



FEED THE FUTURE

The U.S. Government's Global Hunger & Food Security Initiative



INNOVATION LAB FOR
**FOOD SECURITY
POLICY**

Laboratoire d'innovation FSP - Document de Travail

N° West Africa-JSR-2015-1

Revue de la politique sur les engrais dans l'espace CEDEAO

Par

Barthelemy G. Honfoga (Expert régional)

Novembre 2015

Financé par l'USAID/WA à travers le FSP Laboratoire d'innovation



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**MICHIGAN STATE
UNIVERSITY**



INTERNATIONAL
FOOD POLICY
RESEARCH
INSTITUTE



UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA

AVANT PROPOS

Cette contribution s'inscrit dans le cadre de l'assistance sollicitée par la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) auprès de l'USAID pour l'élaboration de la revue agricole conjointe dans l'espace CEDEAO avec l'appui de l'IFPRI, ReSAKSS et MSU. La revue conjointe est un instrument qui permet d'alimenter les débats sur l'ajustement des politiques agricoles et animer la réflexion sur l'exécution des programmes d'investissement (PNIA et PRIA). Après dix ans de mise en œuvre de la politique agricole (ECOWAP), le Département Agriculture, Environnement et Ressources en Eau de la CEDEAO (DAERE) en collaboration avec ses partenaires techniques et financiers a organisé du 17 au 21 Novembre 2015 à Dakar, une Conférence Internationale de haut niveau pour faire le bilan et tirer les leçons. La revue de la politique commune sur les intrants agricoles (semences, engrais, pesticides et produits vétérinaires) représente la contribution de MSU à ce processus. Des experts régionaux ont été commis pour la réaliser sous la supervision de MSU.

Les opinions exprimées dans ce document par l'auteur (expert régional) ne reflètent pas nécessairement le point de vue de MSU, de l'IFPRI et/ou de l'USAID.

Table des matières

Résumé Exécutif.....	4
1. Introduction.....	11
1.1. Contexte et justification	11
1.2. Intérêt de l'étude	11
2. Objectifs et méthodologie de l'étude	12
2.1. Objectif général	12
2.2. Objectifs spécifiques	12
2.3. Méthodologie.....	12
2.3.1. Démarche.....	12
2.3.2. Source des informations	13
3. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE.....	14
3.0. Inventaire des politiques agricoles et programmes d'investissement agricole.....	14
3.0.1. La Politique Agricole Régionale de la CEDEAO, l'ECOWAP	14
3.0.2. Le Plan Régional d'Investissement Agricole de la CEDEAO (PRIA).....	15
3.1. Inventaire des politiques ou éléments de politiques d'engrais dans le PRIA	17
3.1.1. Eléments de politique commune des engrais contenus dans le document initial du PRIA.....	17
3.1.2. Nouveaux éléments de politiques d'engrais introduits dans le PRIA	18
3.1.3. Nouveaux éléments de politiques des engrais cités comme engagement dans les accords de coopération	22
3.2. Analyse de la pertinence des politiques d'engrais pour les PRIA	27
3.2.1. De la stratégie régionale de promotion des engrais (CEDEAO, 2006) et de la réglementation communautaire sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais (2012).....	27
3.2.2. Des politiques de subventions aux engrais.....	40
3.3. Synthèse de l'analyse des politiques d'engrais identifiées au niveau régional	42
3.3.1. Evaluation globale de la capacité de la politique régionale d'engrais à promouvoir la mise en œuvre du PRIA.....	42
3.3.2. Etat de l'harmonisation des réglementations en matière de commerce et de contrôle de qualité des engrais	43
3.4. Etat des lieux des politiques d'engrais dans quelques pays	45
3.4.1. Identification du volet « engrais » dans les PNIA.....	45

3.4.2. Perspectives de réalisation des effets des politiques nationales d’engrais dans les PNIA	45
4. Conclusions et recommandations.....	45
5. Références bibliographiques	49
6. Annexes.....	51
Annexe 2 : Actions prévues dans les 12 résolutions de la Déclaration d’Abuja sur les Engrais (2006)	54
Annexe 3a : Structure du coût de distribution des engrais dans 4 pays de la CEDEAO en 2009	55
Annexe 3b : Importance du coût de distribution dans le coût de revient des engrais rendu au niveau du producteur agricole.....	55
Annexe 5 : Principales Dispositions du Règlement de la CEDEAO sur les Engrais	60
Annexe 6: Progrès réalisés et actions spécifiques requises par les réglementations sur les engrais dans les pays d’étude de cas en juillet 2014.....	62
Annexe 7 : Identification du volet « Engrais » dans les PNIA et de ses effets potentiels sur la productivité agricole	63

Résumé Exécutif

La politique agricole commune (ECOWAP) de la CEDEAO est lancée il y a 10 ans. Dans le cadre de cet anniversaire, une conférence internationale dite ECOWAP+10 est en cours de préparation pour faire un bilan et ajuster ladite politique et ses modalités de mise en œuvre. A cet effet, une revue conjointe de cette politique est en cours. La revue des politiques d'engrais réalisée dans ce rapport y contribuera. Basée sur une revue documentaire, elle est une évaluation des politiques d'engrais du point de vue de leur processus de planification, leur cohérence avec les autres politiques, leur alignement avec les programmes qui les sous-tendent, leur mise en œuvre, leur champ de couverture et leur adéquation avec les programmes nationaux d'investissement (PNIA). Elle permettra de savoir dans quelles mesures lesdites politiques promeuvent les PRIA/PNIA et quelles réformes il convient d'y apporter pour accroître l'accès des producteurs agricoles à des engrais de qualité. Elle fournira des résultats d'analyse utiles pour instruire davantage la mise en œuvre du PRIA en matière de gouvernance régionale du secteur des engrais pour une productivité agricole accrue en Afrique de l'Ouest.

Le travail d'évaluation des politiques d'engrais a été fait en trois étapes: l'identification des politiques, l'analyse de la concordance des politiques d'engrais avec les politiques agricoles générales et l'analyse de la pertinence des politiques d'engrais pour la mise en œuvre des programmes d'investissement agricole.

Les principaux résultats et recommandations qui ressortent de l'évaluation sont les suivants:

1. Processus de planification, cohérence et alignement avec les autres politiques

La politique régionale des engrais de la CEDEAO procède de la Déclaration d'Abuja, issue du sommet extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur les Engrais en décembre 2006. Il s'inscrit dans l'ECOWAP à travers les 3^{ème}, 4^{ème} et 6^{ème} domaines prioritaires. Dans le PRIA qui est une traduction opérationnelle de six domaines prioritaires de l'ECOWAP, les politiques d'engrais sont prises en compte à travers ses objectifs de «Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires» et de «Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional». Plus spécifiquement, les composantes du PRIA que les politiques d'engrais peuvent influencer directement sont le développement durable des exploitations agricoles, dans ses sous-composantes «*gestion intégrée de la fertilité des sols*» et «*dissémination de technologies améliorées*»; le développement des filières agricoles et la promotion des marchés, dans ses sous-composantes «*développement des différentes filières*» et «*promotion du commerce national, régional et international*». Quatre actions spécifiques aux engrais, y sont clairement précisées: mise en place d'un mécanisme de cofinancement de subvention des engrais; réglementation sur les intrants agricoles (engrais, produits phytosanitaires, semences) et appui à leur application; promotion de la production locale d'engrais; renforcement institutionnel, comprenant (entre autres) l'appui à l'amélioration des capacités de formulation des politiques et stratégies agricoles et rurales qui est transversal à toutes les politiques sous-sectorielles envisagées. Ainsi, la politique des engrais de la CEDEAO est cohérente avec l'ECOWAP et le PRIA, et est alignée avec les programmes qui les sous-tendent.

De la stratégie régionale de promotion des engrais (CEDEAO, 2006) plus large, à la réglementation communautaire sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais (2012) plus spécifique, l'on peut dire que le processus de planification de la politique régionale des engrais découle d'une démarche généralement inclusive. Toutefois, des études ont signalé que la

participation du secteur privé était moindre que celle des autres acteurs. Cependant, un système de suivi-évaluation suffisamment élaboré est mis en place. Des indicateurs des 12 résolutions de la Déclaration d' Abuja ont été développés en 2012 par l'IFDC, qui est le maître d'œuvre de la mise en œuvre de la politique des engrais de la CEDEAO (selon un accord de partenariat conclus à cet effet). Des études se sont penchées sur l'état des lieux des marchés des engrais (et autres intrants) en Afrique, sans doute dans une perspective implicite de revue de la mise en œuvre des stratégies régionales de promotion des engrais dont la rédaction avait été commanditée aux CER par l'UA/NEPAD. Ce sont des initiatives délibérées dont le chef de file en Afrique de l'Ouest n'est pas la CEDEAO, mais elles peuvent être considérées comme des études de référence pour la stratégie régionale de promotion des engrais.

2. Pertinence, champ de couverture et adéquation avec les PNIA

Pertinence de la politique régionale d'engrais

A travers les composantes PRIA et les actions prioritaires qui y sont envisagées, on peut affirmer que la politique régionale des engrais de la CEDEAO est pertinente car ces actions visent à permettre de mettre des engrais de qualité à la disposition des producteurs à moindres coûts. Les objectifs spécifiques de la politique sont mesurables en termes d'augmentation de l'infrastructure du marché et d'adoption des instruments institutionnels, réglementaires et juridiques dans chaque pays membre. Concernant la réglementation communautaire sur les engrais, ses effets se mesureront par le développement du secteur privé, la réduction des fraudes dans le commerce des engrais et l'augmentation de l'efficacité de l'utilisation des engrais. Toutefois, on déplore en amont le manque de représentation et l'irrégularité de l'implication des acteurs non étatiques qui ont entraîné des déficiences dans le contenu des politiques agricoles et industrielles de la CEDEAO.

Champ de couverture

On peut dire avec fierté que la Déclaration d'Abuja – sur laquelle elle repose la politique régionale des engrais – a tout prévu dans ses 12 résolutions. Dans le PRIA (2011-2015), la stratégie régionale de promotion des engrais est devenue l'un des sept plans d'actions sectoriels, élaborés par la Direction de l'Agriculture et du Développement Rural de la Commission de la CEDEAO pour les secteurs de l'élevage, de la pêche, des engrais, des pesticides, de la biotechnologie/biosécurité et des semences. Ses objectifs spécifiques sont : *améliorer l'environnement physique pour l'utilisation optimale des engrais, améliorer l'environnement institutionnel, réglementaire, des affaires et du marché régional des engrais, stimuler une demande solvable, stimuler l'offre*. L'objectif de la stimulation de l'offre est explicitement formulé comme « *assurer l'augmentation de la compétitivité de l'offre d'engrais par la promotion d'investissements accrus et diversifiés dans des unités locales de production, de mélange et conditionnement, et dans des réseaux de distribution adaptés aux besoins des clients* ». Ainsi, parallèlement à l'offre d'engrais importés – qui est le principal mode d'approvisionnement des Etats depuis les indépendances – les éléments de politique relatifs à la production locale d'engrais avaient été spécifiés. A cet effet, la « *facilitation de la réévaluation de la rentabilité de la production locale d'engrais, y compris celle des investissements locaux* » était envisagée. Ceci devrait sans doute permettre de rectifier les conclusions d'études hâtives ou anciennes peu favorables à ce volet de la politique.

Mais le volet « subventions » n'avait pas été clairement abordé dans le PRIA bien qu'ayant fait l'objet de la résolution no. 5 de la Déclaration d'Abuja. En effet, la plupart des études

subséquentes n'y étaient pas favorables. Celles du courant libéral recommandaient leur suppression pure et simple, à cause des craintes de la charge fiscale à moyen terme et de la déperdition de ressources financières du fait des subventions non ciblées. Celles du courant néolibéral prônaient alors les subventions SMART selon l'approche d'un partenariat public-privé amélioré mais limité dans le temps et débouchant au finish sur la pleine libéralisation du secteur. Aucun des deux volets de politique (production locale et subventions) n'a fait l'objet d'une planification explicite. Dans une relecture intermédiaire de l'ECOWAP et du PRIA en 2008, les thèmes et actions spécifiques reformulés au niveau régional, particulièrement pour les intrants (y compris les engrais) comprenaient l'intensification durable de la production agricole et la régulation des marchés. La subvention de la production locale d'engrais est envisagée dans le récent document du PRIA où il est mentionné que *«pour la promotion d'unités industrielles de production d'engrais, les incitations possibles sont des subventions éventuelles à la production ou une défiscalisation (temporaires, en attendant que le volume du marché régional permette une compétitivité de la production régionale) pour ne pas peser sur le prix des intrants agricoles.»*

Adéquation avec les PNIA

Théoriquement tous les éléments de politique sont en place pour une mise en œuvre adéquate du PRIA favorable aux PNIA. Cependant, ceux relatifs à la production d'engrais dans la sous-région et aux subventions ne bénéficient pas d'une attention conséquente dans le PRIA. Aujourd'hui, le champ de couverture de la politique régionale d'engrais de la CEDEAO est limité aux politiques de commerce (approvisionnement / importation, distribution) et aux politiques de réglementation et de contrôle de qualité des engrais. Pourtant, même si celle-ci bénéficie de la plus grande attention de la Commission de la CEDEAO (en collaboration avec la Commission de l'UEMOA), elles n'ont pas encore obtenu le consensus requis pour leur mise en application dans un cadre harmonisé.

3. Mise en œuvre de la politique régionale d'engrais

Actions menées par la politique

La Commission de la CEDEAO a travaillé principalement avec l'IFDC pour élaborer sa stratégie régionale de promotion des engrais, élucidée davantage par l'étude de Bumb et al. (2011). Elle a ensuite engagé avec ce centre international spécialisé un partenariat spécifique sur la question de la réglementation communautaire sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais. En mettant un accent particulier sur le commerce des engrais par le secteur privé, des règlements ont été adoptés en décembre 2012 dans ce sens et le cadre institutionnel de l'harmonisation de leur application dans les pays est en train d'être mis en place aujourd'hui. La Commission a soutenu des programmes et projets régionaux de promotion d'engrais exécutés l'IFDC, notamment le projet MIR (Marchés d'Intrants Régionaux) et récemment le Programme Ouest Africain des Engrais (WAFP, 2012-2017). Parallèlement, des études sont en cours pour mettre en lumière des éléments d'adaptation de la réglementation dans les pays. De même, la Commission coopère avec d'autres initiatives internationales pour faire avancer sa politique d'engrais à travers des études et des projets pilotes. Au titre des études figurent la Banque Mondiale (Keyser et al., 2015), l'UEMOA (2013), le NEPAD (Wanzala et al., 2013), la FAO (Druilhe et Barreiro-Hurlé J, 2012), etc. Quelques initiatives soutenant la politique régionale des engrais de la CEDEAO comprennent : le Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l'Espace UEMOA (PCDTASAN, 2016-2026) avec son projet

d'«Amélioration de la gestion des intrants agricoles (pesticides, médicaments vétérinaires, semences et engrais)» et la “New Alliance for Food Security and Nutrition” avec son « Accord International sur les Investissements Responsables en Agriculture et dans les Systèmes Alimentaires ».

Résultats obtenus

Capacité de la politique régionale d'engrais à promouvoir la mise en œuvre du PRIA

Des rapports d'évaluation et de notre propre appréciation, il apparaît que la politique générale du développement du marché ou de promotion du commerce des engrais par le secteur privé, et plus particulièrement celle de la réglementation du commerce et du contrôle de qualité des engrais, ont le plus brillé par la « bonne » qualité du processus de planification. Dans ce sens, elles ont atteint leurs objectifs. Quant à la politique de production d'engrais à base des ressources minières et minérales locales, elle n'a bénéficié ni d'une planification ni d'une mise en œuvre conséquente. La CEDEAO est aujourd'hui globalement à mi-chemin dans ses efforts de politique régionale d'engrais efficace pour faire avancer le PRIA. Mais l'état de mise en œuvre des différents éléments de politiques est dans l'ensemble peu satisfaisant. Nous l'estimons quasiment nul pour la politique de production d'engrais. Pourtant, si les résultats visibles sont décevants, du travail se fait dans l'ombre. C'est la volonté politique pour le rendre visible qui fait le plus défaut.

Etat de l'harmonisation des réglementations en matière de commerce et de contrôle de qualité des engrais

N'eût été la très bonne qualité du processus de planification et un score « assez bien » pour d'autres critères, l'harmonisation des réglementations en matière de commerce et de contrôle de qualité des engrais n'aurait pu obtenir le score de 60%¹ qu'on pourrait lui attribuer. L'état de mise en œuvre est plutôt médiocre. En juillet 2014, la réglementation sur les engrais n'a été publiée dans la presse d'aucun des pays de la CEDEAO, alors que cela devrait se faire 30 jours après son approbation par le Conseil des Ministres de décembre 2012. Aujourd'hui la situation a légèrement évolué mais elle reste encore déplorable : des règlements communautaires sont adoptés mais ne sont pas mis en application par la plupart des Etats. Cette situation est attribuée au fait que l'on veut harmoniser les politiques et mettre en œuvre les réglementations au niveau de 15 pays selon un modèle unique. L'exécution relève de la volonté politique des Etats. Visiblement, la Commission de la CEDEAO ne dispose pas d'un instrument régional coercitif pour obliger les Etats membres à mettre en application les accords régionaux dans leurs pays. De même, les objectifs de l'ECOWAP et des politiques sur les intrants semblent trop ambitieux pour certains pays ou en déphasage avec les moyens financiers et humains des Etats.

Impacts de la politique régionale d'engrais sur les prix et l'utilisation des engrais

Entre 2005 et 2011, le prix moyen de l'engrais (NPK, Urée, DAP) dans 5 pays de la zone UEMOA et au Tchad (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Tchad) a augmenté de 11,6% par an (UEMOA, 2013)². Des ressources croissantes ont été allouées aux importations d'engrais (environ 200 millions USD en 2002 et 1,4 milliards USD en 2012, soit un accroissement moyen de 60% par an) alors que l'utilisation des engrais en 2010 n'était que de 9,29 kg/ha dans la zone CEDEAO contre les 50 kg/ha visés à l'horizon 2015 par l'UA, et une moyenne mondiale de 126,8 kg/ha (cf. étude Dalberg/OSIWA). Ainsi, à ce jour la politique régionale d'engrais n'a pas encore infléchi les prix et n'a donc pas permis d'accroître l'utilisation des engrais.

¹ Provenant de l'estimation propre de l'auteur.

² le taux d'augmentation des prix au marché mondial pourrait être aussi un instrument de comparaison pour estimer l'impact.

4. Recommandations

Recommandations générales

Sortir de la diversion et fixer des priorités régionales pertinentes et réalisables par les pays

Cette revue a montré que la politique régionale d'engrais de la CEDEAO, inspirée de la Stratégie régionale de promotion des engrais et reposant sur la Déclaration d'Abuja sur les engrais, est globalement pertinente pour le PRIA. Cependant, elle peine encore à trouver des mécanismes simples pour devenir opérationnelle et produire les effets attendus. Vu le niveau à peine passable de réalisation des objectifs et le faible impact sur les prix et l'utilisation des engrais, la mise en œuvre de la politique régionale des engrais (et de l'ECOWAP tout entier) a souffert de l'excès de son ambition. La politique peut rester large, mais sa mise en œuvre doit être par priorités exprimées par les Etats, par phase et organisée par pays pilotes susceptibles de démontrer un succès visible qui va motiver les autres pays. La politique régionale d'engrais qui soutient l'ECOWAP et le PRIA, doit participer de la résolution de problèmes communs pertinents identifiés par les pays et être mise en œuvre suivant des traits communs de gestion (dispositions institutionnelles de gouvernance et dispositions d'organisation du marché) qui peuvent être opérationnalisés dans tous les pays au regard du minimum de ressources mobilisables. Il faut convaincre les Etats que les règles communes régionales sont à l'avantage de leur PNIA et contribuent au développement agricole, à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

Promouvoir la production locale d'engrais et revisiter l'approche des subventions

La production locale d'engrais est une question de souveraineté alimentaire pour la région. Actuellement la politique régionale des engrais manque dans la pratique de réalisme ou de dynamisme pour la reconquête de cette souveraineté et d'une émergence économique véritable de la région. Dans chaque pays, de petites unités villageoises de production de compost de qualité et des entrepreneurs ruraux indépendants de production d'engrais organiques à haute valeur fertilisante devraient être promues. Des subventions pour leurs projets de valorisation des ressources locales sont à envisager, tout en encourageant des initiatives viables de production locale d'engrais minéraux. Des politiques fiscales et des codes d'investissement incitatifs, en accord avec le souci de réduction de la pauvreté, doivent devenir effectifs pour promouvoir la production locale d'engrais. Différentes options de production d'engrais minéraux à base des ressources minières et minérales locales doivent aussi désormais recevoir une plus grande attention.

Pour accroître la productivité agricole chez les petits producteurs qui comptent pour plus de 80% de la production agricole dans la région, les programmes de subvention directe aux engrais seront utiles pour promouvoir le PRIA et les PNIA. Mais ils doivent être considérés comme des instruments de démarrage pour susciter la demande capable de motiver le secteur privé dans le commerce des engrais. Par contre, les subventions aux infrastructures communautaires de facilitation de l'accès aux engrais et de promotion de la gestion intégrée des sols devraient être encouragées. Dans l'ensemble, des subventions innovantes seront requises pour rendre les engrais plus disponibles et plus accessibles.

