrent le plus grand nombre et la plus grande variété d'enjeux : nutrition, sécurité alimentaire, santé publique, lutte contre la pauvreté, emploi et accès à un revenu décent, préservation de l'environnement... Malgré tout, la filière lait connaît d'importantes difficultés. En Afrique de l'Ouest, les producteur-ices sont confronté-es aux importations croissantes de poudre européenne de lait écrémé mélangée à des matières grasses végétales, bien moins chères que le lait local. Ce lait européen menace l'activité et les revenus de millions d'éleveur-ses pastoraux-ales et agropastoraux-ales¹ ouest-africain-es, sans profiter aux producteur-ices européen-nes en raison du faible prix du lait sur le marché mondial². En France, 76% des fermes laitières françaises ont d'ailleurs disparu entre 1988 et 2016, révélait la Safer en 2019³.

Outre les contraintes liées aux importations, la filière lait local ouest-africaine fait face à la pénurie d'aliments du bétail qui, durant certaines saisons, provoque une irrégularité de la production, mais aussi à des infrastructures de collecte insuffisantes ou encore à la faiblesse des soutiens des États — même si la situation évolue positivement. À ceci s'ajoute également la pandémie actuelle de Covid-19, laquelle a accentué les difficultés existantes et perturbé encore davantage la chaîne de valeur. La filière lait local dispose pourtant d'un fort potentiel. En dépit de toutes ces difficultés, la production laitière a d'ailleurs connu une croissance importante en Afrique de l'Ouest depuis le début des années 2000⁴. Pour soutenir cet élan, les producteur-ices et transformateur-ices de lait local ont lancé en 2018 la campagne « Mon lait est local », soutenue en Europe par la campagne « N'exportons pas nos problèmes ». Une dynamique qui se poursuit désormais autour d'une Alliance Régionale pour la promotion du lait local, mise en place par les actrices et acteurs de la filière lait ouest-africaine.



LES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

En Afrique de l'Ouest

Une production laitière insuffisante

Avec une population d'environ 400 millions d'individus, qui plus est en forte croissance (environ 2,5 % par an), et un pouvoir d'achat globalement faible, l'Afrique de l'Ouest a besoin de quantités de lait considérables et peu coûteuses. Or, sa propre production couvre à peine la moitié de la demande⁵ et n'est pas accessible à toutes les bourses. Déficitaires en lait, les pays de la région sont tous contraints d'importer cette matière première, principalement de l'Union européenne. Depuis 2015, le montant total des importations dépasse 1,5 milliard d'euros⁶. Celles-ci concernent surtout

1 Cirad, Lait, commerce et développement au Sahel, décembre 2020.

2 Dossier de la campagne « N'exportons pas nos problèmes », avril 2019.

3 Reporterre.net, Disparition de l'élevage et concentration des fermes : la Safer s'inquiète, 3 juin 2020.

4 Gret, Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière lait local en Afrique de l'Ouest ?, janvier 2018.

5 Cirad, Lait, commerce et développement au Sahel, décembre 2020

6 ibid.

les poudres de lait, et plus particulièrement les poudres de lait écrémé mélangées à des matières grasses végétales (MGV), souvent de l'huile de palme. Les exportations de mélanges MGV à destination de l'Afrique de l'Ouest ont fortement augmenté ces dernières années, passant de 81 000 tonnes par an dans les années 2000 à 324 000 tonnes en 2019⁷. En 2018, elles représentaient les trois quarts des exportations de poudres de lait vers la région⁸.

Une concurrence déloyale

Les producteur·ices de lait ouest-africain·es sont concurrencé·es sur leur marché par les produits européens importés qui freinent le développement de la production locale. Selon la campagne « Mon lait est local » lancée en 2018, le lait en poudre européen est vendu 30 à 50 % moins cher que le lait produit localement. De plus, au lieu de soutenir les producteur·ices locaux·les, la plupart des laiteries européennes implantées en Afrique de l'Ouest se contentent de transformer les poudres européennes⁹. Enfin, la plupart des produits laitiers exportés en Afrique de l'Ouest bénéficient à la fois d'un TEC taxant faiblement les importations et d'une exonération de TVA, au même titre que certains produits issus de la filière locale¹⁰.

Tromperie sur la marchandise : un possible risque sanitaire

Les mélanges MGV ne sont pas toujours identifiés comme tels par les consommateur·ices ouest-africain·es. Or, ces produits vendus sous de multiples formes (poudre, fromages, yaourts, lait caillé...) n'ont pas les mêmes qualités nutritionnelles que le lait frais, et l'on ignore les conséquences de leur consommation régulière, notamment sur les nourrissons, les jeunes scolaires et les femmes enceintes¹¹. Si l'origine végétale de la matière grasse des produits est parfois mentionnée, ce n'est pas le cas pour tous les produits, en particulier pour les petits sachets de poudre sans étiquette, vendus très couramment. Pourtant, la norme Codex¹² stipule que « la présence de graisse et/ou d'huile végétale comestible doit être précisée sur l'étiquette »¹³. Cette omission génère des risques de tromperie et de confusion entre produits locaux et importés de moindre qualité¹⁴.

