



ÉVALUATION DU SOUTIEN DE L'UE À L'AGROÉCOLOGIE DANS 5 PAYS AFRICAINS: SÉNÉGAL, BURKINA FASO, RDC, OUGANDA, KENYA

act:onaid

AF SA
ALLIANCE FOR FOOD SOVEREIGNTY IN AFRICA

Broederlijk Delen
TOT IEDEREEN MEE IS

caritas europa

Caritas
AFRICA

CIDSE
Together for global justice

DCA
actalliance

DKA Austria
Hilfswerk der Katholischen Jungschar

ENTRAIDE &
FRATERNITÉ



misereor
ALLY FOR A JUST WORLD

Note d'orientation politique

Investir dans le changement : l'agroécologie, voie vers la justice alimentaire et la résilience pour l'UE

Public: décideurs au sein des institutions européennes, délégations de l'UE et gouvernements africains

Si l'agroécologie est de plus en plus reconnue dans les cadres politiques de l'UE comme une approche transformatrice pour parvenir à des systèmes alimentaires durables, justes et résilients, l'absence de lignes directrices claires et contraignantes de l'UE et de canaux de financement directs risque de nuire à la cohérence et à l'efficacité de sa mise en œuvre. Le changement de paradigme vers le Global Gateway risque de compromettre davantage les valeurs fondamentales de l'agroécologie, telles que l'appropriation locale, la préservation de la biodiversité, la co-crédation de connaissances et le développement d'économies rurales circulaires et ancrées dans le territoire.

Une nouvelle étude intitulée « Évaluation du soutien de l'UE à l'agroécologie dans cinq pays africains : Sénégal, Burkina Faso, RDC, Ouganda, Kenya » examine le soutien de l'UE à l'agroécologie et formule des recommandations concrètes pour réaliser le potentiel de transformation de l'aide au développement de l'UE en faveur de la transition agroécologique des systèmes alimentaires.

Résumé des principales recommandations

- **Pour les institutions de l'UE:** Établir le cadre de l'agroécologie ainsi que le guide opérationnel pour l'intégration transversale, afin de protéger l'agroécologie dans le contexte du changement de paradigme du Global Gateway. Cela doit s'appuyer sur les 13 principes agroécologiques du HLPE, avec des critères clairs et contraignants, et rendre obligatoire l'utilisation de l'outil d'évaluation financière de la Coalition pour l'agroécologie¹.
- **Pour les délégations de l'UE:** ouvrir des canaux de financement direct pour les OSC locales par le biais de guichets nationaux favorisant les plateformes d'OSC locales, tout en adaptant les modalités de mise en œuvre et en supprimant tous les obstacles à leur pleine participation.
- **Pour les gouvernements de l'UE et africains:** concentrer les interventions sur les éléments transformateurs de l'agroécologie visant à approfondir les changements systémiques dans la gouvernance et les relations de marché dans le financement de la chaîne de valeur de l'UE et introduire des lignes rouges non négociables telles que l'interdiction des exportations de produits agrottoxiques.

L'agroécologie gagne du terrain dans la politique et le financement de l'UE

L'agroécologie est de plus en plus reconnue pour son potentiel à répondre aux crises mondiales interdépendantes, notamment la perte de biodiversité, le changement climatique, la dégradation des sols et la santé publique, tout en soutenant des systèmes alimentaires résilients et équitables. Les pays africains ont progressivement intégré l'agroécologie dans leurs stratégies nationales. Des initiatives telles que les Stratégies Nationales d'Agroécologie (SNA) en Afrique orientale et australe, telles que décrites par la Fondation Biovision (2024)², montrent comment l'agroécologie peut servir de cadre intersectoriel pour améliorer la santé des écosystèmes tout en garantissant la productivité agricole, en diversifiant l'alimentaire et les systèmes de marché et en favorisant une alimentation saine pour tous, et comment elle s'inscrit dans les 13 principes du HLPE³ et les 10 éléments de l'agroécologie définis par la FAO⁴.

Du côté européen, l'engagement de l'UE en faveur de l'agroécologie en tant qu'outil de coopération au développement est ancré dans le Pacte vert pour l'Europe⁵ et la stratégie « De la ferme à la table »⁶. L'agroécologie est désormais mentionnée dans de nombreux documents politiques de l'UE et déclarations internationales, notamment les conclusions du Conseil « Environnement » de l'UE de 2024 et la déclaration des ministres de l'agriculture du G20⁷. Un nouveau partenariat européen pour l'agroécologie financé par Horizon Europe (2024-2030)⁸ renforce également cette tendance.