Minimiser la perception d'intoxication chimique par les engrais véhiculée dans les discours sur la protection de l'environnement

Enfin, la Commission de la CEDEAO est appelée à intensifier la communication de haut niveau (gouvernements, parlementaires, faîtières d'organisations de producteurs agricoles, plateformes d'organisations de la société civile) et la communication de masse pour clarifier la question de « l'intoxication chimique » et de la taxe sur les engrais que certaines ONG et organes de presse semblent soulever contre les engrais minéraux sous le couvert de la lutte pour la protection de l'environnement ou d'une propagande de l'agriculture biologique. On devrait donc cesser de traiter les engrais comme tous autres produits chimiques en réduisant au plus bas niveau possible leurs taxes et droits d'entrée et en minimisant la perception de leur dangerosité répandue à ce jour au sein des populations.

Recommandations spécifiques

- Organiser un atelier régional de dialogue sur l'adaptation de la réglementation sur les engrais au contexte de l'Afrique de l'Ouest pour une meilleure opérationnalité aux cours de la prochaine décennie (2015-2025).
- Réaliser une étude de la faisabilité technique et économique³ de la Centrale Régionale d'Achat d'Engrais ou d'une Société de Magasins Centraux Régionaux et sa compatibilité avec la mise en place d'une alliance régionale des engrais.
- Actualiser les études de faisabilité des industries de production locale d'engrais, dans une approche projet de long terme et dans le cadre de la promotion du partenariat public-privé (avec incitation et défiscalisation).
- Conduire une évaluation de la mise en place d'un mécanisme de cofinancement de la subvention des engrais envisagé dans le PRIA.
- Organiser un atelier régional sur le Mécanisme de Financement du Développement des Engrais en Afrique.

³ Tout en reconnaissant que les problèmes sont souvent politiques plutôt que techniques.

1. Introduction

1.1. Contexte et justification

La revue des politiques d'engrais dans l'espace CEDEAO, notamment l'examen des règlements sur le commerce et la qualité des engrais, intervient après 10 ans de mise en œuvre de la politique agricole commune (ECOWAP) de la CEDEAO. Elle entre dans le cadre de l'évaluation de cette politique agricole en vue de l'amélioration de la productivité agricole en Afrique de l'Ouest. Elle contribuera à la préparation de la Conférence Internationale ECOWAP+10 que la CEDEAO envisage d'organiser en novembre 2015 afin de faire un bilan et d'ajuster sa politique agricole et ses modalités de mise en œuvre.

1.2. Intérêt de l'étude

La revue des politiques d'engrais, en lien avec le Programme Régional d'Investissement Agricole (PRIA), fournira des résultats d'analyse utiles pour instruire davantage la mise en œuvre du PRIA en matière de gouvernance régionale du secteur des engrais pour une productivité agricole accrue en Afrique de l'Ouest. En effet, elle indiquera les réformes communes qu'il convient de faire aux politiques nationales d'engrais pour rendre effectif dans les pays les directives du PRIA en la matière. Il s'agit notamment d'accroître les investissements publics et privés et de promouvoir l'entrepreneuriat agricole à travers des efforts concertés des Etats pour un développement harmonieux et accéléré du secteur agricole vers une croissance de 6% par an dans la sous-région à l'horizon 2015. Aujourd'hui les perspectives macroéconomiques de la région sont favorables. Après un léger fléchissement en 2013, la croissance économique est attendue à plus de 7 % en 2014 et 2015, comparée à 4.8% et 5.7% en 2014 et 2015 pour tout le continent ; ceci atteste une fois encore de la résilience de l'Afrique de l'Ouest face aux turbulences internationales et régionales. La croissance concerne toute la région, la plupart des pays affichant une croissance d'au moins 6% (BAfD/OCDE/PNUD, 2014). Mais qu'en est-il de la croissance du secteur agricole ? Comment les politiques d'engrais ont-elles fonctionné et quelles réformes doit-on y apporter afin d'accroître leur contribution à la mise en œuvre du PRIA et des programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) ? C'est sur ces dernières questions que l'étude s'est penchée.

1.3. Limite de l'étude

La présente étude repose uniquement sur une revue documentaire. L'une des limites de cette étude a été la non-disponibilité des documents de politiques qui étaient sensés être rassemblés et envoyés aux experts par la CEDEAO. En outre, l'étude ne comprend pas les résultats d'une enquête de terrain, laquelle devrait inclure des interviews auprès des acteurs clés opérant aux différents maillons de la filière engrais, des responsables des structures de gouvernance du secteur des engrais au niveau régional et national et les producteurs agricoles qui sont les bénéficiaires finals des interventions de politiques dans le secteur. L'enquête dans les pays pourrait considérer quelques pays sélectionnés en fonction de leur degré de mise en œuvre des PNIA ou de la politique régionale des engrais. Une autre limite de l'étude comprend donc la contrainte de temps qui n'a pas permis d'envisager cette enquête de terrain (non requise dans les TdR).

2. Objectifs et méthodologie de l'étude

2.1. Objectif général

L'étude générale dite « Revue conjointe du secteur agricole », commanditée par la CEDEAO, a pour objectif d'examiner les politiques courantes ou émergentes appropriées dans le secteur agricole ou en dehors du secteur agricole, qui affectent positivement ou négativement la mise en œuvre du programme régional d'investissement. Dans le cadre de la politique régionale d'amélioration de la productivité agricole, la revue des politiques d'intrants agricoles (engrais, semences, pesticides, médicaments vétérinaires) vise à y contribuer. En effet, contrairement aux semences améliorées dont la majeure partie de la production est locale, la grande partie des engrais utilisés dans la sous-région est importée. Le présent rapport concerne la mise en lumière des effets actuels ou potentiels des politiques d'engrais à l'échelle régionale dans la mise en œuvre du PRIA et des programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA).

2.2. Objectifs spécifiques

La revue des politiques d'engrais vise à faire la *revue des politiques communes et règlements sur les engrais* (harmonisation des réglementations en matière de commerce et de contrôle de qualité des engrais) (i) en examinant leur *processus de planification*, leur *cohérence* avec les autres politiques, leur *alignement avec les programmes qui les sous-tendent*, leur *mise en œuvre*, leur *champ de couverture* et leur *adéquation avec les programmes nationaux d'investissement (PNIA)* ; (ii) en indiquant dans quelles mesures elles promeuvent les PRIA/PNIA et quelles réformes il convient d'y apporter pour accroître l'accès des producteurs agricoles à des engrais de qualité et simuler la productivité agricole et la réduction de la pauvreté en milieu rural.

2.3. Méthodologie

2.3.1. Démarche

L'analyse des politiques d'engrais a porté sur leur pertinence pour le PRIA et les PNIA selon les critères suivants : qualité du processus de planification ou de formulation, cohérence avec les autres politiques du secteur agricole, alignement avec le WAFP-IFDC, état de mise en œuvre et champ de couverture. Mais avant cela il fallait d'abord identifier les politiques agricoles en général et les politiques ou éléments de politiques d'engrais qui s'y trouvent ou auxquelles les premières font référence.

Dans cette perspective, le travail a été fait en trois étapes, chacune ayant quelques questions spécifiques d'éclairage :

(i) L'identification des politiques

Quelles sont les politiques en question ? Il s'agit de faire ressortir l'essentiel des politiques et programmes suivants :

- les politiques agricoles générales au niveau régional
- les programmes d'investissement agricole au niveau régional (PRIA) et au niveau national (PNIA) qui découlent de ces politiques
- les politiques et programmes des engrais au niveau régional et au niveau national

(ii) L'analyse de la concordance des politiques d'engrais avec les politiques agricoles générales
Les documents de politiques agricoles générales au niveau régional font-ils référence aux politiques d'engrais ? Comment ? (de façon sommaire ou détaillée ?)

- (iii) L'analyse de la pertinence des politiques d'engrais pour la mise en œuvre des programmes d'investissement agricole
- Quels sont les éléments ou options de politiques d'engrais existant au niveau régional/national ?
 - Quelle est la solidité de leur formulation (processus de planification, cohérence avec les autres politiques, alignement avec le programme de référence), l'état de leur mise en œuvre et leur champ de couverture ?
 - Quels peuvent être leurs effets sur la mise en œuvre des programmes d'investissement agricole au niveau régional/national et par ricochet sur l'accès des producteurs aux engrais et sur la productivité agricole ?

Pour la clarté de l'analyse, le niveau régional et le niveau national sont séparés. Dans chaque cas, après l'étude de chacune des politiques ou éléments de politiques d'engrais identifiées et examinés selon les critères ci-dessus énumérés, une synthèse transversale est réalisée afin d'esquisser un « bilan sommaire » de la formulation et de la mise en œuvre desdites politiques, d'offrir une évaluation d'ensemble de ces politiques et d'établir un bref état des lieux de l'harmonisation des réglementations en matière de commerce et de contrôle de qualité des engrais. Enfin, des conclusions sont tirées sur les possibilités des politiques actuelles d'engrais de promouvoir la mise en œuvre du PRIA et des PNIA, et des recommandations sont formulées pour une meilleure contribution de ces politiques à la gouvernance régionale du secteur des engrais en particulier et du secteur agricole en général dans l'espace CEDEAO.

2.3.2. Source des informations

L'étude a été réalisée à travers une revue documentaire orientée par les termes de référence (voir Annexe 1). Dans ce cadre, des documents de politiques pertinents ont été consultés (cf. liste des références bibliographiques) afin d'identifier les éléments de politiques d'engrais et de les analyser en rapport avec les PRIA. Ces documents ont été d'une part fournis par MSU/Regional Office (Bamako, Mali) et d'autre part collectés par le consultant auprès des représentations de la CEDEAO⁴ et de l'IFDC à Lomé, et sur internet. La base documentaire d'études précédentes réalisées par le consultant sur le secteur des engrais en Afrique de l'Ouest a été également exploitée.

⁴ Une documentation officielle, améliorée et plus complète est encore attendue de la CEDEAO.

3. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

A- NIVEAU REGIONAL

3.0. Inventaire des politiques agricoles et programmes d'investissement agricole

3.0.1. La Politique Agricole Régionale de la CEDEAO, l'ECOWAP

L'ECOWAP est la composante ouest africaine du volet agricole du NEPAD, c'est-à-dire le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA)⁵. Elle est la politique agricole commune de l'Afrique de l'Ouest, adoptée en 2005 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO. Elle fait suite à leur engagement à Maputo en 2003, de consacrer au moins 10% de leur budget de fonctionnement au financement du secteur agricole. Elle s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, cette agriculture doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs.

Ainsi, l'ECOWAP vise :

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

Sa mise en œuvre permettra d'obtenir un taux de croissance annuel du secteur agricole d'au moins 6% pour envisager une réduction de moitié de la pauvreté à l'horizon 2015. Elle a six domaines prioritaires de politiques et d'actions. L'intensification des systèmes de production agricole et la prise en compte de la politique des intrants agricoles constituent des objectifs majeurs de cette politique agricole commune. En effet, elle fait référence aux politiques spécifiques d'engrais dans son 3^{ème} domaine prioritaire d'actions qui est celui du « développement durable des exploitations agricoles », comprenant (entre autres) *la gestion intégrée de la fertilité des sols* et *la dissémination de technologies améliorées*. Elle envisage aussi des actions pouvant permettre de promouvoir l'usage des technologies stimulant l'usage des engrais, dans son 4^{ème} domaine prioritaire « le développement des filières agricoles et la promotion des marchés ». Ce domaine comprend (entre autres) *la promotion du commerce national, régional et international* qui prévoit de permettre aux producteurs d'avoir accès aux intrants à moindres coûts et d'écouler leurs produits agricoles à des prix compétitifs. Son 6^{ème} domaine prioritaire est le « renforcement institutionnel », comprenant (entre autres) *l'appui à l'amélioration des capacités de formulation des politiques et stratégies agricoles et rurales* qui est transversal à toutes les politiques sous-sectorielles envisagées.

⁵ CEDEAO (2008). La politique agricole régionale et l'offensive pour la sécurité alimentaire et contre la faim : Etat de mise en œuvre. Note introductive soumise à l'UE par la Commission de la CEDEAO. Paris, 9 décembre 2008.

3.0.2. Le Plan Régional d'Investissement Agricole de la CEDEAO (PRIA)⁶

Le Plan Régional d'Investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs de l'ECOWAP constitue le programme régional de développement du secteur agricole pour la période 2011-2015. Il vise à traduire dans la pratique la politique agricole régionale, l'ECOWAP. Depuis l'adoption de la politique agricole en 2005, un ensemble de programmes thématiques a été conçu, d'où la dénomination de « Programme Régional d'Investissement Agricole » (PRIA) qui est une version améliorée du plan d'actions quinquennal 2005-2010, de manière à y dresser une articulation actualisée pour la formulation des Programmes Nationaux d'Investissement Agricole (PNIA).

Le PRIA prend en charge les dimensions régionales des politiques et programmes agricoles des 15 Etats membres. Il vise à apporter des réponses aux principaux obstacles qui se dressent sur le chemin de la croissance agricole et de la sécurité alimentaire, en abordant simultanément les enjeux de production, les enjeux commerciaux et l'environnement global du secteur agricole, et enfin les enjeux liés à l'accès à l'alimentation. Il est structuré autour de six composantes⁷ qui s'assimilent aux six (6) domaines prioritaires de l'ECOWAP. Les politiques d'engrais, y sont prises en compte à travers ses objectifs de « *Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires* » et de « *Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional* ».

Plus spécifiquement, comme nous l'avons signalé dans la présentation de l'ECOWAP, les composantes du PRIA que les politiques d'engrais peuvent influencer directement sont :

- (a) **Le développement durable des exploitations agricoles**, dans ses sous-composantes « gestion intégrée de la fertilité des sols » et « dissémination de technologies améliorées » ;
- (b) **Le développement des filières agricoles et la promotion des marchés**, dans ses sous-composantes « développement des différentes filières » (vivrières, agriculture périurbaine, cultures d'exportation...) et « promotion du commerce national, régional et international ».

Trois actions spécifiques aux engrais, clairement précisées dans le cadre logique du PRIA⁸ sont envisagées:

- Mise en place d'un mécanisme de cofinancement de subvention des engrais
- Réglementation sur les intrants agricoles (engrais, produits phytosanitaires, semences) et appui à leur application
- Promotion de la production locale d'engrais

Le renforcement des services de support aux producteurs/opérateurs est une sous-composante qui leur est commune et transversale. En retour d'autres composantes vont entraîner de profondes modifications dans le dispositif de la gouvernance de la politique régionale des engrais (cf. 3.1). Il s'agit notamment du **renforcement institutionnel**, dans ses sous-composantes « appui à

⁶ Plan Régional d'Investissements pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs, 2011-2015 (document complet).

⁷ Ces six composantes sont aussi appelées les 6 PRIA thématiques.

⁸ Il s'agit d'une récente compilation sans titre. Cf. fichier PRIA CEDEAO.

l'amélioration des capacités de formulation des politiques et stratégies agricoles et rurales » et « financement durable de l'agriculture ».

Dans une relecture intermédiaire de l'ECOWAP et du PRIA en 2008, les thèmes et actions spécifiques reformulés au niveau régional⁹, particulièrement pour les intrants (y compris les engrais) comprenaient :

- Intensification durable de la production agricole: programmation de la recherche (mettre en œuvre les premières étapes du plan stratégique 2007-2016 du CORAF), définition des normes relatives aux intrants (élargie à l'ensemble de la région le mandat de l'autorité de mise en marché des pesticides créée par l'UEMOA ; idem pour le rôle joué par le CILSS en matière de produits vétérinaires) et aux produits finis ;
- Régulation des marchés: harmonisation des politiques nationales relatives aux intrants (semences, engrais, pesticides, médicaments vétérinaires) et au crédit, coordination des négociations intra régionales sur le développement des filières alimentaires prioritaires, négociations commerciales (bi- ou multilatérales), harmonisation fiscale, harmonisation des politiques de change à travers la convergence macroéconomique.

Il apparaît donc que le PRIA, dans ses différentes versions, mentionne bien les actions de politiques touchant au sous-secteur des engrais, tel qu'elles sont exprimées dans l'ECOWAP. Ces actions apparaissent comme des chemins pour atteindre les objectifs finaux suivants : « Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires » (OS 1) ; « Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional » (OS 2).

En 2008, l'on semblait ne pas percevoir à la Commission de la CEDEAO la nécessité d'aborder la politique des engrais indépendamment de celle des pesticides, bien que la Déclaration d'Abuja sur les Engrais eût été prononcée en 2006, à la lumière de la Stratégie Régionale pour la Promotion des Engrais élaborée à l'occasion du Sommet Extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur les Engrais, lequel a été sanctionné par cette Déclaration (cf. 3.1.1.1 et 3.1.1.2). En 2009, l'UEMOA elle-aussi ne se préoccupait que de l'harmonisation des réglementations relatives aux semences et aux pesticides à travers les Règlements N°03/2009/CM/UEMOA et N°04/2009/CM/UEMOA adoptés en mars 2009¹⁰. Mais à partir de 2011, le besoin pressant de redynamiser le secteur des engrais et de formuler plus clairement un cadre harmonisé de sa gestion dans le PRIA et les PNIA s'est fait sentir, et les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ont commencé à conjuguer leurs efforts dans ce domaine. Dans cette nouvelle dynamique, la Commission de la CEDEAO a donc décidé d'orienter plus clairement les actions de la politique des engrais dans le PRIA à travers les trois actions citées ci-dessus et il appartient à chaque Etat membre de les mettre en pratique.

⁹ Cf. CEDEAO (2008). La politique agricole régionale et l'offensive pour la sécurité alimentaire et contre la faim : Etat de mise en œuvre ; p.13.

¹⁰ Cf. UEMOA, 2011. Initiatives de la Commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché. *Réunion du Groupe de Travail du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) sur le programme de travail 2011-2012. UEMOA, mars 2011, p.6.*

3.1. Inventaire des politiques ou éléments de politiques d'engrais dans le PRIA

3.1.1. Eléments de politique commune des engrais contenus dans le document initial du PRIA

3.1.1.1. *La Stratégie régionale de promotion des engrais (CEDEAO, 2006)*

Rédigée à l'occasion du Sommet extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur les engrais, du 09 au 13 juin 2006 à Abuja (Nigeria), en collaboration avec l'UEMOA et avec l'appui technique de l'IFDC, la stratégie régionale de promotion des engrais a pour objectif général de *promouvoir l'utilisation accrue et efficiente des engrais en vue d'améliorer durablement la productivité agricole.*

Dans le PRIA (2011-2015), cette stratégie est devenue l'un des sept plans d'actions sectoriels, élaborés par la Direction de l'Agriculture et du Développement Rural de la Commission de la CEDEAO pour les secteurs de l'élevage, de la pêche, des engrais, des pesticides, de la biotechnologie/biosécurité et des semences.

Ses objectifs spécifiques et les actions envisagées pour les atteindre sont les suivants :

i) améliorer l'environnement physique pour l'utilisation optimale des engrais

- mise en place d'un système régional de suivi des impacts de l'utilisation des engrais sur l'environnement
- promotion de la gestion intégrée de la fertilité des sols.

ii) améliorer l'environnement institutionnel, réglementaire, des affaires et du marché régional des engrais

- harmonisation des normes et standards d'application des engrais, par l'actualisation des formules et doses d'engrais recommandées
- adoption d'un cadre réglementaire régional sur les engrais, y compris le contrôle de qualité des engrais
- facilitation de la libre circulation des engrais dans la région, afin d'en réduire le coût, en harmonisant les dispositions fiscales et en luttant contre la corruption grâce à la charte d'éthique
- création d'un Fonds Régional de Développement des Engrais
- renforcement des Systèmes d'Information sur les Marchés d'engrais au niveau régional

iii) stimuler une demande solvable

- mise en place de mécanismes durables d'achat des engrais par les producteurs agricoles et les sociétés commerciales agricoles
- renforcement des capacités des organisations de producteurs agricoles en matière de négociation d'achat d'engrais sur le marché international et régional aux meilleures conditions possibles
- incitation des banques commerciales et institutions financières à soutenir davantage les producteurs agricoles pour l'accès aux engrais

iv) stimuler l'offre

Il s'agit d'assurer l'augmentation de la compétitivité de l'offre d'engrais par la promotion d'investissements accrus et diversifiés dans des unités locales de production, mélange, conditionnement et dans des réseaux de distribution adaptés aux besoins des clients :

- facilitation de la réévaluation de la rentabilité de la production locale d'engrais, y compris celle des investissements locaux

- soutien à la professionnalisation des distributeurs d'engrais et facilitation de leur financement par les banques commerciales et autres institutions
- dynamisation du commerce avec d'autres régions d'Afrique lorsque cela est rentable
- amélioration des infrastructures régionales pour réduire le coût de transport des engrais

Dans l'ensemble, cette stratégie devrait contribuer à la mise en œuvre de l'intensification agricole dans le domaine « développement durable des exploitations agricoles » et du développement des marchés dans le domaine « développement des filières agricoles » du PRIA afin d'assurer la sécurité alimentaire et de lutter contre la pauvreté en Afrique de l'Ouest.

3.1.1.2. La Déclaration d'Abuja sur les Engrais

L'utilisation des engrais en Afrique Subsaharienne est la plus faible au monde. La déclaration d'Abuja sur les engrais comporte 12 résolutions (cf. Annexe 2), la première étant d'augmenter l'utilisation d'engrais de 8 kg¹¹ à 50 kg de nutriments par hectare avant 2015. D'autres résolutions, ciblant des besoins urgents du marché, concernent l'augmentation de l'infrastructure du marché et l'adoption des instruments institutionnels, réglementaires et juridiques dans chaque pays.

