



Un maître alimente les poules de l'école de Barnera au Burkina Faso. Photo : Pablo Tosco

# L'ECOWAP : UNE POLITIQUE MORCELÉE

Partenaires au développement et institutions régionales doivent répondre aux enjeux de leadership et de coordination pour construire une politique agricole commune en Afrique de l'Ouest

Dix ans après le lancement de la politique agricole et alimentaire de la CEDEAO, censée canaliser les efforts dans le secteur, le bilan des enjeux de coordination est sévère. Plusieurs pôles régionaux continuent de se concurrencer, tant sur les orientations politiques que sur la mise en œuvre des projets, avec la complicité de certains partenaires au développement. En imposant parfois leurs propres cadres d'intervention, ils affaiblissent les instances régionales et renient leurs engagements sur l'efficacité de l'aide.

# RÉSUMÉ

Le processus régional relancé dans les années 2009-2011 après la crise alimentaire mondiale a redonné un véritable élan à l'ECOWAP, la politique agricole et alimentaire de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) adoptée en 2005. En 2009, la signature du « Pacte régional pour la mise en œuvre de l'ECOWAP » a permis de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'engagements communs, en particulier liés à l'application des principes de leadership, d'alignement et de coordination des interventions dans le secteur agricole et alimentaire au niveau régional. Ce pacte fut suivi en 2010 par l'adoption du Programme régional d'investissement agricole (PRIA) donnant corps à la politique agricole régionale, puis en 2011 par la création du dispositif institutionnel chargé du pilotage, de l'exécution et du financement du PRIA (ce dispositif est constitué de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, du Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation (FRAA) ainsi que de plusieurs dispositifs de concertation). Dans le même temps la CEDEAO pilotait des processus similaires au sein des pays membres, aboutissant à la formulation de programmes d'investissements agricoles nationaux (PNIA). Elle montrait ainsi son leadership dans le pilotage de l'initiative et son engagement à opérationnaliser l'ECOWAP, tout en poussant les partenaires au développement à concrétiser les principes de l'efficacité de l'aide.

Six années plus tard, le bilan paraît malheureusement assez sévère. Comme le soulignait à juste titre le Mémorandum de la CEDEAO relatif au bilan des activités réalisées en 2011-12 : « le passage de multiples programmes et projets à une approche intégrée au sein d'une politique cohérente est un exercice d'une extrême complexité ». Cet exercice est plus difficile encore lorsque tous les acteurs ne participent pas aux efforts de coordination, voire lorsque certains au contraire promeuvent et financent des cadres d'intervention parallèles, comme cela est largement le cas dans la région. De l'initiative de l'Aquila promue par le G8 en 2009 à l'adoption des Objectifs de développement durable en 2015 (dont l'objectif 2 vise à éliminer la faim d'ici à 2030) ou à l'adoption par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale du « Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées », les initiatives internationales mettent toute en avant le leadership des pays ou des institutions régionales et l'alignement des interventions des partenaires au développement sur les cadres et politiques existants. Pourtant, la réalité dans la région est bien différente : le dispositif institutionnel mis en place semble pour le moment incapable de canaliser les initiatives des bailleurs de fonds internationaux et le PRIA est loin de représenter le cadre de référence des interventions agricoles et alimentaires dans la région.

Plusieurs facteurs, largement interdépendants, peuvent expliquer cette situation. La CEDEAO est tout d'abord revenue sur l'ensemble des engagements financiers qu'elle avait pris dans le secteur agricole et alimentaire, faisant face à d'autres priorités sur les plans sécuritaires et sanitaires dans la région. En conséquence, si le fonds régional a bien été créé, il n'a jamais été alimenté et sans cet investissement financier, la CEDEAO a perdu une partie de sa capacité d'entraînement des partenaires au développement. Par ailleurs, l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (l'ARAA) reste une structure jeune, qui dispose d'une équipe encore insuffisante et peine à émerger. Selon un diagnostic qui semble largement partagé par les partenaires au développement, l'ARAA ne dispose toujours pas de l'autonomie suffisante vis à vis du Département de l'Agriculture, Environnement et Ressources en eau. Elle n'offre pas non plus les garanties suffisantes pour gérer des fonds, ni des capacités pour gérer des projets d'envergure. De nombreux bailleurs mettant en œuvre directement leurs financements à

travers d'autres institutions régionales, la CEDEAO et l'ARAA se révèlent dans l'incapacité de coordonner l'ensemble des projets, dont une partie est faiblement aligné sur les orientations ou le dispositif institutionnel de l'ECOWAP.

Certaines institutions, dont le leadership et les procédures sont jugés moins contraignants par les bailleurs connaissent un nouvel essor. C'est le cas par exemple du CILSS (le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel), qui met en œuvre une part croissante des programmes à dimension régionale financés par les partenaires au développement ces dernières années. Les récentes conventions signées avec des bailleurs « non traditionnels » du CILSS (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque islamique de développement) représentent notamment plusieurs centaines de millions de dollars. Alors que le CILSS est censé agir comme le « bras technique » de la CEDEAO sur la mise en œuvre de l'ECOWAP, les instances de la CEDEAO ne sont pourtant pas impliquées dans la conception de nombreux programmes régionaux mis en œuvre par le CILSS. Mises devant le fait accompli, il ne leur reste parfois qu'à intégrer a posteriori ces projets comme des contributions à la mise en œuvre de l'ECOWAP, alors que les orientations, le périmètre d'intervention ou le dispositif institutionnel ne correspondent pas forcément à ceux définis par la CEDEAO.

De son coté, en décalage avec la temporalité du processus de révision de l'ECOWAP, l'UEMOA a adopté en 2014 un nouveau Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PCD-TASAN). Ce programme appelle à un « changement de paradigme » dans le secteur agricole, après avoir dressé un constat d'échec des précédentes approches, dont la mise en œuvre des PNIA. Le rapport provisoire de formulation du programme, qui décrit en détail l'ensemble des projets qui le composent, ne fait pratiquement pas mention du PRIA adopté par la CEDEAO en 2010, bien qu'ils en recouvrent très largement les domaines d'intervention.

Dans ce paysage déjà fortement morcelé, les partenaires au développement ne sont pas souvent source de cohérence, au contraire. L'« ECOWAP Group », censé rassembler les principaux partenaires au développement au niveau régional dans une instance de concertation, n'arrive pas à jouer son rôle fédérateur. La participation s'essouffle (les principaux bailleurs de la région étant largement absents des réunions), et ceux qui participent n'ont pas toujours l'information ni le mandat nécessaire pour engager leurs institutions dans de véritables efforts de coordination.

L'exercice de cartographie des interventions, mené dans le cadre de l'ECOWAP Group, représente bien un premier effort de transparence. Cependant près de 90% des programmes recensés dans la base de donnée en 2013 ne spécifient pas les résultats auxquels l'intervention participe au sein d'un des trois objectifs spécifiques du PRIA, rendant tout effort de coordination difficile au-delà d'un échange d'information. Le travail commun d'analyse permettant d'identifier collectivement les besoins ou d'imaginer des revues ou des instructions communes n'a pas non plus été réalisé. Enfin la cartographie donne une vision très partielle des investissements régionaux car les programmes mis en œuvre sans lien direct avec la CEDEAO n'y sont pas systématiquement recensés. Ce point est symptomatique des faibles liens existants entre l'ECOWAP Group et les autres groupes de partenaires techniques et financiers de la région dans le secteur agricole et alimentaire, que ce soit auprès de l'UEMOA ou du CILSS. Si tous les efforts de coordination et d'alignement des partenaires au développement sont a priori louables, il semble problématique qu'il y ait si peu de coordination entre ces groupes et qu'il n'y ait aucune supervision d'ensemble. Enfin, la cohérence et la légitimité de ces différents groupes sont par ailleurs questionnées lorsque certains des plus gros bailleurs

régionaux comme la Banque mondiale ou la Commission européenne sont représentés au niveau du CILSS, mais ne participent pas ou plus aux réunions de l'ECOWAP Group.

Dans ce paysage institutionnel complexe, certaines initiatives internationales ou initiées par des partenaires au développement ajoutent encore de la confusion, en promouvant de nouveaux espaces de concertation et de programmation. L'engagement par les pays de la CEDEAO à formuler leurs « priorités résilience pays » (PRP) dans le cadre de l'alliance AGIR en est un exemple, la temporalité s'accordant mieux à la programmation du 11ème Fond européen de développement (FED) qu'à la révision à venir des PNIA et du PRIA. Si les pays qui ont produits leurs PRP se sont appuyés sur les dispositifs PNIA et leurs contenus, l'articulation avec les futurs programmes nationaux d'investissement agricole reste floue pour la plupart des acteurs. « L'initiative Sahel » de la Banque mondiale et son Projet régional d'appui au pastoralisme au Sahel, le PRAPS, qui en est une des cinq composantes, fournissent une autre illustration de la difficulté d'aligner les programmes de partenaires au développement avec ceux du PRIA. Le PRAPS incluant deux pays hors de la zone CEDEAO (la Mauritanie et le Tchad) en plus du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso et du Niger, il se réfère à la « Déclaration de Nouakchott » adoptée le 29 octobre 2013 par les 6 chefs d'États et de Gouvernement à l'initiative de la Banque mondiale, un cadre politique largement élaboré pour l'occasion.

Plus largement, la multiplication des plateformes multi-acteurs issues d'initiatives globales ou promues par des bailleurs depuis 2009, censées assurer un dialogue inclusif et l'adhésion des acteurs aux différentes initiatives, interroge sur la réelle volonté des acteurs de s'attaquer au « mille-feuille » de cadres de concertation existant dans la région<sup>1</sup>.