En Europe

Des prix de vente inférieurs aux coûts de production

On pourrait croire que les exportations massives de poudre de lait profitent aux producteur·ices européen·nes. En réalité, ces dernier·ère·s sont souvent contraint·e·s de vendre leur lait à un prix inférieur aux coûts de production, et survivent principalement grâce aux subventions européennes et nationales et/ou aux salaires extérieurs de leurs conjoint·e·s. Depuis l'annonce de la suppression des quotas en 2009, la surproduction laitière a progressivement augmenté, provoquant deux crises majeures qui ont encore fait baisser les prix (-10 %) et entraîné la disparition d'un grand nombre d'exploitations.



LES POLITIQUES EN QUESTION

En Afrique de l'Ouest

Faciliter l'accès de la poudre de lait au plus grand nombre, une stratégie aux effets pervers

Les faibles taxes à l'importation telles que le TEC à 5 % sur la grande majorité des poudres de lait et mélanges MGV, reflètent la volonté de fournir aux consommateur·ices des aliments de base peu coûteux et de favoriser la production locale de biens de consommation à partir d'intrants importés. Cette stratégie industrielle basée sur l'importation de matières premières à bas prix a été favorisée par les politiques libérales conduites en Afrique de l'Ouest depuis le début des années 2000¹⁵.

Finalement, ces importations de poudres et de mélanges bon marché favorisent l'industrie de transformation, donc les firmes européennes installées sur les marchés ouest-africains, au détriment des producteur·ices de lait local¹⁶.

7 ibid.

8 Dossier de la campagne « N'exportons pas nos problèmes », avril 2019.

9 Note de position de la campagne « Mon lait est local », mars 2019.

10 Gret, Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière lait local en Afrique de l'Ouest?, janvier 2018

11 Dossier de la campagne « N'exportons pas nos problèmes », avril 2019.

12 Le Codex Alimentarius est la référence mondiale en matière de normes alimentaires.

13 Norme Codex pour un mélange de lait concentré écrémé sucré et de graisse végétale

14 Dossier de la campagne « N'exportons pas nos problèmes », avril 2019.

15 Cirad, Oxfam, Note d'orientation — Pour une alliance renouvelée entre industriels et éleveurs laitiers en Afrique de l'Ouest, décembre 2018.

16 Gret, Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière lait local en Afrique de l'Ouest?, janvier 2018.

L'Accord de partenariat économique, une menace pour les paysan·nes

Depuis 2014, l'Union européenne pousse à la conclusion d'un accord de partenariat économique (APE) avec l'Afrique de l'Ouest (lire « Accords de partenariat économique : une menace pour l'agriculture paysanne et les filières locales en Afrique de l'Ouest » p.38), qui supprimerait progressivement les droits de douane sur 75 % des produits européens, parmi lesquels les poudres de lait. Si l'accord régional n'a pas encore abouti, deux APE intérimaires ont cependant été ratifiés avec le Ghana et la Côte d'Ivoire, prévoyant de libéraliser totalement l'importation de certaines poudres¹⁷. Cela risque de conduire à une réexportation de ces poudres vers les pays non-signataires de l'accord, et de fragiliser le processus de construction d'un marché intra-communautaire ouest-africain.

Des avancées positives



Constatant l'accroissement constant des importations alimentaires, et cherchant à assurer la sécurité alimentaire d'une population en forte croissance, la CEDEAO a fixé comme priorité de sa nouvelle politique agricole commune (2016-2025) le développement de la production et des filières ouest-africaines. C'est dans ce cadre, et sous l'influence de la campagne « Mon lait est local », qu'a été lancée l'Offensive régionale pour la promotion du lait local destinée à augmenter la production locale de lait frais et à réduire la dépendance régionale aux approvisionnements extérieurs¹⁸. Élaborée entre 2016 et 2020, cette politique s'est traduite en stratégie et plan d'action régional en 2020, avec une déclinaison nationale en 2021. Elle doit être l'occasion pour la CEDEAO de revoir son TEC en 2023 pour augmenter les protections de la filière face aux importations. Il reste cependant à mettre pleinement en œuvre cette stratégie.

En parallèle, plusieurs initiatives ont également été mises en place pour contribuer à la promotion de la filière lait local : le développement de la production de lait de certaines espèces animales (chèvres rousses, chamelle), la promotion de cultures fourragères pour combler les difficultés liées à l'alimentation des vaches laitières.

En Europe

La suppression des quotas laitiers, un tremplin pour les exportations européennes

La réforme de la politique laitière visant à mettre fin aux quotas laitiers dans l'Union européenne, en avril 2015, a automatiquement entraîné une augmentation de la quantité globale de lait mise sur le marché ainsi qu'un alignement sur les prix mondiaux, plus volatils et généralement plus bas. L'embargo russe sur les importations européennes à partir de 2014, et la vente des stocks d'intervention, achevée en 2018, ont permis à l'industrie laitière d'acquiescer à prix bradés de la poudre de lait accumulée lors de la crise de 2016-2017¹⁹, et de bénéficier de soutiens pour trouver de nouveaux débouchés extra-européens²⁰, y compris pour les poudres MG1 en Afrique de l'Ouest.