3.1.2. Nouveaux éléments de politiques d'engrais introduits dans le PRIA

3.1.2.1. Options de Politiques pour améliorer les marchés d'engrais en Afrique de l'Ouest

Dans une étude conjointe IFPRI/IFDC publiée en 2011 (Bumb et al., 2011), de nouveaux éléments dits «options de politiques» sont suggérés pour mieux orienter la mise en œuvre des volets y afférents dans le PRIA et les PNIA à travers une lecture actualisée de la stratégie régionale de promotion des engrais ci-dessus décrite, notamment les aspects relatifs au développement du marché régional des engrais. Les principales options (ou objectifs) de politiques et les actions spécifiques envisagées sont :

- (i) Création d'un Environnement de Politiques Favorables au Développement du Marché des Engrais**
 - Suppression des approvisionnements directs d'engrais par les gouvernements
 - Mise en œuvre de programmes de subventions aux engrais ciblés, utilisant le système de coupons
- (ii) Amélioration des Efficacités le long de la Chaîne d'Approvisionnement**
 - Suppression des barrières tarifaires et non tarifaires
 - Amélioration des Opérations Portuaires
 - Suppression des Goulots relatifs au Transport
 - Développement des Corridors de Commerce Efficaces
 - Examen de la Faisabilité d'une Société de Magasins Centraux Régionaux
- (iii) Rationalisation des Politiques d'engrais et des Produits Agricoles et Arrangements Institutionnels y afférents**
 - Rationalisation des recommandations d'engrais

¹¹ C'est la consommation en 2010, rapportée par Wanzala, M. et Groot, R. (2013) dans « Fertilizer market development in Sub-Saharan Africa ». Paper presented to the International Fertiliser Society at a Conference in Windsor, UK, on 24th May 2013. International Fertilizer Society (IFS), Proceedings 731st. Cette valeur date de 1997/98. En 2011/2012, la FAO parlait de 9 kg/ha (UEMOA, 2013).

- Rationalisation des Engrais (suppression des différenciations artificielles d'engrais et promotion de la production d'engrais de mélange ou granulés dans la région)
 - Renforcement des Systèmes Réglementaires
 - Amélioration de l'Accès aux Services Financiers et Commerciaux
 - Renforcement des Capacités Humaines et Institutionnelles
- (iv) Accroissement de la consommation d'engrais**
- Sensibilisation et soutien des producteurs à l'emploi des technologies améliorées et aux intrants achetés
 - Amélioration de la vulgarisation et du transfert de technologies
- (v) Etude de la Mise en Place d'un Marché Commun des Engrais**
- Mise en place d'un cadre réglementaire régional pour le commerce des intrants
 - Mise en place d'une alliance régionale des engrais

Ces options et actions de politiques sont plus détaillées en Annexe 5. En comparant cette description avec la stratégie de promotion des engrais (CEDEAO, 2006), il apparaît que les actions susceptibles de faciliter la mise en œuvre des éléments de cette stratégie sont maintenant plus élaborées, et un nouvel élément est clairement suggéré par les experts de l'IFPRI et l'IFDC, en vue de sa prise en compte éventuelle dans le PRIA. Il s'agit de la *Mise en Place d'un Marché Commun des Engrais* dont une Etude a été souhaitée. De même, à l'intérieur de l'ancien élément «*améliorer l'environnement institutionnel, réglementaire, des affaires et du marché régional des engrais*» dans la stratégie, la *Rationalisation des Politiques d'engrais et des Produits Agricoles et Arrangements Institutionnels y afférents* est une action sur laquelle les experts attirent de nouveau une attention particulière à travers la *réglementation communautaire sur les engrais*.

En 2013, l'UEMOA a réalisé une étude dont le plan d'actions propose la création d'une centrale régionale d'achat d'engrais pour les pays membres et le Tchad (UEMOA, 2013). Aussi, la composante «*Amélioration de l'environnement politique, législatif et réglementaire du marché des engrais*» de ce plan d'actions met l'accent sur la nécessité de créer des conditions favorables au développement du secteur des engrais, notamment d'un point de vue politique et réglementaire.

3.1.2.2. La réglementation de la CEDEAO sur les engrais

La CEDEAO, en collaboration avec l'UEMOA, a adopté en 2012 des instruments communautaires normatifs sur les engrais. Ces textes résultent d'un long processus au sein des deux organisations d'intégration régionale qui a été facilité par le projet conjoint CEDEAO-UEMOA sur le marché régional des intrants (MIR) financé par la coopération néerlandaise et mise en œuvre par l'IFDC. Il s'agit des règlements suivants, approuvés (implicitement mis en vigueur ?) au niveau régional par le Conseil des Ministres de décembre 2012.

- Règlement C/REG.13/12/12 du 02 décembre 2012 relatif au contrôle de qualité des engrais dans l'espace CEDEAO;
- Règlement d'exécution relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du Comité Ouest Africain de Contrôle des Engrais;
- Règlement d'exécution relatif à l'étiquetage et aux limites de tolérance des engrais commercialisés dans l'espace CEDEAO.

En ratifiant ces règles¹², les pays membres acceptent de les mettre obligatoirement en application sur leur territoire, conformément aux dispositions du Traité Révisé de la CEDEAO de 1993 et du Protocole A/SP.1/06/06 de 2006. De plus, en cas de conflit entre les règles nationales et celles régionales, ces dernières ont une précedence légale et supplantent la législation nationale dans le domaine concerné.

L'adoption de ces instruments communautaires ouvre de nouvelles perspectives en matière d'engrais dans les Etats concernés (voir Annexe 6). Il vise à protéger : i) les intérêts des agriculteurs contre les déficiences des engrais en éléments nutritifs, la contrefaçon et les déficits de poids des sacs d'engrais; ii) les intérêts des entreprises de la filière des engrais et la création d'un environnement favorable à l'investissement privé dans l'industrie des engrais ; (iii) l'environnement naturel ouest africain et la santé des populations contre les dangers potentiels de la mauvaise utilisation des engrais et à faciliter le commerce inter et intra Etats des engrais par l'application de principes et règles régionalement convenus qui minimisent les entraves aux échanges commerciaux.

Le règlement harmonise les législations nationales en matière d'engrais et s'applique à l'ensemble des activités relatives aux engrais, en particulier, l'octroi de l'agrément pour la distribution et le stockage des engrais, ainsi que la mise sur le marché des engrais de fabrication locale et d'importation dans les Etats Membres.

Au plan normatif, le règlement institue un agrément pour la mise sur le marché ou la vente des engrais dans les Etats Membres et soumet l'importation et l'exportation des engrais à la notification préalable de l'autorité compétente de l'Etat concerné. Il organise le contrôle de qualité des engrais, s'assure du respect des normes d'emballage et les conditions de stockage mais également de toutes les autres conditions définies dans le Règlement et dans tous règlements d'exécution supplémentaires. Il met ainsi à la charge des Etats, l'obligation de nommer des inspecteurs des engrais à cet effet. Au plan institutionnel, le règlement CEDEAO sur les engrais institue le Comité Ouest Africain de Contrôle des Engrais (COACE). Ce Comité est chargé de faciliter, au nom de la Commission de la CEDEAO, l'exécution du Règlement Commun sur les engrais par les Etats Membres. Chaque Etat Membre fournit, à la demande du COACE, les informations nécessaires permettant de vérifier la conformité des systèmes nationaux de contrôle de qualité des engrais avec le Règlement Commun sur les Engrais. Pour confirmer la véracité des informations fournies, le COACE peut faire des inspections dans les Etats Membres. Au plan opérationnel, le règlement institue un Manuel d'Inspection des Engrais et un Manuel d'Analyse des Engrais. Le Manuel d'Inspection des Engrais définit les modalités et procédures en matière d'inspection des engrais dans les Etats Membres. Quant au Manuel d'Analyse des Engrais, il définit les modalités et procédures en matière d'analyse des engrais dans les Etats Membres.

Cette réglementation communautaire sur les engrais fait encore l'objet d'intenses négociations en cours entre la CEDEAO, l'IFDC et l'USAID pour sa mise en œuvre dans le cadre de la « West African Fertilizer Program » (WAFP) financé par l'USAID (cf. 3.1.3.2). Au niveau national, la mise en œuvre effective dépendra de la volonté de chaque Etat. Le programme WAFP et ses résultats sont décrits au 3.1.3.3.

¹² L'adoption de la réglementation sur les engrais est intervenue en décembre 2012 et il n'a nul part été mentionné que tous les pays membres l'ont ratifié.

3.1.2.3. *Recommandations de politiques des engrais selon l'étude Banque Mondiale (Keyser et al., 2015)*

Cette étude s'est beaucoup plus penchée sur l'harmonisation de la réglementation sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais en Afrique de l'Ouest. Elle fait les constats suivants : « En vue faciliter l'accès des producteurs agricoles à des semences et engrais de qualité, les gouvernements d'Afrique de l'Ouest travaillent depuis des années, en partenariat avec la CEDEAO et d'autres organisations régionales, pour développer des règles harmonisées pour le commerce des intrants dans la sous-région. Après des consultations élargies, des réglementations basées sur des normes et standards internationaux avancés ont été retenues et contribuent déjà à orienter des améliorations de la qualité dans certains pays. Malgré ces signes encourageants, la plupart des pays ne disposent pas à ce jour de la capacité physique ou des structures institutionnelles requises pour mettre en œuvre les règles commerciales communautaires retenues. Ces règles demandent du temps et un investissement considérable pour s'appliquer¹³. **Des solutions pragmatiques, faciles à mettre en œuvre dans le court terme par des pays ou groupes de pays, sont requises pendant que le progrès de long terme vers l'harmonisation complète continue.** »

Dans cette perspective, l'étude a fait les principales recommandations suivantes:

- La création de marchés compétitifs et l'amélioration de la qualité de l'offre d'intrants demande, en plus de ce qui est déjà fait, des **stratégies complémentaires et des améliorations graduelles** au travers desquelles les ambitions de réglementation seront compatibles avec les réalités actuelles (absence de capacité physique ou des structures institutionnelles requises pour mettre en œuvre les règles communautaires retenues). Les choix stratégiques en terme d'investissement doivent privilégier le plus grand impact sur la disponibilité, la qualité et le prix des engrais notamment en ce qui concerne les laboratoires d'analyse assez coûteux et/ou le renforcement de capacité des inspecteurs chargés de prélever les échantillons sur le terrain.
- Les règlements requièrent encore **que tous les standards convenus et toutes les procédures soient acceptés en entier** comme une condition pour un commerce régional harmonisé
- Une **accréditation internationale**¹⁴ semble encore requise afin que les pays importateurs d'engrais aient confiance au système d'un exportateur à travers la seule supervision de la COACE.
- il s'avère nécessaire de mettre en place un **espace légal sécurisé pour promouvoir le commerce régional et sa compétitivité** pour prévenir les risques que la réglementation communautaire ne soit par inadvertance interprétée par certains gouvernements dans le sens de l'exclusion des acteurs privés de certains maillons du commerce des engrais.
- **Un engagement soutenu et durable des pays membres de la CEDEAO aux objectifs du libre-échange** est requis, ainsi que leur **capacité à anticiper les implications des différents choix** que permet la réglementation communautaire.

¹³ Généralement, les normes et standards internationaux avancés peuvent être difficiles à appliquer par certains pays compte tenu de leur faible niveau de développement technologique et économique. C'est pourquoi l'application de telles règles requiert de l'intelligence pour leur application dans les politiques nationales afin de ne pas rendre plus difficile l'accès des producteurs aux intrants et être finalement contre-productive pour les politiques et programmes d'investissement agricoles. Dans l'autre sens, des politiques nationales qui compromettent la fluidité du commerce régional doivent être évitées.

¹⁴ La question reste de savoir qui aura le monopole et le contrôle de la structure d'accréditation.

3.1.3. Nouveaux éléments de politiques des engrais cités comme engagement dans les accords de coopération

3.1.3.1. *Le Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l'Espace UEMOA (PCDTASAN), 2016-2026*

Dans une nouvelle lecture de la Politique Agricole de l'Union (PAU), la Commission de l'UEMOA embrasse à travers le PCDTASAN un nouveau paradigme qui repose sur la promotion des filières, lequel prône l'exécution des projets d'investissements agricoles dans le cadre d'ensemble du développement des chaînes de valeurs, d'intégration des petits exploitants familiaux aux filières agricoles et de généralisation et d'institutionnalisation du concept d'agrégation agricole.

Selon le PCDTASAN, l'agrégation constitue une solution idoine pour contourner la problématique du morcellement du foncier et de l'exiguïté des exploitations agricoles, et pour faire face au manque d'organisation dans le secteur. C'est un partenariat volontaire entre différentes parties pour le développement d'une chaîne de valeur. Le système repose sur le fait d'intégrer un certain nombre d'agriculteurs (agregés) autour d'un agrégateur disposant de capacités managériale, financière et technique, lui permettant d'optimiser le fonctionnement de la chaîne de valeur. Ainsi, les exploitations agricoles familiales agrégées peuvent accéder aux technologies modernes et autres facteurs de production dont elles ont besoin, et les agrégateurs à la matière première en quantité et en qualité. Les entreprises agricoles et agroalimentaires, les coopératives, les associations de producteurs, les OPs filières, les groupements d'intérêt économique, les grandes exploitations agricoles constituent autant d'agrégateurs potentiels.

Dans cette perspective, les engrais sont adressés par le Projet « *Amélioration de la gestion des intrants agricoles (pesticides, médicaments vétérinaires, semences et engrais)* » du Programme 1 du PCDTASAN qui porte sur la « Création d'un environnement approprié pour le développement et la promotion des affaires et des investissements dans le secteur agricole ». Ce projet vise à : (i) mettre en œuvre les règlements relatifs aux semences, aux pesticides et aux médicaments vétérinaires ; (ii) d'appuyer les Etats Membres à mettre en œuvre le règlement C/REG. 13/12/12 relatif au contrôle de la qualité des engrais dans l'espace CEDEAO ; (iii) mettre en place des systèmes intégrés de gestion de l'information sur ces intrants ; (iv) faciliter la certification, l'homologation et le contrôle de qualité des intrants agricoles et renforcer les capacités de suivi de l'application des règlements sur les intrants agricoles au niveau national et régional.

Le Programme 2 du PCDTASAN qui porte sur l'amélioration de la productivité et la dynamisation des filières agricoles, comporte, entre autres, le Projet « *Développement des systèmes d'engrais et de semences* » qui vise à accroître l'utilisation des engrais et des semences dans l'espace UEMOA par l'amélioration de l'offre. En particulier, *l'appui au développement des filières de production et de distribution des engrais et le renforcement des capacités des organisations des producteurs en matière de gestion des approvisionnements en intrants* sont envisagés, en collaboration avec l'IFDC (*International Fertilizer Development Center*), le Comité Ouest Africain de Contrôle des Engrais animé par l'IFDC, et les autres acteurs concernés.

Il apparaît donc que l’UEMOA, à travers le PCDTASAN, est dans une logique d’application fidèle des recommandations de la CEDEAO en matière d’engrais. Les programmes 1 et 2 constituent 85,66% du coût total de base du PCDTASAN qui est de 628.949.773.800 FCFA à financer par la Commission de l’UEMOA (59,97%), les Etats Membres (19,51%), le Secteur Privé (20,51%) et d’autres sources (0,01%).

3.1.3.2. La “New Alliance for Food Security and Nutrition (New Alliance)”

La Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (« New Alliance ») est un partenariat international pilote conçu pour la mise en œuvre du PDDAA/CAADP sur le plan de l’alimentation. Sous l’égide du gouvernement des Etats-Unis par le biais de l’USAID, elle vise à :

- Soutenir le Programme Mondial pour l’Agriculture et la Sécurité Alimentaire (GAFSP), un fonds mondial domicilié à la Banque Mondiale, avec 912 millions USD octroyés à 25 pays.
- Développer des Cadres de coopération et Actions de Facilitation pour lever les contraintes à la croissance inclusive basée sur l’agriculture et soutenir les actions au niveau pays. A travers ces efforts, les partenaires sont entrain de promouvoir l’investissement dans l’agriculture africaine de manière à soutenir durablement les petits producteurs et aider à réduire la pauvreté, la faim et la malnutrition.

Les gouvernements des 10 pays (Benin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Ethiopie, Ghana, Malawi, Nigeria, Mozambique, Sénégal, Tanzanie) membres de la Nouvelle Alliance se sont engagés à effectuer 213 réformes de politiques dans les domaines de l’agriculture et de la sécurité alimentaire, en accord avec les buts du programme d’investissement y afférent (NAFSIP)¹⁵ dans chaque pays dans le cadre de la mise en œuvre du GAFSP.

Dans le cadre de cette alliance, des gouvernements ont pris des engagements clairs en matière de politiques d’engrais. Au Burkina Faso, le gouvernement a développé un mécanisme pour mieux cibler les subventions agricoles temporaires aux petits producteurs éligibles, y compris les femmes. Au Ghana, les nouvelles politiques d’engrais et des semences, clarifiant les rôles du secteurs public et privé dans le domaine des intrants agricoles, sont finalisées et approuvées par le Parlement en 2013. Dans l’ensemble, des Politiques d’Intrants qui réglementent la production, la distribution et l’usage des semences, des engrais, des pesticides et des équipements agricoles sont formulées ou adoptées.

L’Alliance envisage également des actions qui traduisent des politiques pouvant stimuler l’usage des engrais, à savoir :

- le lancement du *Partenariat pour la Promotion des Semences et Autres Technologies* de 47 millions USD, domicilié à l’Alliance pour la Révolution Verte en Afrique (AGRA), conçu pour accroître de 45% la production de semences de haute qualité et assurer que 40% de producteurs de plus ont accès aux technologies agricoles innovantes. On le sait bien, la promotion de l’usage des semences améliorées va stimuler l’emploi des engrais car ces deux technologies sont directement complémentaires.
- le lancement de la *Plateforme Technologique*, mise en œuvre par l’IFPRI, avec une série d’outils de modélisation qui permettront d’évaluer l’impact potentiel des technologies

¹⁵ NAFSIP: National Agricultural and Food Security Investment Program.

agricoles améliorées et seront utilisées pour déterminer des cibles d'accroissement de rendements en agriculture durable à 10 ans d'horizon. Cette modélisation aidera à la gestion optimale et à une plus grande efficacité de l'utilisation des intrants en général et des engrais en particulier.

- la prise en compte des *Directives Volontaires sur la Gouvernance Responsable de la Tenure Foncière, des Pêcheries et des Forêts*, élaborées par la FAO dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Un meilleur accès à la terre encourage l'emploi des engrais minéraux dans la durée.
- des **politiques commerciales et de marchés** sont adoptées, qui promeuvent des systèmes nationaux compétitifs de commerce et de marchés, à travers la levée des barrières fiscales, réglementaires et administratives, et sont soutenus par l'infrastructure adéquate.
- la mise en œuvre à partir d'octobre 2014 d'un **Accord International sur les Investissements Responsables en Agriculture et dans les Systèmes Alimentaires**¹⁶.

L'on peut donc considérer comme éléments nouveaux relatifs aux politiques d'engrais, la plateforme technologique (avec ses outils de modélisation), la prise en compte de la question foncière dans les prises de décision d'approvisionnement en engrais en tenant compte de l'état des sols et de la propension des agriculteurs à consommer les engrais, et l'Accord International sur les Investissements Responsables en Agriculture. Dans cet accord, des politiques d'engrais responsables participent de l'application des principes no. 8- « Promouvoir une agriculture et des systèmes alimentaires sûrs et sains »¹⁷ ; no. 1- « Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition » ; et no. 2- « Contribuer à un développement économique durable et sans exclusion et à l'éradication de la pauvreté ».

3.1.3.3. Le Programme Ouest Africain des Engrais (WAFP), 2012-2017

D'un financement USAID de 20 millions de dollars US, le WAFP vise à accroître la disponibilité des engrais au niveau régional et l'usage d'engrais appropriés à des prix accessibles. Sa mise en œuvre est confiée à l'IFDC et a démarré en 2012 dans 4 pays (Ghana, Sénégal, Mali, Liberia). Elle met l'accent sur les politiques et réglementations d'engrais. Récemment (2013-2014), la CEDEAO a souhaité l'extension du programme à la Côte d'Ivoire et au Nigeria, de sorte que les six pays prioritaires qu'elle a ainsi retenus traduisent la présence du cordon cotonnier et des pays côtiers et sahéliens¹⁸. Le programme renforce les capacités du secteur privé en matière d'approvisionnement et de distribution des engrais, et offre l'assistance technique pour l'harmonisation des réglementations nationales d'engrais et la mise en œuvre de programmes de contrôle de qualité, conformément aux normes et standards régionaux de la CEDEAO.

Le WAFP s'articule autour des composantes suivantes :

¹⁶ Dix principes caractérisent cet

Accord (http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/Principles/CFS_Principles_at_a_Glance_FR.pdf).

¹⁷ La gestion intégrée de la fertilité des sols est une approche de promotion des engrais qui entre dans ce principe.

¹⁸ Il faut signaler qu'à ce jour cette volonté d'extension du WAFP n'est pas encore traduite par le financement attendu de la CEDEAO.

- a) Mise en œuvre de *réglementations communautaires harmonisées sur les engrais*, de *l'assistance technique pour cette harmonisation* et du *contrôle de qualité* pour réduire les ventes d'engrais adultérés ;
- b) Mise en place d'un partenariat privé-public à travers le *Forum Ouest Africain des Acteurs du Secteur des Engrais* (*West Africa Fertilizer Stakeholder Forum – WAFSF*) et d'une Association de Commerce d'Engrais dirigée par le secteur privé pour le partage d'expériences et la mise en commun des ressources pour bénéficier d'avantages compétitifs;
- c) *Formation technique sur la gestion commerciale* destinée aux importateurs, fabricants d'engrais de mélange et des distributeurs pour renforcer leurs liens avec l'information du marché et la finance ;
- d) *Formation des négociants d'engrais et des agents de vulgarisation sur l'usage correct des engrais*, conformément aux pratiques de gestion intégrée de la fertilité des sols, de sorte qu'ils puissent à leur tour former les producteurs ;
- e) *Conduite des études sur les subventions aux engrais et facilitation des recommandations de large consensus pour l'efficacité des subventions* et les réformes de politiques.