Il est essentiel que le processus de bilan des 10 ans de l'ECOWAP aboutisse à un engagement politique fort et partagé par l'ensemble des acteurs en faveur d'une politique agricole commune et unique dans la région Afrique de l'Ouest. Pour cela, l'ensemble des acteurs régionaux - institutions et organisations régionales, États membres, partenaires au développement, secteur privé et société civile - doivent travailler ensemble à :

- l'adoption d'une politique régionale unique dans le secteur de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition, permettant l'alignement effectif des objectifs et des exercices de programmation des différentes organisations régionales et de l'ensemble des partenaires au développement impliqués dans le secteur ;
- la rationalisation des mandats et des moyens d'intervention des institutions régionales pour permettre la coordination de leurs efforts et la complémentarité de leurs actions pour la mise en œuvre de cette politique commune ;
- le renforcement du dispositif institutionnel régional adopté en 2010 par la CEDEAO et l'alignement de l'ensemble des interventions des partenaires au développement sur ce dispositif pour lui permettre de jouer pleinement son rôle dans le financement et l'exécution des programmes régionaux ;
- la coordination effective des interventions des partenaires au développement par la rationalisation des cadres de concertation existants et la promotion en leur sein de groupes thématiques permettant de progresser sur leur alignement programmatique, institutionnel et financier sur le cadre politique et institutionnel régional.

# INTRODUCTION

Depuis la crise alimentaire de 2008/09, chaque année ou presque a été l'occasion du lancement au niveau international d'une nouvelle initiative sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition. C'est le cas en 2009 de l'Initiative de l'Aquila pour la sécurité alimentaire (AFSI) adoptée au sommet du G8. L'année suivante est lancé le mouvement Scaling Up Nutrition (SUN) aujourd'hui soutenu par 55 pays, ainsi que du Plan d'action pour lutter contre la volatilité des prix du G20 agricole de Paris, soutenant la création de réserves alimentaires d'urgence. En 2012, c'est la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (NASAN) qui est adoptée par le G8 de Camp David, six des dix pays de l'initiative étant uest-africains. Cette même année sont également lancées les alliances sur la résilience (AGIR et SHARE) ainsi que le Défi Faim Zéro promu par le Secrétaire Général des Nations Unies. En 2015 enfin, la déclaration du G7 d'Elmau en juin comprend à nouveau un engagement sur la sécurité alimentaire. En septembre, l'Objectif de développement durable n°2 adopté par les Chefs d'États et de gouvernement pendant l'Assemblée générale des Nations Unies vise à mettre un terme à la faim et à la malnutrition sous toutes leurs formes d'ici 2030.

La majorité de ces initiatives cible directement le continent africain ou y est décliné au niveau de certaines régions ou de groupes de pays. L'Afrique de l'Ouest est bien souvent au premier rang des bénéficiaires. Il est donc indéniable que le secteur de l'agriculture et la sécurité alimentaire, oublié pendant des décennies, est de retour dans les agendas de l'aide internationale. Les États Africains ont de leurs coté réitéré lors du Sommet de l'Union Africaine à Malabo en juin 2014 leur engagement à investir au moins 10% de leurs budgets nationaux à l'agriculture. Enfin à ces cadres et engagements globaux, il faut ajouter les initiatives de nombreux acteurs bilatéraux et multilatéraux sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, chacune mettant en avant le leadership des pays ou institutions régionales et l'alignement et la coordination des interventions des partenaires au développement sur les cadres et politiques existants. Le plus récent exemple des engagements pris par les pays donateurs sur la scène internationale dans ce sens est le « Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées » adopté en octobre 2015 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Son principe 7 intitulé « Renforcer l'adhésion des pays, la participation, la coordination et la collaboration des parties prenantes, ainsi que la responsabilité de rendre compte » détaille ainsi en huit points les mesures nécessaires pour renforcer les politiques nationales et les plateformes multipartites gérées par les pays afin de coordonner et d'harmoniser le soutien apporté par les partenaires au développement.

En Afrique de l'Ouest, la crise alimentaire de 2008/09 et les sommets internationaux consacrés à la relance de l'agriculture et la lutte contre la faim (Sommet mondial de l'alimentation, G8 de l'Aquila) ont été des déclencheurs permettant à la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (la CEDEAO) de donner un nouvel élan à la politique agricole régionale qui avait été lancée en 2005, l'ECOWAP. L'enjeu était de taille puisqu'il consistait à traduire les orientations politiques définies par l'ECOWAP en plans d'action suffisamment fédérateurs pour emmener derrière elle les pays membres, les autres institutions régionales et les partenaires au développement prêts théoriquement à s'aligner sur des cadres d'intervention définis par les autorités nationales et régionales.

Malgré les engagements répétés des partenaires au développement d'investir dans des processus pilotés par les pays et de mettre œuvre des principes d'efficacité de l'aide, la multiplication des initiatives internationales dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire fait peser des tensions importantes sur les acteurs de la région. Toutes ces initiatives ne sont pas porteuses d'une grande cohérence, que ce soit entre elles ou par rapport à l'ECOWAP, concernant le focus prioritaire ou le type de modèle agricole soutenu. Elles sont souvent accompagnées de financements ou d'un espoir de financement, faisant peser un risque de drainant les capacités et les énergies au profit de nouveaux exercices de programmation ou d'autres cadres de concertation.

Ce rapport s'inscrit dans une série de travaux réalisés par Oxfam dans la région Afrique de l'Ouest depuis 2009 sur l'efficacité de l'aide dans le secteur agricole et alimentaire. Le dernier rapport « Coordination et alignement de l'aide : mythe ou réalité ? » publié en 2011, adressait un certain nombre de recommandations concrètes aux partenaires techniques et financiers de la région afin de soutenir au mieux l'opérationnalisation de l'ECOWAP, à travers le renforcement des instances régionales créées pour sa mise en œuvre. L'étude proposait une trajectoire d'alignement progressif des partenaires au développement sur les plans programmatiques, institutionnels, et financiers et des pistes concrètes pour dépasser les blocages politiques et organisationnels à une meilleure coordination.

Quatre années plus tard, ce rapport dresse un certain bilan des réalisations, en se concentrant une nouvelle fois sur les processus et sur la « machinerie », et non sur l'impact final des initiatives mises en place sur le terrain. Il ne cherche pas à juger un programme sur l'importance des financements investis sur une thématique particulière, mais apporte un éclairage sur la *manière* dont ils s'inscrivent dans un cadre existant (programmatique, institutionnel, financier), et dont il contribue à renforcer les institutions régionales afin qu'elles soient en capacité d'élaborer, de mettre en œuvre et de financer des politiques publiques efficaces dans un horizon proche.

# LEADERSHIP, ALIGNEMENT, COORDINATION : DES ENGAGEMENTS CENSÉS STRUCTURER L'ECOWAP

Depuis la Conférence internationale de Monterrey de 2002 sur le financement du développement, les différents Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisés par la communauté internationale ont chaque fois marqué un degré d'engagement supplémentaire en matière de coordination, de leadership et d'alignement de l'aide (voir Annexe 1).

Bien que la Déclaration de Paris en 2005 et le Plan d'Action d'Accra en 2008 n'engagent pas officiellement les partenaires signataires sur les actions qu'ils entreprennent au niveau d'une institutions régionale, ce sont bien ces engagements qui ont structurés le « Pacte Régional pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA », qui a été adopté par l'ensemble des parties-prenantes en novembre 2009 à Abuja<sup>2</sup> dans lequel chaque catégorie d'acteur, représenté par un chef de file au niveau régional, s'engage sur un certain nombre de points particuliers.

Par ce pacte, la CEDEAO réaffirme son leadership régional sur la mise en œuvre de l'ECOWAP. Elle s'engage à mobiliser tous les moyens à sa disposition, notamment financiers, pour assurer l'adhésion des partenaires techniques et financiers (PTF) et s'assurer que l'ensemble des investissements permettent d'atteindre les objectifs des programmes mobilisateurs. De leur coté, les partenaires au développement s'engagent notamment à aligner, harmoniser et coordonner l'ensemble de leurs appuis régionaux relatifs au développement agricole et à la sécurité alimentaire sur les orientations, objectifs, principes, programmes et actions de l'ECOWAP, tout en augmentant leurs appuis à sa mise en œuvre. Afin de permettre la concrétisation de ces engagements, Les deux acteurs s'engagent à mettre en place un mécanisme de coordination et de gestion de l'aide rattaché au dispositif institutionnel et financier de l'ECOWAP.

## Leadership, alignement, coordination : ce que dit le Pacte Régional de 2009

### *Engagements communs de la CEDEAO et des partenaires techniques et financiers*

- 38- Mettre en place un mécanisme de coordination et de gestion de l'aide, dans le cadre du dispositif institutionnel et financier de l'ECOWAP/PDDAA.
- 41- Définir, adopter et mettre en place un mécanisme conjoint de suivi-évaluation des résultats de leur soutien à la politique régionale (produits, effets et impacts).

### *Les engagements de la Commission de la CEDEAO*

- 42- Mobiliser tous les moyens à sa disposition pour atteindre les objectifs spécifiques et les résultats attendus des programmes mobilisateurs, ceux-ci constituant une étape majeure de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA.
- 45- S'assurer que les investissements publics et privés, qui seraient réalisés par des acteurs non signataires du présent pacte, respectent les orientations de l'ECOWAP/PDDAA.
- 48- Cofinancer, à partir des ressources propres de la Commission de la CEDEAO, les programmes mobilisateurs et fédérateurs au minimum de 15% de leur coût global, pour l'ensemble des cinq prochaines années.

50- Rendre compte de l'ensemble des ressources propres et extérieures mobilisées pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA.

***Les engagements des partenaires techniques et financiers***

51- Aligner, harmoniser et coordonner l'ensemble de leurs appuis régionaux relatifs au développement agricole et à la sécurité alimentaire sur les orientations, objectifs, principes, programmes et actions de l'ECOWAP/PDDAA, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et au plan d'action d'Accra.

52- Promouvoir l'efficacité de l'aide régionale à l'agriculture et à la sécurité alimentaire en ligne avec les principes de la Déclaration de Paris et s'assurer que les engagements aux niveaux national, régional et international sont cohérents.