RECOMMANDATIONS

Union européenne :

- Soutenir financièrement la réalisation des plans prioritaires d'investissement prévus au niveau national et au niveau de la CEDEAO, dans le cadre de l'Offensive Lait et appuyer le renforcement de la structuration des acteur·ices de la société civile actif·ves dans la promotion de la filière lait local.
- Accroître la gestion de l'offre de la production de lait européenne pour garantir des prix rémunérateurs aux agriculteur·ices européen·nes, s'assurer que les dispositifs de gestion de crise en Europe n'aient pas d'effet négatif sur les filières ouest-africaines et éviter le dumping, notamment via la mise en place de mécanismes de compensation à l'exportation.
- Soutenir et renforcer le mécanisme du régime de réduction volontaire de l'offre de lait dans le cadre du règlement sur l'Organisation commune des marchés (COM 2018 (394) final – 2018/0218 COD).

17 Dossier de la campagne « N'exportons pas nos problèmes », avril 2019.

18 Gret, Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière lait local en Afrique de l'Ouest?, janvier 2018

19 Cirad, Lait, commerce et développement au Sahel, décembre 2020

20 Dossier de la campagne « N'exportons pas nos problèmes », avril 2019

Afrique de l'Ouest :

- S'assurer de la mise en œuvre effective de la stratégie de l'Offensive régionale pour la promotion du lait local, particulièrement en soutenant l'accès aux services, aux ressources naturelles (terre et eau), aux énergies renouvelables et au financement des acteur·ices locaux·les actif·ves dans la filière locale et via le développement des achats institutionnels et l'exonération de taxes du matériel de traite, de pasteurisation et de transformation..
- Renforcer la protection commerciale des filières lait local, notamment via la révision annoncée du Tarif Extérieur Commun, la mise en place de mécanismes variables (quotas, prélèvements) adaptés à la saisonnalité et la disponibilité des produits laitiers locaux²¹ et la mise en place d'un niveau de taxation haut permanent sur les poudres MG²².
- Accompagner et encadrer les relations entre les producteur·ices locaux·les et les industriels pour garantir des relations équitables et un prix rémunérateur et garantir la collecte de lait local issu des communautés agro-pastorales par les industriels.
- Promouvoir le lait local auprès des consommateur·ices en assurant la transparence sur la composition et l'origine des produits laitiers disponibles sur le marché.²³.

21 Gret, Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière lait local en Afrique de l'Ouest?, janvier 2018

22 Note de position de la campagne « Mon lait est local », mars 2019

23 ibid.

81 000t → 324 000t

Exportations UE de poudres de lait écrémé mélangées à des matières grasses végétales (MGV) vers l'AO :

Les exportations européennes de mélanges MG^V à destination de l'Afrique de l'Ouest ont fortement augmenté ces dernières années, passant de 81 000 tonnes par an dans les années 2000 à 324 000 tonnes en 2019.

Cirad, Lait, commerce et développement au Sahel, décembre 2020 - https://agritrop.cirad.fr/597139/1/Rapport_Cirad_Impact_Lait-MGV_Final_8_dec_2020V3.pdf



5%



Un produit faiblement taxé dans les échanges : Sur l'importation de ce type de produit, la CEDEAO applique un TEC à 5%, soit une très faible taxe qui facilite l'arrivée des mélanges MG^V sur le marché ouest-africain.

800 FCFA

1 500 FCFA



VS →



Une concurrence déloyale pour la production locale : Au Sénégal, le litre de lait reconstitué à partir de poudre importée est vendu aux consommateurs entre 800 et 1100 FCFA, alors que le lait local est vendu jusqu'à 1500 FCFA le litre selon les zones.

4.2 Céréales : développer des filières locales durables pour assurer la souveraineté alimentaire de l'Afrique de l'Ouest



LE CONTEXTE



Les céréales sont un secteur phare de l'agriculture européenne. Avec 118 millions de tonnes de blé tendre et d'épeautre¹ produites en 2020, l'Union européenne est aujourd'hui le troisième producteur mondial de céréales (derrière les États-Unis et la Chine) et l'un des principaux exportateurs de blé².

À l'inverse de l'Union européenne, la production agricole de l'Afrique de l'Ouest est pour l'essentiel destinée au marché intérieur, à l'exception de certains produits destinés à l'exportation comme le café ou le cacao. Ceci est particulièrement vrai pour la production des céréales, notamment en zones sahélienne et sahélo-soudanaise (principalement sorgho, mil, riz et maïs)³. Ces productions vivrières sont essentielles pour l'alimentation de la population ouest-africaine. Elles jouent également un rôle primordial en matière d'emploi, de revenus et de sécurité alimentaire pour les populations paysannes et rurales. Plus globalement, elles contribuent au développement économique et social des pays d'Afrique de l'Ouest.

Toutefois, ces filières locales et leur développement sont grandement déstabilisés par l'augmentation constante des importations de céréales en provenance de pays tiers comme les États-Unis, la Russie, l'Ukraine et l'Union européenne. Une dépendance de plus en plus forte qui s'explique par différents facteurs (conditions climatiques, conflits, manque de soutien aux filières locales, etc.), menace la souveraineté et la sécurité alimentaires des pays de la région et les expose en première ligne aux fluctuations du marché mondial des produits agricoles.