Tendances en matière de soutien financier de l'UE

L'étude a examiné l'aide publique au développement (APD) de l'UE destiné à l'agriculture, en proportion de l'APD totale de l'UE à l'Afrique subsaharienne (ASS), en se concentrant sur cinq pays : le Kenya, l'Ouganda, le Burkina Faso, le Sénégal et la République démocratique du Congo (RDC).

Entre 2021 et 2023, 31,63 % en moyenne de l'APD de l'UE pour l'agriculture (code sectoriel 310) dans les cinq pays cibles a été gérée par la DG INTPA. Cette part varie selon les pays, allant de 18,34 % au Burkina Faso à 50,24 % en RDC.

La plupart des projets soutenus par l'INTPA sont alignés sur les objectifs de l'agroécologie, mais cet alignement est souvent partiel. De nombreuses interventions en sont encore aux premiers stades de la transition (niveaux 1 et 2 de Gliessman⁹), et se concentrent sur la substitution d'intrants plutôt que sur un changement systémique. D'autres atteignent le niveau 3, qui consiste à repenser les processus agro-écosystémiques et à améliorer la participation et la responsabilité sociale. Seuls quelques-uns adoptent une approche au niveau des systèmes alimentaires (niveaux 4-5), qui nécessite des changements systémiques plus profonds en matière de gouvernance, d'équité et de relations avec le marché. Une évaluation qualitative réalisée à l'aide de l'outil financier de la Coalition pour l'agroécologie a donné des résultats mitigés, indiquant qu'il existe une marge d'amélioration grâce à des orientations opérationnelles plus claires.

L'étude prévoit que le prochain guide opérationnel de la DG INTPA sur l'intégration de l'agroécologie renforcera l'intégration des principes de l'agroécologie dans les projets relevant des programmes indicatifs pluriannuels (2021-2027 ou 2024-2026). Elle s'attend à ce qu'une part croissante des projets respectent au moins un tiers à la moitié des principes du HLPE et atteignent le niveau 3 de Gliessman ou un niveau supérieur.

Les délégations de l'UE jouent un rôle central dans les quatre phases du cycle de programmation de l'UE, en particulier dans la contextualisation locale, le suivi de la mise en œuvre et l'alignement des politiques. Leur engagement direct avec les acteurs locaux, les gouvernements et la société civile leur permet de promouvoir des politiques et des programmes adaptés au contexte. Cette influence dépend toutefois de l'existence de lignes directrices et d'engagements solides de la part du siège de l'UE, de négociations constructives avec les gouvernements nationaux et d'une collaboration proactive avec les acteurs de la société civile.

Principaux obstacles au soutien de l'UE en faveur de l'agroécologie

- **Absence de définitions claires et d'orientations formelles:** bien que l'UE se réfère aux principes du HLPE et de la FAO, il n'existe aucune définition contraignante ou opérationnelle de l'agroécologie dans le cadre de l'action extérieure de l'UE. Il en résulte un paysage fragmenté où l'agroécologie coexiste avec des notions vagues d'« agriculture durable », incluant des approches telles que l'intensification durable ou l'agriculture régénératrice, qui ne remettent pas nécessairement en cause les inégalités socio-économiques ni les impacts environnementaux négatifs des systèmes agricoles industriels. En outre, la coordination entre les DG (INTPA, AGRI, ENV, CLIMA, R&I) reste informelle. Cela affaiblit la capacité de l'UE à fixer des lignes rouges (par exemple contre les OGM ou les monocultures) ou à consolider l'agroécologie en tant que priorité stratégique de développement.
- **Lacunes dans la programmation au niveau des délégations:** La mesure dans laquelle les délégations de l'UE mettent en œuvre l'agroécologie dépend fortement de la volonté politique locale, des partenariats bilatéraux (par exemple avec la France, l'Allemagne et les Pays-Bas) et du leadership du personnel. En l'absence de directives claires de la part du siège ou d'une adhésion des gouvernements nationaux, l'adoption au niveau local reste inégale.
- **Obstacles structurels à l'accès de la société civile:** Dans les cinq pays ciblés par l'étude, les organisations locales de la société civile et les organisations communautaires démontrent qu'elles sont en mesure de favoriser la co-création de connaissances par les agriculteurs, l'adoption de pratiques agroécologiques et la création de systèmes de marché locaux diversifiés. Toutefois, la complexité des procédures de candidature, la dépendance vis-à-vis d'intermédiaires internationaux (comme la FAO, le FIDA) et la participation limitée des OSC nationales constituent des obstacles à l'augmentation de l'impact local, de la portée et de l'appropriation du soutien de l'UE en faveur de l'agroécologie.