53- Augmenter leurs appuis à la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA.

54- Améliorer la prévisibilité de leur aide, à travers une programmation pluriannuelle des appuis techniques et financiers et favoriser l'établissement de conventions pluriannuelles qui pourront être renégociées afin de tenir compte de l'évolution du contexte.

***Les engagements des organisations professionnelles du secteur agricole***

57- Participer activement aux différents processus de concertation relatifs à la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA.

58- Participer à la mobilisation des ressources financières au profit du développement du secteur agricole.

59- Participer aux activités de suivi-évaluation de l'ECOWAP/PDDAA.

Dans la continuité de la signature du Pacte régional est adopté en 2010 le Programme régional d'investissement agricole (PRIA), structuré autour de trois objectifs spécifiques. Ce programme régional, élaboré en suivant un processus inclusif, doit permettre l'alignement de l'ensemble des intervenants et notamment des partenaires au développement sur des axes et un cadre communs. La mise en place de « task-forces » thématiques au niveau régional a pour objectif d'accélérer sa mise en œuvre, tout en garantissant des cadres d'échange et de coordination de l'ensemble des parties-prenantes. Parmi les plus actives, la task-force sur les réserves régionales de sécurité alimentaire permettra par exemple de produire la stratégie de stockage régionale qui sera adoptée par la CEDEAO, établissant un consensus sur les objectifs, l'ancrage institutionnel, la composition, le fonctionnement de ce nouvel instrument d'intervention régional.

En 2011 sont adoptés les textes réglementaires portant création du dispositif institutionnel régional, composé de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (l'ARAA<sup>3</sup>) et du Fonds régional (le FRAA<sup>4</sup>), complété par le Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation<sup>5</sup> et le Comité inter-département. Dans les textes, ce dispositif est chargé du pilotage, de l'exécution et du financement du PRIA. Conformément à l'esprit des engagements sur l'efficacité de l'aide, le fonds régional, logé à la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC), est censé permettre la mutualisation des fonds de la CEDEAO et des partenaires au développement pour la mise en œuvre du programme régional. Il est cependant prévu que certaines contributions puissent être fléchées, au moins dans un premier temps, afin que les partenaires gardent un certain contrôle sur leur utilisation. Dans ce dispositif, l'ARAA est l'agence responsable du pilotage technique et de la bonne exécution des programmes régionaux. Elle n'a donc pas vocation à mettre en œuvre des projets, mais à piloter la mise en œuvre de financements mutualisés, à travers différents instruments financiers liés au fonds régional : appels à projets, subvention d'acteurs ou d'actions particulières, déploiement de la réserve régionale de sécurité alimentaire etc.

Enfin, du coté des partenaires au développement, « l'ECOWAP group » est créé en avril 2010 sous l'impulsion de la coopération espagnole. Ce groupe est censé rassembler les principaux partenaires au développement au niveau régional afin de soutenir la mise en œuvre de la politique agricoles grâce à une meilleure coordination, à l'harmonisation et l'alignement de l'aide au secteur<sup>6</sup>.

En 2011, tout est donc théoriquement en place pour permettre une opérationnalisation des programmes constituant l'ECOWAP, tout en construisant ou renforçant de manière concertée des institutions régionales au niveau de la CEDEAO, afin qu'elles soient capables de piloter la mise en œuvre de la politique agricole commune. En pratique, la concrétisation de ce dispositif va se révéler difficile et complexe, la CEDEAO comme de nombreux partenaires au développement n'investissant pas autant que nécessaire dans les instances nouvellement créées.

## LES FAIBLES CAPACITÉS D'ENTRAINEMENT DES INSTANCES CHARGÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ECOWAP

Alors qu'en 2009 le contexte semblait favorable à l'émergence de l'ECOWAP comme le principal pôle de convergence des efforts dans l'agriculture et la sécurité alimentaire, la CEDEAO ayant fédéré la grande majorité des partenaires au développement derrière sa politique, le constat est aujourd'hui bien moins tranché. Le dispositif institutionnel peine en effet à monter en puissance et le groupe de partenaires au développement, constitué pour appuyer sa mise en œuvre, semble chercher son rôle et avoir du mal à s'imposer comme cadre de concertation.

### **Un dispositif institutionnel qui peine à décoller**

Le déséquilibre persistant des apports techniques et financiers des partenaires au développement par rapport à ceux de la CEDEAO limite fortement sa capacité à faire évoluer les modes d'intervention des bailleurs de fonds. La CEDEAO est loin aujourd'hui d'exercer le leadership qu'elle prétendait avoir dans la région sur les questions agricoles et alimentaires.

### **Des contraintes financières et techniques persistantes qui nuisent au leadership de la CEDEAO**

Malgré les annonces répétées, les fonds propres annoncés par la CEDEAO pour mettre en œuvre les programmes ou permettre le fonctionnement du dispositif institutionnel ne sont que très peu déboursés. Les graves crises sécuritaires et humanitaires au Sahel (notamment au Mali et au Nigeria) et dans les pays côtiers (avec l'épidémie d'Ebola) grèvent le budget des Commissions depuis plusieurs années. De ce fait les dépenses d'investissement liés à la mise en œuvre du PRIA ont été réalisées quasi-exclusivement sur des financements des partenaires au développement, fonds qui financent également une partie importante des dépenses de fonctionnement et de personnel de la Direction de l'agriculture et de l'ARAA. La CEDEAO est ainsi revenue sur l'ensemble des 80 millions de dollars d'engagements qu'elle avait pris sur le financement des programmes en 2014 et le fonds régional est resté jusqu'ici inexistant.

Au-delà même des financements, certains partenaires critiquent la faiblesse des ressources humaines ou techniques impliquées dans la planification globale ou dédiées à des projets particuliers qu'elle est censée gérer. Selon certains observateurs, la faible capacité technique du personnel de la CEDEAO explique notamment l'absence de travail réalisé pour décliner le PRIA en plans opérationnels annuels, pourtant nécessaires à la réalisation d'exercices de planification communs et à un meilleur alignement des partenaires au développement sur les objectifs spécifiques du PRIA.

Comme le soulignait à juste titre le Mémorandum de la CEDEAO relatif au bilan des activités réalisées en 2011-12 : « le passage de multiples programmes et projets à une approche intégrée au sein d'une politique cohérente est un exercice d'une extrême complexité ». Sans miser elle même dans les instances qu'elle crée, la mise en œuvre de l'ECOWAP reprend le chemin de projets gérés par les bailleurs de fonds, avec les difficultés associées à la coordination de multiples interventions. Cette situation questionne également la volonté de nombreux partenaires au développement à faire évoluer la situation, car un nombre restreint est engagé au renforcement des instances de la CEDEAO, en particulier de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, les autres préférant les contourner.

## **Le démarrage de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, un facteur de leadership et de coordination accru ?**

Un des objectifs de la création de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (ARAA), s'il n'était pas officiel, était de s'affranchir des lourdeurs administratives qui pèsent sur la CEDEAO. L'agence devait disposer de suffisamment d'autonomie et de rigueur administrative et financière pour permettre aux partenaires au développement de travailler par son intermédiaire avec la CEDEAO. Pourtant à ce jour, peu de partenaires au développement ont fait le choix de soutenir ou de mettre en œuvre des programmes supervisés par l'ARAA. La grande majorité des financements des bailleurs de fonds restent mis en œuvre à travers d'autres institutions ou organisations régionales, sans forcément de liens ni de supervision assurée par la Direction de l'Agriculture de la CEDEAO et l'ARAA, voire directement à travers des unités de projets autonomes.

Le diagnostic assez largement partagé par les partenaires au développement est que ni la CEDEAO, ni la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (qui héberge le fonds régional), ni l'ARAA n'offrent aujourd'hui les garanties suffisantes pour gérer des fonds par rapport aux standards internationaux de transparence et de contrôle des flux de financements. Elles ne disposent pas non plus encore du personnel ni des capacités techniques et administratives suffisantes pour gérer ou superviser des projets d'envergure. L'autonomie de l'ARAA vis à vis de la Commission est également questionnée par de nombreux partenaires au développement, sur le plan politique comme sur le plan administratif et financier, le Directeur Exécutif de l'ARAA ne disposant d'une délégation de signature que sur des faibles montants financiers.

Il est indéniable que les projets dont la maîtrise d'ouvrage ou l'exécution reposent sur l'ARAA (Réserve régionale, PASANAO, projets de l'AECID) font face à d'importants retards voire parfois d'importantes difficultés. Ou alors, comme c'est le cas du Programme d'appui à la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest (PASANAO) financés par l'AFD, c'est en conservant une équipe de projet logée au sein de l'ARAA que le projet parvient mettre en œuvre des activités dans les délais prévus. A contrario, le projet de Réserve régionale de sécurité alimentaire (RRSA) illustre les

difficultés et les tensions importantes auxquelles est soumis un programme régional d'envergure dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la CEDEAO.

### **La Réserve régionale de sécurité alimentaire (RRSA) : pertinence de l'instrument, difficulté de mise en œuvre**

Le projet de Réserve régionale de sécurité alimentaire donne à la CEDEAO des moyens d'action directs pour agir sur la dimension régionale de l'insécurité alimentaire en s'appuyant et renforçant les dispositifs d'alerte existants. Cet outil d'intervention régional est construit pour être complémentaire aux actions nationales, tout en créant de fortes incitations à la coordination des interventions aux différents niveaux. Ce projet est de ce point de vue porteur de cohérence et d'intégration régionale. C'est aussi de loin le plus gros programme logé au sein de l'agence régionale. Il a donc un potentiel structurant pour le développement de l'agence et de l'architecture régionale, la réserve financière devant être hébergée par le fonds régional.