LES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

Une forte dépendance au blé importé

Au cours des dernières décennies, le marché ouest-africain s'est largement ouvert aux importations de blé, eu égard aux conditions environnementales qui ne permettent pas à l'Afrique de l'Ouest de s'investir dans la production de cette filière. Avec des niveaux de productions relativement faibles et des besoins sans cesse croissants, la région s'est donc tournée vers l'extérieur pour s'approvisionner en blé. À titre d'exemple, en 2019, le blé représentait 2,5 % des importations totales du Sénégal. Les importations de blé du Sénégal proviennent majoritairement de la Russie (51,4 %), de la France (32,2 %) et de l'Ukraine (6 %)⁴. Le conflit récent entre l'Ukraine et la Russie a d'ailleurs mis en lumière cette forte dépendance de la région aux importations, qui subit désormais l'augmentation des prix et les difficultés d'approvisionnement mettant en péril la sécurité

1 Intercéréales, Des chiffres et des céréales, 2021.

2 United States Department of Agriculture, World Agricultural Supply and Demand Estimates, janvier 2022.

3 Coordination SUD, PAC : quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud, octobre 2019.

4 Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, Note d'analyse du commerce extérieur, 2019.

alimentaire : le Bénin, le Libéria, la Mauritanie et le Sénégal dépendent à plus de 50 % des importations de blé issues des marchés russe et ukrainien⁵.

Ce blé importé à bas prix grâce à de faibles droits de douane (5 %) est essentiellement transformé en farine destinée à la fabrication de pain. Celui-ci s'est fortement ancré dans les habitudes alimentaires d'une partie de la population, notamment dans les zones urbaines, se substituant à un certain nombre d'aliments consommés traditionnellement comme le manioc, les tubercules ou la banane plantain, dont la qualité nutritionnelle globale (apports en protéines, éléments minéraux et fibres) est supérieure à celle du pain blanc⁶. L'augmentation des importations de blé a pour conséquence de concurrencer les filières locales, qui peinent à se développer pour répondre à une demande croissante, renforçant la dépendance alimentaire de l'Afrique de l'Ouest.

Une mise en concurrence des produits issus de l'agriculture régionale

Les importations de céréales en Afrique de l'Ouest sont passées de 7,9 Mt en 1999-2000 à 26,2 Mt en 2019-2020, soit une augmentation de 5,9 % par an⁷. Elles constituent aujourd'hui les principales importations agricoles de la sous-région. Une concurrence entre les importations de blé et les céréales produites en Afrique de l'Ouest s'exerce au niveau de la consommation. Le kilo de pain est en moyenne 25 % moins cher que le kilo de couscous de manioc (750 FCFA soit 1,14 euros/kg, contre 1000 FCFA soit 1,52 euros/kg)⁸. Or, le prix est un facteur de choix déterminant pour les catégories sociales les plus pauvres. Étant donné le faible niveau de protection du marché intérieur, les importations de blé à bas prix, ainsi que d'autres produits contenant des céréales européennes (semoule, pâtes, farines), se retrouvent en concurrence avec les produits issus des céréales locales. Cela a des conséquences négatives sur les revenus des acteur·ice·s des filières locales, mais aussi sur les perspectives de développement de ces filières. En effet, puisque les céréales importées permettent de répondre à bas prix aux besoins alimentaires, les consommateur·ices, les boulangeries et les industries alimentaires sont tenté·e·s de délaisser les produits issus de l'agriculture locale tout comme les responsables politiques qui ne sont pas incités à soutenir prioritairement le développement des filières d'approvisionnement local⁹.



Malgré ce contexte peu favorable, il est important de noter une prise de conscience progressive du côté des consommateur·ices sur les enjeux de la souveraineté alimentaire et la nécessité de promouvoir et de protéger les céréales issues des exploitations familiales locales. De ceci découle une demande croissante de leur part pour certaines céréales locales et pour y répondre le développement de PME et de PMI de transformation agroalimentaires. Ce segment des filières céréalières est majoritairement occupé par des femmes qui ont su au fil du temps développer une ingénierie à travers des collaborations de plus en plus étroites avec les institutions de recherche et de formation en technologie alimentaire.



LES POLITIQUES EN QUESTION

En Europe

Des subventions source de concurrence déloyale

Avec l'alignement progressif des prix des produits agricoles intérieurs sur les prix du marché mondial, l'Union européenne a progressivement diminué ses subventions à l'exportation. Cependant, les réformes successives de la PAC ont mis en place des paiements directs par hectare qui ont accru la compétitivité des productions européennes sur le marché mondial, et renforcé la concurrence exercée par les importations d'origine européenne sur les marchés des pays du Sud¹⁰. Ces aides versées aux agriculteur·ices ont représenté 72 % du budget de la PAC sur la période 2014-2020¹¹.

5 FAO, Note d'information, The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict, 2022.

6 *ibid.*

7 Jacques Berthelot, L'extraversion croissante et suicidaire des échanges de l'Afrique, pour SOL, juin 2021.

8 Coordination SUD, PAC : quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud, octobre 2019

9 *ibid.*

10 *ibid.*

11 *ibid.*

Une politique commerciale qui favorise la libéralisation des échanges

À l'opposé de la Convention de Lomé (1975), qui ouvrait le marché européen aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) sans exiger la réciprocité, l'accord de Cotonou (2000) a ouvert la voie à la négociation d'accords de partenariat économique, impliquant l'ouverture réciproque des marchés des pays concernés (lire « Accords de partenariat économique : une menace pour l'agriculture paysanne et les filières locales en Afrique de l'Ouest » p.38). L'APE négocié avec l'Afrique de l'Ouest n'est pas encore ratifié, mais les APE intérimaires signés avec la Côte d'Ivoire et le Ghana dans l'attente d'un accord régional, prévoient de réduire de 5 % à 0 % le tarif extérieur commun sur les importations de blé européen, alors même que les droits de douane appliqués à ces produits étaient déjà très faibles¹².