Ces composantes du WAFP traduisent quelques actions des options de politiques suggérées par l'étude conjointe IFPRI/IFDC (cf. section 3.1.2.1). Les composantes (a) et (e) ci-dessus traduisent les options (i) « création d'un Environnement de Politiques Favorables au Développement du Marché des Engrais » et (iii) « rationalisation des politiques d'engrais et des produits agricoles et arrangements Institutionnels y afférents » ; la composante (b) a trait à l'option (v) et les composantes (c) et (d) concernent l'option (ii) « amélioration des efficacités le long de la chaîne d'approvisionnement ».

Il apparaît donc que le WAFP est un programme de mise en œuvre sélective de la stratégie régionale de promotion des engrais de la CEDEAO et des recommandations de l'étude conjointe IFPRI/IFDC qui visait à opérationnaliser cette stratégie. C'est grâce au WAFP que le contenu de la réglementation communautaire sur les engrais a été élaboré, sous forme de 5 instruments légaux (le règlement C/REG.13/12/12 et les 4 règlements de mise en œuvre en attente d'adoption est attendue). Les défis qu'il reste à relever comprennent l'engagement politique au niveau national pour l'application de ces règlements, et la clarification de leurs implications légales pour le commerce de cet intrant dans les pays membres. Aujourd'hui, 8 pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Liberia, Mali, Sénégal, Sierra Leone, Togo) ont publié le règlement C/REG.13/12/12 dans leurs presses. Une série d'actions en 5 étapes restent à réaliser. Néanmoins, la sensibilisation au Ghana, avec l'appui de USAID/APSP, des parties prenantes à cette réglementation et le plaidoyer effectué dans plusieurs pays par une délégation CEDEAO/CILSS/CORAF/IFDC sur la question ont commencé à porter leurs fruits¹⁹.

3.1.3.4. Le projet « Marché d'Intrants Régionaux » (MIR)

Le projet MIR de l'IFDC a apporté son appui technique à la formulation de la réglementation communautaire sur les engrais et la mise en œuvre des subventions SMART dans quelques pays de la CEDEAO. Les résultats au niveau de ces deux initiatives ont démontré la lourde responsabilité des Etats à investir dans les infrastructures, les capacités humaines et l'environnement des affaires

¹⁹ Communication de M. Emmanuel Alognikou (Policy Specialist, IFDC) à l'atelier "Launching Workshop for the Regional Seed Committee, Abidjan, 3-4 août 2015.

sans lesquelles il sera toujours illusoire de parvenir à la mise en place d'un véritable marché intégré et compétitif pour les intrants en général et les engrais en particulier. Cependant, des évaluations externes plus indépendantes sont encore requises²⁰. Des preuves tangibles de développement du marché d'engrais ne sont pas évidentes. Ces initiatives devraient déboucher sur des modèles fiables et des cas probants de succès en matière de coopération entre quelques pays dans les domaines de l'approvisionnement en engrais (importation par les privés) et de l'organisation du marché de détail des engrais, par exemple dans les zones de projets régionaux d'intensification agricole mis en œuvre par la CEDEAO.

²⁰ L'on pourrait encore chercher à vérifier si la CEDEAO elle-même qui soutenait le projet MIR a commandité une évaluation externe et quelles en sont les conclusions. Voir avec ECOWAS (Abuja) et IFDC (Lomé et Accra).

3.2. Analyse de la pertinence des politiques d'engrais pour les PRIA

3.2.1. De la stratégie régionale de promotion des engrais (CEDEAO, 2006) et de la réglementation communautaire sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais (2012)

3.2.1.1. Qualité du processus de planification (formulation de la politique)

D'abord, signalons que l'élaboration des PRIA et PNIA a adopté une démarche participative. Celle-ci a impliqué tous les acteurs qui sont à l'interface des questions de développement agricole : les cadres des ministères de l'agriculture, des finances, de l'économie et du développement, du commerce et de l'industrie, de l'environnement, les responsables des organisations professionnelles et consulaires, les acteurs du secteur privé et les partenaires techniques et financiers. Ainsi, l'on peut considérer que le processus de planification de la politique régionale des engrais découle d'une démarche généralement inclusive. La stratégie régionale des engrais, qui traduit cette politique dans ces grandes lignes, découle du PRIA. Toutefois, selon quelques observateurs, la participation du secteur privé était moindre que celle des autres acteurs. Une étude de Dalberg/OSIWA a signalé que le manque de représentation et l'implication irrégulière des acteurs non étatiques ont entraîné des déficiences dans le contenu des politiques agricoles et industrielles de la CEDEAO²¹. Il faut aussi noter qu'à cause d'un manque de temps, le PRIA et les PNIA ont été développés simultanément alors que l'idéal serait de développer le PRIA après les PNIA pour assurer leur complémentarité.

Quant à la réglementation communautaire sur les engrais qui est une composante de la stratégie, le processus de son élaboration comprenait entre autre trois ateliers techniques de validation, une réunion de task-force, une réunion de revue légale (juridique), une réunion des ministres en charge de l'agriculture, une réunion du Conseil des Ministres, et une réunion de la Commission de la CEDEAO²².

- La politique, a-t-elle fixé des objectifs mesurables ?

La stratégie régionale de promotion des engrais a pour objectif général de promouvoir l'utilisation accrue et efficiente des engrais en vue d'améliorer durablement la productivité agricole. Ses objectifs spécifiques sont : *i) améliorer l'environnement physique pour l'utilisation optimale des engrais ; ii) améliorer l'environnement institutionnel, réglementaire, des affaires et du marché régional des engrais ; iii) stimuler une demande solvable et iv) stimuler l'offre.*

L'objectif général de la stratégie met l'accent sur la consommation accrue d'engrais et l'amélioration des rendements et de la production agricole qui constituent la finalité de la promotion des engrais. Il est mesurable en termes de volume et d'accroissement de la consommation totale d'engrais et des rendements la production agricole au terme de la période de mise en œuvre. L'importance et le taux de croissance de l'intensité d'utilisation (consommation

²¹ Cf. la section "Recommandations" de l'étude de Dalberg/OSIWA (2014) "Review of ECOWAS policies in the agricultural and industrial sectors" (<http://www.osiwa.org/publication/view/review-of-ecowas-policies-in-the-agricultural-and-industrial-sectors>)

²² Selon Dimithe (2014), jusqu'en 2013, le travail sur les engrais était réalisé avec l'assistance technique et le soutien financier du Centre International pour le Développement des Engrais (IFDC) à travers le Projet MIR Plus (Marché Régional des Intrants) qui est un projet conjoint CEDEAO-UEMOA financé par le Royaume des Pays-Bas.

par ha cultivé), de la réponse des cultures (rendement additionnel par kg d'engrais utilisé) et du ratio valeur/coût de l'utilisation des engrais en sont des indicateurs intégrés plus expressifs. Par exemple, dans la déclaration d'Abuja sur les engrais (juin 2006) qui découle de la stratégie et comporte 12 résolutions (Annexe 2), la première résolution est d'augmenter l'utilisation d'engrais de 8 kg à 50 kg de nutriments par hectare avant 2015.

Les objectifs spécifiques sont mesurables en termes d'augmentation de l'infrastructure du marché (facilités d'accueil et d'enlèvement des engrais au port, augmentation du nombre d'importateurs/distributeurs, degré d'extension de leurs réseaux de distribution) et d'adoption des instruments institutionnels, réglementaires et juridiques (règlements, textes de lois sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais, dispositifs administratifs) dans chaque pays membre. Le caractère mesurable des objectifs s'exprime davantage à travers les actions envisagées pour opérationnaliser la mise en œuvre de la stratégie par chacune des « options de politiques » qui ressortent de l'étude conjointe IFPRI/IFDC. Il existe aussi un document d'IFDC (2012) qui a fixé les indicateurs des 12 résolutions de la Déclaration d'Abuja. Ces indicateurs devraient faire l'objet d'une formation dans tous les pays.

Quant à la réglementation communautaire sur les engrais qui est une composante de la stratégie, elle opérationnalise le 2^{ème} objectif spécifique de la stratégie ainsi que la 3^{ème} option de politique « Rationalisation des Politiques d'engrais et des Produits Agricoles et Arrangements Institutionnels y afférents » suggérée par l'étude conjointe. Celle-ci se déploie en de nombreuses actions à effets mesurables. Ces effets se mesureront par le développement du secteur privé, la réduction des fraudes dans le commerce des engrais et l'augmentation de l'efficacité de l'utilisation des engrais.

- La politique, a-t-elle prévu une étude de référence qui permette d'informer sur les étapes et progrès accomplis ?

Des études se sont penchées sur l'état des lieux des marchés des engrais (et autres intrants) en Afrique, sans doute dans une perspective implicite de revue de la mise en œuvre des stratégies régionales de promotion des engrais dont la rédaction avait été commanditée aux CER par l'UA/NEPAD. Ce sont des initiatives délibérées dont le chef de file en Afrique de l'Ouest n'est pas la CEDEAO mais elles peuvent être considérées comme des études de référence au regard de la notoriété des instituts qui les ont dirigées. Il s'agit par exemple des études conjointes IFPRI/IFDC "*Policy Options for Improving Regional Fertilizer Markets in West Africa*" (2011), NEPAD/IFDC "*Fertilizer Market Development in Sub-Saharan Africa*" (2013), et de l'étude Banque Mondiale "*Towards an Integrated Market for Seeds and Fertilizers in West Africa*" (Keyser et al., 2015) réalisée avec la participation de consultants provenant de l'IFDC et d'institutions partenaires.

- La politique, a-t-elle été accompagnée d'un système de suivi et évaluation pour suivre les résultats ?

La stratégie régionale de promotion des engrais était dotée d'un chronogramme indicatif de priorisation des objectifs spécifiques sur 5 ans (2006-2011), en attendant le calendrier de mise en œuvre des activités retenues par la CEDEAO et ses partenaires lors de la rédaction du projet de mise en œuvre de la stratégie. Aussi, la rédaction de la stratégie avait obéi au respect de « termes de référence pour les communautés économiques régionales (CER) en vue de développer des stratégies régionales sur l'engrais en Afrique » préparés par l'UA/NEPAD à cet effet. Ces termes de référence sont très élaborés et permettent d'en dégager un canevas de suivi-évaluation des

résultats. Cependant, la forme institutionnelle du système de suivi et évaluation n'est pas évidente dans le document de la stratégie.

Toutefois, IFDC (2012) a développé des indicateurs de suivi des 12 résolutions de la Déclaration d'Abuja. En outre, en ce qui concerne la réglementation communautaire harmonisée sur les engrais, elle dispose d'un **plan d'actions régional pour actualiser les recommandations d'engrais en Afrique de l'Ouest** (février 2014). Ce plan prévoit de rendre disponibles à tous les acteurs des recommandations adéquates d'engrais (doses d'engrais, types de mélanges, types d'engrais, etc.). Ce fut à l'issue d'un atelier technique régional ECOWAS/UEMOA de lancement de l'initiative (Ouagadougou, 6-7 avril 2010). Tous les acteurs clés de la gestion de la fertilité des sols dans les états membres de la CEDEAO, notamment plus de 50 experts des systèmes nationaux de recherche et d'organisations sous-régionales, régionales et continentales (UEMOA, CEDEAO, CORAF/WECARD, ROPPA, AGRA) y avaient participé. Un système de coordination et de suivi-évaluation du plan est prévu, comprenant :

- Au niveau national, un comité national comprenant : l'Institut National de Recherche Agronomique du pays pour la coordination administrative de la mise en œuvre du plan ; un comité national de suivi (Ministère de l'Agriculture, Ministère des Finances, Faîtière des Organisations de Producteurs Agricoles, Secteur privé/Distributeurs d'intrants, représentants des Médias, Organisations de la Société Civile/ONGs, FAO) pour les conseils relatifs à la mise en œuvre efficace et efficiente du plan en accord avec les objectifs du plan national d'investissement agricole (PNIA).
- Au niveau régional, un comité régional comprenant : la Commission de la CEDEAO à travers son Département de l'Agriculture, de l'Environnement, de l'Eau et des Ressources Naturelles, pour le suivi général de la mise en œuvre du plan d'actions régional; un comité de pilotage régional (Commission de la CEDEAO, CORAF/WECARD, IFDC, AGRHYMET, AfricaRice, ROPPA, Secrétariat du Forum des Engrais) pour les conseils de mise en œuvre du plan en accord avec les objectifs de l'ECOWAP et des plans régional et nationaux d'investissement agricole (PRIA, PNIA).
- L'IFDC, comme Institution assurant le leadership technique de la mise en œuvre du plan d'actions.

Si l'on considère que le WAFP, un programme financé par l'USAID et exécuté par l'IFDC, est un programme pilote de mise en œuvre graduelle et ciblé de la stratégie, on peut donc affirmer que celle-ci est dotée d'un système de suivi et évaluation. Récemment sous le parrainage de la CEDEAO, un forum des acteurs du secteur des engrais a été organisé à Accra les 18 et 19 Septembre 2013 sur le thème "Ensuring a Favorable Policy and Regulatory Environment for Fertilizer Trade and Use in West Africa." L'objectif était d'évaluer le chemin parcouru et de formuler de nouvelles recommandations. Les acteurs ont discuté les approches pratiques pour relever les défis financiers, logistiques, techniques et politiques auxquels le secteur des engrais est confronté, afin d'accroître la disponibilité et l'accès à des engrais de qualité en Afrique de l'Ouest. Dans l'ensemble, c'est ce qui est déjà connu qui a été reprecisé et confié à un Groupe de Travail sur les Engrais dans chaque pays pour le développement de plans d'actions nationaux. La question de la production d'engrais n'a pas fait l'objet d'une recommandation explicite et spécifique.

Outre l'harmonisation de la réglementation sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais, des plans et systèmes de suivi-évaluation pareils n'existent pas encore pour les autres composantes

de la stratégie régionale des engrais. Le plan régional mentionné plus haut et quelques plans issus de politiques nationales ad hoc d'engrais ne portent que sur l'amélioration des chaînes d'approvisionnement et de distribution d'engrais importés de l'extérieur du continent. Il faut en particulier souligner l'absence de tels plans pour la « **Mise en Place d'un Marché Commun des Engrais** » où l'accent devrait être mis sur la *production régionale d'engrais*²³ et la *centrale régionale d'achat d'engrais*. Le retard ou l'indisponibilité de ces plans peut être attribué au manque de faisabilité pratique des recommandations des études préalables²⁴, souvent dirigées par des bureaux d'études non-africains. Par exemple, le groupe Dalberg/OSIWA ne semble entrevoir les politiques à haute valeur ajoutée pour la transformation des secteurs agricoles et industrielles qu'à travers la promotion des filières d'exportation traditionnelles (coton, cacao, noix de cajou), alors que les preuves abondent que ces monocultures d'exportation et les consortiums financiers qui les gouvernent n'ont pas permis d'asseoir des marchés d'engrais compétitifs et de réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans la sous-région (cf. UEMOA, 2013). Plutôt, des études conséquentes, visant la reconquête d'une souveraineté alimentaire et une émergence économique de l'Afrique, devraient constituer le socle de ces plans d'actions qui sont les plus attendus²⁵.

- La politique, a-t-elle été accompagnée d'un système de revue indépendante et inclusive ?

La stratégie régionale de promotion des engrais en Afrique de l'Ouest a contribué à la Déclaration d'Abuja sur les Engrais (juin 2006). En juin 2011 un rapport du NEPAD a été publié sur l'état de mise en œuvre de la Déclaration d'Abuja aux niveaux régional et national. Ce rapport traduit une étude inclusive car elle résulte d'une consultation avec les partenaires du PDDAA/CAADP. En effet, le rapport précise que « les CER ont soumis des rapports d'avancement ont des programmes concrets bien structurés qui attendent ou sont en cours de mise en œuvre, avec un potentiel élevé d'apporter des changements significatifs sur le terrain en termes de réformes de politiques ou de réglementations, de réduction des prix des engrais et d'accroissement de la consommation d'engrais ». Le rapport indique que la Commission de l'UEMOA a commandité une étude dans 5 pays (Benin, Ghana, Nigeria, Sénégal et Togo) pour évaluer les défis et opportunités de la production locale d'engrais en Afrique de l'Ouest. Les résultats de cette étude devraient servir de documents de travail qui devraient avoir eu lieu en 2011 pour identifier les domaines prioritaires d'intervention de la CEDEAO dans le cadre de la promotion de la production et commerce des engrais dans la sous-région. Plus spécifiquement, il dressait l'état de mise en œuvre de la déclaration d'Abuja.

Les études citées plus haut (Bumb et al., 2011 ; Keyser et al., 2015) peuvent aussi être considérées comme des revues relativement inclusives²⁶.

²³ Cf. section 3.2 "A policy agenda limited in its ambitions: the case of fertilizer production" du rapport Dalberg/OSIWA, op. cit.

²⁴ Des groupes d'investisseurs étrangers sont souvent visés a priori, parfois nominativement (donc sans appels d'offres internationaux), réduisant ainsi la marge de manœuvre de la mise en œuvre de différentes formes de partenariats publics-privés à différents niveaux de la chaîne de production, d'approvisionnement et de distribution des engrais.

²⁵ Cf. le Plan d'actions contenu dans le rapport l'étude UEMOA (2013).

²⁶ Mais on ne peut pas dire qu'elles sont totalement indépendantes car l'IFDC qui est à la base de l'élaboration des stratégies y est fortement impliqué. Toutefois, le terme "revue indépendante" serait approprié s'il signifie "revue réalisée par des experts non fonctionnaires de la CEDEAO".

3.2.1.2. Cohérence de la politique des engrais avec les autres politiques du secteur agricole

- La politique est-elle cohérente avec les autres politiques d'amélioration de la productivité agricole, en termes d'objectifs, activités, résultats attendus, instruments réglementaires ?

Comme nous l'avons montré dans la section 3.0.1, la politique régionale des engrais est traduite dans la stratégie régionale de promotion des engrais et dans la réglementation communautaire harmonisée sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais. La stratégie est en lien avec les domaines prioritaires de l'ECOWAP ayant les volets suivants : « *gestion intégrée de la fertilité des sols* » et « *dissémination de technologies améliorées* », « *promotion du commerce national, régional et international* » et « *appui à l'amélioration des capacités de formulation des politiques et stratégies agricoles et rurales* ». Quant à la réglementation communautaire harmonisée sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais, le processus formel d'harmonisation des cadres légaux relatifs aux engrais a commencé comme une initiative conjointe CEDEAO/UEMOA en mai 2010, avec pour objectif de renforcer le contrôle de qualité des engrais et faciliter l'avancée vers un marché régional plus compétitif. Le travail de la réglementation met en liaison la politique agricole régionale ECOWAP (CEDEAO, 2005) et la Déclaration d'Abuja sur les Engrais de l'Union Africaine en 2006 qui appelle à l'amélioration des environnements institutionnel, réglementaire et commercial du marché africain des engrais à travers une harmonisation régionale (Union Africaine, 2006).

- Quels sont les éléments de politiques incohérentes qu'il faudra réviser ?

En dépit de la cohérence scripturale identifiée entre la politique des engrais et les autres politiques du secteur agricole au niveau régional, et des efforts accomplis vers une réglementation communautaire harmonisée des engrais, sur le terrain il faut des actes et des faits concrets, plus convaincants pour le monde agricole à la base. L'inquiétude subsiste quant à la méthode pratique d'imposer les règlements aux Etats membres, pendant que certains pays semblent encore ne pas y trouver l'intérêt en retardant leur publication et la prise des décrets de leur application (Keyser et al., 2015).

A notre avis, à ce jour la politique régionale des engrais manque dans la pratique de réalisme pour la reconquête d'une souveraineté alimentaire et d'une émergence économique véritable de l'Afrique. En effet, la sous-région lambine encore à propos de la question de **la production régionale d'engrais** et de la **centrale régionale d'achat d'engrais**, pendant que la question de la réglementation communautaire sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais semble être considérée aujourd'hui comme la priorité²⁷ des priorités au niveau régional (IFDC, CEDEAO, UEMOA). Sur le terrain, face au coût de plus en plus élevé d'approvisionnement en engrais importés²⁸, à l'irrégularité d'une offre concurrentielle du fait des appels d'offres contingentés, et à

²⁷ Si la quasi-totalité de l'engrais utilisés en Afrique de l'Ouest est importée, il faut aussi être prudent à ne pas pénaliser les agriculteurs. Il faut leur faciliter l'accès à l'engrais importé en attendant que soit effective la production au niveau régional.

²⁸ Entre 2005 et 2011, le prix moyen de l'engrais (NPK, Urée, DAP) dans 5 pays de la zone UEMOA et au Tchad (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Tchad) a augmenté de 11,6% par an. Entre 2010 et 2013, le prix moyen de l'urée était de 616,4 USD/tonne dans les pays côtiers (Ghana, Bénin, Nigeria, Sénégal, Côte d'Ivoire) et 705,3 USD/tonne dans les pays sahéliens (Mali, Niger, Burkina Faso) (**Source:** AfricaFertilizer.org (consulté le 20 mai 2014). Des ressources croissantes ont été allouées aux importations d'engrais (environ 200 millions USD en 2002 et

l'accès tout juste saisonnier aux engrais pour les producteurs agricoles, la question qui revient partout est : « Comment nos pays peuvent-ils eux-mêmes produire à moindres coûts les engrais dont ils ont besoin ? »²⁹ Parallèlement, vu la lourdeur qui caractérise l'adoption par les Etats des textes de la réglementation communautaire sur les engrais, certains parlementaires africains se demandent même si cette réglementation n'est pas une manœuvre de diversion visant à retarder la production locale d'engrais et à plutôt stimuler la vente d'engrais importés³⁰. Si tel n'est pas le cas, la communication au niveau national sur les avantages de la stratégie régionale de promotion des engrais et de la réglementation communautaire doit être intensifiée, et des actions hardies de production locale d'engrais doivent voir le jour. Si des initiatives individuelles telles que celles de Toguna au Mali et de Dangote au Nigeria sont à encourager, des actions de plus grande envergure et de franche collaboration entre secteurs privé et public doivent commencer dans le cadre des programmes élargis de réduction de la pauvreté. De telles actions permettront une plus grande disponibilité d'engrais de qualité localement fabriqués et à réduits³¹.