Malheureusement, à la fois du fait d'un montage institutionnel complexe<sup>7</sup>, d'un déficit de capacités techniques et humaines au sein de l'ARAA et de la commission de l'agriculture, d'un désengagement financier de la CEDEAO, d'enjeux de pouvoir et de lourdeurs de procédures que ce soit du côté des partenaires ou de la CEDEAO, le projet a pris un retard important. Alors que l'étude de faisabilité a été adoptée fin 2012 par les instances statutaires de la CEDEAO, tout est encore suspendu fin 2015 à la prise de service du personnel de la réserve.

Ces délais, résultat du cumul des faibles capacités et des procédures de la CEDEAO comme des bailleurs de fonds, font peser un risque réel sur la poursuite du projet et notamment sur la capacité à mobiliser des financements de manière pérenne. Cela est d'autant plus problématique que la CEDEAO n'a finalement pas mobilisé les 24 millions de dollars de co-financements qui avaient été annoncés. La stratégie de stockage régionale adoptée par la CEDEAO repose aujourd'hui entièrement sur le projet financé par la Commission européenne (56 millions d'euros). Cette situation fait peser des risques d'une part sur la durabilité du projet, d'autre part le risque de subir les contraintes des bailleurs internationaux, que ce soit sur les procédures utilisées ou sur le recrutement de l'équipe de la réserve, qui dépendra de financements extérieurs. Enfin plus largement c'est la capacité de l'agence régionale à convaincre les partenaires au développement qui est en jeu.

En termes de fonctionnement, l'USAID, l'AECID et l'AFD ont jusqu'à récemment financé l'ensemble du personnel actuel de l'ARAA (du poste de Directeur exécutif, au comptable, passant par les experts techniques), la CEDEAO s'étant engagée à prendre le relais après quelques années de financement extérieur. Si cette étape est peut-être nécessaire, certains observateurs regrettent que les partenaires au développement et la CEDEAO n'aient pas élaboré conjointement un plan de renforcement des capacités de l'ARAA, définissant des objectifs à moyen terme et auxquels les partenaires de la CEDEAO pourraient contribuer sur la durée afin de construire les capacités de gestion nécessaire à l'essor de l'agence. Sans un tel plan partagé, le risque est de voir les partenaires financer en priorité des postes répondant à des besoins à court terme de mise en œuvre de leurs projets, sans pour autant permettre de renforcer les capacités de planification globales, nécessaires au pilotage de la politique dans son ensemble.

Un petit pool de partenaires au développement tente tout de même d'exploiter au maximum les marges de manœuvre de leurs procédures pour travailler au renforcement du leadership et des capacités de l'ARAA. C'est le cas par exemple de la coopération espagnole dans le cadre du projet de promotion des filets sociaux, qui a été monté avec le souci de reproduire au plus proche le fonctionnement qui devrait prévaloir avec le fonds régional. Les fonds du projet sont ainsi logés sur un compte de la CEDEAO et un accord est signé pour le transfert de fonds dans un compte géré par l'ARAA, sur la base des

besoin budgétisés pour la mise en œuvre du projet (par exemple pour le financement des appels à projet ou un appui spécifique au fonctionnement).

#### **La tenue de comités de pilotage communs, premiers signes de coordination opérationnelle**

Fin février 2015 à Lomé, la CEDEAO a pris l'initiative avec certains bailleurs de réunir des comités de pilotage conjoints des programmes de l'AECID sur les filets sociaux, du programme d'appui à la sécurité alimentaire de l'AFD (PASANAO) et de la Réserve alimentaire régionale de sécurité alimentaire. Cet exercice a permis la revue commune des activités en cours, de rationaliser le pilotage, d'améliorer la coordination entre les projets et la programmation globale et ainsi d'éviter les redondances et les risques de double financement.

Ces journées ont été suivies de la tenue du comité d'orientation annuel de l'ARAA, qui permet un échange entre la CEDEAO et ses principaux partenaires sur le déploiement de l'ARAA et dans une certaine mesure d'harmoniser quelque peu les pratiques.

Il faut noter enfin que, selon les protagonistes, la proximité géographique des projets de l'AECID et de l'AFD (qui partagent les mêmes bureaux) permet un partage d'information informel et une certaine harmonisation des pratiques. Cela a par exemple permis de déterminer des procédures communes pour les appels à projets qui ont récemment été lancés par chacun des projets. Le critère d'évaluation de cet effort d'harmonisation : de l'extérieur, les personnes commencent à confondre les deux projets...

Il faut rappeler cependant que l'ARAA n'avait pas vocation à superviser des projets, mais à piloter la mise en œuvre de financements mutualisés au sein du fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation (FRAA). En l'absence de ce fonds, chaque partenaire au développement continue d'intervenir en mode projet. L'ARAA se retrouve donc de facto dans un rôle de supervision de projets, au lieu du rôle de maîtrise d'ouvrage de l'ECOWAP comme cela était prévu. Si cette situation est qualifiée de situation de transition par certains partenaires supportant l'ARAA, considérant que l'agence doit progressivement acquérir de l'expérience en gestion de projet avant d'en assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée, d'autres observateurs craignent que cette situation ne se pérennise, permettant ainsi aux partenaires au développement de conserver une approche projet tout en travaillant plus directement avec la CEDEAO.

## **L'« ECOWAP GROUP » A DU MAL À CONVAINCRE**

Constitué en 2010 sous l'impulsion de la coopération espagnole, ce groupe a été salué au démarrage comme une initiative utile et novatrice sur le continent. Une de ses réalisations majeures a été le développement d'une base de donnée des projets et programmes financés au niveau régional dans le secteur de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Son fonctionnement et ses résultats sont cependant aujourd'hui questionnés sur plusieurs points :

- La participation s'essouffle : les plus importants bailleurs de la région (Commission européenne, Banque mondiale) sont absents des réunions et le groupe est aujourd'hui bien plus réduit qu'à son démarrage. Si des questions organisationnelles expliquent en partie cette désaffection (certains bailleurs n'ayant pas de représentation régionale au Nigeria ou de compétences spécifiques mobilisables sur le sujet), ces justifications illustrent également la faible priorité donnée aux questions de coordination.

- La participation n'est pas institutionnalisée : le niveau d'investissement des partenaires au développement dans les exercices de coordination dépend avant tout des personnes au sein des institutions. De ce point de vue le turn-over du personnel au sein des institutions de coopération ne facilite pas un investissement sur la durée, les personnes ayant participé à la phase de démarrage étant toujours plus investies que leurs successeurs.
- Des mandats insuffisants : au-delà de la participation se pose la question du degré d'information, de connaissance et du mandat dont disposent les participants pour prendre des décisions engageant leur organisation. Bien souvent les décisions importantes en termes de transparence, de coordination ou d'alignement (notamment des exercices de diagnostic ou de programmation commune), dépendent des sièges, dont le personnel ne se déplace que rarement aux réunions du groupe.
- Un besoin de responsabiliser d'autres partenaires au développement en faisant tourner l'animation et le secrétariat : si le rôle moteur de la coopération espagnole a largement été salué, ainsi que ses efforts pour assurer la coordination et le secrétariat du groupe, le manque de roulement du chef de file jusqu'ici est critiqué, ne permettant pas de mettre un autre partenaire devant la responsabilité de coordination au niveau régional. Pourtant il semble qu'à ce jour, aucun partenaire ne se soit montré intéressé pour prendre le relais de la coordination.

L'exercice de cartographie des interventions réalisé dans le cadre de l'ECOWAP Group peut être considéré comme un premier effort de transparence important et nécessaire pour progresser en termes de coordination et d'alignement sur un programme commun. Cependant ce travail est resté inachevé :

- Le mandat du groupe et le périmètre des projets pris en compte sont insuffisants : un grand nombre de programmes ou d'initiatives sont mis en œuvre dans la région sans lien direct avec la CEDEAO et ne sont pas systématiquement recensés dans la base de donnée, ce qui donne une vision très partielle des investissements mis en œuvre au niveau régional.
- Un faible niveau de détail : sur les 97 interventions répertoriées dans la base de donnée mise à jour en avril 2013, près de 90% ne spécifient pas les résultats auxquels l'intervention participe au sein d'un des 3 objectifs spécifiques du PRIA, rendant impossible tout effort de coordination au-delà d'un échange d'information. La plupart des projets ne sont développés que sur quelques pays de l'espace CEDEAO ; parfois la liste de ces pays n'est même pas spécifiée.
- Un manque d'analyse des données collectées : il n'y a pas eu de véritable travail commun d'analyse de la base de donnée réalisé, permettant d'identifier collectivement les gaps ou d'imaginer des revues ou instructions communes.
- Un manque de mise à jour du processus : il semble que la base de donnée n'est pas été mise à jour de manière régulière, ne donnant donc qu'un instantané là où un effort de coordination véritable nécessiterait un processus alimenté régulièrement. Il est indéniable qu'un tel travail est laborieux et que les ressources humaines et financières dédiées à ce travail ont été sans doute insuffisantes. Trouver les données dans chaque agence ou délégation régionale des partenaires au développement peut s'avérer difficile, la vision d'ensemble n'existant parfois qu'au niveau du siège de chaque bailleur, certains étant parfois peu intéressés au travail de coordination.

Le groupe régional avait l'ambition de fédérer l'ensemble des acteurs et des interventions contribuant à la mise en œuvre de l'ECOWAP. Il était de ce point de vue porteur en théorie d'une certaine rationalisation des espaces de concertation existant au niveau régional.

Aujourd'hui cependant, l'ECOWAP Group semble davantage être considéré comme « le groupe de partenaires de la CEDEAO », au même titre qu'il existe un groupe de partenaires constitué autour d'autres organisations régionales. Qui plus est, l'ECOWAP Group a toutes les chances de rester peu fonctionnel tant que une partie importante de projets sont financés directement auprès d'autres institutions régionales, sans lien avec la CEDEAO, autrement dit tant les enjeux de financement se trouvent ailleurs.