En Afrique de l'Ouest

Des freins à l'autonomisation et à la pérennisation des filières céréales locales

La politique agricole menée par la CEDEAO depuis 2005 a pour objectifs de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres. Le principe de souveraineté alimentaire est censé guider les décisions prises en matière de politique agricole. Dans les faits, les décisions prises par les pouvoirs publics ne favorisent pas cette dynamique. C'est notamment le cas de la politique commerciale de la CEDEAO, laquelle a fait le choix d'un TEC à 5 % sur les importations de blé,



qui favorise la circulation de cette matière première à bas prix, au détriment d'une protection des productions de céréales locales. À ceci s'ajoute la non-réalisation des engagements pris dans le cadre du PDDAA et de la déclaration de Maputo par les États de la région en vue de stimuler la production locale et la capacité d'approvisionnement.

Cette situation s'est d'ailleurs accentuée avec la pandémie de Covid-19, et plus récemment avec la guerre en Ukraine, qui perturbent les circuits d'échanges régionaux et mondiaux et font ainsi considérablement augmenter les prix des produits alimentaires. Pour y faire face plusieurs États, comme le Sénégal et le Bénin, ont acté la suppression de la TVA et des droits de douanes sur la farine de blé. Il s'agit ici de mesures d'urgence pour ne pas accentuer l'insécurité alimentaire déjà très présente, mais celles-ci participent à entretenir la dépendance alimentaire de l'Afrique de l'Ouest au détriment d'un soutien aux acteurs de la filière céréales locales et du principe de souveraineté alimentaire.



RECOMMANDATIONS

Union européenne :

- Faire des APE des accords de développement et y inclure un appui aux pays et régions souhaitant protéger et soutenir le développement de leurs filières agricoles locales ;
- Créer une taxe aux exportations équivalente au montant des subventions perçues par les agriculteur·ices, ramenées à chaque unité de produit pour mettre fin au dumping sur les marchés mondiaux. Le montant généré par cette taxe pourrait être reversé aux pays importateurs pour des programmes d'appui au développement.

Afrique de l'Ouest :

- Construire une alliance entre les pouvoirs publics, les acteurs professionnels céréaliers et les populations d'Afrique de l'Ouest en faveur de la consommation de céréales locales ;
- Adopter des barrières douanières suffisamment incitatives et protectrices pour que la demande régionale se tourne vers la production céréalière locale ;
- Concevoir une approche totalement intégrée du développement des chaînes d'approvisionnement, et de la substitution du blé, lors de la conception des interventions de politique commerciale (voir l'expérience du secteur manioc/blé et le Fonds nigérian de développement du pain de manioc¹³) ;

¹² ibid.

¹³ Site EPA Monitoring, Pressure Mounts for Ending of Nigerian Wheat Import Tax, juin 2018.

- Impulser et accompagner les initiatives des Organisations des Producteurs (OP) pour en faire le levier du développement des filières céréales en Afrique de l'Ouest sur l'ensemble de la chaîne de valeur (production, transformation et mise sur le marché);
- Promouvoir les outils de partage d'expériences comme piste d'actions des acteurs de la filière céréales en Afrique de l'Ouest pour assurer la transmission des connaissances, pérenniser les filières céréales sèches, et encourager l'installation de jeunes.

+5,9%/an 

L'importance des importations de céréales en Afrique de l'Ouest : les céréales sont les principales importations de la région, elles sont passées de 7,9 Mt en 1999-2000 à 26,2 Mt en 2019-2020, soit une augmentation de 5,9%/an.

Jacques Berthelot, L'extraversion croissante et suicidaire des échanges de l'Afrique, pour SOL, juin 2021 - <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2021/01/L'extraversion-croissante-et-suicidaire-des-echanges-de-l'Afrique-12-juin-2021.pdf>

25%

Une concurrence déloyale pour les filières céréales locales : Le kilo de pain est en moyenne 25 % moins cher que le kilo de couscous de manioc (750 FCFA soit 1,14 euros/kg, contre 1000 FCFA soit 1,52 euros/kg).



Une filière clé pour le développement de la région et la souveraineté alimentaire : le mil (sorgho), le millet, le maïs, le riz pluvial ou irrigué et le fonio sont autant de céréales cultivées dans la région ouest-africaine. Cette diversité doit être protégée et priorisée par les politiques à la place du recours accru aux importations.

« Le développement des chaînes de valeur des céréales locales est une véritable opportunité pour les pays africains en termes d'emplois et de balance commerciale »

(Rapport IPAR, Vue d'ensemble sur les chaînes de valeur agricoles, juillet 2021)

4.3 Cacao : une filière d'exportation au cœur des enjeux de lutte contre la pauvreté et la déforestation



LE CONTEXTE

Originaire d'Amérique du Sud, le cacao a été introduit au XIXe siècle par les colons européens dans leurs colonies en Asie puis en Afrique, dans le Golfe de Guinée, afin de répondre à la demande croissante des consommateurs européens. Aujourd'hui, l'Afrique de l'Ouest concentre 74 % de la production mondiale de cacao¹. La Côte d'Ivoire totalisait à elle seule 46 % de la production en 2019². Dans ce pays, la filière cacao assure la subsistance de 24 % de la population³, représente 70 % des exportations⁴ et contribue au PIB national à hauteur de 14 %⁵. Malgré son poids dans l'économie ivoirienne, la filière cacao n'est pas rémunératrice pour les



petit-es producteur-ices, qui assurent la majorité de la production, puisque 54,9 % d'entre eux/elles vivent sous le seuil de pauvreté.