Tension avec le programme Global Gateway

Global Gateway est la nouvelle stratégie globale européenne qui guide l'action extérieure de l'UE, y compris en matière de priorités de développement. Le changement climatique et l'énergie sont des thèmes clés du Global Gateway et représentent 50 % de ses projets phares. Dans le domaine de l'agriculture plus spécifiquement, cela se traduit par une attention accrue aux investissements dans les chaînes de valeur agroalimentaires. Cependant, ces investissements tendent à privilégier les modèles orientés vers l'exportation et à forte intensité de capital, qui marginalisent souvent les systèmes agroécologiques locaux gérés par les agriculteurs. Une préoccupation croissante réside dans le risque de décalage potentiel entre les principes fondamentaux de l'agroécologie et l'orientation actuelle du Global Gateway, qui oriente de plus en plus son soutien vers des chaînes de valeur régionales adaptées aux marchés internationaux. Notre analyse indique que cette évolution se confirme dans les programmes indicatifs pluriannuels (PIP) et les plans d'action révisés pour 2026-2027 dans le cadre du Cadre financier pluriannuel (CFP) actuel.

Cette trajectoire menace les valeurs fondamentales de l'agroécologie telles que l'appropriation locale, la préservation de la biodiversité, la co-création de connaissances et le développement d'économies rurales circulaires et ancrées dans le territoire. Pour parvenir à une transition agroécologique significative, il est nécessaire de repenser les chaînes de valeur, non seulement en termes de performance économique, mais aussi en mettant fortement l'accent sur l'intégrité écologique, l'équité sociale et la résilience systémique. Cela implique de soutenir les marchés territoriaux et les chaînes d'approvisionnement courtes plutôt que de se concentrer uniquement sur les marchés axés sur l'exportation ; de renforcer les coopératives agricoles, de promouvoir le leadership des femmes et la gouvernance participative ; de donner la priorité aux systèmes participatif de garantie (SPG) plutôt qu'aux systèmes de certification des entreprises, comme le préconise l'IFOAM (2023)¹⁰; et d'aligner les investissements publics et ceux des bailleurs de fonds sur des politiques qui favorisent la transformation locale, l'accès équitable aux marchés et des systèmes alimentaires ancrés dans la société. Sans un changement d'orientation clair, le Global Gateway pourrait involontairement aller à l'encontre des objectifs mêmes que l'agroécologie cherche à atteindre. L'étude souligne toutefois des approches prometteuses pour créer des synergies et combler le fossé, par exemple en soutenant les entrepreneurs et les initiatives de développement

des systèmes de marché qui intègrent les principes de l'agroécologie dans les chaînes de valeur agricoles, privilégient les marchés territoriaux locaux, nationaux et régionaux et s'alignent sur les normes internationalement reconnues en matière de conduite responsable des entreprises.

Opportunités de renforcer l'agroécologie dans la stratégie de développement de l'UE

En conclusion, malgré la reconnaissance croissante de l'agroécologie dans les cadres politiques de l'UE, l'absence de définitions claires, de lignes directrices contraignantes et de canaux de financement directs risque d'entraver le potentiel de transformation de l'aide au développement de l'UE en Afrique.

Au cours des prochains mois, deux processus seront essentiels pour renforcer l'agroécologie dans la stratégie de développement de l'UE. D'une part, le prochain guide opérationnel sur l'intégration de l'agroécologie au sein de la DG INTPA pourrait fournir une orientation stratégique plus claire. Son impact dépendra toutefois de la clarté de ses définitions, de la formalisation de ses orientations et de la mesure dans laquelle il distinguera l'agroécologie d'autres approches « vertes » moins transformatrices tout en fixant des lignes rouges. D'autre part, la priorité accordée dans le prochain CFP aux domaines traditionnels d'intervention en matière de développement et aux modalités de mise en œuvre de l'APD, telles que les subventions, pourrait soutenir l'agroécologie. En effet, les interventions traditionnelles de l'UE en matière de développement visant à promouvoir le développement humain, l'équité sociale, l'engagement des jeunes, l'égalité des sexes et la participation de la société civile constituent des leviers importants. Ces dimensions sont au cœur de l'agroécologie et devraient être davantage protégées dans le futur CFP.