## UNE POLITIQUE RÉGIONALE QUI RESTE TRÈS MORCELÉE

Parallèlement aux difficultés rencontrées par les instances rattachées à la CEDEAO pour l'opérationnalisation de l'ECOWAP, les autres institutions régionales actives dans le secteur connaissent un nouvel essor. La région est ainsi morcelée en trois pôles – la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS – actifs tant dans la prescription d'orientations politiques que dans la captation et la mise en œuvre des financements des PTF en matière d'agriculture, de sécurité alimentaire et de nutrition :

Dans ce paysage institutionnel morcelé les partenaires au développement au lieu d'être facteur de rationalisation contribuent trop souvent à le complexifier. Certains s'appuient sur une institution ou une autre en fonction de leurs besoins et de leurs stratégies opérationnelles, d'autres promeuvent de nouveaux cadres d'intervention ou ce qui revient à peu près au même, à d'autres exercices de programmation au sein des dispositifs existants.

## TROIS PÔLES RÉGIONAUX EN CONCURRENCE

La CEDEAO et l'UEMOA étant deux organisations d'intégration régionale, les programmes agricoles et alimentaires qu'elles adoptent ont une légitimité équivalente pour leurs huit membres commun. Il est donc impératif qu'une coordination des règlementations, des stratégies et des plans d'action sectoriels existent dans les faits pour éviter une paralysie de l'action. Bien que n'étant pas une organisation d'intégration régionale, le CILSS dispose d'instances de gouvernance très proches (un conseil des Chefs d'États et de Gouvernement et un conseil des Ministres), d'un périmètre d'action spécifique<sup>8</sup> et d'un programme de travail qui lui est propre. Le CILSS est d'ailleurs la première des trois institutions à avoir produit un cadre stratégique de lutte contre l'insécurité alimentaire dans la région en 2000, avant la Politique agricole de l'UEMOA (PAU), adoptée en 2001 et l'ECOWAP de la CEDEAO adoptée en 2005.

## CILSS-CEDEAO : une feuille de route inachevée

Les grandes lignes du rapprochement entre le CILSS et la CEDEAO ont été entérinées en 2006 avec la signature du protocole d'accord faisant du CILSS le « bras technique » de la CEDEAO. Ce scénario, largement soutenu par les partenaires du CILSS, est adopté par la conférence des Chefs d'États et de Gouvernement, qui demande à l'institution « d'entreprendre les démarches nécessaires en direction de la CEDEAO dans la perspective de faire du CILSS une institution spécialisée en matière de développement rural et de lutte contre la désertification, gestion des ressources naturelles et changement climatique à la disposition des organisations d'intégration interafricaines, tout en préservant son identité, son autonomie et sa spécificité »<sup>9</sup>. Cette formulation ainsi que la composition du CILSS, dont deux membres historiques ne sont pas membres de la CEDEAO (le Tchad et la Mauritanie), explique en grande partie les difficultés du rapprochement institutionnel. En effet, d'un côté le CILSS joue le rôle de « bras technique » de la CEDEAO lorsque cela lui est demandé, mais préserve ses capacités d'action « autonomes » pour servir ses États membres hors CEDEAO. Le Plan stratégique 2020 du CILSS exprime d'ailleurs de fortes ambitions, puisqu'il s'agit pour l'institution de développer « un rôle central » (...) « non seulement dans la conception des politiques, mais également dans la mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire et de développement durable à l'échelle régionale et au plan national » (...) amenant le CILSS à devenir « l'appui privilégié des partenaires au développement et des États ». Poursuivant cette logique, le plan stratégique identifie la concurrence avec les autres Organisations Inter Gouvernementales comme un des « principaux défis » à relever par le CILSS, impliquant pour l'institution de « rétablir, consolider et défendre son leadership »<sup>10</sup>. Des dispositions qui se prêtent mal à la coordination.

Cette situation est largement entretenue par les partenaires au développement. Si ces derniers rappellent régulièrement au CILSS, par la voix de leur chef de fil, l'importance du rapprochement avec la CEDEAO, la lenteur de ce rapprochement ne remet pas en question leurs appuis financiers, au contraire. En 2015, le représentant de l'USAID, actuel chef de file des PTF du CILSS rappelait la situation financière précaire du CILSS, dont 94% du budget 2015 est pris en charge par les partenaires<sup>11</sup>... tout en annonçant la même année le passage de l'USAID à un financement quinquennal pour faciliter la mise en œuvre du programme de travail du CILSS. Lors d'une récente interview, le Secrétaire Exécutif du CILSS soulignait d'ailleurs que si le CILSS a connu il y a quelques temps certaines difficultés, l'institution « depuis deux ans est en train de prendre un essor très important, surtout avec l'entrée en jeu de la Banque mondiale, de la BAD, de la BID et avec les amis traditionnels que sont l'UE, l'USAID, la Coopération française, le Canada et la coopération technique de la FAO »<sup>12</sup>.

Plusieurs facteurs semblent se conjuguer pour expliquer cette situation. Les réformes internes au CILSS et les efforts pour assurer le remboursement des arriérés de cotisation de plusieurs pays membres, ont certainement permis de rendre l'institution plus attractive. Il semble cependant que certaines agences de coopération ou banques de développement aient des considérations plus pragmatiques, s'appuyant sur le CILSS pour ne pas dépendre directement de la CEDEAO ou du cadre de l'ECOWAP, exécutant ainsi leurs financements avec de moindres contraintes d'alignement et d'harmonisation. Beaucoup maintiennent donc un double discours, déplorant les doublons existants entre le CILSS et les autres institutions régionales et le manque d'efficacité que cette situation peut représenter... tout en engageant toujours plus de fonds via le CILSS.

## **UEMOA-CEDEAO : un discours sur la convergence, mais une faible concrétisation**

Malgré la création du cadre de concertation UEMOA-CEDEAO sur l'agriculture – un dispositif relativement institutionnalisé – l'adoption récente par l'UEMOA de son « Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l'espace UEMOA » (PCD-TASAN), illustre les difficultés de coordination qui persistent. Selon le rapport provisoire<sup>13</sup>, la formulation du programme est basée sur l'analyse des précédentes initiatives dans le secteur, y compris des PNIA. Sa conclusion est sans appel : « les faiblesses des politiques et stratégies mises en œuvre (jusqu'ici) (...) expliquent les faibles performances enregistrées en matière de développement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle ». Le PCD-TASAN propose donc un « changement de paradigme », promouvant un nouveau concept d'agrégation des petites exploitations agricoles familiales afin d'améliorer leur intégration dans les filières agricoles.

Ce rapport provisoire décrit en détail l'ensemble des programmes et des projets qui le composent, ainsi que les activités et les résultats attendus sur chacun. Or ces programmes ne font pratiquement pas mention des programmes mobilisateurs du PRIA adopté par la CEDEAO, bien qu'ils en recouvrent très largement les domaines d'intervention. Sur certains projets, l'approche développée est même parfois contradictoire avec celle de la CEDEAO. C'est le cas sur un sujet phare du programme régional de la CEDEAO. Après avoir listé les différentes initiatives de stockage envisagées ou existantes au niveau régional, le document conclu à l'intérêt, pour participer à la stratégie régionale de stockage de sécurité, de financer... l'initiative PREPARE<sup>14</sup>, c'est à dire une autre initiative que celle de la CEDEAO. Le document précise que « en raison du niveau de préparation et du coût relativement bas de ce projet par rapport à la mise en place de la réserve régionale, la Commission va donner la priorité à l'initiative PREPARE qui a fait l'objet d'une étude de faisabilité avec une analyse coût-bénéfice ». Pour corser le tout, il semblerait que le PCD-TASAN ait été élaboré avec l'appui de la FAO dans le cadre du projet Faim Zéro mis en œuvre par la CEDEAO. C'est donc avec des financements alloués à la CEDEAO que la FAO soutient un projet allant à l'encontre du projet de stockage porté par les trois institutions de la région, la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS étant alliés dans les organes de gouvernance de la RRS.

## **LA MULTITUDE DE CADRES DE COORDINATION NUIT À LEUR EFFICACITÉ**

Conséquence du nombre important d'institutions régionales mais aussi des nombreuses initiatives globales lancées sur les questions de développement agricole et de sécurité alimentaire, les réseaux multi-acteurs et les instances de dialogue et de concertation se sont multipliées dans la région.

### **À chacun son groupe de partenaire au développement ?**

De nombreux partenaires techniques et financiers (PTF) qui apportent un support aux institutions ou organisations régionales tels que l'UEMOA, le CILSS ou le CORAF, sont également réunis au sein de « groupes de PTF », permettant de porter des positions communes vis à vis des pays membres ou des instances de direction des ces organisations.

Ainsi par exemple le groupe de partenaires du CILSS, basé à Ouagadougou au Burkina Faso, se réunit plusieurs fois par an pour discuter des grands enjeux sur la mise en œuvre des programmes ou sur les orientations du CILSS. Sous l'égide du chef de file, position assurée aujourd'hui par le représentant de l'USAID, ce groupe permet de travailler des positions communes et coordonnées vis à vis des pays membres et des instances de direction du CILSS.

Si ces efforts de coordination et d'alignement sont a priori louables, ils semblent cependant problématique qu'il y ait si peu de coordination entre ces groupes et qu'il n'y ait aucune supervision d'ensemble assurée par l'ECOWAP Group. Cela semble encore plus vrai lorsque certaines institutions, comme c'est le cas du CILSS, sont censées agir comme « bras techniques » de la CEDEAO pour la mise en œuvre de l'ECOWAP. Par ailleurs, le fait que certains des plus gros bailleurs régionaux comme la Banque mondiale ou la Commission européenne, qui ne sont pas représentés dans l'ECOWAP Group, le soient par exemple dans le groupe de partenaire du CILSS, pose à la fois une question de cohérence et de légitimité des différents groupes de coordination.

Plus largement, la multiplication des plateformes multi-acteurs issues d'initiatives globales ou promues par des bailleurs depuis 2009, censées assurer un dialogue inclusif et l'adhésion des acteurs aux différentes initiatives, interroge sur la réelle volonté des acteurs de s'attaquer au « mille-feuille » de cadres de concertation existant dans la région, pourtant souvent déploré.