La consommation mondiale de chocolat et de fèves de cacao est en constante augmentation depuis plusieurs décennies. Historiquement concentrée en Amérique du Nord et en Europe, la consommation de chocolat connaît aujourd'hui une forte croissance en Chine et en Inde. La consommation mondiale augmente deux fois plus vite que la production de cacao, engendrant une très forte volatilité des prix sur les marchés mondiaux et une forte pression sur les prix payés aux producteur-ices⁶. À cela s'ajoute une très forte concentration de la filière aux mains de quelques entreprises multinationales qui contrôlent la transformation et la distribution, captant ainsi une partie importante de la valeur générée par la filière.

L'inégale répartition de la valeur et les prix non-rémunérateurs versés aux producteurs génèrent des impacts sociaux, économiques et environnementaux importants dans les pays producteurs ouest-africains : maintien des petit-es producteur-ices et de leurs familles en situation de pauvreté, recours au trafic et aux pires formes du travail des enfants, etc. Pour satisfaire une demande toujours plus forte, les pays producteurs soutiennent un modèle de production basé sur une monoculture intensive et tournée vers l'exportation, au détriment des cultures vivrières, alors que les importants impacts environnementaux (déforestation, pollution, épuisement des ressources en eau, dégradation des sols⁷, etc.) menacent la durabilité de la filière.

Afin de répondre à ces difficultés, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont mis en place un « différentiel de revenu décent » destiné à assurer une rémunération décente aux petit-es producteur-ices et à favoriser les investissements dans des pratiques durables. Face à des consommateurs plus conscient-es des enjeux écologiques, sociaux et économiques liés aux importations de cacao, l'Union européenne, qui importe 48 % des fèves produites en Afrique de l'Ouest⁸, a pour sa part initié récemment, notamment dans le cadre du Green Deal européen, divers projets de réglementation visant à limiter les impacts sociaux et environnementaux liés aux matières premières importées, dont le cacao. Les effets de ces initiatives devront être suivis dans la durée, notamment la manière dont ils impactent les petit-es producteur-ices, et posent la question du partage de la responsabilité et du coût de financement de la transformation de la filière.

1 Voice of organisations in cocoa, Baromètre du cacao 2020.

2 Site Plateforme suisse du cacao durable, Produit dans le Sud, consommé dans le Nord, janvier 2022.

3 RTBF, Commerce : la Côte d'Ivoire et l'Europe veulent s'engager pour un « cacao durable », 22 janvier 2021.

4 CommodAfrica, Les produits agricoles essentiels au commerce de l'Afrique de l'Ouest, juin 2017.

5 RTBF, Commerce : la Côte d'Ivoire et l'Europe veulent s'engager pour un « cacao durable », 22 janvier 2021

6 Le BASIC/Plate-Forme pour le commerce équitable, La face cachée du chocolat, mai 2016.

7 CESE, Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée, mai 2020.

8 ibid.



LES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

Impacts socio-économiques

• Une inégale répartition de la valeur

L'essentiel de la transformation et de la distribution de cacao et de chocolat est assuré par dix multinationales. Cinq entreprises assurent 53 % de la transformation primaire du cacao, et cinq autres contrôlent près de la moitié de l'activité de fabrication du chocolat⁹. Face à des acheteurs de fèves financés par les grands acteurs industriels et bien structurés, les petit-es producteur-ices, dispersé-es, peu organisés-es et rarement soutenu-es par les gouvernements, ne sont pas en mesure de défendre leurs intérêts¹⁰ et se retrouvent à devoir accepter des prix à la baisse. Ainsi, sur les 100 milliards de dollars générés annuellement par le secteur cacao-chocolat, les petit-es producteur-ices en perçoivent à peine 6 milliards¹¹, alors que leur travail fait vivre toute la filière.

• Une filière non rémunératrice pour les petit-es producteur-ices

Les petit-es producteur-ices de cacao ne parviennent pas à tirer des revenus suffisants de la cacao-culture, du fait des prix trop faibles et de la forte volatilité des cours mondiaux, ce qui rend leurs revenus très instables. Selon la Banque mondiale, 54,9 % des exploitant-es ivoirien-nes de cacao vivaient sous le seuil de pauvreté en 2015¹².

• De fréquentes violations des droits de l'enfant

Du fait de la situation de grande pauvreté d'un grand nombre de producteur-ices et du manque d'infrastructures scolaires, il est fréquent que les enfants travaillent dans les plantations car ils fournissent une main d'œuvre gratuite qui permet d'accroître les revenus des familles. 1,5 million d'enfants seraient ainsi employés dans les plantations de cacao en Côte d'Ivoire et au Ghana, dont un très grand nombre sont exposés à des conditions de travail dangereuses (manipulation de machettes et utilisation d'intrants chimiques)¹³.