À plus long terme, l'élaboration d'un cadre politique européen clair et cohérent en faveur de l'agroécologie, mettant l'accent sur la participation et le financement direct des OSC locales, ainsi que des garanties claires en matière de souveraineté alimentaire et de biodiversité, est essentielle pour faire progresser une transition vers des systèmes alimentaires justes. Un tel cadre politique serait également l'occasion d'aborder la question de la cohérence plus large des politiques de l'UE avec les principes de l'agroécologie. Un exemple concret d'incohérence est l'exportation massive de pesticides toxiques (agrottoxique) vers les pays du Sud, alors qu'ils sont interdits sur les marchés européens en raison de leurs effets néfastes sur la santé et l'environnement.

Recommandations

1. Pour les institutions de l'UE (Commission, Parlement, Conseil)

● Établir des lignes directrices contraignantes pour l'agroécologie

- Élaborer un cadre politique européen cohérent pour l'agroécologie, fondé sur les 13 principes du HLPE.
- Finaliser et mettre en œuvre le prochain guide opérationnel INTPA sur l'agroécologie, assorti de critères clairs et applicables.
- Aligner tous les programmes Global Gateway et PIP sur ces critères afin de garantir des actions transformatrices et d'éviter le greenwashing.
- Rendre obligatoire l'utilisation de *l'outil d'évaluation financière de la Coalition pour l'agroécologie* dans la conception et l'évaluation des projets.

● Renforcer la responsabilité et la transparence

- Publier les portefeuilles et les évaluations de l'UE en matière d'agroécologie et de financement de l'agriculture au sens large.
 - Permettre un contrôle parlementaire et un examen indépendant de l'agroécologie et du soutien à l'agriculture dans le cadre de la NDICI et du Global Gateway.
-

2. Pour les délégations de l'UE (EUD)

● Ouvrir des canaux de financement direct pour les OSC locales

- Créer des guichets nationaux de financement de l'agroécologie gérés par les EUD, ciblant spécifiquement les plateformes d'agriculteurs, les réseaux d'OSC et les initiatives portées par des femmes et des jeunes.
- Supprimer les exigences restrictives en matière de cofinancement et d'accréditation qui excluent les acteurs de terrain.
- Adapter la taille et la durée des projets aux besoins et aux capacités des organisations chargées de la mise en œuvre et des initiatives locales.

● Renforcer le rôle des EUD dans la promotion de l'agroécologie

- Maintenir le dialogue politique, les effectifs et les capacités budgétaires nécessaires pour faire progresser l'agroécologie.
- Établir des partenariats à long terme avec les acteurs locaux et faciliter les dialogues multipartites sur la transition vers l'agroécologie.

3. Pour les gouvernements africains

● Soutenir l'agroécologie transformatrice dans les chaînes de valeur

- Fixer des « lignes rouges » nationales pour protéger la biodiversité, les systèmes semenciers gérés par les agriculteurs et éviter la dépendance vis-à-vis des intrants externes.
- Intégrer l'agroécologie dans les stratégies agricoles nationales et s'aligner sur les PIP afin de garantir que les financements soutiennent un changement systémique.
- Promouvoir une gouvernance inclusive, l'équité dans les relations commerciales et la co-création de connaissances dans le domaine du développement agricole.

● Prioriser l'appropriation locale et le changement systémique

- S'éloigner des projets pilotes à court terme et des solutions techniques ponctuelles.
- Investir dans l'éducation à l'agroécologie, la gouvernance participative et le soutien à long terme à la transformation menée localement.
- Privilégier les marchés ancrés dans le territoire, les chaînes d'approvisionnement courtes et les systèmes participatif de garantie (SPG) aux systèmes de certification des entreprises.

###

Cette note d'orientation met en évidence les conclusions d'une étude intitulée « **Évaluation du soutien de l'UE à l'agroécologie dans cinq pays africains : Sénégal, Burkina Faso, RDC, Ouganda, Kenya** », qui analyse l'engagement des délégations de l'UE dans les transitions agroécologiques et met en évidence les principaux obstacles, les opportunités et l'impact du changement des priorités politiques de l'UE.

Cette étude a été commandée par un consortium d'organisations de la société civile européenne et africaine : ActionAid, l'Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique (AFSA), Broederlijk Delen, Caritas Africa, Caritas Europa, CIDSE, DanChurchAid (DCA), Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar (DKA Austria), Entraide et Fraternité, le Forum des petits agriculteurs d'Afrique orientale et australe (ESAFF) et Misereor.