## **Un foisonnement d'initiatives sur la résilience, hors du cadre de l'ECOWAP**

La problématique de la résilience reflète largement la confusion et la difficulté de coordination des différentes initiatives régionales. En schématisant, trois pôles sont porteurs de projets et programmes sur le sujet, dont un seulement s'inscrit dans le cadre de l'ECOWAP. Les promoteurs des initiatives résilience s'appuient d'ailleurs bien souvent sur l'aspect multisectoriel du concept de résilience pour s'émanciper du cadre de l'ECOWAP, alors considérée uniquement sous son angle d'investissement agricole.

Un premier pôle est constitué de l'alliance AGIR qui depuis son lancement a pour ambition de devenir le réceptacle de l'ensemble des initiatives en matière de résilience, en définissant un objectif commun d'éradication de la faim dans 20 ans. Au niveau régional, les membres d'AGIR sont réunis au sein du RPCA, le Réseau de prévention des crises alimentaires, animé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) de l'OCDE. Cette plateforme a été choisi comme espace de concertation pour fédérer le plus grand nombre d'acteurs possible et pour pouvoir se reposer sur ses rencontres régulières et bien institutionnalisées pour favoriser la concertation. La Commission européenne reste de loin le partenaire le plus actif au sein d'AGIR, avec certains pays membres. Hors de l'UE, la coopération américaine, l'USAID est également un membre important de l'alliance, tout en soutenant également d'autres plateformes comme le G5, qui cherche à affirmer un certain leadership sur les questions de résilience ou l'alliance ouest-africaine « Climate Smart Agriculture », à l'initiative du Hub Rural sur financement de l'USAID.

Un deuxième pôle d'initiatives sur la résilience est constitué des trois banques de développement (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque islamique de développement), qui développent toutes trois d'importants programmes multi-pays promouvant la résilience dans les pays sahéliens. Toutes trois s'appuient sur le CILSS pour porter leurs programmes respectifs, tout en conservant un certain niveau

d'autonomie par rapport à l'institution, et sans être fortement coordonnés entre elles. Si la Banque mondiale partage de l'information sur ses activités avec les membres d'AGIR et est représentée aux principales réunions, la banque ne semble pas montrer une réelle volonté de coordination avec AGIR. Elle finance pourtant un programme de 248 millions de dollars sur la promotion de la résilience dans le domaine du pastoralisme dans 6 pays sahéliens, ainsi qu'un important programme de promotion de l'irrigation. Elle est également un partenaire très important sur les filets sociaux dans de nombreux pays de la région. Concernant la Banque africaine de développement et la Banque islamique de développement, elles restent largement absentes d'AGIR, malgré l'importance de leurs programmes au Sahel. Le financement du premier projet de la BAD a été approuvé en octobre 2014 pour un montant de 120 milliards de FCFA, sous l'égide du CILSS<sup>15</sup>.

Un troisième pôle d'initiative, plus centré sur la sécurité alimentaire, pourrait être appelé le « pôle de Lomé ». Il regroupe des initiatives qui ne sont pas forcément coordonnées entre elles, mais qui découlent de stratégies ou d'institutions de la CEDEAO. Il s'agit d'un coté d'un programme de l'AECID et d'un programme de l'AFD (le PASANAO) qui développent des appels à projets sur la promotion des filets sociaux dans la région. Ces deux projets s'inscrivent dans le Programme Régional d'appui aux programmes de filets de sécurité sociaux (PRAFISS) adopté en 2013, et sont logés au sein de l'ARAA. Si les deux projets échangent de l'information et coordonnent de manière croissante leurs interventions, ils ont peu de lien avec le processus de priorisation lancé par AGIR, ni avec la Banque Mondiale ou avec les autres banques de développement. Ils n'ont pas non plus beaucoup de liens avec un troisième projet logé à Lomé et mis en œuvre par la FAO : le projet Faim Zéro, qui découle de la stratégie du même nom de la CEDEAO adoptée en 2012 et qui s'est fixé un objectif d'élimination de la faim d'ici à 2025. Cet objectif est conforme à la note d'orientation stratégique de la CEDEAO mais diffère des horizons fixés par AGIR d'élimination de la faim en 2032.

Les réflexions en cours sur l'opportunité de créer une task-force sur la question des filets sociaux pose clairement la question de l'espace de dialogue et de concertation qui serait le plus légitime et efficace pour coordonner les interventions sur ce sujet entre une task-force, les réunions du RPCA, le groupe de PTF du CILSS ou l'ECOWAP Group. Il semble en tout cas pour le moment qu'aucune de ces structures n'ait pas réussi à s'attaquer au mille-feuille des programmes et de cadres promouvant la résilience ou un de ses piliers.

## QUAND LES BAILLEURS CRÉENT LEURS PROPRES CADRES D'INTERVENTION

Comme le souligne en entretien le responsable d'un partenaire au développement, la question de la temporalité des exercices de programmation budgétaire est toujours un problème : la programmation d'un bailleur n'est pas calée sur celle de la CEDEAO, mais ne l'est pas plus sur celle des autres partenaires... et pourtant chacun a bien besoin d'un cadre pour ses interventions.

Le processus de construction de l'alliance AGIR impulsée par la Commission européenne ou la formulation du Projet régional d'appui au pastoralisme au Sahel (PRAPS) de la Banque mondiale illustrent bien ces difficultés même s'ils n'en sont pas les seuls exemples.

## **La formulation des « priorités résilience pays » : un exercice qui s'apparente fortement à une nouvelle programmation**

AGIR est présentée dans les documents de référence de l'alliance comme une initiative des institutions régionales, la CEDEAO et l'UEMOA en ayant le leadership politique et le CILSS le portage technique. Cependant, il est indéniable que la Commission européenne a joué un rôle indispensable à son lancement. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la Communication de la Commission au Parlement européen d'octobre 2012 « L'approche de l'UE sur la résilience »<sup>16</sup>, qui consacre un chapitre intitulé « Agir Sahel: l'Alliance globale pour l'initiative résilience de l'UE », avant le lancement officiel la signature de la « Déclaration de Ouagadougou » en décembre de la même année. La Commission européenne insiste dans ce document sur la nécessité de construire l'initiative en « s'appuyant sur les stratégies régionales existantes et les renforçant ». Une étape importante pour cela a été que la CEDEAO intègre l'initiative AGIR dans le cadre de sa stratégie « Faim Zéro » adoptée en 2012, permettant en effet qu'AGIR ne se développe à côté de l'ECOWAP et des PNIA au niveau national. Cela n'empêchera pas cependant que les deux initiatives fixent des objectifs différents d'éradication de la faim dans la région, l'horizon d'AGIR étant fixé à 2032 lorsque celui de la stratégie Faim zéro de la CEDEAO est fixé à 2020. Par ailleurs, le périmètre géographique d'AGIR dépasse celui de la région puisque l'alliance intègre la Mauritanie et le Tchad en plus des quinze pays membres de la CEDEAO.

Pour de nombreux observateurs dans la région, la promotion de l'alliance AGIR par la Commission européenne avait surtout comme objectif de lui permettre de réinvestir le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, duquel elle était jusqu'ici largement absente au niveau régional comme des pays en prenant une place centrale dans la coordination des actions. D'autres préoccupations internes sont également régulièrement soulignées, comme la nécessité de mieux coordonner les actions d'aide humanitaire et de développement de la Commission européenne dans la région, portées respectivement par ECHO et DEVCO. Ou simplement la volonté de ne pas reposer directement sur le cadre politique de l'ECOWAP pour mettre en œuvre ses interventions, la Commission européenne n'étant pas à l'aise avec certaines positions portées dans ce cadre par la CEDEAO comme l'objectif de souveraineté alimentaire et la protection tarifaire qui en découle.

Bien que la Commission européenne s'en défende, l'engagement par les pays de la CEDEAO à formuler leurs « priorités résilience pays » (PRP) ressemble fort à un exercice de programmation. Il s'accorde par ailleurs mieux la temporalité de la programmation du 11<sup>ème</sup> Fond européen de développement (FED), principal instrument d'intervention de la Commission européenne dans la région, qu'à la révision à venir des PNIA et du PRIA suite au processus ECOWAP+10. L'horizon d'AGIR étant fixé à 20 ans, l'initiative a donc été découpée en programmes quinquennaux. Le processus de formulation des PRP a été défini par l'alliance, chaque pays étant censés suivre une méthodologie commune tout en l'adaptant à ses spécificités. La méthodologie proposée implique la désignation d'une plateforme multisectorielle et multi-acteurs, responsable du pilotage du processus de révision des politiques et des programmes existants. Le résultat final doit prendre la forme de plans prioritaires, assortis de budgets qui devront être mobilisés par les États, avec l'aide des partenaires au développement.

Seize des dix-sept pays sahéliens et ouest africains sont aujourd'hui engagés dans le processus de formulation de leurs priorités résilience pays<sup>17</sup> et la Commission européenne est le principal bailleur de l'initiative, puisque quatorze des quinze pays de la CEDEAO ont intégré la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans leurs secteurs de

concentration de leurs programmations indicatives nationales (PIN). Une enveloppe budgétaire conséquente y est par ailleurs consacrée dans le programme indicatif régional du FED. Si les pays qui ont produits leurs PRP se sont appuyés sur les dispositifs PNIA et sur le contenu des programmes, en essayant de combler les manques en termes de résilience, l'articulation avec les futurs programmes nationaux d'investissement agricole reste floue pour la plupart des acteurs.

## **La multiplication de cadres d'intervention sur le Sahel : une nouvelle couche au mille-feuille ?**

Une récente note de l'ECDPM<sup>18</sup> soulignait que la forte mobilisation de la communauté internationale autour de la situation politique, sécuritaire et humanitaire dans le Sahel avait eu comme point de départ pour beaucoup d'acteur l'élaboration de « stratégies Sahel », dans lesquels sont établis des liens directs entre sécurité, résilience et développement. Selon l'ECDPM, qui a analysé dans cette note les initiatives et stratégies Sahel de onze organisations multilatérales intervenant dans la région « si l'ampleur de la mobilisation est à saluer (...) elle soulève néanmoins la question de la coordination pour assurer une meilleure réalisation des programmes », chaque acteur concevant le Sahel en fonction de ses besoins, des ses intérêts et de ses perceptions.