Impacts environnementaux

• La déforestation et l'expansion de la cacao-culture

Sur la période 2010-2020, l'Afrique aurait perdu chaque année 3,94 millions d'hectares de forêts¹⁴. En Côte d'Ivoire, 80 % de la forêt originelle (13 millions d'hectares) a été défrichée depuis les années 1960 au profit de l'agriculture¹⁵. Afin de répondre à la forte demande mondiale en cacao, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont adopté une stratégie d'augmentation des rendements et des surfaces cultivées, prises sur les forêts¹⁶. La conversion des surfaces forestières en surfaces agricoles pour les besoins de la cacao-culture s'est aggravée du fait du vieillissement des cacaoyères, de l'augmentation des maladies et des ravageurs et de l'appauvrissement des sols, causé par l'usage intensif d'intrants de synthèse, engendrant ainsi une baisse des rendements et des revenus des producteur-ices. Il est alors souvent moins coûteux pour les producteur-ices, déjà en situation de vulnérabilité économique, de défricher plutôt que de restaurer une parcelle vieillissante.

• Un impact sur le climat et l'environnement qui menace la durabilité de la filière

Les opérations de conversion des forêts tropicales en plantations de cacao génèrent d'importants impacts environnementaux et climatiques (lire « Les changements climatiques : un défi majeur pour les paysan-nes et un enjeu de justice climatique » p.48). En effet, les opérations de défrichage libèrent dans l'atmosphère tout le CO₂ capté par ces écosystèmes au fil des décennies, contribuant à la modification des régimes de pluie et au réchauffement climatique. La déforestation entraîne également une forte érosion de la biodiversité¹⁷. Enfin, l'usage d'intrants de synthèse pour augmenter les rendements des parcelles pollue l'environnement, épuise les sols et nuit tout autant à la faune qu'aux communautés humaines voisines (lire « Pesticides : des produits interdits en Europe, exportés vers l'Afrique de l'Ouest » p.53).



9 Ethiquable, Cacao : sa filière en crise et le commerce équitable, 27 octobre 2020.

10 Le BASIC/Plate-Forme pour le commerce équitable, La face cachée du chocolat, mai 2016

11 VOA Afrique, Cacao : les petits planteurs ivoiriens entre pauvreté et découragement, 22 octobre 2019.

12 Banque mondiale, Au pays du cacao — Comment transformer la Côte d'Ivoire, juillet 2019.

13 Voice of organisations in cocoa, Baromètre du cacao 2020

14 FAO, La situation des forêts du monde, décembre 2020.

15 Le BASIC/Plate-Forme pour le commerce équitable, La face cachée du chocolat, mai 2016

16 Banque Mondiale, Au pays du cacao, comment transformer la Côte d'Ivoire, juillet 2019.

17 Mighty Earth, La déforestation amère du chocolat, 2017.

Ainsi, les effets des changements climatiques et la pollution générée par la cacaoculture viennent à leur tour menacer la pérennité de la filière et nécessitent une transition vers des modes de production plus respectueux de l'environnement et des humains, tels que l'agroécologie.

Face à ces problématiques, les coopératives de producteur·ices et acteurs et actrices de la filière se mobilisent, et on note ainsi dans plusieurs pays producteurs (Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Libéria) une dynamique de reconversion des plantations cacaoyères vers des systèmes durables basés sur les principes de l'agroforesterie. De plus en plus d'arbres comestibles et/ou utilitaires sont associés aux cacaoyers dans les plantations pour créer un micro environnement, atténuer les effets des changements climatiques et diversifier les sources de revenus des producteur·ices.



LES POLITIQUES EN QUESTION

Au Ghana et en Côte d'Ivoire, « le différentiel de revenu décent »

La mise en place par le Ghana et la Côte d'Ivoire en 2019 d'un « différentiel de revenu décent » (DRD) constitue un tournant. Ce mécanisme impose aux opérateurs de la filière de verser une prime de 400 \$ par tonne de fèves achetée, en plus du prix du marché, afin de mieux rémunérer les producteur·ices. Mais si le DRD est prometteur, ses résultats se font attendre. Aux difficultés générées par la crise du Covid-19, qui a fait chuter la demande mondiale de cacao, s'ajoutent les tentatives de certaines multinationales pour contourner le mécanisme et ne pas payer le DRD¹⁸.

En Europe, la lutte contre la « déforestation importée »

Depuis quelques années, l'Union européenne mène une réflexion sur la réduction des externalités négatives de ses importations. L'Union européenne serait responsable de 36 % de la « déforestation importée » liée au commerce international de denrées agricoles¹⁹. Plusieurs projets de réglementations contraignantes ont été proposés par la Commission européenne : (i) un règlement sur le devoir de vigilance en février 2022, (ii) une directive sur la lutte contre la déforestation importée en novembre 2021. Ces initiatives permettraient de donner un cadre contraignant et d'imposer un certain nombre d'exigences en matière de traçabilité et de transparence aux acteurs de la filière. Néanmoins, il faudra veiller à ce que les coûts de mise en conformité avec ces nouvelles exigences soient bien répartis, afin de ne pas les faire reposer uniquement sur les petit·es producteur·ices déjà fragilisés·es.



RECOMMANDATIONS

À tous :

- Garantir aux producteur·ices un revenu décent en soutenant l'augmentation du prix du cacao et non la hausse des rendements en permettant aux paysan·nes d'investir dans des systèmes de production durables et de diversifier leurs productions pour sortir de la dépendance au cacao.
- Adopter une stratégie de stabilisation des bassins de production afin de ne pas déplacer géographiquement les problèmes de déforestation.
- Investir dans la diversification des productions agricoles et le développement de cultures vivrières.
- S'assurer que la responsabilité et le coût d'adaptation aux nouvelles normes ne soient pas supportés par les petit·es producteur·ices.
- Accompagner la montée en compétences des coopératives de producteur·ices, pour leur permettre de mettre en place les outils de traçabilité et de transparence plus contraignants (géolocalisation des parcelles...) exigés par les nouvelles réglementations.