En effet, même si le coût de production des engrais en Afrique de l'Ouest a été jugé plus élevé qu'en Europe en raison des difficultés d'approvisionnement en matières premières et de la faible performance des plateformes technologiques installées en Afrique, la production locale permettrait tout au moins d'éliminer le coût du fret maritime associé aux importations. Ceci contribuerait à réduire drastiquement le prix de revient des engrais. Par exemple, le prix CAF à l'entrée des pays de la zone UEMOA représente en moyenne 64% du prix de revient. Au Bénin et au Togo, le prix CAF à l'entrée est de l'ordre 80 à 84% du prix de revient, malgré la présence de ports dans ces pays. Les importations d'engrais sont souvent chères à cause des commandes émiettées, dispersées et non synchronisées avec les mouvements des navires vers l'Afrique, et aussi à cause du coût élevé du capital sollicité par les importateurs nationaux auprès des banques, souvent liées aux cartels financiers internationaux de la filière coton. Ainsi, les prix CAF sont très élevés et font que les engrais sont déjà chers³² à l'arrivée avant la distribution locale. La distribution des engrais, quant à elle, reste confrontée à la mauvaise qualité des infrastructures (routes et pistes de desserte rurale, magasins de stockage, etc.). Au regard des gisements existants³³ et si la rentabilité des investissements peut être prouvée³⁴, la production régionale d'engrais présente l'avantage

1,4 milliards USD en 2012, soit un accroissement moyen de 60% par an) alors que l'utilisation des engrais en 2010 était de 9,29 kg/ha dans la zone CEDEAO contre les 50 kg/ha visés à l'horizon 2015 par l'UA, et une moyenne mondiale de 126,8 kg/ha (Dalgberg/OSIWA, op. cit.). Avec l'effondrement du prix du pétrole en 2015, il faut espérer une baisse des cours mondiaux de l'engrais.

²⁹ Cf. Rapports Nationaux et d'Ateliers Nationaux de Validation de l'étude UEMOA (2013).

³⁰ Discussion informelle avec des parlementaires à l'atelier «*High-Level Dialogue of African Ministers and Legislators on Mobilizing Science Technology and Innovation (STI) for Africa's Sustainable Development Post 2015* », 7th - 8th July 2015, La Palm Beach Hotel, Accra, Ghana.

³¹ A condition d'établir des évidences solides que la production locale aurait un coût plus bas que l'engrais importé.

³² Cependant, même si le prix CAF représente une fraction élevée du coût de revient, cela ne veut pas dire que la production locale soit compétitive par rapport aux importations.

³³ Les gisements de phosphates en Afrique de l'Ouest sont estimés à 2,26 milliards de tonnes (Fondation Farm. Les potentialités agricoles de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), 2008). Celui du Niger étant localisé dans une zone classée comme Patrimoine mondial par l'UNESCO, on estime que l'exploitation industrielle n'est pas possible, alors que la majorité de la population croupit dans la faim et la misère.

³⁴ Un renforcement des partenariats public-privé pour la production d'engrais doit être encouragé ; mais cette production sera confrontée à la dispersion des ressources minières en nutriments dans la sous-région (phosphates un peu partout en ASS, de la potasse (surtout au Congo), beaucoup de gaz naturel au Nigeria, du soufre...). Une

d'assurer une disponibilité physique rapidement mobilisable, de réduire les coûts et délais d'approvisionnement, et de répondre de manière plus précise à la demande des producteurs agricoles (UEMOA, 2013).

3.2.1.3. Alignement de la politique des engrais avec les priorités du PRIA et des PNIA

- Les éléments de politique des engrais supportent-ils une mise en œuvre adéquate du PRIA ? Si non, quels changements faut-il apporter ?

Dans la section 3.1.1.1, nous avons montré que la stratégie régionale de promotion des engrais est alignée sur le PDDAA, l'ECOWAP et le PRIA. Les domaines prioritaires de l'ECOWAP et les composantes du PRIA qui sont concernés ont été également rappelés. Ainsi, à la question de savoir si la politique régionale des engrais supporte la mise en œuvre adéquate du PRIA (et des PNIA), la réponse est « théoriquement oui » sur la base des documents de politiques existants. Aujourd'hui, ce sont les règles communautaires harmonisées du commerce et du contrôle de qualité des engrais qui mobilisent les énergies de la CEDEAO, d'autres organisations régionales et internationales et de certains gouvernements, sous la houlette de l'IFDC. En effet, la politique relative à la réglementation régionale pourrait être considérée comme un groupe d'actions faisables qui ne nécessiteront pas dans l'immédiat de gros investissements physiques; elle fait plus appel à des réformes institutionnelles et à la volonté politique de leur mise en œuvre.

Par contre, certains éléments de la stratégie semblent ne pas encore avoir reçu suffisamment d'attention. Donc la politique régionale des engrais n'est pas encore bien alignée sur le PRIA et les PNIA. Ci-dessous, l'analyse de l'état de mise en œuvre de la politique en rapport avec les objectifs du PRIA en donne une illustration.

3.2.1.4. Etat de mise en œuvre de la politique

- La politique a-t-elle été adéquatement mise en œuvre ?

Dans l'ensemble, la stratégie régionale de promotion des engrais est encore à son début de mise en œuvre. Quelques initiatives éparses ont été enregistrées dans quelques pays, allant dans le sens d'une plus grande ouverture du marché au secteur privé (Ghana, Nigeria). Le tableau 1 présente l'état des lieux de la mise en œuvre de la Déclaration d'Abuja sur les engrais en 2011. On y note que plus d'agriculteurs utilisent désormais les engrais qu'avant, et que l'introduction de facilités nationales de financement pour les négociants et importateurs était bonne. Par contre, la mise place de politiques et cadres réglementaires, l'élimination des taxes et droits divers, et la mise en place du Mécanisme Africain de financement des engrais ont été jugées pas satisfaisantes.

coopération entre le Sénégal (phosphate naturel), le Togo (phosphate naturel), la Côte d'Ivoire (gaz naturel) et le Nigeria (pétrole, gaz naturel, phosphate naturel) offrirait le potentiel d'une telle rentabilité dans la perspective d'une production régionale d'engrais phosphatés et azotés (urée notamment). L'ouverture des 4 pays sur la mer et l'expérience industrielle du Sénégal et du Nigeria constituent des atouts importants. Dans cette perspective, les résultats des calculs économiques doivent donc être revisités et actualisés. La Commission de la CEDEAO est très attendue sur ce dossier par les organisations de producteurs agricoles, le secteur privé et la société civile. Le mécanisme africain de financement du développement des engrais est sans doute déjà dans la dynamique de développer les capacités de l'Afrique à produire de l'engrais.

Tableau 1 : Etat de la mise en œuvre des résolutions de la Déclaration d'Abuja au niveau pays

Indicateur	Bien	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Pas satisfaisant
Mise place de politiques et cadres réglementaires				
Capacité de contrôle de qualité				
Elimination des taxes et droits divers				
Développement des réseaux des négociants et distributeurs				
Distance parcourue pour acheter les engrais				
Augmentation du nombre d'agriculteurs utilisant les engrais minéraux				
Augmentation de la taille du marché				
Introduction de subventions ciblées				
Introduction de facilités nationales de financement pour les négociants et importateurs				
Introduction d'initiatives régionales d'approvisionnement				
Amélioration de l'accès aux intrants complémentaires				
Mise en place du Mécanisme Africain de Financement des Engrais				

Source : Traduit de Keyser et al. (2015).

A propos des taxes et droits divers, signalons que par exemple au Mali en 2006, les frais portuaires à la réception et les droits d'importation représentaient 9,7% et 10,1% du prix CAF de l'urée et du NPK-coton respectivement. La figure en annexe 3a montre la structure du coût de distribution des engrais dans quelques pays de la région en 2009. La situation des taxes en 2009 est mise en lumière dans le tableau 2. Ainsi, les taxes à l'importation représentaient 7 à 10,4% du coût de distribution tandis que les frais au port comptaient pour 13,5 à 16,6% (UEMOA, 2013). Il est probable que des taxes et droits indirects soient inclus dans ces frais portuaires à hauteur d'au moins 5%, de sorte que l'ensemble des taxes et droits divers sur les engrais s'élèveraient à 12-15% du coût de distribution. Sachant que, selon la figure en annexe 3b, celui-ci représentait 16-22% du coût de revient (bord champ) des engrais en 2011/2012 dans les pays côtiers (Bénin, Togo) et 46-50% dans les pays de l'hinterland (Burkina Faso, Mali) (UEMOA, 2013), soit donc 34% en moyenne, alors *les taxes et droits divers seraient de 4-5% du coût de revient des engrais.*

UEMOA (2013) indique que si l'on faisait l'effort de mettre en œuvre les résolutions relatives au commerce des engrais (harmonisation des formules d'engrais, achats au bon moment, augmentation du volume des commandes, réduction du coût du transport terrestre et des frais financiers d'approvisionnement et de distribution), le coût de revient des engrais serait considérablement réduit. Bumb (2010) estime que l'harmonisation et ses conséquences sur le commerce permettraient une réduction de 8-40% selon les pays. D'autres auteurs ont estimé que les autres facteurs entraîneraient respectivement une réduction de 10%, 5%, 8% et 8% soit en tout 31% (déjà inclus en grande partie dans l'estimation de Bumb).

Tableau 2 : Structure du coût de distribution des engrais dans 4 pays de la CEDEAO en 2009

	Coût de distribution	Taxes à l'importation		Frais au port	
	USD/T	USD/T	%	USD/T	%
NPK-mélange	287,3	24	8,4	38,7	13,5
NPK 15-15-15	277,7	21,5	7,7	39,1	14,1
DAP	251,3	26,2	10,4	34,6	13,8
Urée	254,1	17,8	7,0	42,1	16,6

Source : UEMOA (2013).

En contribution aux efforts de la CEDEAO pour la mise en œuvre de la stratégie, des actions sont entreprises par la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (cf. 3.1.3.1) et par le Programme Ouest Africain des Engrais (WAFP) (cf. 3.1.3.2) pour rendre les engrais disponibles aux agriculteurs dans les pays choisis. Mais seul un petit nombre de pays (Burkina Faso, Ghana, Sénégal) ont entamé l'exécution de leurs politiques d'engrais par des actions concrètes ayant permis un accès accru des producteurs aux engrais. Aujourd'hui, ce qui paraît plus visible dans la mise en œuvre de la politique régionale des engrais, ce sont les efforts relatifs à la réglementation communautaire harmonisée sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais. La CEDEAO a mandaté l'IFDC de coordonner la capitalisation des règlements harmonisés et la mise en place des systèmes de contrôle de qualité dans 6 pays prioritaires (Ghana, Sénégal, Mali, Liberia, Côte d'Ivoire, Nigeria) choisis à titre pilote dans le cadre du projet ouest africain des engrais (WAFP, 2012-2017).

Dans la récente étude de la Banque Mondiale (Keyser et al., 2015), les experts constatent que quatre ans après le démarrage du processus d'harmonisation de la réglementation sur les engrais, aucun des règlements requis n'est encore adopté³⁵. Le dispositif réglementaire relatif à la mise en place du Comité Ouest Africain du Contrôle des Engrais (COACE / WACoFeC) n'est pas encore adopté par la Commission de la CEDEAO. De même, une convention conjointe devrait être rédigée, validée et signée afin que la CEDEAO puisse conduire la mise en œuvre de la réglementation communautaire harmonisée. En juillet 2014, l'état des lieux de sa mise en œuvre

³⁵ Le Liberia et le Ghana ont fait le pas sans doute après mai 2015. Au Ghana, les nouvelles politiques d'engrais et des semences, clarifiant les rôles du secteur public et privé dans le domaine des intrants agricoles, sont finalisées et approuvées par le Parlement en 2013.

dans quatre pays (Burkina Faso, Liberia, Mali, Nigeria) est dressé dans le tableau à l'annexe 6. Tandis que le Burkina Faso apparaît comme leader dans cette mise en œuvre, la Sierra Leone n'a encore rien commencé. Il est aussi regrettable de constater en juillet 2014 que dans aucun de ces pays la réglementation n'a été publiée dans la presse, alors que cela devrait se faire 30 jours après son approbation par le Conseil des Ministres de décembre 2012.

- Pourquoi la mise en œuvre de la politique régionale des engrais n'est pas très encourageante ?
Quelles actions faudra-t-il mener ?

L'état des lieux de la mise en œuvre de la Déclaration d'Abuja sur les engrais résumé plus haut n'est pas encore suffisant pour rendre compte de la mise en œuvre de la stratégie régionale de promotion des engrais, au regard du contenu détaillé de celle-ci. Des rapports d'une évaluation formelle et exhaustive de la stratégie dans toutes ses composantes ne sont pas encore disponibles.

Toutefois, pour ce qui concerne *la réglementation communautaire sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais*, il importe d'abord de rappeler que si l'adoption des règlements communautaires sur les engrais s'impose à tous les pays membres de la CEDEAO, la prise des textes de lois (décrets, arrêtés) pour leur application dans le cadre des politiques nationales d'engrais relève finalement de la décision des gouvernements, et là chaque Etat va à son rythme. Visiblement, la Commission de la CEDEAO ne dispose pas d'un instrument régional coercitif pour obliger les Etats membres à mettre en application les accords régionaux dans leurs pays. Certains pays comme le Togo et le Bénin semblent même reculer en remettant l'Etat au cœur du dispositif d'approvisionnement, ce qui est contraire à l'esprit de la réglementation régionale qui vise le développement du secteur privé. Pour y remédier, il est possible que la Commission de la CEDEAO conditionne les financements des programmes du PRIA par le respect des engagements communautaires. En plus de cette conditionnalité de l'appui régional, la Commission peut requérir des bailleurs de fonds que l'aide bilatérale ou multilatérale directe aux pays membres soit sujette au respect desdits engagements. Cependant, Keyser et al. (2015) ont signalé que l'harmonisation des règles pour le commerce régional est un exercice complexe qui prend plusieurs années. En effet, l'absence de capacités requises (laboratoires adéquats, personnel qualifié) retarde l'application des règles dans la plupart des pays. Pour notre part, nous pensons qu'il faut d'abord identifier les spécificités-pays qui entravent le commerce régional et amener les pays concernés à les supprimer de leurs législations nationales (ou à surseoir à leur application pour un temps). Il faut aussi les convaincre aussi que les règles communes régionales sont à leurs avantages en rapport avec les adaptations spécifiques qu'ils auraient données à leur PNIA pour le développement agricole, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. En d'autres termes, de la communication et du plaidoyer de haut niveau sont encore requis de la CEDEAO pour assurer la pleine appropriation des règlements communautaires sur les engrais par tous ses Etats membres. Mais on ne doit pas oublier que la mise en application des règlements requiert des ressources financières et humaines que certains pays n'ont pas (priorité oblige). La non-application est aussi dû au fait que les pays concernés ne perçoivent pas les retombées qui sont le plus souvent à moyen et long terme. Parallèlement, l'éradication de la corruption au sommet des structures étatiques et la suppression des monopoles institutionnalisés au sein du secteur des engrais reste un défi que les Etats se doivent de relever. En effet, il faut que cesse la résistance aux changements qu'entretiennent des individus qui profitent de la situation actuelle, quand bien même l'adoption des règles sous-régionales est à l'avantage de leur pays dans son ensemble.

L'adage "qui trop embrasse mal étreint" a sûrement affecté la mise en œuvre de la politique régionale des engrais (et de l'ECOWAP tout entier). Les retards enregistrés dans la mise en œuvre de l'ECOWAP (politique des engrais incluse) viennent aussi du fait que l'on veut harmoniser les politiques et mettre en œuvre les réglementations selon un modèle unique au niveau de 15 pays à différents niveaux de développement. L'exécution relève de la volonté politique des Etats quoiqu'ils y soient théoriquement astreints par les principes régissant l'organisation régionale. Les objectifs de l'ECOWAP et des politiques sur les intrants ne sont-ils pas trop ambitieux pour certains pays ? Ne sont-ils pas en déphasage avec les moyens financiers et humains disponibles au niveau des Etats en ce moment ? En voulant mettre en œuvre les 12 résolutions de la Déclaration d'Abuja en même temps et pour tous les pays, la politique de l'ECOWAP en matière d'engrais n'inclut-elle pas les facteurs de sa propre non-opérationnalité ?

La politique peut rester large, mais sa mise en œuvre doit être par priorités exprimées par les Etats, par phase et organisée par pays pilotes susceptibles de démontrer un succès visible qui va motiver les autres pays. En plus de la nécessité de réduire les ambitions de la politique relative à l'harmonisation de la réglementation sur les engrais et de la rendre plus pratique, une autre priorité sur laquelle la Commission doit de nouveau se pencher est la question de la production locale d'engrais dans la sous-région.

Cette question semble rester la boîte de Pandore. D'après différentes sources (cf. récente version du PRIA, activité 1.1.1.8), l'Afrique de l'Ouest possède des réserves estimées à 2 000 millions de tonnes de phosphate naturel. Cependant, seuls trois pays de la sous-région exploitent leurs gisements. La plupart des sites sont donc sous exploités ou non exploités, alors que l'intérêt de pratiquer des amendements à base de phosphates naturels, également riches en calcium, est reconnu. Pourtant, Poulton et al. (2006) ont estimé que l'Afrique³⁶ produit assez d'engrais azotés et phosphatés pour satisfaire ses besoins, mais la majeure partie de cette production est exportée et des quantités supplémentaires sont importées. A la base de ce modèle de commerce réside cependant les coûts élevés de transport et de distribution sur le continent qui rendent l'exportation plus attrayante pour les quelques producteurs africains d'engrais. Rejetant cette dernière analyse, certains comme Wallis et Dollery (1999) avaient déjà pensé que la production d'engrais est un enjeu majeur d'indépendance pour l'Afrique, une lutte de classes entre d'une part les nationalistes attachés au développement endogène et à la transformation responsable des ressources naturelles de l'Afrique, et d'autre part les anciens noyaux post coloniaux de richesse qui tiennent à perpétuer la culture de l'importation onéreuse de produits de première nécessité (essence, matériaux de construction, engrais, farines et huiles alimentaires, viandes congelées, etc.) par les nouvelles représentations des anciens forts et comptoirs coloniaux.

Comme nous l'avons relevé plus haut, actuellement la politique régionale des engrais manque dans la pratique de réalisme ou de dynamisme pour la reconquête d'une souveraineté alimentaire et d'une émergence économique véritable de l'Afrique. Les conclusions et recommandations des études précédentes sur la production régionale d'engrais doivent être revisitées/actualisées et de nouvelles études visant à satisfaire les besoins de restauration des sols africains par une gestion intégrée efficace et efficiente de la fertilité doivent être conduites. Les recommandations de politiques pertinentes et les indications d'investissements privés régionaux dans des usines d'engrais minéraux et organiques doivent être partagées afin de susciter des accompagnements

³⁶ C'est le cas pour certaines parties de l'Afrique mais pas pour l'Afrique l'Ouest.

tangibles des Etats et des partenaires au développement pour une mise en œuvre effective de l'intensification agricole prônée par le PRIA et les PNIA. On pourrait envisager que des pools d'investissement privés ou en partenariat privé-public se forment autour d'opérateurs privés africains responsables, originaires des pays disposant des gisements (gaz naturel, phosphates, calcaire, dolomie, etc.) pour une production compétitive d'engrais à base de ressources locales. Au début (sur au moins 5 ans peut-être), les gaps négatifs de compétitivité devront être absorbés par des subventions (cf. résolution 5 de la Déclaration d'Abuja), pendant qu'on lève progressivement les goulots de la distribution par des investissements dans le désenclavement des zones de production agricole et la détaxe du transport des engrais.

Enfin, la Commission de la CEDEAO est appelée à intensifier la communication de haut niveau (gouvernements, parlementaires, faîtières d'organisations de producteurs agricoles, plateformes d'organisations de la société civile) et la communication de masse pour clarifier **la question de « l'intoxication chimique » et de la taxe sur les engrais** que certaines ONG et organes de presse semblent soulever contre les engrais minéraux sous le couvert de la lutte pour la protection de l'environnement ou d'une propagande de l'agriculture biologique. Même dans les documents de politique environnementale de la CEDEAO et de programme régional de biosécurité en Afrique de l'Ouest, les engrais sont considérés au même titre que les pesticides et les herbicides comme des polluants chimiques des nappes et des cours d'eau³⁷, pendant que la CEDEAO travaille à l'harmonisation de la réglementation sur les engrais entre ses Etats membres³⁸. Par conséquent, au niveau des techniciens nationaux en charge du contrôle de qualité des engrais, on doit leur expliquer la différence entre « produits chimiques toxiques et dangereux immédiatement ou à court terme pour la santé humaine et animale » (cas des pesticides et herbicides) et « engrais minéraux utiles pour la santé des sols et des plantes ». On devrait donc cesser de traiter les engrais comme tous autres produits chimiques en réduisant au plus bas niveau possible leurs taxes et droits d'entrée et en minimisant la perception de leur dangerosité répandue à ce jour au sein des populations³⁹.

3.2.1.5. *Champ et couverture de la politique*

- Tous les éléments de politique sont-ils en place pour une mise en œuvre adéquate des PRIA ? Si non, pourquoi ? Quelles actions faudra-t-il mener ?