Parmi ces stratégies, l'initiative Sahel de la Banque mondiale fournit une autre illustration de la difficulté d'aligner les programmes de partenaires au développement avec ceux des instances régionales. Combinant une dimension de lutte contre l'insécurité et une dimension de développement, l'initiative Sahel comprend cinq composantes dont le Projet régional d'appui au pastoralisme au Sahel (PRAPS), doté d'un budget total de 248 millions de dollars et censé stimuler la coopération régionale entre le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad. Incluant deux pays hors de la zone CEDEAO, le PRAPS ne se réfère donc pas directement au « Plan d'action sur l'élevage de la CEDEAO » adopté en 2010. C'est la Déclaration de Nouakchott adoptée le 29 octobre 2013 par les 6 chefs d'États et de Gouvernement à l'initiative de la Banque mondiale, qui sert de cadre politique à l'élaboration du PRAPS, la Banque mondiale espérant que d'autres bailleurs de fonds se saisissent de cette déclaration. La partie régionale du PRAPS est par ailleurs gérée par le CILSS, en charge de coordonner la mise en œuvre dans les différents pays.

Si la formulation du PRAPS est soutenue par les pays bénéficiaires et les organisations professionnelles du secteur, l'élevage et le pastoralisme ayant été un les grands oubliés des investissements depuis des décennies, ce projet s'accorde mal avec les orientations régionales. Alors que le plan d'action de la CEDEAO fait un lien fort entre les bassins de production et de consommation, donc entre les pays sahéliens et les pays côtiers, poussant à une meilleure intégration des filières et un renforcement de l'environnement institutionnel comme du cadre de production, y compris sanitaire, dans l'ensemble de la région, le PRAPS limite son approche aux pays sahéliens. La CEDEAO n'a d'ailleurs pas été impliquée directement dans la phase d'élaboration du programme, même si elle a finalement envoyé un courrier au CILSS pour apporter son soutien à l'initiative.

Bien que le PRAPS soit présenté comme un programme de promotion de la résilience, le projet ne s'est pas non plus inscrit dans la démarche d'AGIR comme cela avait été imaginé au départ, du fait du retard pris par la formulation des « priorités résilience pays » d'AGIR, en décalage avec le processus de formulation initié par la Banque mondiale.

# RECOMMANDATIONS

Il est essentiel que le processus de bilan des 10 ans de l'ECOWAP aboutisse à un consensus fort sur la nécessité de promouvoir une politique agricole commune et unique dans la région Afrique de l'Ouest. Pour cela, l'ensemble des acteurs régionaux - institutions et organisations régionales, États membres, partenaires au développement, secteur privé et société civile - doivent travailler ensemble à l'alignement et la coordination des différentes initiatives en cours. En particulier :

## **La CEDEAO, l'UEMOA, les organisations régionales impliquées dans le secteur (CILSS, CORAF, etc.) doivent :**

- Faire adopter par leurs instances de gouvernances une politique régionale commune et unique dans le secteur de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition, permettant l'alignement effectif de leurs objectifs et de leurs exercices de programmation ;
- Clarifier et rationaliser les mandats et les moyens d'intervention de chaque institution ou organisation régionale pour permettre la coordination de leurs efforts et la complémentarité de leurs actions pour la mise en œuvre de cette politique commune ;
- En partenariat avec les partenaires au développement, s'accorder sur le renforcement commun du dispositif institutionnel régional adopté en 2010 par la CEDEAO ainsi que son autonomisation, pour lui permettre de jouer pleinement son rôle dans le financement et l'exécution des programmes régionaux ;
- Se doter d'un système de suivi-évaluation régional, permettant d'évaluer le respect des engagements du pacte régional et d'aligner l'ensemble des initiatives régionales sur les orientations et sur le dispositif institutionnel régional défini. Un tel dispositif doit également permettre à la CEDEAO de disposer d'un outil de la redevabilité vis-à-vis des différents acteurs et de son peuple ;
- Respecter les engagements financiers, en particulier ceux pris par la CEDEAO ces dernières années pour permettre le bon fonctionnement du dispositif régional et la mise en œuvre effective des programmes régionaux afin d'entrainer une adhésion des partenaires ;
- Adopter une stratégie de communication commune, rendant visible la politique agricole régionale et renforçant l'engagement des acteurs autour d'elle.

## **Les états membres de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS doivent :**

- S'entendre pour adopter une politique régionale commune et unique dans le secteur de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition et pour rationaliser les mandats et les moyens (humains, financiers, instruments d'intervention, etc.) des différentes institution ou organisation régionale ;
- Éviter de créer ou de s'engager dans des initiatives développées en dehors du cadre de cette politique commune, mais au contraire de faire preuve de leadership pour rationaliser les initiatives existantes et permettre leur mise en œuvre effective par les institutions et organisations régionales compétentes.

## **Les partenaires au développement doivent :**

- Soutenir l'adoption et la mise en œuvre d'une politique régionale unique dans le secteur de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition par les institutions régionales ;
- Engager un dialogue de haut niveau avec la CEDEAO et ses États membres sur la priorité donnée aux questions agricoles et alimentaires ;
- Renforcer durablement le dispositif institutionnel créé par la CEDEAO en s'engageant durablement sur un plan commun et concerté de renforcement des capacités techniques et humaines ainsi que des capacités de gestion financière et administrative des instances constituant ce dispositif (ARAA et BIDC en particulier) ;
- S'aligner sur ce dispositif institutionnel régional qui a été adopté :
  - i) en privilégiant systématiquement la signature ex-ante d'une convention globale avec la CEDEAO pour les projets ou programmes régionaux ou multi-pays financés dans le secteur de l'agriculture, de la résilience ou de la sécurité alimentaire, en impliquant l'ARAA dans l'élaboration, et en délégant ensuite en concertation avec la CEDEAO et l'ARAA la maîtrise d'ouvrage à l'institution régionale la plus appropriée ;
  - ii) en alimentant tant que possible le dispositif de financement régional adopté pour faire transiter les fonds de leurs projets, quitte à créer des fonds dédiés dans un premier temps ;
  - iii) en s'interdisant de promouvoir ou créer d'autres cadres de programmation ou de financement que ceux des dispositifs institutionnels existants (comme cela a été le cas avec AGIR ou avec les initiatives Sahel).
- Investir de manière résolue dans la coordination de leurs interventions (et non uniquement la concertation sur des positionnements communs) en :
  - i) rationalisant les cadres de concertation existants c'est à dire en diminuant leur nombre ou en créant des liens fonctionnels et institutionnalisés entre les groupes existants (ECOWAP Group, Groupe du CILSS, groupe de l'UEMOA, etc.) ;
  - ii) créant des sous-groupes thématiques permettant de travailler concrètement sur des exercices de diagnostic et de programmation communs, sur la coordination des interventions, sur l'harmonisation des procédures, etc. conformément à leurs engagements répétés sur la scène internationale comme au niveau régional et national ;

## **Concernant les Organisations de la société civile :**

Lors de l'Atelier régional préparatoire de la Conférence internationale « ECOWAP+10 et perspectives 2025 » qui s'est tenu à Lomé les 3-7 octobre 2015, les organisations de la société civile représentées par la POSCAO (la Plateforme des organisations de la société civile d'Afrique de l'Ouest)<sup>19</sup> et Oxfam ont passé en revue les engagements du Pacte régional signé en 2009 et fait de nouvelles recommandations pour la société civile. Ces recommandations complètent et renforcent celles présentées ci-dessus aux autres parties prenantes

Les organisations de la société civile doivent :

- Exercer un contrôle citoyen permanent pour le respect des engagements des parties prenantes signataires du pacte régional ;
- Veiller au respect par les partenaires au développement de leurs engagements à

s'aligner, à harmoniser et à coordonner leurs interventions sur les priorités et objectifs de l'ECOWAP ou de la future politique agricole commune de la région ;

- Veiller à la réalisation par la CEDEAO de résultats concrets et mesurables par un système de suivi adapté et au respect des obligations de redevabilité envers les populations ouest africaines;
- Documenter les incohérences, les chevauchements et les conflits de compétences dans la mise en œuvre de la politique agricole régionale ;
- S'interdire toute initiative, action ou engagement tendant à renforcer la multiplicité des programmes et projets régionaux non cordonnés et non alignés sur les priorités régionales.

# ANNEXES

## De Paris à Busan : des engagements croissants sur l'efficacité de l'aide

### ***La Déclaration de Paris (2005)***

En 2005, les signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide se sont engagés à mettre en œuvre cinq principes fondamentaux :

- L'harmonisation par les bailleurs de leurs politiques et de leurs procédures ;
- L'alignement des bailleurs sur les stratégies de développement définies au niveau national ;
- La redevabilité mutuelle ;
- Une attention plus grande donnée aux résultats de l'aide aux populations et à leur mesure ;
- L'appropriation des politiques de développement.

En plus de dresser une liste d'intentions, le Forum de Paris a également élaboré une fiche de notation pour rendre redevables les acteurs du développement des promesses qu'ils ont faites.

### ***Le programme d'Action d'Accra (2008)***

Le Programme d'Action d'Accra précise les engagements de la Déclaration de Paris dans un certain nombre de domaines, en particulier sur l'utilisation des systèmes nationaux : « les donneurs s'emploieront sans délai à élaborer et à faire connaître de manière transparente leurs plans pour honorer leurs engagements dans le cadre de la Déclaration de Paris concernant l'utilisation des systèmes nationaux dans toutes leurs interventions d'aide au développement ; de fournir au personnel des directives sur la manière de les utiliser ; et de faire en sorte que les mesures incitatives instituées au niveau interne encouragent leur utilisation. Ils mettront au point ces plans de manière urgente. »<sup>20</sup>

### ***Le Partenariat de Busan (2011)***

Enfin le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Busan a permis de faire le point sur les progrès effectués et de prendre de nouveaux engagements, en élargissant à l'efficacité du développement. Autre avancée importante, il engage les nouveaux acteurs du développement et non plus uniquement les acteurs traditionnels de l'aide.