¹⁸ IEDD, Perspectives de la société civile sur le différentiel de revenu décent pour les producteurs de cacao, 2^e août 2021.

¹⁹ CESE, Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée, mai 2020



70%

Une filière clé dans l'économie de la région ouest-africaine : l'Afrique de l'Ouest concentre 74 % de la production mondiale de cacao. En Côte d'Ivoire, principal producteur, la filière cacao assure la subsistance de 24 % de la population.

(Voice of organisations in cocoa, Baromètre du cacao 2020 - <https://voicenetwork.cc/wp-content/uploads/2021/03/2020-Baromètre-du-Cacao-FR.pdf>)

48%



L'Union européenne, le principal marché de consommation : 48% des fèves produites en Afrique de l'Ouest sont importées par l'Union européenne.

(CESE, Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée, mai 2020) <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/274461.pdf>

54,9%

Une filière pourtant non rémunératrice :

Malgré son poids dans l'économie ivoirienne, la filière cacao n'est pas rémunératrice pour les petites producteur·ice·s, qui assurent la majorité de la production, puisque 54,9 % d'entre eux/elles vivent sous le seuil de pauvreté

(Banque mondiale, Au pays du cacao - Comment transformer la Côte d'Ivoire, juillet 2019)

14% PIB

En Côte d'Ivoire : dans ce pays, la filière cacao assure la subsistance de 24% de la population, représente 70% des exportations et contribue au PIB national à hauteur de 14%

(RTBF, Commerce : la Côte d'Ivoire et l'Europe veulent s'engager pour un « cacao durable », 22 janvier 2021 - <https://www.rtb.be/article/commerce-la-cote-d-ivoire-et-l-europe-veulent-s-engager-pour-un-cacao-durable-10680269?id=10680269>)

NOS ORGANISATIONS



ROPPA

Le Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs d'Afrique de l'Ouest (ROPPA), est une initiative propre aux organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest. Il regroupe 13 organisations paysannes nationales membres et se positionne depuis sa création en 2000 comme l'outil de défense et de promotion des exploitations familiales qui constituent le principal système de production en Afrique de l'Ouest.

<https://roppa-afrique.org/fr>



CNCR

Le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) est la branche Sénégalaise du ROPPA. Créé en 1997, il regroupe les principales fédérations paysannes et de producteurs du Sénégal. Il a pour finalité de contribuer au développement d'une agriculture paysanne qui assure une promotion socio-économique durable des exploitations familiales.

<https://cncr.org/>



SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaires

SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaires, est une organisation de solidarité internationale, qui, depuis 40 ans, a pour objectif de participer à la satisfaction des besoins essentiels des agriculteur·ices paysan·nes et à la valorisation de leur rôle dans la société. L'association agit en France et à l'international pour la transition agricole et alimentaire.

<https://www.sol-asso.fr>



CFSI

Créé en 1960, le CFSI intervient sur deux thématiques majeures : la promotion d'une agriculture et d'une alimentation durable et solidaire et le renforcement des sociétés civiles. Par des actions de terrain, ses 24 organisations membres agissent en faveur des droits humains et contre les inégalités. Le CFSI sensibilise et mobilise l'opinion publique et les décideurs politiques en faveur du droit à l'alimentation.

<https://www.cfsi.asso.fr>



Oxfam Belgique

Oxfam Belgique est un mouvement qui lutte contre l'inégalité et pour la justice économique aux niveaux local, national et international. Oxfam contribue à sauver des vies dans des situations de crise, influence les décideurs-euses politiques et soutient des projets de développement durable. Oxfam Belgique est membre d'Oxfam-en-Belgique, qui à son tour fait partie d'un réseau de 21 organisations Oxfam, de 86 programmes nationaux Oxfam et de 3 837 partenaires locaux.

<https://oxfambelgique.be>



Humundi

Humundi (anciennement SOS Faim), est une organisation internationale active depuis 1964, qui lutte contre la faim, la pauvreté et les inégalités. Notre mission est de bâtir des systèmes alimentaires respectueux des paysan.ne.s, des mangeurs.euses et de notre planète. Notre priorité absolue est de garantir à toutes et tous le droit fondamental à une alimentation saine, nutritive et durable. Rejoignez-nous dans la construction d'un avenir où chacun a accès à une nourriture saine, tout en préservant la planète pour les générations futures.

<https://www.humundi.org>



SOS Faim Luxembourg

Fondée au Luxembourg en 1993, SOS Faim Luxembourg œuvre pour une vision du monde où les droits des hommes et des femmes sont respectés, en particulier le droit à une alimentation adéquate, produite dans le respect des environnements naturels, sociaux et culturels. L'ONG accompagne des organisations d'agriculteurs et des organisations de défense des droits de l'homme dans sept pays africains, et mène des programmes de sensibilisation, de plaidoyer politique et d'éducation à la citoyenneté mondiale au Luxembourg en faveur d'un système alimentaire durable.

<https://www.sosfaim.lu/>