De façon classique, les éléments de politique des engrais comprennent :

- Les politiques de production domestique des engrais ;
- Les politiques de commerce (approvisionnement / importation, distribution) des engrais ;
- Les politiques de consommation et d'emploi des engrais, y compris les politiques de subvention et les politiques de gestion de la fertilité des sols et de protection de l'environnement ;

³⁷ Cf. CEDEAO (2008). La politique environnementale de la CEDEAO. Direction de l'Environnement, p. 16 ; et CEDEAO (2010). Programme régional de biosécurité en Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo) – Cadre de Gestion Environnementale et Sociale pour la Biosécurité, p.54.

³⁸ Cependant, ce qui est recherché par la CEDEAO dans l'harmonisation des réglementations sur les pesticides et des engrais sont la disponibilité et l'accessibilité de ces intrants pour les agriculteurs. Cela n'est pas en contradiction avec la nécessité de réglementer leur utilisation pour protéger les agriculteurs.

³⁹ Il s'agit d'améliorer leur compréhension du Règlement C/REG.13/12/12 du 02 décembre 2012 relatif au contrôle de qualité des engrais dans l'espace CEDEAO et du Règlement d'exécution relatif à l'étiquetage et aux limites de tolérance des engrais commercialisés dans l'espace CEDEAO.

- Les politiques de réglementation et de contrôle de qualité des engrais, qui précisent les dispositions légales relatives au commerce, à la consommation et à l'utilisation des engrais
- Les politiques de gouvernance du secteur des engrais, qui précisent le cadre institutionnel de la gestion des engrais.

La stratégie régionale de promotion des engrais (CEDEAO, 2006) embrasse globalement toutes ces différentes politiques, sans en fournir les contours très précis. Au terme du Sommet extraordinaire d'Abuja sur les engrais, les 12 résolutions de la Déclaration d'Abuja sur les engrais (13 juin 2006) indiquaient clairement l'adhésion des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine à tous ces éléments de politiques. Les résolutions 2 à 11 de cette déclaration sont explicites sur ces politiques. La résolution 2 porte sur l'harmonisation de la réglementation sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais, les résolutions 3 à 8 portent sur le développement du commerce et de l'utilisation des engrais, la résolution 9 porte spécifiquement sur la production d'engrais au niveau régional et au niveau national, les résolutions 10 et 11 insistent sur la facilitation de l'accès des producteurs agricoles aux engrais et la mise en place d'un mécanisme africain de financement, la résolution 12 porte sur le suivi et l'évaluation des actions envisagées, le tout devant aboutir au résultat principal mentionné dans la résolution 1 qui est d'accroître la consommation d'engrais de 8 kg de nutriments/ha à 50 kg/ha à l'horizon 2015.

Par la suite, diverses études « indépendantes » se sont efforcées d'anticiper et de clarifier les contours de la stratégie en y apportant des détails opérationnels. Plus formellement, la réglementation de la CEDEAO sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais participe de la formulation et de la mise en œuvre des politiques visées par la résolution 2, mais elle souffre encore d'un manque de compréhension sur ces enjeux, et d'un retard d'application par les gouvernements des pays membres. Des tentatives éparées sont en cours pour le développement du marché des engrais dans quelques pays, tandis que la politique de développement du marché régional des engrais peine à prendre forme. Quant à la politique régionale de production des engrais, elle semble être jetée aux oubliettes, à défaut de pouvoir exploiter les recommandations ambiguës des études antérieures de faisabilité.

Théoriquement, tous les éléments de politique sont en place pour une mise en œuvre adéquate des PRIA, sauf ceux relatifs à la production d'engrais sur le continent ou dans la sous-région. D'un côté, des usines d'engrais sont traitées dans certains pays comme de simples entreprises d'importation de produits chimiques et n'ont pu bénéficier des allègements fiscaux prévus pour la production de denrées de base stratégiques pour la réduction de la pauvreté que sont les engrais (cf. résolution 2 de la déclaration d'Abuja). Aussi, de tels allègements et les bonifications attendues du code des investissements pour l'exploitation des ressources minérales locales (cf. résolution 9 de la déclaration d'Abuja) n'ont pas pu voir le jour. De l'autre côté, la grande mobilisation régionale observée depuis 2012 pour l'harmonisation des règles du commerce et du contrôle de qualité des engrais n'a pas encore abouti aux instruments opérationnels concrets dans les législations et cadres institutionnels nationaux. Certains qualifient même cette mobilisation de manœuvre de diversion pour retarder la production locale d'engrais et promouvoir les engrais importés.

Ainsi, on peut conclure que malgré son champ de couverture assez large, la politique régionale des engrais n'a pas encore eu l'effet souhaité pour impacter significativement la mise en œuvre du PRIA et des PNIA. Pour inverser la tendance, la CEDEAO doit accentuer la communication sur ces politiques, susciter des actions concrètes d'investissement dans la production et le commerce

des engrais et encourager des partenariats privés interrégionaux ou privés-publics régionaux dans ce sens. Si l'on se met dans la perspective d'un ciblage pertinent des actions pour plus d'efficacité, on pourrait aussi suggérer que la CEDEAO appuie des initiatives pilotes d'investissement dans quelques pays membres qui respectent les engagements communautaires. On s'attend donc à ce que ces initiatives fassent tâche d'huile en incitant d'autres pays membres à respecter lesdits engagements et à rendre effectifs des partenariats publics-privés pour dynamiser les marchés nationaux d'engrais.

3.2.2. Des politiques de subventions aux engrais

Dans la présente revue, les politiques de subventions aux engrais constituent un groupe particulier d'éléments de politiques qu'il convient d'analyser séparément et aussi sérieusement que la question de la production d'engrais, quant aux perspectives réelles de leur prise en compte dans le PRIA et les PNIA. Rappelons d'entrée de jeu, que la résolution 5 de la Déclaration d'Abuja souligne que les gouvernements doivent : « Améliorer l'accès des agriculteurs aux engrais, avec effet immédiat, en accordant, avec l'appui des Partenaires au Développement de l'Afrique, les subventions ciblées en faveur du secteur des engrais, avec une attention particulière aux agriculteurs pauvres. » Cette résolution provient de la conclusion que les subventions ciblées sont nécessaires pour accroître l'utilisation des engrais par les agriculteurs pauvres qui assurent à 80% la sécurité alimentaire des populations en Afrique Sub-Saharienne. Quelques études de référence qui ont soutenu par la suite la résolution 5 de la Déclaration d'Abuja comprennent: Druilhe et Barreiro-Hurlé (2012), Wanzala-Mlobela et al. (2013). Toutefois, le taux de subvention devrait être uniforme entre les pays voisins et ne devrait pas dépasser 50% et la durée des subventions dans chaque pays devrait être limitée (UEMOA, 2013). Les subventions de nouvelle génération (SMART), notamment ceux reposant sur le système de coupons, sont recommandées mais elles devraient être supprimées dès que les agriculteurs auront atteint les gains de productivité requis pour faire face aux prix des marchés libres des engrais et des produits agricoles, dans des chaînes de valeurs compétitives (Honfoga, 2013).

Aussi, la subvention de la production locale d'engrais est aussi concernée par ladite résolution et est envisagée dans le récent document du PRIA où il est mentionné que pour la promotion d'unité industrielle de production d'engrais, les incitations possibles sont des subventions éventuelles à la production ou une défiscalisation (temporaires, en attendant que le volume du marché régional permette une compétitivité de la production régionale) pour ne pas peser sur le prix des intrants agricoles.

3.2.2.1. De la formulation à leur mise en œuvre en Afrique de l'Ouest

Debrah (2013) a retracé une brève historique des programmes de subventions en Afrique de l'Ouest qui met en évidence 4 périodes :

- 1960-1980 : deux décennies de mise en œuvre de subventions universelles (programmes de démonstration d'engrais gratuits ou fortement subventionnés)
- 1980-1990 : une décennie caractérisée par les ajustements structurels et la suppression des subventions
- 1990-2000 : résurgence des subventions avec des programmes bien conçus et un ciblage adéquat (subventions SMART)

- De la crise alimentaire de 2007-2008 à ce jour : Programmes gouvernementaux de subventions entièrement centrés sur les structures étatiques dans certains pays avec des variantes aux subventions SMART ou leur abandon pur et simple (retour voilé au schéma de la décennie 1960-1980 mais avec plus de délinquance dans la gestion des programmes)

Les pays de la CEDEAO appliquent chaque année des subventions aux engrais avec un taux allant de 16% (Côte d'Ivoire) à 50% pour la plupart, et à plus de 70% pour le Nigeria (Honfoga, 2013). Les programmes de subventions de nouvelle génération 2005-2015 ont défini des objectifs et des résultats assez clairs à atteindre en termes de participation du secteur privé, de réduction des coûts d'administration, d'amélioration de la consommation totale d'engrais et d'effets attendus sur les rendements et la production agricole. Les acteurs à la base et le secteur privé sont impliqués de diverses manières dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes. Dans certains pays (Nigeria, Mali, Sénégal), cela s'est fait en rapport les PNIA. Dans d'autres, on explore encore cette possibilité, parfois avec beaucoup d'hésitation par manque de confiance mutuelle entre le secteur privé et l'Etat. Crola (2009) signale que les programmes de subventions coûtent cher et ont été financés en 2008 grâce aux aides budgétaires octroyées par les PTF (e.g. Banque Mondiale et Commission Européenne au Burkina Faso, et ACIDI et Banque Mondiale au Ghana ; FAO, BAD, etc.) dans le cadre de la vie chère. Malgré la mise en place de programmes nationaux de subventions d'engrais ou de semences au Burkina Faso et au Ghana, les Etats ne semblent pas avoir reçu le soutien financier escompté de la part des PTF pour leur mise en œuvre. Parfois des désaccords apparaissent entre les gouvernements et les bailleurs sur la durée de la subvention et les filières agricoles prioritaires. Parfois les mêmes types de projet sont financés par différents bailleurs, mais plus ou moins déconnectés des programmes nationaux. Généralement, l'absence de ciblage, l'implication du gouvernement dans les achats d'engrais et la négligence de la qualité de l'engrais sont des problèmes récurrents qui limitent l'efficacité des programmes de subvention (Hollinger et Staatz, 2015).

3.2.2.2. Des résultats obtenus et de l'impact sur les rendements et les revenus des producteurs agricoles

La question qui semble subsister encore aujourd'hui est de savoir comment faire pour que les programmes de subventions SMART aient un plus grand impact sur la productivité et la production agricole, afin de promouvoir les PRIA et les PNIA. Les subventions semblent avoir permis des augmentations substantielles de rendements du maïs au Ghana et au Nigeria (accroissement respectif 17,9% et 31,8% entre avant et après la subvention) et une augmentation spectaculaire (79,4%) au Mali. Au Burkina Faso, le mécanisme mis en œuvre n'a eu qu'un effet marginal sur les rendements (Druilhe and Barreiro-Hurlé, 2012). Beaucoup de ressources avaient été consacrées à la sensibilisation des acteurs et aux méthodes de limitation de la fraude et de la corruption. Si les programmes de subvention SMART ont permis de réduire les dépenses de l'Etat dans certains pays (Nigeria, Ghana), l'impact direct sur la productivité reste encore à démontrer car les mesures d'accompagnement (semences améliorées, plus d'incitations aux structures de vulgarisation) peuvent avoir eu plus d'effets que les subventions elles-mêmes. Dans d'autres pays (Sénégal), les variantes employées n'ont pas permis de clarifier les gains pour l'Etat et les bénéficiaires. Plusieurs questions restent à élucider sur le chemin du futur des subventions aux engrais (Debrah, 2013).

Au demeurant, à notre avis, comment enlever de la tête des bénéficiaires que l'engrais subventionné n'est pas une manne gratuite à laquelle ils ont absolument droit indéfiniment de la part de l'Etat ? Comment supprimer les réseaux de corruption qui se greffent sur les programmes de subvention ? Dans plusieurs pays, des producteurs agricoles fictifs et des administrateurs indéliques des programmes de subventions semblent considérer ces dernières comme leur part du « gâteau public ».

3.2.2.3. De la capacité des politiques de subvention à promouvoir la mise en œuvre du PRIA et des PNIA

Les programmes de subvention directe aux engrais seront utiles pour promouvoir le PRIA et les PNIA. Mais ils doivent être considérés comme des instruments de démarrage car ils suscitent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent dans le cadre du commerce des engrais. L'éradication des fraudes et de la corruption prend du temps et requiert beaucoup de vigilance. Par contre, les subventions aux infrastructures communautaires de facilitation de l'accès aux engrais et de promotion de la gestion intégrée des sols devraient être encouragées. Dans chaque pays, de petites unités villageoises de production de compost de qualité et des entrepreneurs ruraux indépendants de production d'engrais organiques⁴⁰ à haute valeur fertilisante devraient être promues. Elles devraient bénéficier de subventions pour leurs projets de valorisation des ressources locales, en attendant que des initiatives viables de production locale d'engrais minéraux ne voient le jour.

3.3. Synthèse de l'analyse des politiques d'engrais identifiées au niveau régional

3.3.1. Evaluation globale de la capacité de la politique régionale d'engrais à promouvoir la mise en œuvre du PRIA

En référence à une mise en œuvre effective du PRIA et aux critères de pertinence mentionnés au début de cette revue conformément au TdR, une appréciation d'ensemble du niveau de réalisation des objectifs des éléments de politique d'engrais est faite ici sur la base des analyses précédentes. Dans le tableau 3, il apparaît que la politique générale du développement du marché ou de promotion du commerce des engrais par le secteur privé a atteint ses objectifs à 64% selon notre propre estimation. Celles relatives à la réglementation du commerce et du contrôle de qualité des engrais ont eu un score de 60%, tandis que la politique de production d'engrais à base des ressources minières et minérales locales a eu le score de loin le plus faible (16%).

En fin de compte, nous estimons à ce jour à 50% le niveau de réalisation des objectifs des éléments de politique d'engrais à relever le défi de l'intensification agricole et du développement des filières prôné par le PRIA. La CEDEAO est globalement à mi-chemin dans ses efforts de politique

⁴⁰ Les expertises internationale et nationale sont désormais à la portée de la sous-région, en témoignent les expositions d'entrepreneurs Ghanéens, Est-africains et Latino-américains au 1^{er} Forum Ouest Africain sur les Engrais (Accra, 18-19 septembre 2013) et les initiatives déjà prises par certaines mairies (Lomé, Accra) pour la production d'engrais organiques et du biogaz à partir du traitement semi-industriel ou industriel des déchets ménagers. Plusieurs études ont également montré que les phosphates naturels pouvaient être efficacement valorisés dans la perspective de la production d'engrais organiques enrichis avec des minéraux locaux. La CEDEAO devrait encourager la mise en lumière et l'exploitation effective de ces potentialités pour une amélioration durable de la fertilité des sols et le développement de l'agriculture dans la sous-région.

régionale d’engrais efficace pour faire avancer le PRIA⁴¹. En particulier, l’état de mise en œuvre des différents éléments de politiques est dans l’ensemble peu satisfaisant. Nous l’estimons quasiment nul pour la politique de production d’engrais.

3.3.2. Etat de l’harmonisation des réglementations en matière de commerce et de contrôle de qualité des engrais

Cette question est déjà examinée dans les sections précédentes et nous avons pris le risque d’en faire notre propre bilan dans le tableau 3. N’eût été la très bonne qualité du processus de planification et un score « assez bien » pour d’autres critères, l’harmonisation des réglementations en matière de commerce et de contrôle de qualité des engrais n’aurait pu obtenir le score de 60% que nous lui avons attribué. Ce bilan semble trop élogieux et ne doit pas occulter l’état de mise en œuvre qui est plutôt médiocre. Rappelons que tandis que le Burkina Faso apparaît comme leader dans cette mise en œuvre, la Sierra Leone n’a encore rien commencé. Il est aussi regrettable de constater en juillet 2014 que dans aucun des pays de la CEDEAO la réglementation n’a été publiée dans la presse, alors que cela devrait se faire 30 jours après son approbation par le Conseil des Ministres de décembre 2012.

Tableau 3 : Evaluation des éléments de politique d’engrais en rapport avec le PRIA

Critères d’analyse	Politique générale de promotion du commerce des engrais par le secteur privé	Politique de réglementation du commerce et du contrôle de qualité des engrais	Politique de subventions aux engrais	Politique de production d’engrais à base des ressources minières et minérales locales
<i>Qualité du processus de planification</i>	4	5	4	1
<i>Cohérence de la politique avec les autres politiques du secteur agricole</i>	5	3	3	1
<i>Alignement de la politique avec le PRIA et les PNIA</i>	3	3	3	1
<i>Etat de mise en œuvre de la politique</i>	2	1	3	0
<i>Champ et couverture de la politique</i>	2	3	2	1
Score relatif (%)	64	60	60	16
Score moyen	50%			

⁴¹ Le score de 50% peut paraître exagéré, étant donné que les résultats visibles sont décevants ; Mais du travail se fait dans l’ombre. C’est la volonté politique pour le rendre visible qui fait le plus défaut.

global	
---------------	--

Score absolu : nul = 0, médiocre = 1, acceptable = 2, assez bien = 3, bien = 4, très bien = 5

Score relatif (%) = $100 \times \text{Score total absolu réalisé} / \text{Score total absolu maximum}$. Le score maximum est de 25.

Source : La présente étude.

B- NIVEAU NATIONAL

3.4. Etat des lieux des politiques d'engrais dans quelques pays

3.4.1. Identification du volet « engrais » dans les PNIA

Dans le tableau en annexe 7, nous faisons le point de l'identification du volet « engrais » et de sa contribution potentielle dans la mise en œuvre des PNIA de quelques pays : Bénin, Côte d'Ivoire, Togo, Burkina Faso, Sénégal, Guinée, Mali, Sierra Leone, Ghana. Cela est fait à la lumière des éléments d'appréciation suivants : les composantes du PNIA relatives aux politiques d'engrais, les actions spécifiques envisagées en faveur des engrais, les effets attendus (accroissement de la consommation d'engrais et des rendements) et le coût de la composante. Ce dernier élément d'appréciation est donné juste à titre d'information car il n'est pas toujours possible d'y connaître la part réservée strictement aux engrais.

L'analyse du tableau montre que le volet « engrais » a reçu assez d'attention dans les PNIA des pays concernés. Les effets attendus sont exprimés par tous les pays et sont appréciables. Au Burkina Faso, 600.000 ha seront cultivés utilisant de l'engrais minéral à l'horizon 2015 ; En Guinée on atteindra en année 5 du PNIASA un niveau d'approvisionnement du marché de 87.500 tonnes d'engrais minéraux. Au Sénégal, les dépenses en intrants représentent près de la moitié (48,7%) du coût total du programme d'investissement. La production végétale connaîtra une forte augmentation, grâce au riz, mais aussi au mil et au maïs avec pour conséquence l'accroissement moyen du PIB agricole de 7,2 % par an, et de 5,1 % pour le reste de l'économie. Au Ghana, les technologies améliorées seront adoptées par les petits producteurs et les rendements du maïs, du riz, du sorgho, du manioc et de l'igname vont augmenter de 50% et ceux du haricot de 25% à l'horizon 2015. Au Bénin, la production céréalière (maïs et riz) devrait augmenter progressivement en moyenne de 150.000 tonnes par an, pour atteindre 2.285.000 tonnes en 2015. La valeur ajoutée et les emplois vont s'accroître sensiblement. Dans la mise en œuvre, l'on indique que 38,4 milliards ont été dépensés pour les intrants agricoles, dont 12 milliards pour les engrais spécifiques (NPK et urée), sur un coût total du PUASA de 49,912 milliards de FCFA. Par contre, le taux de réalisation de 65% déclaré est en contradiction avec l'interruption brutale de l'approvisionnement des producteurs en engrais signalée au titre des difficultés de mise en œuvre du programme.

3.4.2. Perspectives de réalisation des effets des politiques nationales d'engrais dans les PNIA

Dans les PNIA, des promesses sont faites pour l'horizon 2015, et nous y sommes déjà. Très peu de pays ont réalisé les performances agricoles attendues des PNIA à travers les politiques d'engrais. La réalité est que les PNIA sont encore tout frais et leurs budgets sont largement financés de l'extérieur, tandis que les pays ne savent quoi faire face à la recommandation de supprimer les subventions sur les engrais à partir d'un certain temps.

4. Conclusions et recommandations

Cette revue a montré que la politique régionale d'engrais de la CEDEAO, inspirée de la Stratégie régionale de promotion des engrais et reposant sur la Déclaration d'Abuja sur les engrais, est globalement pertinente pour le PRIA. Cependant, elle peine encore à trouver des mécanismes simples pour devenir opérationnelle et produire les effets attendus. Vu le niveau à peine passable

de réalisation des objectifs et le faible impact sur les prix et l'utilisation des engrais, l'adage "qui trop embrasse mal étreint" a sûrement affecté la mise en œuvre de la politique régionale des engrais (et de l'ECOWAP tout entier). La politique peut rester large, mais sa mise en œuvre doit être par priorités exprimées par les Etats, par phase et organisée par pays pilotes susceptibles de démontrer un succès visible qui va motiver les autres pays. Aujourd'hui, sans s'écarter outre mesure de la Déclaration d'Abuja sur les engrais, la Commission de la CEDEAO, à travers l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation, est appelée à promouvoir des actions réalistes, et affirmer le besoin de reconquérir la souveraineté alimentaire de la sous-région.