Le Partenariat de Busan s'accorde sur quatre principes fondamentaux :

- L'appropriation des priorités de développement par les pays en développement, reconnaissant que les pays en développement doivent concevoir et mener leur propre développement ;
- L'orientation vers des résultats concrets permettant d'éradiquer la pauvreté, de réduire l'inégalité et de veiller à ce que les ressources et la capacité nécessaires soient disponibles pour faire avancer ces aspects ;
- Le développement de partenariats ouverts à tous ;
- La transparence et la redevabilité réciproque.

Chaque partie prenante a enfin transposé ces principes communs en actions précises et selon des engagements différenciés. Ainsi les bailleurs de fonds qui avaient soutenu les accords de Paris et d'Accra ont renouvelé leur engagement à les mettre pleinement en œuvre, tandis que les acteurs du Sud ont adhéré à de nouveaux engagements à titre volontaire.

De l'alignement programmatique à financier : les étapes à suivre par les partenaires au développement			
	<i>L'alignement programmatique</i>	<i>L'alignement institutionnel</i>	<i>L'alignement financier</i>
<i>Principes</i>	<p>Consiste à aligner les interventions avec les priorités identifiées par les pays ou la région partenaire.</p> <p>L'alignement programmatique va au-delà de l'inscription du projet dans l'esprit ou la vision de la politique sectorielle, il s'agit d'une mise en correspondance du cadre logique du projet avec les objectifs spécifiques du programme d'investissement dans lequel il s'inscrit. En adoptant les mêmes indicateurs de suivi-évaluation que celui du programme national, il devient possible de mesurer la contribution du projet aux résultats globaux.</p>	<p>Consiste dans le transfert pour chaque projet ou programme des fonctions de pilotage, de gestion, de mise en œuvre et de suivi-évaluation aux institutions nationales ou régionales.</p> <p>Les bailleurs abandonnent leurs unités de gestion, de pilotage de suivi de projets parallèles pour s'aligner sur les structures et les procédures propres aux pays. Ces structures auront été préalablement renforcées et dotées de ressources suffisantes pour exercer leurs fonctions.</p>	<p>Consiste à utiliser les circuits financiers nationaux (ou régionaux).</p> <p>La prévisibilité des ressources financières allouées par les bailleurs doit permettre au pays partenaire d'anticiper les échéances de paiement, et à terme de prévoir la mobilisation de ressources qui seront nécessaires pour poursuivre les interventions en l'absence d'appuis financiers extérieurs.</p>

<p style="text-align: center;"><b>Outils et procédés</b></p>	<p>Implique notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un inventaire détaillé et mis à jour régulièrement des interventions en cours permettant d'identifier les gaps d'intervention et/ou de financements (géographiques, thématiques);</li> <li>- des diagnostics et missions d'identification partagées ou conjointes;</li> <li>- la programmation commune des interventions;</li> <li>- la revue commune des interventions à mi parcours ou en fin de projet</li> <li>- l'identification commune de besoins de renforcements de capacités, notamment sur les capacités de pilotage et de suivi-évaluation, et la définition d'un plan commun et global de renforcement des capacités (au-delà des besoins immédiats pour la mise en oeuvre d'un programme)</li> </ul>	<p>Implique notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'identification précise et l'analyse commune des règles et procédures techniques et administratives du pays ou de l'entité régionale: outils et procédures de contrôle et de gestion, règles de passation de marchés, etc.</li> <li>- la définition de standards communs acceptables par les deux parties;</li> <li>- l'utilisation progressive des nouvelles règles et procédures dans une démarche d'apprentissage mutuel, impliquant qu'un temps spécifique soit réservé à la concertation et la résolution de problèmes (qui doit au besoin primer dans ce types de programmes sur l'efficacité des déboursements et de la mise en oeuvre)</li> </ul>	<p>Implique les mêmes points que pour l'alignement institutionnel, mais cette fois sur les aspects budgétaires et financiers.</p> <p>Cet alignement nécessite la création d'un cadre de dépense à moyen-terme par secteurs permettant la prévision, le suivi et l'évaluation des flux financiers, qu'ils soient d'origine budgétaire ou de PTF</p> <p>Cet alignement peut lui-même être progressif, passant par un alignement sectoriel (permettant un fléchage des ressources) ou global. Il peut par ailleurs comprendre dans une optique d'apprentissage mutuel qui se voudrait transitoire, s'appuyer sur des acteurs bancaires extérieurs pour éviter un "mélange" des ressources ainsi apportées avec les ressources nationales</p>
--	--	--	---

## NOTES

- 1 C'est le cas par exemple de l'Alliance AGIR qui a investi le RPCA comme principal espace de concertation, de l'initiative du G8 de la « Nouvelle alliance pour l'agriculture et la sécurité alimentaire » ou les plateformes multi-acteurs promues par l'initiative Scaling Up Nutrition ou encore des récentes initiatives Sahel, qui multiplient leurs propres cadres de concertation et de programmation.
- 2 Page consultée le 14 octobre 2015 : <http://agric.comm.ecowas.int/IMG/pdf/Pacte-fr.pdf>
- 3 <http://cidcom.cgeci.org/civ/fr/1/p/767/pdf.do>
- 4 <http://cidcom.cgeci.org/civ/fr/1/p/781/pdf.do>
- 5 <http://cidcom.cgeci.org/civ/fr/1/p/782/pdf.do>
- 6 Document de travail de la Coopération Espagnole « Les processus d'intégration régionale de la CEDEAO et la coopération internationale », juin 2014 (p32).
- 7 Sept conventions de financements signées entre la Commission européenne, la CEDEAO, le CILSS, l'AECID et l'AFD.
- 8 Avec l'intégration en 2012 de la Côte d'Ivoire, du Bénin, de la Guinée et du Togo, le CILSS compte aujourd'hui 13 membres et offre ses services à l'ensemble des pays de la CEDEAO en plus de la Mauritanie et du Tchad, soit à un total de 17 pays.
- 9 Page consultée le 14 octobre 2015 : <http://www.cilss.bf/spip.php?article444>
- 10 Page consultée le 14 octobre 2015 :  
[http://www.agrhymet.ne/portailCC/images/pdf/CILSS\\_Plan%20Strat%C3%A9gique\\_Projet\\_Rapport%20final\\_version%20synth%C3%A9tique\\_v1.pdf](http://www.agrhymet.ne/portailCC/images/pdf/CILSS_Plan%20Strat%C3%A9gique_Projet_Rapport%20final_version%20synth%C3%A9tique_v1.pdf)
- 11 Site visité au 14 octobre 2015 : [http://www.cilss.bf/IMG/pdf/Newsletter\\_CILSS\\_mai-juin\\_2015.pdf](http://www.cilss.bf/IMG/pdf/Newsletter_CILSS_mai-juin_2015.pdf)
- 12 Interview donnée à OUEST TV en avril 2015. Page consultée le 14 octobre 2015 :  
<https://www.youtube.com/watch?v=Jg24Vknug2I>
- 13 PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DÉCENNAL DE TRANSFORMATION DE L'AGRICULTURE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE DANS L'ESPACE UEMOA (PCDTASAN) Rapport Provisoire Document de travail – Version du 20 novembre 2014.
- 14 Pre-Positioning for Predictable Access and Resilience
- 15 Newsletter 22 du CILSS, mai-juin 2015
- 16 Page visitée le 14 octobre 2015 :  
[http://www.gcca.eu/sites/default/files/catherine.paul/food\\_security\\_lessons\\_from\\_crises\\_eu\\_resilience\\_approach\\_com2012586\\_fr.pdf](http://www.gcca.eu/sites/default/files/catherine.paul/food_security_lessons_from_crises_eu_resilience_approach_com2012586_fr.pdf)
- 17 Selon le site du RPCA. Page visitée le 14 octobre 2015 :  
<http://www.oecd.org/fr/sites/rpca/agir/prp-agir.htm#nrp>
- 18 ECDPM, Institut d'études de sécurité : « Stratégie Sahel : l'impératif de la coordination », Damien Helly, Lori-Anne Théroux-Bénoni, Greta Galeazzi, Ibrahim Maïga et Fatimata Ouédraogo, Note d'analyse 76, mars 2015.
- 19 La POSCAO était représentée par ses membres Enda CACID (Sénégal), PASCIB (Bénin), NANTS (Nigeria) et Afrique performance.
- 20 Voir le Programme d'Action d'Accra. Page consultée le 14 octobre 2015 :  
<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/AccraAgendaAction-FINAL-French.pdf>

© Oxfam International novembre 2015

Ce document a été rédigé par Jean-Denis Crola, consultant du bureau 6-pm, avec l'appui de Imma de Miguel et Gabriel Pons Cortès. Oxfam remercie l'ensemble des personnes qui ont donné de leur temps pour participer aux entretiens, ainsi que celles qui ont participé à la relecture de ce document, pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des thématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-976-8 novembre 2015.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

## OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans 94 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.

Oxfam Amérique ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)) Oxfam Australie ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam-en-Belgique ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)) Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam France ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)) Oxfam Allemagne ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam Grande-Bretagne ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)) Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)) Oxfam Inde ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org)) Oxfam Intermón Espagne ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org)) Oxfam Irlande ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam Italie ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org)) Oxfam Japon ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp)) Oxfam Mexique ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)) Oxfam Nouvelle-Zélande ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Novib Oxfam Pays-Bas ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)) Oxfam Québec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**CULTIVONS**  
LA TERRE. LA VIE. LE MONDE.