Dans cette perspective, les autorités régionales doivent de nouveau examiner la politique régionale d'engrais et revisiter les moyens d'inciter les Etats membres à mettre en œuvre des politiques nationales souples et responsables à la portée de leurs moyens. En plus de la nécessité de réduire les ambitions de la politique relative à l'harmonisation sur les engrais et de la rendre plus pratique, une autre priorité sur laquelle la Commission doit de nouveau se pencher est la question de la production locale d'engrais dans la sous-région. Des politiques fiscales et des codes d'investissement incitatifs, en accord avec le souci de réduction de la pauvreté, doivent devenir effectifs. Différentes options de production d'engrais minéraux à base des ressources minières et minérales locales doivent désormais recevoir une plus grande attention. La production d'engrais organiques améliorés, peu volumineux et plus riches en nutriments que les engrais organiques traditionnels (fumier, gadoue, compost, etc.) est aussi une option qui a un fort potentiel d'amélioration de la fertilité des sols à moindres coûts. Des subventions innovantes seront requises pour rendre les engrais plus disponibles et plus accessibles, notamment pour les paysans des zones reculées souvent écartées des plans de campagne de la plupart des distributeurs privés.

Dans l'ensemble, la promotion des engrais doit être comprise comme un instrument de la politique de gestion intégrée de la fertilité des sols, et l'on doit changer de paradigme entrepreneurial en la matière. On doit désormais ouvrir la voie pour des investissements privés de différentes dimensions pour la production d'une gamme variée de produits fertilisants. La pression fiscale excessive sur les grandes entreprises nationales doit cesser, en application de la résolution 9 de la Déclaration d'Abuja sur les engrais. De même, les entrepreneurs ruraux indépendants doivent bénéficier du soutien de l'Etat, sans être étouffés par une réglementation excessivement stricte qui découragerait les petits distributeurs et mettrait les engrais hors de portée des petits producteurs. Pour cette raison, les règlements de la CEDEAO sur le commerce et le contrôle de qualité des engrais doivent faire l'objet d'une révision conséquente, d'une communication de haut niveau auprès des gouvernements et d'une intense communication de masse auprès des populations. Les gains de la coopération régionale en matière d'engrais doivent être démontrés et des actions concrètes visant l'émergence de l'agriculture et de l'économie ouest-africaine doivent être engagées.

Pour la Conférence ECOWAP+10, les thématiques suivantes en matière de politique d'engrais sont suggérées (Tableau 4), dans la perspective d'un débat ouvert pour recueillir des éléments de réponse à chaud et de la documentation pertinente par la suite, en attendant de conduire des recherches approfondies si nécessaire.

Tableau 4 : Quelques thèmes de recherche ou de dialogue régional

Thème	Justification	Source
Mise en place d'un espace légal sécurisé pour promouvoir le commerce régional des engrais et sa compétitivité	Prévenir les risques que la réglementation communautaire ne soit par inadvertance interprétée par certains gouvernements dans le sens de l'exclusion des acteurs privés de certains maillons du commerce des engrais.	Recommandations de politiques des engrais selon l'étude Banque Mondiale (Keyser et al., 2015)
Identification des spécificités-pays qui entravent le commerce régional et étude des approches de leur suppression des législations nationales	Non-appropriation des règlements communautaires sur les engrais par tous ses Etats membres. Questions à clarifier : quels sont les différents niveaux de mise en œuvre des politiques et règlements ? Pourquoi certains pays sont plus avancés que d'autres ? Comment faire avancer la mise en œuvre dans certains pays à partir des expériences positives des pays plus avancés ?	L'étude actuelle
Adaptation de la réglementation sur les engrais au contexte de l'Afrique de l'Ouest pour une meilleure opérationnalité aux cours de la prochaine décennie (2015-2025)	De nouvelles structures et capacités institutionnelles doivent être développées avant que les réglementations régionales ne suivent. L'adaptation envisagée vise à accélérer la mise en œuvre d'une réglementation légère/réduite mais potentiellement plus efficace	Paul Brenton ⁴² et Keyser et al. (2015)
Etude de la faisabilité technique et économique de la Centrale Régionale d'Achat d'Engrais ou d'une Société de Magasins Centraux Régionaux	Besoin de réduction du coût de revient de l'engrais à la porte des pays et d'examen des conflits potentiels entre la Centrale et la Réglementation de la CEDEAO sur le commerce (libéralisé) et le contrôle de qualité des engrais	Résolution 8 de la Déclaration d'Abuja, Etude UEMOA (2013), Bumb et al. (2011) et Communication de Paul Brenton
Identification des initiatives de coopération bénéfique entre pays d'Afrique de l'Ouest en matière d'approvisionnement (importation par les privés) et de l'organisation du marché de détail des engrais	Des « success stories » dans ce domaine vont fournir des éléments d'appréciation préalables pour contribuer à l'étude de faisabilité d'une Centrale d'Achat	L'étude actuelle

⁴² Dans "Getting improved seeds to small farmers and increasing fertilizer use is critical to raising agricultural productivity and reducing poverty in Africa ". Paul Brenton est économiste principal au World Bank Group, dans le département « Trade and Competitiveness Global Practice ».

Actualisation des études de faisabilité des industries de production locale d'engrais, dans une approche projet de long terme (sur 10 ans au moins) et dans le cadre de la promotion du partenariat public-privé (avec incitation et défiscalisation)	Réduire le coût de revient de l'engrais par unité de nutriment à la ferme. Besoin d'analyse de la compétitivité de la production locale d'engrais par l'étude des prix de parité à l'importation et à l'exportation (local vs importé) dans l'approche spécifiée	Résolutions 2 et 9 de la Déclaration d'Abuja et l'étude actuelle
Mise en place d'une alliance régionale des engrais	Etablir des facilités nationales de financement pour les fournisseurs d'intrants afin d'accélérer l'accès au crédit aux niveaux local et national, avec une attention particulière aux femmes.	Résolution 7 de la Déclaration d'Abuja : et Bumb et al. (2011).
Evaluation de la mise en place d'un mécanisme de cofinancement de la subvention des engrais envisagé dans le PRIA	Accroître l'utilisation des engrais par les agriculteurs pauvres qui assurent à 80% la sécurité alimentaire des populations en Afrique Sub-Saharienne	Résolution 5 de la Déclaration d'Abuja et Druilhe et Barreiro-Hurlé (2012), Wanzala-Mlobela et al. (2013)
Mécanisme de Financement du Développement des Engrais en Afrique		Résolution 11 de la Déclaration d'Abuja

5. Références bibliographiques

- Bumb B, Johnson EM, Fuentes AP (2011). *“Policy Options for Improving Regional Fertilizer Markets in West Africa”*, IFPRI Discussion Paper 01084, May 2011, IFDC Muscle Shoals, USA.
- BAfD/OCDE/PNUD, 2014. Perspectives économiques en Afrique 2104, Edition régionale Afrique de l’Ouest.
- CEDEAO (2008). La politique environnementale de la CEDEAO. Direction de l’Environnement, Commission de la CEDEAO, Abuja, Nigéria.
- CEDEAO (2010). Programme régional de biosécurité en Afrique de l’Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo) – Cadre de Gestion Environnementale et Sociale pour la Biosécurité. Version Finale, 29 décembre 2010.
- CEDEAO/ECOWAS and UEMOA/WAEMU (2014). Draft regional action plan for updating fertilizer recommendations in West Africa. ECOWAS, February 2014.
- Crola, JD (2009). Aide à l’agriculture : des promesses aux réalités de terrain - *L’état de la coordination des interventions dans 3 pays d’Afrique de l’Ouest*. Rapport de recherche Oxfam International, novembre 2009.
- Debrah SK (2013). Overview of fertilizer subsidy programs in West Africa. Paper presented at the 1st Annual West Africa Fertilizer Stakeholders’ Forum, September 18-19, 2013, National Theatre, Accra, Ghana.
- Druilhe Z, Barreiro-Hurlé J (2012). *Fertilizer subsidies in sub-Saharan Africa*. ESA Working paper No. 12-04. FAO, Rome.
- Hollinger F, Staatz J (2015). Croissance agricole en Afrique de l’Ouest : Facteurs déterminants de marché et de politique. FAO/BAD, Rome.
- Honfoga BG (2013). Revue des programmes de subventions en Afrique de l’Ouest, en référence spéciale au Ghana, au Sénégal et au Mali. Rapport de Consultation pour l’IFDC, en préparation du Forum Ouest Africain sur les Engrais, Accra 18-19 Septembre 2013.
- Keyser JC, Eilittä M, Dimithe G, Ayoola G, Sènee L (2015). Towards an Integrated Market for Seeds and Fertilizers in West Africa. January 2015. World Bank Group working paper No. 93630.
- MAEP-Togo (2013). Étude du secteur des engrais au Togo en vue de la formulation d’un mécanisme adéquat de subvention publique et du renforcement du réseau de distribution par le secteur privé. Rapport final, 31 octobre 2013.
- NEPAD/CAADP (2011). The Abuja Declaration on Fertilizers for an African Green Revolution - Status of Implementation at Regional and National Levels, June 2011.
- Poulton C, Kydd J, Dorward A (2006). Increasing Fertilizer Use in Africa: What Have We Learned? The World Bank. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 25.
- UEMOA (2013). Etude de faisabilité pour la mise en place d’un mécanisme fiable d’approvisionnement et de distribution des engrais coton et céréales dans les pays de l’UEMOA et au Tchad. UEMOA, Ouagadougou, août 2013.
- UEMOA (2014). Le Programme Communautaire Décennal de Transformation de l’Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l’Espace UEMOA (PCDTASAN). Rapport provisoire, version du 20 novembre 2014.

Wallis J, Dollery B (1999). Market failure, government failure, leadership and public policy. MacMillan Press Ltd, Great Britain.

Wanzala M, Groot R (2013). Fertilizer Market Development in Sub-Saharan Africa. Paper presented to the International Fertiliser Society at a Conference in Windsor, UK, on 24th May 2013. International Fertiliser Society, United Kingdom.

Wanzala-Mlobela M, Fuentes P, Mkumbwa S (2013). Practices and Policy Options for the Improved Design and Implementation of Fertilizer Subsidy Programs in Sub-Saharan Africa. Final rapport. NEPAD & IFDC, 163p.

6. Annexes

Annexe 1 : Termes de référence de la revue des politiques d'engrais dans le cadre de la revue générale des politiques agricoles de la CEDEAO

Termes de Référence: Contribution de MSU à la Conférence internationale de haut niveau de ECOWAP+10- Revue de la politique agricole régionale

1- Contexte et justification

Il a été noté en 1985 que 70% des gains de production agricole provenait d'une extension des surfaces cultivées avec très peu d'amélioration des rendements agricoles. La politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) a été lancée en 2005 pour relever ce défi et promouvoir le commerce sous régional. Après 10 ans de mise en œuvre, la CEDEAO envisage d'organiser une Conférence Internationale en novembre 2015 afin de faire un bilan, ajuster sa politique agricole et ses modalités de mise en œuvre. L'assistance sollicitée par la CEDEAO auprès de l'USAID est déclinée à travers l'appui technique de IFPRI, ReSAKSS et de MSU dans le cadre de la préparation de la dite-Conférence. L'élaboration des revues conjointes à l'échelle nationale et régionale sont entre autres les contributions majeures qui permettront d'alimenter les débats sur l'ajustement des politiques agricoles et la réflexion sur les prochaines générations de programmes d'investissements (PNIA et PRIA). Le processus d'élaboration de la revue conjointe au niveau régional comprend les éléments suivants : (i) la revue du statut et de la qualité du processus, (ii) la revue des politiques, (iii) la revue institutionnelle, (iv) la revue des engagements financiers et non financier, (v) l'évaluation de la situation de référence, (vi) l'élaboration du rapport de la revue conjointe. A côté de cette revue, des réflexions et analyses sont menées pour faciliter la conception des nouvelles générations de programmes d'investissement nationaux et régionaux en tenant compte des défis émergents tels que la malnutrition, les changements climatiques, le chômage des jeunes, l'inclusion des femmes, etc.

Dans le cadre de ce processus de préparation de la revue régionale conjointe (R-JSR) et de ECOWAP10, IFPRI et MSU sont chargés de l'élaboration de la revue des politiques agricoles notamment celles relative à l'amélioration de la productivité agricole (politiques semences, engrais, pesticides, produits vétérinaires, etc. par MSU) et celles relative à l'amélioration de l'environnement du commerce (TEC, taxes sur la VA, etc. par IFPRI). Les présents termes de référence décrivent les évaluations à mener par MSU dans le cadre de la revue de la politique régionale pour un meilleur accès aux intrants. Les investigations portent sur : (i) l'état des lieux des politiques actuelles et émergentes, (ii) la revue de la planification des politiques, (iii) la cohérence des politiques entre elles pour répondre aux objectifs désirés, (iv) l'alignement des politiques avec les programmes régionaux d'investissement, (v) l'exécution des politiques, (vi) l'adéquation des politiques pour la mise en œuvre des programmes régionaux (PRIA), (vii) l'adéquation des politiques dans la coordination des programmes nationaux d'investissement (PNIA).

2- Objectif Général

L'étude a pour objectif d'examiner les politiques courantes ou émergentes appropriées dans le secteur agricole ou en dehors du secteur agricole, qui affectent positivement ou négativement la mise en œuvre du programme régional d'investissement.

Objectifs spécifiques

Dans le cadre de la politique régionale d'amélioration de la productivité agricole, l'étude a pour objectif spécifique de faire la revue des politiques communes et règlements sur les intrants (harmonisation des réglementations en matière de commerce et de contrôle de qualité des semences, des engrais, des pesticides et des produits vétérinaires) en examinant leur processus de planification, leur cohérence avec les autres politiques, leur alignement avec les programmes qui les sous-tendent (WASP-CORAF pour les semences, WAFP-IFDC pour les engrais, CSP par INSAH-CILSS pour les pesticides, etc.), leur mise en œuvre et leur adéquation avec les programmes nationaux d'investissement (PNIA). L'harmonisation des réglementations nécessitent que les problèmes techniques, légaux et institutionnels soient identifiés et adressés.

3- Principales tâches

Inventaire

- Quels sont les éléments de politique commune contenus dans les documents initiaux des PRIA ?
- Quels nouveaux éléments de politiques ont été introduits dans les PRIA ?
- Quels nouveaux éléments de politiques ont été cités comme engagement dans les accords de coopération ?

Qualité du processus de planification

- La politique, a-t-elle fixé des objectifs mesurables ?
- La politique, a-t-elle prévu une étude de référence qui permette d'informer sur les étapes et progrès accomplis ?
- La politique, a-t-elle été accompagnée d'un système de suivi et évaluation pour suivre les résultats ?
- La politique, a-t-elle été accompagnée d'un système de revue indépendante et inclusive ?

Cohérence

- La politique est-t-elle cohérente avec les autres politiques d'amélioration de la productivité ? agricole en termes d'objectifs, activités, résultats attendus, instruments réglementaires ?
- Si non, quels changements faut-il apporter ?
- Quels sont les éléments de politiques incohérentes qu'il faudra réviser ?

Alignement avec les PRIA

- Les éléments de politique supporte-t-ils une mise en œuvre adéquate des PRIA ?
- Si non, quels changements faut-il apporter ?

Etat de mise en œuvre

- La politique a-t-elle été adéquatement mise en œuvre ?
- Si non, pourquoi ? Quelles actions faudra-t-il mener ?

Champ et Couverture

- Tous les éléments de politique sont-ils en place pour une mise en œuvre adéquate des PRIA ?
- Si non, pourquoi ? Quelles actions faudra-t-il mener ?

Coordination avec les PNIA

- Une approche a-t-elle été développée pour faciliter la mise en œuvre des PNIA et les échanges d'expériences entre les pays de ECOWAS ?
- Existe-il un système de suivi-évaluation pour faciliter l'opérationnalisation des PNIA ?

- Existe-t-il un système d'information sur l'exécution des PNIA qui permette à la Commission de ECOWAS d'être régulièrement informée sur sa politique régionale ?

4- Organisation de l'étude

La revue de la politique agricole commune et des règlements sur les intrants dans le cadre de l'amélioration de la productivité agricole et la préparation de la Conférence ECOWAP10 sera menée par 3 consultants sous régionaux:

- Un consultant en charge de la revue de la politique semencière commune en rapport avec le CORAF-WASP-USAID et le CILSS (Expert en semences).
- Un consultant en charge de la revue de la politique commune sur les engrais en rapport avec l'IFDC-WAFP-USAID (Expert en engrais).
- Un consultant en charge de la revue de la politique commune sur les pesticides en rapport avec le CILSS (Expert en pesticides). Le même consultant sera en charge de la politique sur les produits vétérinaires.

Les 3 études démarreront le 20 juin 2015 pour 20 jours ouvrables. Les rapports provisoires seront délivrés le 20 juillet 2015 et le rapport final le 30 juillet 2015. La consolidation et la revue des 3 études par MSU seront effectuées et finalisées le 15 Août 2015, de la façon suivante :

- Dr. Boubacar Diallo : Revue des 3 études délivrées par les experts; synthèse des études; participation à la Conférence de novembre 2015.

- Dr. Oyinkan Stasie : Revue de l'analyse sur les textes juridiques et réglementaires de la CEDEAO sur les intrants (point de vue du juriste); participation à la Conférence.

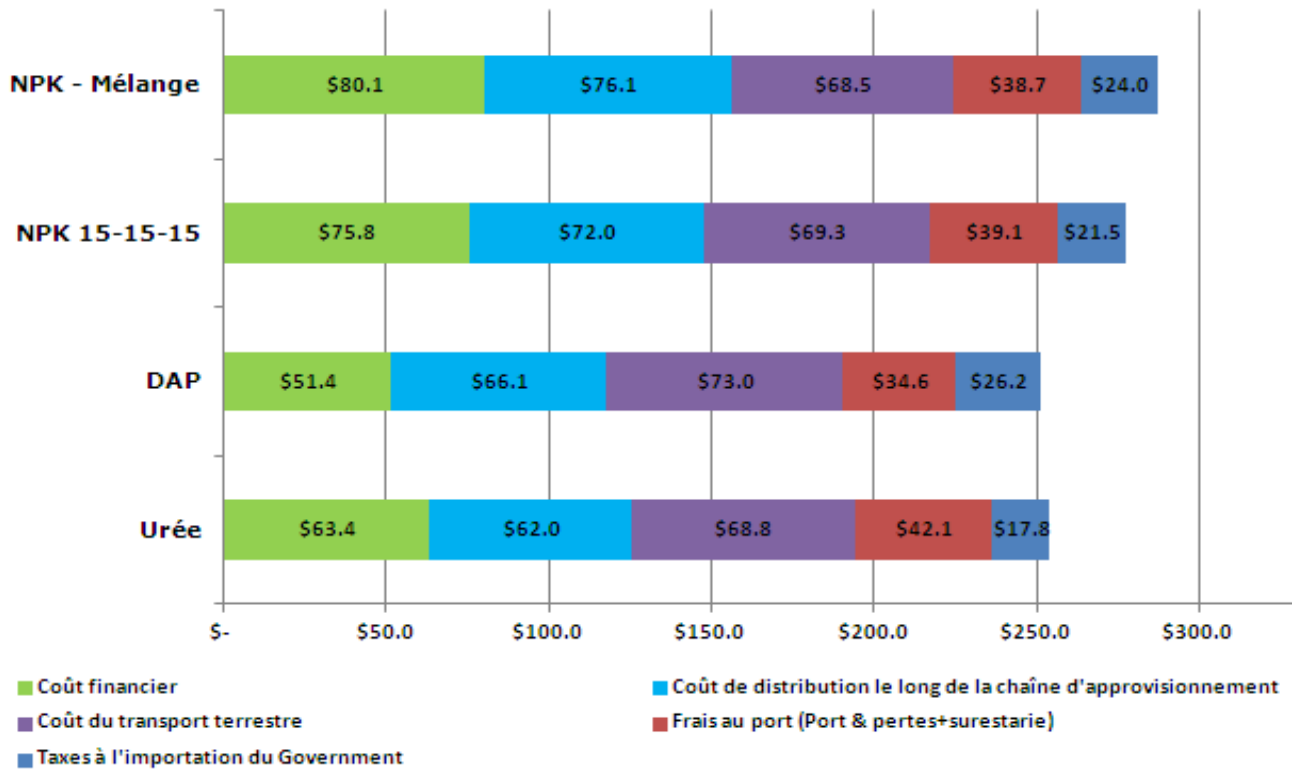
- Prof. Steve Haggblade : Revue des études délivrées par les experts (spécifiquement sur les pesticides et produits vétérinaires).

- Prof. John Staatz : Revue des études délivrées par les experts et de la contribution de MSU; Revue du rapport sur le Baseline et les indicateurs; participation à la Conférence et présentation des principaux résultats de l'étude AGWA.

Annexe 2 : Actions prévues dans les 12 résolutions de la Déclaration d'Abuja sur les Engrais (2006)

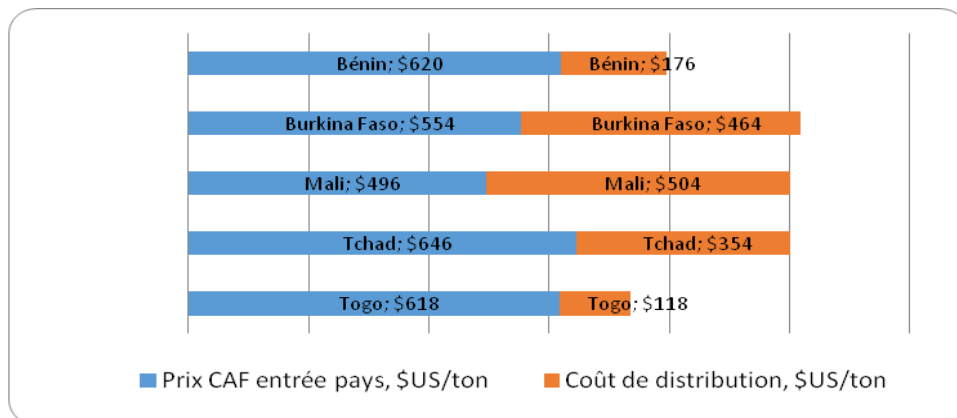
1. Augmenter le niveau d'utilisation d'engrais de la moyenne actuelle de 8 kg par hectare à une moyenne d'au moins 50 kg par hectare en 2015.
2. Réduire d'ici la mi-2007, le coût de l'achat d'engrais au niveau national et régional en particulier par l'harmonisation des politiques et des règlements pour assurer des échanges exonérés de droits de douanes et de taxes dans toutes les régions, et le développement de la capacité de contrôle de la qualité. Comme mesure immédiate, nous recommandons la suppression des taxes et droits de douane sur les engrais et les matières premières d'engrais.
3. Améliorer l'accès des engrais aux agriculteurs à la mi-2007, par le développement et l'intensification de distributeurs d'intrants et des réseaux communautaires à travers les zones rurales. Le Secteur Privé et les Partenaires au Développement sont, par la présente, invités à soutenir de telles actions.
4. Répondre spécialement aux besoins des agriculteurs en engrais, en particulier les femmes, et développer et renforcer les capacités des jeunes, des associations d'agriculteurs, des organisations de la société civile et du secteur privé.
5. Améliorer l'accès des agriculteurs aux engrais, avec effet immédiat, en accordant, avec l'appui des Partenaires au Développement de l'Afrique, les subventions ciblées en faveur du secteur des engrais, avec une attention particulière aux agriculteurs pauvres.
6. Prendre des mesures immédiates pour accélérer les investissements dans les infrastructures, notamment les transports, les incitations fiscales, le renforcement des organisations d'agriculteurs, et d'autres mesures visant à améliorer les incitations du marché de sortie.
7. Etablir des facilités nationales de financement pour les fournisseurs d'intrants afin d'accélérer l'accès au crédit aux niveaux local et national, avec une attention particulière aux femmes.
8. Demander l'établissement d'une Centrale Régionale d'Achat et de Distribution d'Engrais avec le soutien de la Banque Africaine de Développement, la Commission Economique pour l'Afrique, les Communautés Economiques Régionales et les Banques de Développement Régional, à travers des partenariats public-privé stratégiques d'ici la fin de l'année 2007.
9. Promouvoir la production nationale/régionale d'engrais et le commerce inter-régional d'engrais pour gagner un plus grand marché et profiter des économies d'échelle grâce à des mesures appropriées, telles que les incitations fiscales et le développement des infrastructures. Ceci devrait être soutenu par la Banque Africaine de Développement, la Commission Economique pour l'Afrique, les Banques de Développement Régional, les Communautés Economiques Régionales, d'autres Partenaires au Développement et le Secteur Privé.
10. Améliorer l'accès des agriculteurs aux semences de qualité, aux installations d'irrigation, aux services de vulgarisation, aux informations sur le marché, et à l'analyse et la cartographie des éléments nutritifs du sol pour faciliter l'utilisation efficace et efficiente des engrais inorganiques et organiques, tout en prêtant attention à l'environnement.
11. Etablir, d'ici 2007, un Mécanisme de Financement du Développement des Engrais en Afrique qui répond aux besoins de financement des différentes actions convenues par le Sommet.
12. Mettre en place un mécanisme pour suivre et évaluer la mise en œuvre des présentes résolutions. Cela devrait être fait en collaboration avec la Commission Economique pour l'Afrique et la Banque Africaine de Développement. La Commission de l'Union Africaine devrait donner rapport d'avancement aux Chefs d'Etat Africains à chaque Sommet semestriel de l'Union africaine, à partir de Janvier de 2007.

Annexe 3a : Structure du coût de distribution des engrais dans 4 pays de la CEDEAO en 2009



Source : UEMOA, 2013.

Annexe 3b : Importance du coût de distribution dans le coût de revient des engrais rendu au niveau du producteur agricole



Source : UEMOA, 2013.

Annexe 4 : Options de politiques d’engrais, selon Bumb et al., 2011. “Policy Options for Improving Regional Fertilizer Markets in West Africa”, IFPRI Discussion Paper 01084, May 2011, IFDC Muscle Shoals, USA.

I- Création d’un Environnement de Politiques Favorables au Développement du Marché des Engrais

* **Suppression des approvisionnements directs d’engrais par les gouvernements** dans le cadre des programmes d’appui à l’emploi des engrais

* **Mise en œuvre de programmes de subventions aux engrais ciblés**, utilisant le système de coupons, avec des systèmes de suivi et des arrangements financiers adéquats.

II- Amélioration des Efficacités tout au long de la Chaîne d’Approvisionnement

*** Suppression des barrières tarifaires et non tarifaires**

- harmonisation des taux de subventions à travers les Etats Membres de manière à ce que les engrais puissent être commercialisés sans frontière ;

- mise en œuvre du droit de douane zéro à l’importation des engrais ;

- suppression des taxes et droits non nécessaires au niveau national.

*** Amélioration des Opérations Portuaires**

- Permettre, autant que possible, au secteur privé d’organiser l’ensachage et le transport des engrais à partir du port

- Investir dans les infrastructures de manutention pour réduire le taux des frais de déchargement

- Supprimer les goulots que constituent les inspections portuaires et la paperasse non nécessaires

*** Supprimer les Goulots relatifs au Transport**

- supprimer les barrières routières et les systèmes d’escorte ;

- explorer la faisabilité d’un traité par lequel la région CEDEAO serait considérée comme un marché d’engrais unique où les inspections n’ont lieu qu’une seule fois aux principaux ports d’entrée pour des cargaisons multi-pays comme c’est le cas à la COMESA et à la Communauté de l’Afrique de l’Est (CAE) ;

- éliminer les quotas de chargement au niveau des pays et intégrer les Conseils des Chargeurs Routiers en une seule entité régionale ;

- améliorer les efficacités le long des principaux corridors commerciaux tels que la ligne de chemin de fer Dakar-Bamako, pour permettre le transport de gros volumes de marchandises

*** Développer des Corridors de Commerce Efficaces**

- suppression des distorsions et des barrières critiques sur les 4 axes routiers suivants (plus de 70% du commerce des engrais dans l’espace CEDEAO: Dakar–Bamako; Abidjan–Ouagadougou–Bamako; Tema–Ouagadougou–Niamey; Lagos–Kano, avec pour effet de favoriser une plus grande pénétration des produits et une plus grande intégration des marchés pour booster le commerce des engrais et des produits agricoles dans la sous-région.

*** Examiner la Faisabilité d’une Société de Magasins Centraux Régionaux**

- créer, sous réserve d’études de pré-faisabilité, des zones de libre échange pour avoir les engrais à des prix mondiaux compétitifs ;

- éviter que les négociants/importateurs mondiaux et régionaux détenant des parts ou impliqués dans les approvisionnements de la Société ne participent au commerce d'engrais de gros ou de détail au niveau national.

III- Rationalisation des Politiques des Engrais et des Produits Agricoles et Arrangements Institutionnels y afférents

*** Rationalisation des recommandations d'engrais**

- allocation de ressources pour de nouveaux essais de fertilisation et des tests de sols pour développer des recommandations d'engrais spécifiques aux zones et aux cultures ;
- coordination des programmes de semences et des efforts d'éducation des producteurs avec les efforts régionaux de R-D tels que ceux du CORAF, en lien avec les nouveaux engrais mis au point.

*** Rationalisation des Engrais**

- Suppression des différenciations artificielles d'engrais dans des zones partageant les mêmes sols et agro-écologies ;
- Promotion de la production dans la région d'engrais de mélange ou granulés afin bénéficier de réduction de coûts à l'importation de gros volumes d'engrais simples tels que l'urée, le DAP et le MOP.

*** Renforcement des Systèmes Règlementaires**

- établissement de standards uniformes pour le contrôle de la qualité des engrais
- renforcement des systèmes de contrôle de qualité aux niveaux national et régional
- mise en place d'un cadre général de répression de la fraude et de promotion des normes de qualité et de la vérité dans l'étiquetage des sacs aux points de vente des engrais
- investissement dans les laboratoires régionaux pour le contrôle de qualité des engrais en lieu et temps opportuns
- établissement de normes uniformes pour le contrôle de qualité des engrais dans les pays

*** Amélioration de l'Accès aux Services Financiers et Commerciaux**

- établissement d'un fonds de gestion des risques pour encourager les banques commerciales à financer l'importation et la distribution des engrais par les petits importateurs ;
- promotion de programmes d'assurance de crédit pour amoindrir les risques liés au défaut de non remboursement des crédits auxquelles ces banques sont confrontées ;
- promotion de l'emploi des magasins de produits agricoles (céréales) comme garantie du crédit auprès des banques de l'achat des engrais ;
- formation des agents des banques sur le business des engrais.

*** Renforcement des Capacités Humaines et Institutionnelles**

- promotion des bonnes pratiques de gestion et le développement des aptitudes techniques commerciales et de renforcement des relations d'affaires
- connexion des importateurs avec les fournisseurs internationaux pour le développement de relations d'affaires étroites
- organisation d'ateliers, séminaires et voyages d'études périodiques

IV- Accroissement de la consommation d'engrais

*** Sensibilisation et soutien des producteurs à l'emploi des technologies améliorées et aux intrants achetés**

- développement d'arrangements institutionnels appropriés pour améliorer les liens entre les agriculteurs et les marchés d'intrants et de produits agricoles
- renforcement des systèmes de R-D dans la sous-région en tirant le meilleur profit des zones agro-écologiques similaires

*** Amélioration de la vulgarisation et du transfert de technologies**

- appui à la recherche et à la vulgarisation pour l'éducation des agriculteurs sur les produits et recommandations d'engrais

- développement de programmes pilotes pour démontrer les avantages de l'emploi des engrais à grande échelle
- formation des commerçants/négociants d'engrais à la dissémination des connaissances relatives aux nouvelles pratiques agricoles et renforcement de leurs capacités dans ce domaine
- promotion d'autres bonnes pratiques et techniques de gestion des ressources naturelles

V- Etude de la Mise en Place d'un Marché Commun des Engrais

*** Mise en place d'un cadre réglementaire régional pour le commerce des intrants**

*** Mise en place d'une alliance régionale des engrais**

- promotion d'un environnement favorable au développement des marchés nationaux et régionaux d'engrais
- offre de conseils techniques en gestion commerciale
- renforcement des liens entre entrepreneurs et banques commerciales et de développement
- élargissement et approfondissement des efforts de collecte et de dissémination de l'information du marché et renforcement des liens de marché
- renforcement des capacités des acteurs à travers des formations, ateliers, séminaires et voyages d'études
- promotion du dialogue sur les politiques entre les acteurs des secteurs public et privé.

Annexe 5 : Principales Dispositions du Règlement de la CEDEAO sur les Engrais

La règlement C/REG.13/12/12 de la CEDEAO pour les engrais et les règlements de mise en œuvre associés énoncent un système professionnel pour le fonctionnement des marchés d'engrais nationaux et régionaux sur la base de normes harmonisées de contrôle de qualité et des exigences en matière d'étiquetage. Les dispositions clés comprennent :

- **L'enregistrement de produit n'est pas nécessaire** : Le cadre régional pour l'engrais est construit autour du principe de la vérité dans l'étiquetage. Les pays ne doivent donc pas maintenir des listes des types d'engrais approuvés qui peuvent être vendus aux agriculteurs ou qui nécessitent des tests d'enregistrement du produit.
- **La libre circulation des engrais** : les engrais qui sont conformes aux normes de qualité prescrites ont le droit à la libre circulation dans toute la région de la CEDEAO. La notification préalable à l'autorité compétente dans les pays concernés est tout ce que devrait être requise pour l'importation et/ou l'exportation d'engrais.
- **Les définitions de standards de qualité et les exigences en matière d'étiquetage** : les pays doivent respecter les définitions normalisées des termes d'engrais et veiller à ce que tous les contenants d'engrais soient clairement étiquetés avec un minimum d'informations, y compris la teneur en éléments nutritifs garantie.
- **Les exigences pour l'inspection et l'analyse** : les États membres sont tenus d'élaborer des manuels d'inspection et d'analyse basés sur les normes AOAC, ISO, et/ou de l'UE qui décrivent les modalités et procédures pour l'échantillonnage des engrais et l'inspection et le contrôle de l'entreprise.
- **Les limites de tolérance** : Les règlements définissent les limites de tolérance spécifiques pour les carences en éléments nutritifs, le poids et les limites maximales admissibles de métaux lourds. Tout produit qui dépasse les limites de tolérance prescrites ou contient d'autres matériaux qui sont préjudiciables à la santé des plantes ne devra pas être autorisé à la vente.
- **Les producteurs d'engrais et les commerçants doivent être des professionnels agréés** : Les licences sont obligatoires pour tous les participants du secteur des engrais, y compris les importateurs, les fabricants, les agro-commerçants et les distributeurs et doivent être renouvelées tous les trois ans par le service officiel de contrôle de la qualité et de la certification de chaque Etat membre. Chaque agro-revendeur ou une personne qui vend des engrais doit afficher son permis dans un endroit bien en vue.
- **La fabrication et l'importation** : Les conditions et les modalités de fabrication et d'importation d'engrais continueront à être régies au niveau national par des règlements dans chaque Etat membre.
- **Les conditions de stockage dans les entrepôts** : tout entrepôt utilisé pour stocker les engrais destinés à la vente doit être suffisamment aéré, bien rangé, et avoir des niveaux de température et d'humidité adéquates.
- **Les rapports biannuels** : Tous les fabricants, importateurs et distributeurs d'engrais sont tenus de déposer des rapports biannuels sur les quantités importées ou produites au cours du semestre avec leur autorité nationale de régulation d'engrais.
- **L'accès à l'information** : les Etats membres sont tenus d'assurer la pleine participation des acteurs du secteur des engrais dans la prise de décision publique en matière d'engrais et organiser l'accès du public à des informations relatives à l'engrais à la disposition des autorités publiques.
- **La surveillance et l'administration** : Le Comité pour le contrôle des engrais en Afrique de l'Ouest (WACoFeC), financé par la Commission de la CEDEAO, doit servir à suivre et faciliter la

mise en œuvre de la réglementation et à soutenir le développement des secteurs d'engrais nationaux dans la région.

• **Le droit de faire appel et de confidentialité** : Les fabricants, les importateurs et les distributeurs auront le droit de faire appel de toute décision prise à leur encontre par les autorités de licence et de voir leurs informations traitées de manière confidentielle.

Source : CEDEAO, 2012, 2012b, 2012c, 2012d et 2012e.

Annexe 6: Progrès réalisés et actions spécifiques requises par les réglementations sur les engrais dans les pays d'étude de cas en juillet 2014

Required	Burkina	Liber	Mal	Nigeria
(i) Publish 2012 ECOWAS Regulation in	Not done	Not done	Not done	Not done
(ii) Set up a national body for fertilizer control.	Fertilizer law of 2007 created the National Commission of Fertilizer control and 2011 decree	Not done	National body exists, three meetings as of January 2014 (mainly addressed organizational	Multiple bodies exist including NAFDAC, SON, and FFD each claiming responsibility for different aspects
(iii) Specify the conditions and modalities for obtaining a license, or for its renewal, suspension, and withdrawal, in	Done	No specific license determined.	Registration of distributors and wholesalers required by law. Implementation spotty outside subsidy	Provisions for licensing according to ECOWAS rules included in Fertilizer Bill; current system
(iv) Appoint well-trained and qualified Inspectors and other competent authority, and grant them the necessary powers as well as	Inspectors identified, but not yet sworn in; laboratory upgrades ongoing.	Not done	Underway. Field inspections being carried out with some positive impact on quality; laboratory capacity still	No inspectors in FFD; NAFDAC inspectors not trained in fertilizer analysis.
(v) Determine the fee amounts for fertilizer inspection and analysis.	Done	Not done.	Fee amounts determined but not all are aware. To date, cost of fertilizer	Done (no fees apply).
(vi) Take all appropriate measures to levy penalties for any violation of the provisions of the Regulation.	Penalties identified. Inspection not started yet except for tendered fertilizer at border or	Not done	Penalties identified but no known cases prosecuted. With donor support, currently reviewing how	No efforts made to prosecute known violators selling under grade and/or underweight fertilizer.

Source: NEPAD, 2011. La Déclaration d'Abuja sur les engrais pour une révolution verte en Afrique : État d'avancement aux niveaux régional et national, juin

Annexe 7 : Identification du volet « Engrais » dans les PNIA et de ses effets potentiels sur la productivité agricole

Pays	Composantes du PNIA relatives aux politiques d'engrais	Actions spécifiques envisagées en faveur des engrais	Effets attendus (accroissement de la consommation d'engrais^{1/}, et des rendements)	Coût estimatif de la composante 2010-2015 (10⁶ FCFA)
Bénin	Programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire (PUASA)	Mise en place et octroi de fonds de roulement pour l'acquisition des engrais et financement des travaux champêtres	La production céréalière (maïs et riz) devrait augmenter progressivement en moyenne de 150.000 tonnes par an, pour atteindre 2.285.000 tonnes en 2015. La valeur ajoutée et les emplois vont s'accroître sensiblement.	49912
Côte d'Ivoire	Redynamisation des secteurs engrais et des produits phytosanitaires et vétérinaires	Amélioration de l'accessibilité et de l'utilisation des engrais à travers la promotion des techniques d'amélioration de la fertilité et la conservation des sols	Passage de l'utilisation d'une quantité de 8 kg d'engrais par hectare à 50 kg d'engrais par hectare d'ici 2015	4998
Togo	Promotion des filières végétales : Projet de développement des filières vivrières et Projet d'appui à la recherche développement pour l'amélioration de la productivité agricole	Actualisation des données pédologiques et développement des technologies de gestion intégrée de la fertilité des sols. Amélioration des mécanismes de subventions des intrants et des équipements et la promotion de mécanismes novateurs d'accès aux intrants et autres facteurs de production	Ces investissements permettront à plus 2 millions de producteurs de produire plus de 6 millions de tonnes de vivriers à l'horizon 2015.	167298

Burkina Faso	Gestion intégrée de la fertilité des sols et renforcement des services d'appui aux producteurs	Vulgarisation de la formule préconisée par le PAGIFS à savoir : « phosphate+ matière organique + culture porteuse + engrais minéraux + bonnes pratiques culturales » auprès de 60% des exploitations agricoles Amélioration de l'environnement institutionnel du secteur agro sylvo-pastoral	600000 ha de superficies cultivées utilisant de l'engrais minéral à l'horizon 2015	76000
Sénégal	Programme pour l'augmentation de la production et amélioration de la productivité.	Accroissement des capacités des Industries Chimiques du Sénégal (ICS) et de l'usine de Matam, pour améliorer la disponibilité d'engrais à un coût nettement plus accessible aux producteurs ; Développement des pratiques de la gestion durable des sols (défense et restauration des sols, production de compost), etc., à même de favoriser la baisse des besoins en engrais ; Création des conditions permettant au secteur privé d'assurer la fourniture d'intrants sans subvention de l'État ; Subventions sur les intrants.	Les dépenses en intrants représentent près de la moitié (48,7 %) du coût total du programme d'investissement. La production végétale connaîtra une forte augmentation, grâce au riz, mais aussi au mil et au maïs avec pour conséquence l'accroissement du PIB agricole de 7,2 %, en moyenne par an, et de 5,1 % pour le reste de l'économie.	799446
		Implication du secteur privé dans l'approvisionnement et la	Mettre sur le marché, en première année du PNIASA, près de 13.000	100000

Guinée	Programme de développement durable de la riziculture	<p>distribution des intrants ;</p> <p>Mettre en place de lignes de crédits au niveau du système bancaire facilitant aux privés, l'importation des intrants et l'accès des petits producteurs à un crédit-intrant ;</p> <p>Développement du réseautage des centrales d'achats des intrants agricoles existants,</p> <p>Renforcement institutionnel des services de certification des semences et du contrôle de la qualité des engrais et pesticides ;</p> <p>Organisation de la demande en engrais et en semences par le groupage des commandes à travers les organisations faitières ;</p> <p>Mise en place de réseaux paysans de distribution de proximité ; (boutiques d'intrants coopératives); (vii) le renforcement de la collaboration avec les centres de recherche internationale (ADRAO, IRRI, IFDC),</p> <p>Etablissement d'un plan de certification de contrôle de qualité et un corps de mise en application ;</p>	tonnes d'urée, 19.500 tonnes de NPK et arriver en année 5 du PNIASA à atteindre un niveau d'approvisionnement du marché de 87.500 tonnes d'engrais minéraux	
--------	--	---	---	--

		Appui au secteur privé pour l'implantation d'une unité de conditionnement d'engrais et de pesticides à moyen terme.		
Mali	Programme de renforcement de la recherche agricole et la diffusion de technologies	Création, amélioration et la diffusion de technologies adaptées répondant aux contraintes identifiées sur l'ensemble des segments de production (recherche variétale, mise au point de techniques culturales, l'amélioration des connaissances sur les systèmes de production, les productions, les filières agricoles, etc.).	Passage du montant de la subvention en engrais de 11,6 milliards en 2008 à 32,1 milliards en 2011, soit une augmentation annuelle de 40 % environ. La subvention concerne les engrais céréales que ceux du coton. Les principaux engrais utilisés sont l'urée, le complexe coton, le complexe céréale et le di-ammonium phosphaté (DAP).	
Sierra Leone	Smalholder Agriculture Commercialization: Production intensification, diversification, value addition and marketing	Access to input supplies; technical support to processing/value addition and post-harvest storage; Support FBO (Farmer Based Organization) start-up kits, inclusive of inputs (seed, fertilizer, herbicides etc.)	Improved access to agriculture inputs, services, research and extension support, markets and market information	17900
Ghana	Productivity Improvement	Develop targeted extension messages on input use to avoid misapplication of fertilizers and agro-chemicals	Improved technologies adopted by smallholder farmers and yields of maize, rice, sorghum, cassava and yam increased by 50% and cowpea by 25% by 2015	